



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal

1908

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

Sentença nº 0013.235-5/2015/RACJ/ TIPO "A"

Autor: Ministério Público Federal

União Federal (Assistente litisconsorcial ativo)

Réus: Município de Maceió e outros

SENTENÇA

Vistos, etc.

Trata-se de Ação Civil Pública, com pedido de liminar, interposta pelo Ministério Público Federal inicialmente em face do Município de Maceió, a qual tem por objeto fazer cessar possível ocupação desordenada da orla de Maceió, bem como evitar a degradação ambiental decorrente da edificação de obras em desacordo com a legislação pertinente, pleiteando ainda o MPF a minimização dos problemas ocasionados em razão do excesso de barracas, quiosques e outras construções que restringem o acesso à praia, além da poluição visual que ocasionam.

Narra a parte autora, mais, que fora instaurado, na Procuradoria da República em Alagoas, o Procedimento Administrativo nº 1.11.000.000250/2005-23, procedimento este com o fito de apurar questões referentes à ocupação desordenada e danosa do meio ambiente na orla marítima da cidade de Maceió/AL.

Assevera o demandante que, durante a instrução do procedimento administrativo referido, foram comprovados a ocupação desordenada da orla, ocupação do ambiente praial, construção em área *non aedificandi*, além de danos ambientais, alguns ocasionados pelas edificações efetuadas em desacordo com o projeto de reurbanização da orla de Maceió.

Além disso, teriam sido constatadas, durante o procedimento administrativo acima citado, algumas ilegalidades e irregularidades, tais como ocupação em área de preservação permanente, área de praia e terrenos de marinha, ocupação esta que não obedece a uma padronização, além de obstar o acesso à praia e a visão do mar.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1909
A

Aduz o MPF que diversas reuniões foram realizadas com os órgãos responsáveis pela faixa litorânea da cidade na tentativa de solucionar administrativamente os problemas detectados.

Assegura o demandante que o *Parquet* Federal sempre demonstrou preocupação com as irregularidades detectadas na ocupação da faixa litorânea de Maceió, inclusive no que tange ao tamanho das barracas existentes.

Ainda em sua narrativa, o MPF afirma que teria sido levado a efeito entre a União e o Município de Maceió o Contrato de Cessão de Uso Especial, assim como o projeto de reurbanização, o qual estaria vinculado ao Município de Maceió em razão do referido contrato (fls. 33/37, volume 5 do anexo).

Admira-se o MPF com o fato de que o referido projeto de urbanização ainda estaria mantendo um número elevado de construções na orla, tendo apenas reduzido o número de tapioqueiras e vendedores de coco, os quais seriam transferidos para os chamados "mix" citados no projeto acima referido. Ainda, que no dito projeto haveria previsão de demolição apenas das barracas Império do Chop, Maresia, República dos Camarões (atual Casa da Lagosta), Dendê Baiano, Mamma Mia, Buenos Aires, Coqueiral e do Siri.

O MPF continua, aduzindo que a situação se agravou ainda mais com as atuais obras de reurbanização da orla de Maceió, vez que, embora todas as recomendações ministeriais tenham sido no sentido de reduzir o número de construções na orla, ao contrário disso o Município de Maceió aumentou o número de construções em descompasso com o projeto de reurbanização.

O demandante, às fls. 11/16 de sua inicial, apresenta fotografias das construções irregulares que menciona, descrevendo a situação de cada uma das construções.

Ainda em sua proemial, esclarece o Parquet Federal que, em maio de 2005, teria requisitado ao IMA e ao IBAMA a realização de perícia ampla no trecho que vai do Posto Atlantic, na Pajuçara, até o Hotel Jatitica, a fim de que fossem verificados os danos ambientais ocasionados pelas ocupações irregulares.

Ainda naquele ano, teria o MPF requisitado vistoria conjunta, tendo na ocasião o IMA elaborado o relatório de visita GERCOM nº 97/05, o qual descreve os problemas ambientais na área acima referida (fls. 317/318 do volume 1 do Apenso).



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1910
A

Após vistoria realizada pelo IBAMA, também a pedido do MPF, foi elaborado o Relatório Técnico nº 052/05 DITEC/IBAMA/AL, o qual apontou diversas irregularidades (volume 2 do Apenso).

Sustenta o autor que o município ora réu descumpre, além de um dever legal, uma obrigação contratual, haja vista que o projeto de reurbanização tem como um de seus objetivos a revalorização urbana da orla de Maceió, porém sem prejuízo do patrimônio natural e sua beleza paisagística.

Ressalta que uma das ações do referido projeto seria a recuperação das áreas de praias erodidas. Porém, tal objeto seria incompatível com o acréscimo das construções na área de praia.

Resume o MPF que não fora admitida qualquer alteração do projeto de reurbanização da orla que ocasionasse ampliação da área construída, mas apenas se permitiu a modificação do projeto para se reduzir o volume das construções que estivessem acarretando danos ao meio ambiente.

Porém, alega o MPF que a municipalidade ora ré teria desconsiderado as diretrizes acima citadas, além de, em desconformidade com o contrato de cessão firmado com a UNIÃO, ter aumentado a área construída na orla.

Afirma o MPF que teria, ainda, expedido as recomendações nº 02/2006 (fls. 257/259 do volume 10 do Apenso), nº 21/2007 (fls. 426/428 do volume 10 do Apenso) e 05/2008 (fls. 498/499 do volume 11 do Apenso) sem que o município réu tenha adotado as providências ali contidas.

Ainda em sua inicial, o MPF também informa que a prefeitura de Maceió vem praticando ato ilegal, vez que, durante as obras de reurbanização, passou a utilizar área de uso comum do povo para depósito de entulhos, causando risco à população e prejuízo ao meio-ambiente (tudo conforme Procedimento Administrativo Cível nº 1.11.000.000133/2009-33, constante no volume 3 do Apenso).

No que tange à Recomendação nº 05/2008, o MPF alega que a mesma fora expedida para que o Município de Maceió se abstinhasse de efetuar procedimento licitatório nos espaços existentes a menos de 5 metros da linha de preamar (especificamente as barracas Carlitos, Camarão Pimenta – essas duas impedindo o acesso à praia e ao mar -, Itapuã e de sorvete O Escritório). Ainda, houve a recomendação para que a barraca O Lampião fosse relocada para mais próximo à calçada, afastando-se da linha de preamar.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1911
A

Segundo o MPF, a prefeitura de Maceió, em resposta à Recomendação nº 05/2008, alegou que o Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre a UNIÃO e o município ora réu impossibilitava o seu cumprimento, mas teria afirmado que possíveis danos causados pelas barracas poderiam ser sanados mesmo após a transferência dos espaços aos vencedores da licitação, já que o objeto dessa última seria o espaço, e não a barraca.

Sustenta o MPF que a UNIÃO não opôs óbice à não licitação dos espaços que comprometiam a preservação do meio ambiente (de acordo com as fls. 509/518 do volume 11 do Apenso).

Além das recomendações acima citadas, foram ainda expedidas pelo MPF as recomendações nº 19, 20 e 21 de 2008 a fim de que as obras de execução do projeto de reurbanização que tivessem por objeto ampliação ou construção em ambiente de praia em áreas anteriormente não edificadas fossem paralisadas (conforme fls. 522/524, 526/528 e 530/532 do volume 11 do Apenso).

O demandante também informa que teria sido encaminhado ao *Parquet* federal, pelo município réu, o ofício 300/08/SEMP/LA/GS, comunicando ter havido alteração no projeto de reurbanização para novo local da pista de cooper situada entre a barraca Maceió e a Banca Meliá (conforme fls. 546/550 do volume 11 do Apenso). No entanto, esclarece o MPF que tais alterações estariam relacionadas ao objeto da Recomendação 21/2007, além de não corresponderem na íntegra ao que fora recomendado.

A fim de reforçar suas alegações, o MPF cita o Relatório Técnico nº 048/08 – DIPRAM/IBAMA/AL (fls. 605/620 do volume 11 do Apenso 11), o qual descreve a total inobservância por parte do município réu das recomendações e da legislação ambiental na execução do projeto de reurbanização da orla de Maceió.

O MPF ainda cita na inicial a desordem do comércio da citada orla devido ao excessivo número de barraqueiros e ambulantes.

Dentre outros argumentos, o MPF alega, ainda, que não se justifica a ocupação da área litorânea sob o argumento de que várias famílias de barraqueiros dali retiram seu sustento, sendo inadmissível que o meio ambiente seja prejudicado.

Desta feita, requer o autor, em sede de liminar, em suma, que o Município réu promova a demolição de todas as edificações em desacordo com o Projeto de Reurbanização e daquelas que estejam desrespeitando a legislação ambiental, em específico as Barracas Carlitos, Camarão Pimenta, Itapuã e a barraca de sorvete – “O



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1912

h

Escritório”, bem como a realocação da barraca “O Lampião” para que se afaste da linha preamar (estas últimas foram objeto da Recomendação nº 05/2008). Pediu, ainda, para que houvesse a retirada dos entulhos, restos de construção e embarcações que estejam depositadas em área de praia ou sobre vegetação de restinga, plantando-se salsa-de-praia nos locais em que tenha havido degradação. Outrossim, requereu que o Município retirasse os degraus de concreto, substituindo-os por degraus suspensos de madeira e também que o mesmo se abstinhasse de licitar espaços cujas licitações tenham sido desertas.

No mérito, o *Parquet* pleiteou ainda a devolução à União das verbas federais (objeto do contrato de repasse nº 0224430-29/2007). Ademais, pediu que o Município efetivamente exigisse dos ocupantes das barracas a sua adequação e padronização, bem como a retirada de todas as barreiras visuais, dentre outros pleitos. Afinal, pugnou por indenização pelos danos causados ou que vierem a ser causados ao patrimônio público e ao meio ambiente e a cominação de multa diária em caso de descumprimento injustificado pelo Município.

Intimado a se manifestar acerca do pedido de liminar, o município réu atravessou a petição de fls. 62/91, onde pugnou pelo indeferimento de tal pleito, alegando que não existiriam quaisquer irregularidades na execução das obras do Projeto de Reurbanização da orla de Maceió, bem como por estar demonstrado que o Município de Maceió estaria exercendo o seu poder de polícia administrativa a contento.

Despacho proferido em 19 de maio de 2010 (fl. 139) determinou a intimação do MPF para que promovesse as devidas identificação e citação de todos os litisconsortes passivos sob pena de extinção do processo sem resolução do mérito.

As tapioqueiras Edileuza Maria da Silva Macena, Maria das Graças Santos da Silva, Sandra Maria Calheiros de Nascimento, Maria das Dores Neves dos Santos e o comerciante Jackson Silva de Almeida apresentaram a petição de fls. 140/143, requerendo a inclusão no feito na qualidade de assistentes do réu, vez que teriam participado de certame licitatório ofertado pelo município demandado, tendo sido declarados vencedores.

Requereram, ainda, a exclusão dos mesmos de eventual decisão liminar de retirada das barracas de tapioca e lanches face à ausência do *periculum in mora*.

Também juntaram documentos, dentre eles Termo de Permissão nº 42/2009, referente ao Mix 11.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1913

9

O MPF manifestou-se (fls. 180/181), indicando os nomes e endereços dos litisconsortes passivos para citação.

Decisão proferida em 30 de junho de 2010 (fls. 198/200) deferiu parcialmente o pedido de tutela antecipada, determinando que o réu se abstinhasse de a) “edificar ou autorizar qualquer nova obra em direção à praia ou ao mar que esteja em desconformidade com a legislação que disciplina a matéria, bem como em área *non edificandi*”; b) “efetuar ou autorizar novas ocupações, inclusive mediante procedimento licitatório, nos espaços localizados na orla marítima de Maceió nos trechos objeto do citado projeto de reurbanização, bem como nos espaços edificados não ocupados atualmente;” c) “de licitar os espaços que tenham licitação deserta;” d) “autorizar o cadastramento de novos ambulantes na orla de Maceió”, além de determinar que o réu procedesse à retirada, no prazo de vinte dias, de todos os entulhos, restos de construção e de embarcações que acaso estivessem depositadas em área de restinga ou de praia.

Referida decisão também determinou a manutenção no local de todos os vendedores de cocos, tapioqueiras e ambulantes que já estivessem comercializando seus produtos com a autorização da Prefeitura de Maceió, vez que aguardam a construção dos mixes.

Os senhores Damião Santos Vital, Jorge Ricardo Medeiros da Rocha, Geraldo da Silva, Noé Viriato do Nascimento, José Ailton Neves da Silva, Edson José dos Santos, Flávia Rejane Cardoso Ferreira e Noé de Oliveira Lima, todos vendedores ambulantes, vieram aos autos informar que a parte ré estaria dificultando suas atividades laborais na orla de Maceió (fls. 211/215).

A proprietária da Barraca Itapuã, senhora Maria Santana Canté da Silva, apresentou contestação (fls. 225/232), onde alegou, preliminarmente, que estaria tramitando na 2ª. Vara desta Seção Judiciária a ação de nº 0002527-53.2010.4.05.8000, ação esta em que teria requerido que o município de Maceió e a União se abstinhassem de promover a derrubada de sua barraca até que houvesse a indenização que entende devida. Requereu, desta feita, fosse reconhecida a competência da 2ª. Vara para julgar a presente ação.

Requereu, outrossim, sua exclusão do polo passivo da lide, ainda em face da existência da ação acima referida e, por fim, pugnou pela total improcedência do pedido.

Também houve contestação da Barraca Camarão Pimenta (às fls. 266/279), oportunidade em que arguiu, preliminarmente, cerceamento de defesa, eis que, em razão do prazo comum para contestar, foi inviabilizada a disposição dos autos para vistas dos documentos.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1914

No mérito, sustentou que a edificação da barraca ocorrera há mais de 13 (treze) anos, obedecendo-se à distância legal, sendo superior a cinco metros da linha de preamar.

Segundo alega em sua defesa, o avanço da maré ter-se-ia dado ao longo dos anos, não havendo qualquer culpa de sua parte. Também não haveria qualquer prova de que a Barraca Camarão Pimenta se localizasse em espaço inferior à linha de preamar (cinco metros).

Ainda, alega a ré acima referida que a Barraca Camarão Pimenta sequer fora citada no relatório realizado após a vistoria realizada pelo IBAMA, IMA em conjunto com o MPF.

Sustenta que gera em torno de trinta empregos diretos e outros indiretos, movimentando a economia do Estado.

Também em sua defesa, vem a ré informar que teria sido vítima de um incêndio em 2008, sendo totalmente destruída. A prefeitura de Maceió, por sua vez, teria aprovado o projeto arquitetônico de reconstrução da Barraca Camarão Pimenta.

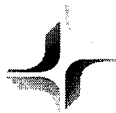
Afirma a ré que o MPF tinha ciência do projeto de reconstrução e deixou que a barraca fosse reconstruída sem qualquer manifestação no sentido de que a reconstrução não poderia ser realizada.

Requeru, ao fim, fosse a ação julgada totalmente improcedente.

O Município de Maceió manifestou-se, às fls. 285/291, sobre o pedido de assistência formulado às fls. 285/291, informando que não se opõe ao pleito. Ainda, impugnou a intervenção de terceiros, de fls. 211/215, eis que incabível nos âmbitos processual e material. Ao fim, requereu a intimação da Colônia de Pescadores Z-1 Almirante Jaceguay para que viesse aos autos manifestar seu interesse (ou não) na presente demanda.

O MPF também manifestou-se contrário ao pedido de oposição de fls. 211/215 (fl. 296).

Em sede de contestação, o Município de Maceió alegou que: a) as obras de reurbanização realizadas na orla de Maceió seguiram objetivamente os termos da cessão de uso promovida pela União; b) referida reurbanização apenas consistiu em melhoramento, reforma ou recomposição dos espaços públicos que já existiam há



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1915

aproximadamente 30 (trinta) anos, promovendo-se, inclusive, à desobstrução de ocupações clandestinas; c) houve obediência aos projetos submetidos à averiguação da Gerência Regional do Patrimônio da União em Alagoas, tendo ocorrido apenas meros ajustes; d) a obra obteve o devido licenciamento ambiental, sem que houvesse dano ao meio ambiente; e) as obras de contenção realizadas em face do avanço do mar foram necessárias em razão do perigo de dano aos calçadões e outros equipamentos existentes na faixa da orla; f) haveria por parte do município réu zelo da área objeto da referida reurbanização; g) houve redução no número de edificações, além de que todas as licitações dos espaços públicos obedeceram a não ampliação das ocupações existentes anteriormente.

Sustentou o reportado réu que o projeto de reurbanização da orla de Maceió pretende incrementar não apenas o turismo, como também trazer comodidade e acessibilidade aos maceioenses.

Alegou que o projeto de reurbanização fora executado conforme apresentado à GRPU/AL e as modificações havidas foram singelas. Asseverou que a GRPU/AL jamais questionou referido projeto, eis que a reurbanização só traria melhorias.

Ainda em sua defesa, o município réu aduziu que o MPF equivocou-se ao se reportar ao modelo de urbanização da década de 80, ignorando que hoje toda a área cedida pela União ao município possui saneamento, não mais havendo despejo de dejetos em fossas sépticas inadequadas ao solo. Acrescentou que a população de Maceió aprovou totalmente os resultados da urbanização.

O réu também defendeu um a um os pontos específicos da urbanização atacados pelo MPF, inclusive informando que as Barracas Eu e Tu, Itapuã, Pizzaria Vitória e Sandubaria Posto 7 seriam demolidas em 3 e 4 de maio de 2010, mas as mesmas obtiveram medida liminar nos autos 0002527-53.2010.4.05.8000, o que impediu a demolição.

Também em sede de contestação, o município afirmou que, no que tange aos muros de contenção à erosão marinha, não foram construídas novas contenções, mas sim implantados reforços nos calçadões já existentes.

Quanto à construção das escadarias, o município de Maceió aduziu não se tratar de escadaria para acessibilidade, sendo, na verdade, muros de contenção em escadaria, responsáveis pela preservação do patrimônio público nesses locais, já que a força da maré sobre as contenções até então existentes causou infiltrações por baixo do



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1916

calçada, corrompendo a estrutura urbana e rachando a plataforma do solo das calçadas e vias públicas.

No que se refere à demolição das barracas, conforme requerido pelo *Parquet* em sua exordial, o município ora réu informou as medidas que estariam sendo tomadas em relação a cada uma delas (conforme fl. 324 da contestação).

Apresentou, ainda, justificativas para o não deslocamento das bancas de revistas e para o suposto não atendimento das recomendações apresentadas pelo MPF (fls. 328/336).

Quanto aos entulhos, asseriu que a retirada dos mesmos já ocorreu após a conclusão das obras, sem danos ao meio ambiente.

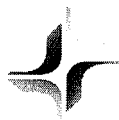
No que se refere à não licitação de alguns espaços, o município esclareceu que os únicos ambulantes ainda não instalados são os que se destinariam ao Mix 11, a ser implantado na Barraca do Siri, a qual possui medida liminar em seu favor obstando sua saída, atrasando a conclusão do espaço, razão pela qual existem alguns poucos ambulantes instalados provisoriamente e esperando a solução do litígio.

O Município de Maceió também apontou ponto a ponto alguns equívocos que alega ter havido por parte do MPF em sua exordial (fls. 338/339).

Sustentou, ainda, o réu: a inexistência de afronta à legislação ambiental; a inconstitucionalidade do Decreto Estadual nº 4.631/1981, art. 1º, que considerou área *non edificandi* e de preservação ecológica a faixa de 100 (cem) metros, contados a partir da linha de raia dos terrenos de marinha, considerados nos termos do Decreto-Lei nº 9.760, de 05 de setembro de 1946, e legislação complementar, a qual passa constituir área de uso público e comunitário"; a inexistência de motivos para devolução dos recursos.

Por fim, pugnou pela total improcedência da ação, inclusive com a publicação da sentença de improcedência em jornal de grande circulação, às expensas do MPF.

A ré Pizzaria Carlitos, por sua vez, apresentou a contestação de fls. 345/364, onde sustentou a importância da referida empresa e sua função social; a regularidade da área ocupada, vez que venceu a licitação; a inexistência de dano ambiental.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1917

Ainda em sede de contestação, a Pizzaria Carlitos afirmou que protocolou requerimento para o fechamento provisório com tapumes, bem como para a obtenção de alvará de autorização para reforma da barraca referida.

Arguiu que, no caso de demolição, além dos prejuízos financeiros, haverá desemprego de quarenta e duas pessoas.

Requeriu, ao fim, a improcedência do pleito autoral.

Juntou diversos documentos.

Despacho datado de 02 de fevereiro de 2011 (fl. 430) determinou a intimação do MPF para que promovesse a identificação e citação dos pescadores litisconsortes passivos.

O MPF interpôs agravo retido (fls. 432/434).

Às fls. 437/444, o Município de Maceió veio aos autos requerer a extinção do feito sem resolução do mérito com fulcro no art. 47, parágrafo único, do CPC, eis que o MPF não teria apresentado a listagem com os nomes dos litisconsortes passivos para fins de citação. Apresentou, ainda, contrarrazões ao agravo retido (fls. 439/444).

Fora proferida sentença extintiva pelo juízo da 1ª. Vara em 24 de março de 2011 (conforme fl. 447/448).

O MPF apresentou recurso de apelação (fls. 451/456). Houve contrarrazões do município ora réu (fls. 460/470).

O E. TRF da 5ª. Região deu provimento à apelação do MPF, determinando a continuidade do feito (fl. 490).

Com a baixa dos autos, fora determinada a intimação do MPF para que se manifestasse sobre o pedido de assistência formulado às fls. 140/143 (cf. despacho de fl. 497).

Às fls. 502/505, o Município de Maceió veio arguir nulidade absoluta a partir da publicação da pauta de julgamento da apelação cível, haja vista que na publicação do acórdão pelo TRF da 5ª. Região não se fez constar o nome correto dos representantes do município réu, constando apenas o nome de seu ex-procurador.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1918
M

Em face de tal pleito, determinou-se a remessa dos autos ao E. TRF da 5ª. Região (despacho de fl. 519), o qual julgou improcedente a nulidade arguida (fls. 534/538).

Com a baixa dos autos, o feito fora redistribuído a esta 13ª. Vara (fl. 543). Em seguida, o MPF trouxe ao juízo a informação de que o Município de Maceió teria autorizado a ocupação de espaço na orla correspondente ao Lote 7, espaço este adjudicado ao optante do Lote 1, Germano Silva Guimarães e Cia. Ltda. (fls. 547/549). Em face de estar o Lote 1 *sub judice* desde 2009, o vencedor do certame desistira de ocupá-lo, fazendo a reopção pelo Lote 7.

Por meio de ofícios à SMCCU, o MPF informou que tal atitude estaria afrontando a decisão proferida nestes autos, que antecipou os efeitos da tutela.

Em reunião realizada com o Município de Maceió, o MPF e o licitante acima, foram prestadas ao *Parquet* algumas informações.

O licitante acima teria vencido a licitação dos lotes 1, 3 e 7, optando pelo Lote 1. Em razão de não ter havido a ocupação do Lote 1, vez que o anterior ocupante não teria desocupado o espaço, o licitante requereu a reopção pelo Lote 7, tendo a SMCCU concordado com o pedido.

Ainda na referida reunião, o Município de Maceió teria afirmado não estar descumprindo a decisão liminar, eis que o feito fora extinto sem resolução do mérito, cessando os efeitos da liminar deferida.

O MPF também informou ter sido induzido a erro tanto pela PGM-Maceió quanto pelo licitante. É que o espaço não teria sido ocupado pelo licitante vencedor em razão da ausência de pagamento do lance dentro do prazo do edital.

Requereu, assim, o MPF, a reapreciação e o deferimento dos pedidos liminares formulados na exordial.

Foram juntados novos documentos (fls./550/601).

Decisão de fls. 605/612 indeferiu os pedidos de intervenção de terceiros formulados às fls. 140/143, 211/215, 427/428, tornando sem efeito o despacho de fl. 430, bem como o pedido de intervenção da Colônia dos Pescadores no litígio.

A reportada decisão ainda manteve integralmente a decisão liminar de fls. 198/201.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1919

O município réu manifestou-se às fls. 614/617 acerca do último petítório do MPF, informando que, em face da decisão que restabeleceu os efeitos da tutela antecipada, os efeitos da permissão de uso ficariam suspensos até a solução final do presente litígio.

O MPF apresentou réplica às contestações de fls. 266/279, 301/348 e 345/425 (fls. 630/641, 642/652 e 653/657).

Intimadas as partes a especificarem as provas que pretendiam produzir, o Município de Maceió requereu a produção de prova documental suplementar, bem como perícia de engenharia, realização de vistorias, além de prova testemunhal (fls. 660/661).

O MPF, por sua vez, também requereu a realização de prova pericial (fl. 662), tendo apresentado os quesitos.

Após proferido o despacho de fl. 664, o município demandado também apresentou quesitos, além de rol de testemunhas. Também juntou os documentos de fls. 671/754.

Despacho de fl. 981 determinou a realização de inspeção judicial.

A inspeção fora realizada em 15 de maio de 2014, conforme Auto de Inspeção Judicial, de fls. 984/1001, oportunidade em que também fora deferido o ingresso da União no feito como assistente simples, bem como designada audiência de conciliação, instrução e julgamento.

O Município de Maceió manifestou-se acerca do auto de inspeção (fls. 1005/1007, oportunidade em que reiterou a produção de prova testemunhal, apresentando rol de testemunhas. Juntou também novos documentos.

Audiência realizada em 22 de julho de 2014, conforme assentada de fls. 1040/1041, onde foi determinado o chamamento ao feito dos representantes legais das BARRACAS LOPANA, KANOÁ, SOLARA, MARÉ MANSA, IMPERADOR DOS CAMARÕES, PEDRA VIRADA, CARLIÇO, CAMARÃO PIMENTA, EU E TU, BARRICAS, AMENDOEIRAS, ITAPUAN, BUENOS AIRES, LAGOA DO CHEF, BRAVÍSSIMA, VELHOS MARINHEIROS, DO SIRI, POSTO 7, bem como do Estado de Alagoas e da CASAL.

O município réu apresentou alegações finais às fls. 1053/1074.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1920

Houve contestação da ré Lopes e Teixeira Alimentos e Bebidas Ltda. ME (Barraca Solara) às fls. 1126/1135, oportunidade em que arguiu preliminarmente sua ilegitimidade passiva, já que teria havido o regular procedimento licitatório, sendo, assim, convocada ao uso do espaço onde se localiza a referida barraca.

No mérito, sustentou a regularidade do Termo de Permissão de Uso nº 03/2012, que lhe fora outorgado pelo Município de Maceió, assim como da autorização do mesmo para reforma do local.

Às fls. 1186/1187, 1190/1192, 1203/1205, 1216/1218, 1225/1227, 1238/1241, 1268/1271, 1280/1283, 1291/1293, 1300/1305, 1430/1432, 1450/1460 e 1473/1492 as Barracas Posto 7, Pedra Virada Ltda. ME, Romar Restaurante Ltda. (restaurante Buenos Aires), Eu e Tu, Do Siri, Barricas, Maré Mansa, Itapuã, Velhos Marinheiros, Bravíssima, Amendoeira, Imperador dos Camarões, Lopana respectivamente, apresentaram suas contestações, onde algumas arguíram preliminarmente suas ilegitimidades passivas para figurarem no polo passivo da presente demanda e a inépcia da inicial, assim como pugnaram pela total improcedência da presente ação.

O Município de Maceió juntou cópia do processo administrativo de opção técnica pelo sistema de contenção Bolsacreto (fls. 1323/1429), conforme determinado em audiência.

Houve réplica do MPF (fls. 1603/1607).

Às fls. 1619/1628 a Barraca Kanoa também apresentou sua contestação.

O MPF apresentou réplica às contestações das Barracas Amendoeira, Imperador dos Camarões e Lopana às fls. 1652/1662.

Decisão saneadora de fls. 1665/1667 entendeu desnecessário o chamamento ao feito do Estado de Alagoas e da CASAL.

Ainda, foram afastadas as preliminares de inépcia da inicial (apresentadas pelas Barracas Imperador dos Camarões e Lopana) e de falta de interesse processual (arguida pela ré Imperador dos Camarões).

Foram também rejeitadas as preliminares de ilegitimidade passiva (suscitadas pelas Barracas Lopana e Solara), não tendo sido tampouco acolhidas as alegações de impossibilidade de chamamento ao feito.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1921

Por força da aventada decisão as partes foram intimadas a especificar as provas que pretendiam produzir, assim como determinou-se a intimação do réu Município de Maceió para se pronunciar a respeito da possível desconformidade entre a área ocupada pelo restaurante Imperador dos Camarões e o espaço licitado.

A ré Barraca Kanoa apresentou razões finais às fls. 1669/1672. A Barraca Lopana, por sua vez, requereu prova pericial a fim de se aferir a medição do raio referente ao diâmetro da construção da mesma.

Despacho de fl. 1688 deferiu o pleito ministerial para que o município réu se manifestasse acerca da sua indagação sobre a padronização de beirais e ombrelones por parte da Barraca Imperador dos Camarões, tendo o Município de Maceió requerido dilação de prazo, acatada à fl. 1691.

O Município de Maceió apresentou os esclarecimentos solicitados pelo MPF às fls. 1694/1702, descrevendo que, com relação ao restaurante Imperador dos Camarões, verificou-se que seus beirais não estão de acordo com os padrões, por ter havido construção de paredes de alvenaria, resultando em acréscimo da área.

O autor apresentou suas alegações finais às fls. 1704/1710, ratificando o pedido de procedência da presente ação, com a conseqüente condenação dos réus aos pedidos formulados na inicial. Ao final, requereu que eventual recurso das partes fosse recebido apenas no efeito devolutivo, nos termos da Lei da Ação Civil Pública.

Às fls. 1712/1713, consta decisão indeferindo a perícia solicitada pela Barraca Lopana.

Apesar de devidamente intimada, a Barraca Imperador dos Camarões não apresentou defesa em relação às irregularidades apontadas pelo MPF e pelo Município de Maceió às fls. 1657/1662v e às fls. 1694/1702, respectivamente.

Alegações finais da União Federal às fls. 1721, corroborando com os argumentos apresentados pelo MPF nas razões finais (fls. 1704/1710).

Oportunizada, mais uma vez, a apresentação de alegações finais, a Barraca Solara se manifestou às fls. 1726/1736. Em sede preliminar, suscitou sua ilegitimidade passiva. No mérito, defendeu que o termo de permissão de uso nº 03/2012, outorgado pelo Município de Maceió foi feito de forma regular e que a reforma da barraca foi autorizada pela SMCCU.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1922

Λ

A Barraca Imperador dos Camarões ofereceu alegações finais às fls. 1805/1807. Preliminarmente, destacou que houve cerceamento de defesa, por não ter sido intimada de alguns atos processuais. Alternativamente, requereu a realização de prova pericial e testemunhal para avaliar se os beirais e ombrelones estão em desacordo com as regras de permissão.

Razões finais do Lopana às fls. 1808/1820 e da Barraca Amendoeira às fls. 821/822.

Às fls. 1824/1824v., o Município de Maceió atravessou petição, onde esclareceu que ocorreu um incêndio na barraca explorada pela Honotur Hotelaria e Turismo do Nordeste Ltda., razão pela qual a mesma requereu administrativamente alvará para autorizar a recuperação da área. Nesse passo, o Município réu pediu a apreciação do pleito para permitir (ou não) a construção em tela.

É, em síntese, o relatório.

Fundamento e decido.

Das preliminares:

Inicialmente, afasto as preliminares arguidas nas contestações apresentadas pelas rés Itapuã (fls. 225/232), Camarão Pimenta (fls. 266/279) e nas alegações finais, pela demandada Imperador dos Camarões (fls. 805/807), ainda não apreciadas.

Alega a ré – Barraca Itapuã – que, em face de tramitar na 2ª. Vara desta Seção Judiciária a ação de nº 0002527-53.2010.4.05.8000, em que se discutiria os mesmos fundamentos desta ação, a demandada deveria ser excluída do pólo passivo da lide, em razão da conexão.

Não se sustenta tal alegação, até mesmo porque, além de existirem diversos outros pleitos a serem analisados na presente Ação Civil Pública, na ação que tramita na 2ª. Vara já fora proferida sentença, encontrando-se o feito no E.TRF da 5ª. Região em face de recurso.

Ainda em sede preliminar, a Barraca Itapuã aduziu que a competência para processar e julgar a ação é da Justiça Estadual, nos termos do art. 2º da Lei 7.347/85. Contudo, aos juízes federais compete processar e julgar causas em que a União for interessada no feito, consoante dispõe o art. 109, inc. I, da Constituição Federal. No caso dos autos, a União vem atuando efetivamente no processo, conforme petição de fls. 764/766, por exemplo. Assim sendo, não há que se falar em incompetência deste Juízo para apreciar a lide.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1923
d

Quanto ao cerceamento de defesa alegado pela ré Camarão Pimenta, a tese não deve prosperar, senão vejamos.

Embora os prazos sejam comuns aos réus, a ré Camarão Pimenta teve acesso aos autos e a todos os documentos do feito, não se sustentando sua alegação de cerceamento de defesa, até porque em nenhum momento lhe foi negada vista dos autos, tanto é que apresentou sua contestação.

De outra banda, o restaurante Imperador dos Camarões evidenciou que houve cerceamento de defesa, por supostamente não ter sido intimado regularmente do despacho de fls. 1664/1667, da produção de provas e do despacho de fls. 1712/1713.

Ao contrário do que foi afirmado, observa-se que os patronos do réu (Davi Beltrão Cavalcanti Portela e Alexandre Valença França, cf. procuração de fls. 1461) foram devidamente intimados de ambos os despachos acima. Com efeito, consoante Boletim 2014.000419 (certidão de publicação às fls. 1668), os advogados foram intimados do despacho de fls. 1664/1667. Também houve intimação dos patronos acerca do despacho de fls. 1712/1713, nos termos do Boletim 2015.000120 (certidão de publicação às fls. 1714). Tais afirmações são confirmadas através das publicações dos nomes dos advogados no Diário de Justiça, colacionadas a esta sentença.

Portanto, como os advogados foram regularmente intimados de todos os atos processuais, não há que se falar em cerceamento de defesa, máxime quando o réu – Imperador dos Camarões – teve oportunidade de se manifestar ao longo de toda a marcha processual. Nesse ponto, entendo que aqui se aplica a máxima de que ninguém pode se beneficiar de sua própria torpeza. Ou seja, se o réu deixou transcorrer os prazos para se manifestar nos autos, não pode, agora, buscar a renovação desses mesmos prazos, em evidente abuso de direito de defesa.

Afastadas as preliminares de cerceamento de defesa, e no que se refere às preliminares arguidas pelos demais réus, penso que todas já foram objeto de apreciação por este Juízo, conforme decisões proferidas às fls. 1664/1667, não remanescendo nenhuma outra a ser ainda apreciada, até porque, no caso concreto, em acréscimo aos argumentos já consignados na decisão referida, penso que não há a necessidade da realização de perícia, pois o próprio Tribunal Regional Federal da 5ª Região já decidiu que *“não é nula a sentença prolatada sem a realização de perícia, se o juiz tem, ao seu alcance, elementos suficientes para a formação de seu livre convencimento, principalmente quando existe, nos autos, documentação administrativa comprovando que a construção efetivamente se encontra em área de preservação ambiental, não tendo a parte apelante prejudicada trazido ao caderno processual elementos capazes de ilidir a presunção de*



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1924

1

legitimidade e veracidade dos atos administrativos" (APELREEX 200881000113731, Desembargador Federal Joaquim Lustosa Filho, TRF5 - Primeira Turma, DJE - Data::29/05/2014 - Página: 206).

Quanto ao ponto, especificamente em relação ao requerimento de produção de prova pericial feito pelo restaurante Imperador dos Camarões em suas razões finais, com a finalidade de se aferir a existência de descompasso da área ocupada e dos beirais e ombrelones com as normas de permissão, entendo que este pleito não merece prosperar. Explico.

É que os documentos colacionados aos autos pelo Município de Maceió, dotados de presunção de veracidade, são hábeis para demonstrar a regularidade ou não da área ocupada. De fato, o Município réu apontou às fls. 1680/1682 o excedente de 22,92 m² (vinte e dois e noventa e dois metros quadrados), inclusive trouxe o desenho da área do restaurante. Acerca da padronização dos beirais e ombrelones, o Município réu igualmente se manifestou às fls. 1694/1702, trazendo fotos do estabelecimento empresarial. Por conseguinte, a perícia requerida pelo réu Imperador dos Camarões é desnecessária, eis que os documentos juntados pelo Município são suficientes para apreciar a regularidade (ou não) da construção, bem como a adequação dos beirais e ombrelones do restaurante. Aliás, o art. 427 do CPC estabelece expressamente que o juiz poderá dispensar a prova pericial, quando as partes apresentarem sobre as questões de fato documentos elucidativos que entender suficientes. Com base nesse dispositivo e nos argumentos expostos, tenho que a dispensa da prova pericial se mostra justificada.

No mesmo sentido, reputo que a produção de prova testemunhal postulada pelo Imperador dos Camarões não se mostra útil, tendo em vista que a resolução do litígio envolve basicamente a análise de documentos. Além disso, o réu sequer demonstrou a necessidade desta prova, não indicando especificamente sua finalidade.

No que tange ao pedido do Município de fls. 824/824v, observo que o mesmo se confunde com o mérito, razão pela qual deixo para apreciá-lo em momento oportuno.

Passo, então, à análise do mérito.

E principio por dizer que a preocupação com a sistemática ambiental no Brasil ganhou seu ápice na Constituição Federal de 1988, trazendo o título DO MEIO AMBIENTE no art. 225. Mas o incentivo foi por causa da participação na 1ª grande



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1925

conferência sobre o meio ambiente, realizada em Estocolmo em 1972. Com isso, ficou evidente que proteger a natureza é respeitar a dignidade humana.

Um dos marcos de proteção à natureza, além da Constituição Federal de 1988, foi a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que estabeleceu a Política Nacional para o Meio Ambiente, com a instituição da polícia administrativa ambiental.

Entre as medidas adotadas está a exigência do estudo de impacto ambiental e o respectivo relatório (EIA/RIMA) para a obtenção de licenciamento em qualquer atividade modificadora do meio ambiente. Outro passo importante foi a edição da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, com a instituição da Ação Civil Pública, importante instrumento de preservação e proteção ambiental.

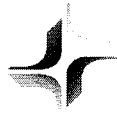
A proteção ao meio ambiente é imperativo constitucional inafastável, como provam as diversas disposições sobre o tema, a saber: art. 5º, incisos XXIII, LXXI, LXXIII; art. 20, incisos I à XI e parágrafos 1º e 2º; art. 21, incisos XIX, XX, XXIII, alíneas a, b, c, XXV; art. 22, incisos IV, XII e XXVI; art. 23, incisos I, II, III, IV, VI, VII, IX, XI; art. 24, incisos VI, VII, VIII; art. 43, parágrafo 2º, IV, e parágrafo 3º; art. 49, incisos XIV, XVI; art. 91, parágrafo 1º, inciso III; art. 129, inciso III; art. 170, inciso VI; art. 174, parágrafos 3º e 4º, art. 176 e parágrafos; art. 182 e parágrafos; art. 186; art. 200, incisos VII e VIII; art. 216, inciso V e parágrafos 1º, 3º e 4º; art. 225; art. 231; art. 232; e atos das disposições constitucionais transitórias, arts. 43, 44 e parágrafos.

Somente com o respeito à natureza é que se consagra a dignidade humana e se consegue o equilíbrio na preservação das futuras gerações que habitarão o planeta. Em consequência, as legislações infraconstitucionais se aperfeiçoaram à luz da Carta Magna, sendo que o regramento específico sobre o meio ambiente encontra-se inserido no art. 225 e seus parágrafos e incisos, que determina:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Da análise de tal dispositivo já se vê que "o meio ambiente ecologicamente equilibrado passou a ser um direito do povo"¹. E para assegurar este direito, incumbiu ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, daí ter Paulo de Bessa Antunes concluído que: "O que a

¹ MAGALHÃES, Juraci Perez. *A evolução do direito ambiental no Brasil*. São Paulo: Editora Oliveira Mendes, 1998, p. 59.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1926

h

Constituição fez foi criar uma categoria jurídica capaz de impor, a todos quantos se utilizem de recursos naturais, uma obrigação de zelo para com o meio ambiente"².

Em suma, o art. 225, da CF/88, prevê que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo este um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, com a obrigação do Poder Público e da coletividade de defender e preservar o bem ambiental, com o intuito de resguardar este direito às presentes e futuras gerações. E o Poder Judiciário, como um dos Poderes do Estado, tem a função proeminente de fazer valer este comando constitucional e também o dever fundamental de proteger o meio ambiente.

A função promocional do direito presente nas decisões do Poder Judiciário merece especial realce em matéria ambiental, tendo em vista a natureza pedagógica das decisões, as quais devem promover uma nova cultura ecológica conservacionista, estimulando ações concretas em prol do meio ambiente saudável.

Destaca Vladimir Passos de Freitas que *"o juiz tem um relevante papel em matéria ambiental: primeiro, por exercer um dos poderes da República em nome do povo e ter por obrigação defender e preservar o meio ambiente para presentes e futuras gerações (CF, arts. 1º, parágrafo único e art. 225, caput); segundo como intérprete das normas ambientais"*.³

E isso porque os problemas do direito do ambiente são altamente complexos e cada vez mais rodeados de incertezas. As fórmulas generalistas estabelecidas pela legislação para o meio ambiente nem sempre são adequadas para a solução da infinita quantidade de casos e situações existentes, especialmente considerando o conceito aberto e relativo do próprio meio ambiente⁴.

A dogmática processual tradicional construída apenas para resolver conflitos individuais, também não equaciona com eficácia as ofensas aos bens ambientais. Dentro deste contexto, o papel do Poder Judiciário é ainda mais importante na concretização do direito fundamental ao meio ambiente saudável e do dever fundamental de todos de protegê-lo.

² ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 7. ed. rev. ampl. e atualizada. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004, p. 68).

³ FREITAS, Vladimir Passos de (org.) **Direito ambiental em evolução**. Curitiba: Juruá, 1998, p. 29-30.

⁴ Pérez Luño cita a decisão nº 102/1995 do Tribunal Constitucional Espanhol, segundo a qual *El ambiente es concepto esencialmente antropocêntrico y relativo. No hay ni puede haber una idea abstracta, intemporal y utópica del medio, fuera del tiempo y del espacio. Es siempre una concepción concreta, perteneciente al hoy y operante aquí*". (LUÑO, Antonio Enrique Pérez, **Derechos Humanos, Estado de Derecho Y Constitucion**. 8ª ed. Madri: Tecnos, 2003, p. 492).



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1927

h

A busca irresponsável do progresso tem levado o homem a ser o inimigo número um da natureza, na medida em que é o maior protagonista de condutas ofensivas ao ambiente. Assim, é um compromisso de todos (e em especial do Poder Judiciário) mudar este paradigma individualista, desenvolvendo uma nova ética mais solidária, responsável e comprometida com o meio ambiente, patrimônio maior de toda a humanidade.

Para alcançar este desiderato a jurisdição deverá focar a análise na idéia de dever fundamental⁵, pois o meio ambiente, antes de ser um direito intergeracional, é um dever fundamental⁶, que impõe uma conduta ativa de todos os membros da sociedade organizada, em especial dos poderes públicos.

A construção de uma nova hermenêutica, focada na idéia de dever fundamental, trará um ganho em termos de efetividade à medida que a natureza difusa do ambiente não fragilizar a sua tutela, pois é muito mais importante identificar os responsáveis pelo descumprimento do dever fundamental do que os titulares de eventual direito subjetivo.

Na jurisdição focada na idéia de dever fundamental, merece destaque o papel do magistrado, e, em especial, a sua sensibilidade humana. Isso porque a decisão precisa ser responsável e, sempre que possível, ser também afinada com os reais anseios da sociedade a que serve.

A sociedade atual da revolução tecnológica e da intensificação do fenômeno da globalização é muito mais desafiadora para os juízes. Este quadro demonstra a grande responsabilidade que tem a magistratura para a construção de um mundo melhor, mais humano e igualitário e com mais oportunidades para todos.

Não por acaso, Piero Pajardi, magistrado italiano, defende que devemos criar um novo operador do direito, menos técnico e que saiba superar, integrar e completar a técnica com sensibilidade social e abundância de humanidade.

⁵ Os deveres fundamentais são as exigências constitucionais imprescindíveis para o alcance dos objetivos republicanos (art. 3 da CF/88). Além do dever fundamental de proteção ao ambiente, também são exemplos de deveres fundamentais: solidariedade, pagamento de tributos, respeito à função social da propriedade, cooperação no processo, dentre outros.

⁶ Sobre o tema dos deveres fundamentais é importante mencionar a obra de José Casalta Nabais, na qual este autor ressalta que: "*os deveres fundamentais constituem uma categoria constitucional própria, expressão imediata ou directa de valores e interesses comunitários diferentes e contrapostos aos valores e interesses individuais consubstanciados na figura dos direitos fundamentais*". (NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**. Coimbra (PT): Almedina, 2004, p. 39-40).



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1928

A importância da sensibilidade social do julgador também é destacada por José Eduardo Faria, o qual é enfático ao afirmar que, na resolução de conflitos sociais, o juiz deve atuar como um 'arquiteto social', modificando as concepções discriminatórias da ordem jurídica vigente, valendo-se de suas sentenças como instrumentos, que auxiliem os grupos e as classes subalternas a se constituírem efetivamente como 'sujeitos coletivos de direito'.⁷

É concretizando os direitos fundamentais (e, em especial, o direito de todos ao meio ambiente protegido), que o magistrado estará legitimando a sua atuação diante da sociedade.

Como pacificador social, deve o magistrado incentivar com responsabilidade a conciliação, valorizando fórmulas e critérios eleitos pelos próprios litigantes para colocar fim ao litígio, ainda que tenha que utilizar procedimentos não previstos pelo legislador processual, como audiências públicas, com a participação de representantes de associações, autoridades públicas, dentre outros, mesmo que não estejam formalmente incluídos na relação processual.

Nesse diapasão, José Renato Nalini aduz que o juiz do futuro deve adotar uma via judiciária mais flexível, menos dogmática e impositiva⁸, até porque a diversidade de configuração dos novos direitos exige uma nova dogmática processual para sua adequada tutela. Não é possível solucionar de maneira eficaz os conflitos envolvendo interesses difusos e coletivos com os instrumentos jurídicos construídos para a tutela judicial dos direitos interindividuais.

As ações constitucionais utilizadas na proteção do meio ambiente perdem a sua efetividade em função da teimosia dos operadores do direito em aplicar as concepções clássicas do processo tradicional às lides coletivas, fato este que empobrece a sua eficácia e diminui a potencialidade destes importantes instrumentos de tutela dos novos direitos.

A superação dos obstáculos à efetividade das ações constitucionais depende da mudança da mentalidade dos operadores do direito. Os institutos processuais devem sempre ser entendidos/interpretados à luz da Constituição Federal.

⁷ FARIA, José Eduardo. **Justiça e Conflito. Os juízes em face dos novos movimentos sociais.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2º ed. rev. e ampliada. 1992, p. 112.

⁸ NALINI, José Renato. **O futuro das profissões jurídicas.** São Paulo: Oliveira Mendes, 1ª ed. 1998, p. 95.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1929

Os direitos difusos exigem uma interpretação mais flexível acerca de institutos como: legitimidade, coisa julgada, adstrição ou congruência da sentença com os pedidos, inércia, verdade real e outros dogmas do processo tradicional arquitetado para a solução dos conflitos individuais.

A legitimidade tanto ativa como passiva deve ser vista numa perspectiva ampliada. A coisa julgada deve ter efeitos *erga omnes*. O juiz deve julgar além do pedido quando outras medidas forem necessárias para a plena proteção do meio ambiente e não pode ser um mero expectador inerte do desenrolar do processo, deve antes assumir uma postura ativa na busca da verdade suficiente e da plena realização da justiça.

Conforme destaca Vladimir Passos de Freitas: *“o juiz não deve ser o espectador apático dos fatos que lhe são submetidos. Ao contrário, deve acompanhar a prova e avaliá-la tendo em vista o interesse coletivo na busca da verdade. Esse interesse, por ser público e genérico, sobrepõe-se aos casos em que a ofensa seja individual. Se for necessário, deve dirigir-se ao local da demanda, ver, ouvir, inteirar-se dos fatos”*.⁹

Na tutela ambiental não precisa o juiz buscar a verdade material, tendo em vista que esta é por demais utópica e inatingível, mas deverá, sim, lutar por uma verdade ideal, suficiente, especialmente em sede de cognição sumária, quando é instado a prestar a tutela de urgência. As inevitáveis crises de incertezas na avaliação da prova devem sempre colocar o risco do lado oposto ao meio ambiente.¹⁰

A utilização adequada e eficaz das ações constitucionais, com a superação dos conceitos e dogmas da processualística clássica, antes até de grandes reformas legislativas, depende principalmente da conscientização dos operadores jurídicos, para que o tão almejado acesso à justiça seja um ideal ao alcance de todos os cidadãos, daí porque um dos princípios ambientais mais importantes é o **Princípio da Participação**, segundo o qual os cidadãos devem participar dos procedimentos e das decisões ambientais, não apenas por serem os destinatários diretos destas, mas também pelo compromisso que todos devem ter para com a defesa e a proteção do meio ambiente.

⁹ Ob. cit., p. 30.

¹⁰ Conforme Luhmann: *“a concepção clássica do procedimento como busca da verdade substitui o conceito absoluto de verdade por um conceito relativo, que tranquiliza o espírito. A convicção da autenticidade das decisões deveria ser divulgada pelo alcance duma verdade e justiça em que realmente se acredita. Nenhum sistema político pode, pois, fazer depender a sua estabilidade de atingir objetivos tão exagerados e ninguém está em situação de criar convicções para todos os termos atuais de decisão”* (LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo Procedimento**. Tradução de Maria da Conceição, Brasília: UNB, 1980, p. 32-33).



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1930

✓

Com efeito, a participação dos cidadãos nos procedimentos é fundamental para que tenham a plena convicção de que no processo tudo acontece pelo esforço sério, justo e intenso na investigação da verdade e na busca da justiça, para que tenham certeza que a ajuda das instituições, em especial do Poder Judiciário, repercutirá positivamente na proteção dos seus direitos.

O devido processo legal substancial aplicado ao meio ambiente deve ser construído a partir da concretização dos direitos e garantias fundamentais e da participação dos cidadãos nos procedimentos administrativos e judiciais.

Preciosa, portanto, é a lição de Cândido Dinamarco sobre a efetividade do processo e a importância da sua democratização, quando leciona que "*processo efetivo é aquele apto a cumprir não apenas a sua função jurídica, de realizar o direito, como também a sua função social, de eliminar insatisfações com a justiça e servir como meio de educação para o exercício e o respeito aos direitos, e, ainda, a sua função política, de servir, precisamente, de canal para a participação do cidadão comum nos destinos da sociedade*".¹¹

Assim, ciente de que, em matéria ambiental, um dos principais problemas da teoria do direito na atualidade é a falta de uma racionalidade prática, pois existe uma distância abissal entre o discurso teórico e as práticas que são implementadas – daí a necessidade de adoção de medidas mais efetivas que contribuam, realmente, para a higidez ambiental –, e certo de que a prestação jurisdicional também possui um caráter pedagógico, pois deve servir como forma de educação e conscientização ecológica, indispensáveis à esmerada preservação do meio ambiente, passo a analisar as questões profligadas nesta ACP.

E como o *thema decidendum* passa pela necessidade (ou não) de se interferir no projeto de reurbanização da orla marítima, efetuado pelo Município de Maceió, bem como pela eventual demolição de edificações irregularmente construídas em área de uso comum do povo (praia), é importante, de logo, **distinguir as concepções de preservação e de conservação ambiental**, conforme abordado por Antônio Diegues¹².

A preservação ambiental é uma concepção que tem predominado no debate ambiental, que entende preservação referenciando-se na existência de uma natureza intocada, sem a presença humana. Por outro lado, a concepção de conservação ambiental pressupõe a possibilidade do uso da natureza num horizonte

¹¹ DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. São Paulo: RT, 1987, p. 379.

¹² DIEGUES, Antonio Carlos. *O mito da natureza intocada*. São Paulo: Hucitec, 1996.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1931

de sustentabilidade, na qual a conservação inclui a presença humana em convivência com a natureza.

Com isso, quero dizer que as concepções de natureza, cultura, desenvolvimento e sustentabilidade estão interligadas enquanto totalidade. A partir dessa interligação, existem possibilidades para convivência entre natureza/ambiente “protegido/conservado” e seres humanos. Então, surge a necessidade de se ter atenção redobrada a esses conceitos para que não se caia no alarde geral de que uma determinada área, por já estar bastante antropizada¹³, urbanizada e ocupada, pode ser degradada e explorada sem critérios.

Em particular, destaque-se que os discursos políticos e projetos de desenvolvimento da região costeira e da atividade turística nem sempre vêm como avanço e/ou trazem redenção para a degradação ambiental. Isso porque, na maioria das vezes, a construção de empreendimentos imobiliários, turísticos ou comerciais são fruto de nossa história de imposição do modelo desenvolvimentista, inserido no contexto de mercantilização da natureza. Tal modelo se utiliza do discurso de proteção ambiental como um aspecto da modernização da região, desconsiderando completamente o princípio preconizado em nossa Carta Magna de que todo desenvolvimento há de ser sustentável.

Aliás, os resultados práticos do desenvolvimento a partir dessa concepção são (infelizmente) empreendimentos que afirmam incrementar o turismo e trazer progresso, lazer, saneamento e garantir o verde-mercadoria e a qualidade de vida para a população, quando, na prática, só beneficia uns poucos e seletos cidadãos (geralmente os mais abastados). Há, assim, um *jogo de escalas* no processo de degradação que não é percebido.¹⁴

Em outras palavras, não se pode permitir a compra, degradação ou ocupação das restingas, das dunas, dos mangues, dos cômodos da lagoa e do mar, das praias e, por conseguinte, de tudo que estaria dentro da faixa de área de proteção e de preservação ambiental só com base no argumento de que se estará protegendo a natureza e fortalecendo a vocação turística do Município de Maceió, sob pena de se

¹³ Uma área pode ser classificada como antropizada mesmo que pareça natural, tais como pastagens que foram desmatadas por seres humanos. Pode ser difícil determinar o quanto um determinado local foi antropizado no caso da urbanização, pois para isso é preciso ser capaz de estimar o estado da paisagem antes da ação humana <http://en.wikipedia.org/wiki/Anthropization>.

¹⁴ LACOSTE, Yves. *A Geografia – isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra*. Campinas: Papirus, 1993.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1932

u

alterar as nossas praias, as restingas, as dunas e mangues (além das APPs em geral) e de causar degradação ambiental em escala que não permitirá mais a resiliência ambiental¹⁵ e muito menos o uso sustentável.

O remanejamento de terras, a construção de muros de contenção/proteção contra as ondas do mar, de empreendimentos imobiliários, turísticos ou mesmo de obras sanitárias, comerciais ou de lazer, ainda que destinados ao aperfeiçoamento da infraestrutura para melhor atendimento à população ou ao turismo da zona costeira (barracas, calçadões, ciclovias, sanitários públicos etc.), nas áreas de praias ou em locais que contêm restingas, mangues e dunas, se inevitáveis, devem ser feitos com critérios bem rígidos, com os estudos completos, qualificados e pormenorizados dos impactos ambientais, sobretudo em face do Princípio da Precaução, que é: *"A garantia contra os riscos potenciais que, de acordo com o estado atual do conhecimento, não podem ser ainda identificados. Este Princípio afirma que a ausência da certeza científica formal, a existência de um risco de um dano sério ou irreversível requer a implementação de medidas que possam prevenir este dano"*.¹⁶

Essa precaução, contudo, não tem sido observada pela edilidade, pelos permissionários, pelos moradores da zona costeira e nem tampouco pelos ocupantes e comerciantes dos espaços públicos da orla de Maceió, sendo (infelizmente) constantes as ocupações, as construções irregulares e os despejos clandestinos de lixo e de água servida (esgoto) na orla marítima de Maceió, sobretudo na área de praia, fato que causa sérios prejuízos ao meio ambiente e, por isso mesmo, merece reproche de todos.

Ora, como já se viu alhures, é inequívoco que o meio ambiente é valor de índole constitucional (artigo 225 da Carta Magna) e merece proteção do Judiciário, razão pela qual as condutas que causem danos ambientais merecem ser evitadas e corrigidas, máxime quando tais condutas atingem as praias marítimas, os terrenos de marinha e seus acrescidos.

A Constituição Federal estipula que são bens da União as praias marítimas (art. 20, inciso IV), bem como os terrenos de marinha e seus acrescidos (art. 20, inciso VII).

¹⁵ Resiliência ambiental é a capacidade de um sistema restabelecer o equilíbrio após este ter sido rompido por um certo distúrbio, o que está ligado à capacidade de recuperação relacionada à capacidade de auto-organização do sistema e manutenção da mesma estrutura e funções através do tempo (cf. ODUM, Eugene. *Ecologia*. Rio de Janeiro: Interamericana, 1985).

¹⁶ Conforme definição dada em 14 de julho de 1992, na Conferência RIO 92.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1933
u

As praias, reza o art. 10 da Lei de Gerenciamento Costeiro, de nº 7.661/88, conceituam-se como *"bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos considerados de interesse de segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica"*.

Nesse passo, e até mesmo porque não é ponto controvertido neste feito, vê-se que grande parte da área em questão se enquadra como área de praia, ou seja, da *"área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida de faixa subseqüente de material detrítico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde começa um outro ecossistema"* (art. 10, § 3º, da Lei nº 7.661, de 16.5.1988).

Em comum com as praias, além de pertencerem constitucionalmente à propriedade da União, os terrenos de marinha classificam-se como bens públicos de uso comum do povo. Com isso, equiparam-se às praias na diretriz finalística de servirem primacialmente ao interesse público e de serem óbices constitucionais decisivos a qualquer possibilidade, mesmo tendencial, de direito de propriedade ou ampla disposição por parte de particulares.

Atualmente, a preocupação estatal primordial é a preservação do próprio meio ambiente característico da praia. Reproduzo nesse sentido as lúcidas palavras de Paulo Affonso Leme Machado:

"Atualmente, de um lado, com o avanço das ciências da natureza e, de outro lado, com o povoamento intenso e desordenado do litoral, as áreas de terreno de marinha necessitam desempenhar funções públicas de proteção da natureza. Essas funções constituem dever do Poder Público, máxime na zona costeira (art. 225, § 1º e 4º, da CF)".¹⁷

O objetivo constitucional de impedir a ocupação que represente algum risco, mesmo potencial, à indenidade ambiental das praias, já tem o condão de, segundo a melhor doutrina, impedir a concessão de aforamento de terrenos de marinha que, considerados sob a estrita ótica legal, sejam em tese aforáveis.

Deve-se ressaltar, mais, que a existência de licenças de localização concedidas por município para algumas barracas e pontos comerciais não substitui a necessária autorização da União para a ocupação do bem público em perspectiva, nos moldes delineados na Lei n.º 9.636/1998, com as alterações implementadas pela Lei n.º 11.481/2007, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação

¹⁷ **Direito Ambiental Brasileiro**, 11ª edição, p. 133.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1934
✓

de bens imóveis de domínio da União, ao qual veda, em seu art. 9º, II, a inscrição das ocupações que tenham o condão de comprometer a integridade de áreas de bem comum do povo ou necessárias à preservação de ecossistemas naturais, nestes termos:

Art. 9º. É vedada a inscrição de ocupações que: I) ocorreram após 27 de abril de 2006; (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007); II) estejam concorrendo ou tenham concorrido para comprometer a integridade das áreas de uso comum do povo, de segurança nacional, de preservação ambiental ou necessárias à preservação dos ecossistemas naturais e de implantação de programas ou ações de regularização fundiária de interesse social ou habitacionais das reservas indígenas, das áreas ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos, das vias federais de comunicação e das áreas reservadas para construção de hidrelétricas ou congêneres, ressalvados os casos especiais autorizados na forma da lei. (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007).

Ademais, o fato de o Projeto de Reurbanização das Praias de Maceió e/ou de algumas obras em espaço público de uso comum do povo estarem licenciadas e devidamente autorizadas pela administração pública municipal não exime a responsabilidade da própria edilidade e dos permissionários dos espaços públicos (onde estão situadas as Barracas, os Restaurantes, os Quiosques e os Mixes) de recuperar, indenizar e prevenir os danos ambientais que sua atividade empresarial causa.

Não obstante este Juízo seja sensível à situação de alguns comerciantes, pescadores, vendedores ambulantes ou ocupantes de barracas, quiosques e mixes, os quais provavelmente retiram da exploração de tais áreas o seu sustento, e embora reconheça pertencer a todos o direito ao trabalho e à livre iniciativa, conforme afirmaram alguns réus em suas contestações, a verdade é que não se pode utilizar tal argumento para se permitir que o trabalho seja exercido de maneira irregular, ainda mais quando se conhece as consequências drásticas que tal “trabalho” pode trazer para o meio ambiente, principalmente porque, como já explicitado anteriormente, não é possível a edificação em área de praia ou a ocupação indevida da mesma, eis que tal fato afronta diretamente as disposições expressas em nossa legislação ambiental.

De mais a mais, a Constituição Federal foi clara em seu artigo 170, VI, quando inseriu, como condição para o desenvolvimento de qualquer atividade econômica, o respeito ao meio ambiente (que é protegido, em detalhes, pelo artigo 225 da Carta Magna). Trata-se, em última análise, da imposição constitucional no sentido de que a atividade econômica se realize de maneira ambientalmente auto-sustentável, portanto, livre das externalidades deletérias ao meio ambiente. Neste mesmo sentido é o entendimento do TRF5:



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1935

[...] 4. *A despeito da intensa atividade turística desenvolvida na área e correlata atividade econômica cultivada pelas famílias dos réus e de terceiros mencionados na inicial, incertos, não sabidos, mas potencialmente interessados na demanda, a ponderação de princípios constitucionais, no caso, impõe a proteção irrestrita ao meio ambiente, nos termos do art. 225 da Constituição da República de 1988.* 5. *Remessa oficial improvida.* (REO 200382000100327, Desembargador Federal Manoel Erhardt, TRF5 - Primeira Turma, DJE - Data: 01/09/2011 - Página: 95.).

O legislador constituinte, ao inserir na nossa Carta Magna um capítulo específico para tratar do meio ambiente, não o fez por acaso, sendo clara a sua intenção em assegurar o direito às futuras gerações de poderem usufruir de um meio ambiente equilibrado, capaz de propiciar-lhes uma sadia qualidade de vida. E digo mais: manter o equilíbrio ambiental não é apenas uma forma de garantir que as futuras gerações possam usufruir dos recursos ambientais, mas se trata de garantir a possibilidade de que tais gerações possam surgir. Portanto, conservar o meio ambiente é uma das formas de garantir o próprio direito da existência humana.

Note-se, mais, que, como se verá a seguir, para a jurisprudência pacífica do Colendo TRF da 5ª Região, a mera instalação de estabelecimento comercial na área da praia, sem outras considerações, além de constituir invasão indevida e infração ambiental permanente, já gera por si a presunção de apropriação irregular (e insanável) por parte de particulares de bem de uso comum do povo, fato que já autoriza a demolição da obra.

Ínsita à ilicitude desta ocupação está também a degradação da praia com atividade que seu delicado equilíbrio natural não suporta, dada a falta/deficiência de saneamento básico e/ou a irregularidade no tratamento dos esgotos e águas servidas, fatos que constituem infrações ambientais, que devem ser impedidas, nos termos dos seguintes precedentes:

(...) 4. A ocupação de terrenos de marinha, como também de área de praia, ainda que de boa-fé, por se cuidar de bens imóveis da União, não pode ser feita de maneira desmedida e à revelia dos órgãos federais de controle e fiscalização. A cessão de uso desses bens pelo Ente Federal a um particular depende de uma série de requisitos, entre eles a prévia autorização da Administração no processo de ocupação do solo ou de construção nesta referida área razão pela qual não existe, no caso, vício de legalidade no ato do MPF em buscar a reintegração e demolição das construções irregulares na areia da



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1936

Praia do Cumbuco/CE. 5. (...) Ademais, consistindo tal localização área de preservação permanente, é vedada a realização de construção que impeça o livre acesso a tal área. (APELREEX 200881000113731, Desembargador Federal Joaquim Lustosa Filho, TRF5 - Primeira Turma, DJE - Data: 29/05/2014 - Página::206).

(...) 2. Construção de imóvel e exploração de comércio em área de praia. Barraca que explora atividade de restaurante e bar em área de praia, terreno de marinha, o que constitui ocupação indevida de área de uso comum do povo, insuscetível de regularização. 3. A manutenção da ocupação irregular constitui infração ambiental permanente, que justifica a atuação recente da fiscalização ambiental. 4. Dano presumido pela ocupação de área de preservação permanente e de praia, o que, por sua vez, tem como consequência, a fim de se restaurar a legalidade, a demolição das construções. Apelação não provida. (AC 00123885420104058100, Desembargador Federal Élio Wanderley de Siqueira Filho, TRF5 - Terceira Turma, DJE - Data::27/09/2013 - Página::280.)

De tudo que foi dito até agora já se vê que também não há que se falar em colisão de direitos fundamentais, principalmente quando, *in casu*, em hipótese alguma se está cerceando o direito dos réus (comerciantes e permissionários) ao trabalho ou à livre iniciativa, pois, aqui, a única preocupação é que tais direitos sejam exercitados de forma ordenada, em outro ambiente (que não o da área de praia), até mesmo para não causar agressões ao meio ambiente, que traz grandes prejuízos para toda a população.

Prosseguindo na análise do caso concreto, oportuno é relembrar que, no afã de assegurar a efetividade do direito fundamental à higidez ambiental, a Constituição, no inciso III, do § 1º, do multicitado art. 225, incumbiu ao Poder Público definir espaços territoriais, bem assim os componentes que mereçam a especial proteção, com vistas ao equilíbrio ambiental.

Nesse passo, existem na legislação ambiental 04 (quatro) categorias de espaços protegidos¹⁸, a saber: **Áreas de Proteção Especial, Áreas de Preservação Permanente, Unidades de Conservação e Reserva Legal.**

Quanto às Áreas de Preservação Permanente, o Código Florestal, instituído pela Lei nº 12.651, de 25.02.2012, estabelece como tais, entre outras, as áreas de bordas dos tabuleiros e das restingas.

¹⁸ MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. Rio de Janeiro: RT, p. 234.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1937

Essa mesma Lei nº 12.651/12, que revogou a Lei nº. 4.771, de 15.09.1965 (Código Florestal), em seu artigo 3º, II, define que a Área de Preservação Permanente (APP) é a área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

Ainda segundo a Lei nº 12.651/12, art. 3º, XVI, **restinga** é o depósito arenoso paralelo à linha da costa, de forma geralmente alongada, produzido por processos de sedimentação, onde se encontram diferentes comunidades que recebem influência marinha, com cobertura vegetal em mosaico, encontrada em praias, cordões arenosos, dunas e depressões, apresentando, de acordo com o estágio sucessional, estrato herbáceo, arbustivo e arbóreo, este último mais interiorizado.

A multicitada lei afirma ainda, em seu art. 4º, VI, que são consideradas como Áreas de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, as restingas fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues.

O art. 4º, VI, da Lei 12.651/12, ao elencar a restinga como área de preservação permanente, repetiu o texto do antigo Código Florestal (art. 2º, "f", da Lei 4.771/65). Contudo, diferentemente da lei revogada, o novo Código Florestal apresentou o conceito de restinga "para o efeito da lei". Houve, então, impropriedade na mera repetição do texto da lei revogada, ao dispor restritivamente que somente a restinga "fixadora de dunas ou estabilizadora de mangues" seria protegida como APP.

E isso porque a lei nova aprimorou o objeto da proteção, ao dispor que a restinga é encontrada não somente nas dunas, mas também em praias, cordões arenosos e depressões.

Assim, a interpretação conjunta do art. 3º, XVI e art. 4º, VI, ambos da Lei 12.651/12, leva à conclusão de que não somente as restingas fixadoras de dunas são APP, mas também aquelas presentes nas praias, cordões arenosos e depressões, razão pela qual, e até mesmo pela própria inspeção judicial realizada na área objeto desta ACP (cf. fls. 984/1001), não tenho dúvidas de que as poucas (infelizmente) vegetações ainda existentes na área inspecionada se inserem dentro do conceito de APP, daí a necessidade de sua conservação.

Ademais, ainda que se admita o entendimento restrito de que somente a restinga fixadora de duna (e a estabilizadora de mangue) é erigida como APP, ainda assim compreendo que a vegetação de restinga ainda existente em algumas poucas



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1938

partes da área objeto da lide há de ser conservada, devendo inclusive ser restaurada a que foi suprimida indevidamente, até porque a inspeção judicial detectou que, até mesmo em alguns trechos da área analisada, a vegetação existente no local funciona, sim, como fixadora de dunas¹⁹, o que indica uma possível relação desse biótipo como barreira de sedimentos, o que evita o descobrimento ou redução das camadas superiores das dunas e dos cordões arenosos pela ação dos ventos.

E não se diga que não existem dunas em alguns trechos de praia da zona costeira de Alagoas, mas sim "depósitos arenosos", o que afastaria a configuração de APP. É que embora o Projeto Radam Brasil, que foi elaborado nos anos 80 e fez classificação científica internacional da vegetação brasileira²⁰, tenha realmente feito referência ao fato de que em muitas partes do litoral brasileiro não há duna porque não há movimentação eólica e que a deposição de sedimentos em grande parte do litoral nordestino é majoritariamente de marinha, sendo as formações arenosas conhecidas como "depósitos arenosos marinhos", o mesmo relatório faz a observação de que *"a vegetação encontrada é fixadora desses depósitos e que a mesma vegetação por vezes é também fixadora das dunas, até porque a classificação Radam para algumas partes do litoral nordestino é a de "tabuleiros litorâneos", que são formações relativamente recentes do ponto de vista geológico, recoberta por areia inconsolidada (frouxas, soltas), o que significa dizer que precisa da vegetação para se estabilizar, esclarecendo ainda que no litoral nordestino há desde a vegetação que fixa os cordões arenosos até a restinga alta arbórea. Em resumo, a vegetação existente em muitas das praias nordestinas (Praia do Bessa, na Paraíba, por exemplo) é fixadora de depósitos arenosos marinhos"*.

Essa conclusão pode ser encontrada no estudo **"Erosão e progradação do litoral Brasileiro: Paraíba"**, do Ministério do Meio Ambiente, que é apontado como um atlas do litoral e mostra que os Estados enfrentam situações bem distintas, causadas não só pela ação natural do tempo, mas principalmente pelas interferências do homem com a mudança do curso dos rios e com as construções à beira-mar.

Nessa mesma obra, ao abordarem a Bacia-Sedimentar Sergipe-Alagoas, os Professores da Universidade Federal de Pernambuco (Tereza Cristina Medeiros de

¹⁹ E tanto isso é verdade que é possível notar que algumas obras decorrentes do projeto de reurbanização ficam constantemente cobertas por areia da praia (cf. fls. 11, 14 e 19), além dos resquícios de vegetação típica de restingas (cf. fls. 13 e 14). Ademais, basta haver um vento mais forte para a areia da praia cobrir completamente as calçadas e as ruas existentes nas áreas adjacentes ao longo da linha da praia, perto do mar, fato inclusive já detectado em 2005, quando o perito do IBAMA esclareceu que *"(.) em face da destruição da vegetação, é evidente a fuga deste sedimento (areia) pelos ventos para as vias e logradouros públicos"*.

²⁰ Projeto RADAM. Programa de Integração Nacional. Rio de Janeiro. 1984. Ministério das Minas e Energia.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1939

Araújo, José Carlos Sicoli Seoane e Valdir do Amaral Vaz Manso) e da Universidade Federal de Alagoas (Rochana Campos de Andrade Lima Santos) esclarecem que: *"a geomorfologia é bem definida por duas unidades: os tabuleiros e a planície costeira. A planície costeira é caracterizada pelo acúmulo de sedimentos praias e flúvio-lagunares, onde há o desenvolvimento de feições acumulativas, tais como campos de dunas e restingas, feições estas que, associadas às rias, favorecem a proliferação de manguesais"*.²¹

Esses mesmos professores²², ao tratarem da tipologia das praias alagoanas do Setor Central, cuidaram de observar que:

Na região de Maceió, as praias localizadas entre o porto e o inlet estão livres de processos erosivos, apresentando uma largura relativamente regular, estando em processo de engordamento em alguns trechos (Lima, 1998). A construção do porto de Maceió acarretou acumulação de sedimentos na praia adjacente e erosão na enseada da Pajuçara. Atualmente, esta praia está sujeita a processo de erosão, resultante do barramento do transporte de sedimentos após as diversas ampliações do porto de Maceió, agravando-se ainda mais com a crescente urbanização, onde o calçadão e bares passaram a ocupar a berma, o que tem levado a constantes obras de contenção.

O trecho norte deste setor é caracterizado por indícios de erosão, apresentando praias dissipativas, semi-protegidas da ação direta das ondas pela presença de extensas áreas de recifes na plataforma interna.

Por sua vez, o atlas do litoral brasileiro referido conclui que *"a costa do Estado de Alagoas caracteriza-se por grande desenvolvimento de estuários e manguezais, plataforma continental estreita, coberta por sedimentos carbonáticos e com grande desenvolvimento de recifes. Tal configuração, aliada ao fraco fornecimento de sedimentos pelos rios, confere a esta costa uma alta vulnerabilidade"*.²³

Em outras palavras, a presença de falésias vivas e de rochas mesozóicas da Bacia Alagoas, somadas à quase ausência de planícies e as ocupações do homem ao litoral, são responsáveis pelos graves problemas ambientais relacionados à erosão marinha que atinge as praias do Estado.

E tanto isso é verdade que os estudiosos sobre o tema afirmam que, em Alagoas, a erosão causa "graves problemas ambientais" e o Estado é classificado

²¹ Erosão e Progradação do Litoral Brasileiro: Alagoas. Ob. cit., p. 199.

²² Ob. cit., p. 207.

²³ Idem, ibidem. Grifos nossos.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1940

9

como de “alta vulnerabilidade”, por conta de sua geografia propícia ao avanço do mar, somada a interferências humanas. “A erosão marinha é mais evidenciada nos setores norte e central, sendo estes os mais ocupados e urbanizados do litoral alagoano”²⁴. Em agosto/2014²⁵, vários pontos da orla alagoana foram danificados por uma das maiores ressacas do mar, que destruiu barracas em praias turísticas, como da Sereia, no litoral norte, e alguns muros de casas residenciais, na Barra de São Miguel, além de uma área de calçada, pequenas edificações e até mesmo parte de algumas barracas nas praias de Maceió²⁶.

Apesar dessas importantes conclusões sobre a erosão de nosso litoral (que será melhor estudada a seguir) e a sua ocupação desordenada e irresponsável, que está a merecer mais atenção de todos²⁷, o fato é que, em relação à natureza das dunas que são revestidas da qualidade de APP, a questão perdeu relevância, porquanto o novo Código Florestal protege os depósitos arenosos paralelos, recobertos por vegetação, encontradas em praias, cordões arenosos, dunas e depressões.

Sejam dunas, sejam depósitos arenosos marinhos, reputo que assiste razão ao MPF ao ajuizar ação civil pública para tentar preservar os trechos da orla marítima de Maceió, até mesmo porque a União Federal e, sobretudo, a comunidade que reside

²⁴ Dieter Muehe (org.) *Erosão e Progradação do Litoral Brasileiro: Alagoas*. Brasília: MMA, 2006, p. 211.

²⁵ Vide notícias em vários jornais alagoanos e do Brasil. A título de exemplo, o Jornal Gazeta de Alagoas, em sua página A-17, no dia 01.11.2015, noticiou que casas e prédios públicos sofreram danos estruturais pela erosão provocada pelo avanço do mar (Matéria: “Ressaca do mar causa destruição”).

²⁶ A preocupação foi tanta que levou os técnicos do Instituto do Meio Ambiente de Alagoas (IMA-AL) a efetuar uma vistoria da costa alagoana onde há erosão, tendo inclusive solicitado a ajuda de técnicos da Bahia na busca de soluções que impeçam os danos provocados pela erosão marinha, cf. noticiado no Jornal Gazeta de Alagoas do dia 15.08.2015, pág. A-15 (Matéria: “IMA vistoria costa onde há erosão”).

²⁷ Sobre o assunto, vide o excelente artigo da Professora do Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo, Célia Regina de Gouveia Souza, “A Erosão Costeira e os Desafios da Gestão Costeira no Brasil”, na *Revista da Gestão Costeira Integrada*. 9(1): 17-37 (2009), onde a renomada pesquisadora da USP conclui que: “Em relação às praias e à erosão costeira existente, de forma geral são ainda embrionárias as diretrizes para atuação do poder público, no que tange à mitigação do problema ou ao estabelecimento de normas claras sobre intervenções antrópicas na linha de costa. As políticas de planejamento e ordenamento territorial pouco têm incorporado os conhecimentos técnico-científicos disponíveis sobre as praias e a erosão costeira. Disso resulta, muitas vezes, no desperdício de recursos públicos com obras de engenharia costeira que acabam não cumprindo seu papel, acelerando a erosão ou transferindo-a para outros pontos da costa, e aumentando o risco e a vulnerabilidade de pessoas e bens ao processo.” (Ob. cit., p. 35, grifos nossos).



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1941

e trabalha na área costeira de nossa cidade, precisa se proteger contra a crescente devastação e ocupações indevidas dos terrenos costeiros, não só para a preservação das nossas belezas naturais e de algumas comunidades tradicionais - que ainda vivem (e sobrevivem) do mar -, como também, e principalmente, para a restauração da balneabilidade e da beleza de nossas praias e para a própria proteção do nosso litoral quanto ao avanço do mar, que é causado principalmente pelas ocupações e construções irregulares e desordenadas constatadas nos terrenos do litoral.

De mais a mais, não é preciso ser *expert* para saber que as construções das barracas vergastadas pelo MPF (e elencadas às fls. 180/181 e 1041) se situam em área de praia e marginal à praia²⁸, tendo a inspeção judicial detectado que algumas barracas e algumas obras do município (parte de calçada, muros de contenção, etc.) *ocupam área de praia e/ou imediata do pós-praia, formada por cordões dunares, depósitos arenosos e vegetação remanescente de restinga fixadora de dunas.*

Destarte, não tenho dúvidas de que a área especificada na proemial é também de preservação permanente, que, segundo a Lei 12.651, de 25.02.2012, não deve ser suprimida, a não ser em caso de utilidade pública.

Com efeito, dispõe a Lei nº 12.651/12 que:

Art. 7º - A vegetação situada em Área de Preservação Permanente deverá ser mantida pelo proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.

§ 1º - Tendo ocorrido supressão de vegetação situada em Área de Preservação Permanente, o proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título é obrigado a promover a recomposição da vegetação, ressalvados os usos autorizados previstos nesta Lei.

(...)

²⁸ Art. 10 da Lei nº 7661/88: As praias são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos considerados de interesse de segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica. (...) § 3º. Entende-se por praia a área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material detrítico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde comece um outro ecossistema.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1942

Art. 8º - A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei.

§ 1º - A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e restingas somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública.

Para os efeitos da nº Lei 12.651, de 25.02.2012, entende-se por utilidade pública:

- a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;*
- b) as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios, saneamento, gestão de resíduos, energia, telecomunicações, radiodifusão, instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais, bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho;*
- c) atividades e obras de defesa civil;*
- d) atividades que comprovadamente proporcionem melhorias na proteção das funções ambientais referidas no inciso II deste artigo;*
- e) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal;*

Dos itens classificáveis como de utilidade pública, já se vê que, por óbvio, a ocupação desordenada, as construções irregulares e os despejos de água servida no mar, detectados na inspeção judicial, não se enquadram nas exceções previstas nas alíneas "a", "b", "c" e "e".

Poder-se-ia, então, até pensar que o projeto de reurbanização da orla marítima estaria enquadrado na alínea "d", mas os argumentos até aqui expostos já demonstram que a implantação de todas as construções vergastadas pelo MPF (e pretendidas pela edilidade) no Projeto de Revitalização da Orla de Maceió, da forma como originária e monocraticamente concebida e implantada pela edilidade, ainda que aprovada por seu órgão ambiental (SEMPMA), vem causando muitos impactos



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1943

negativos ao meio ambiente (como a supressão cada vez maior da área de praia e da vegetação de restinga, das áreas fixadoras das dunas ou de planícies e tabuleiros litorâneos, etc.), fatos que, aliados ao indevido despejo de esgoto, comprometem a beleza e balneabilidade de nossas praias, daí porque tais fatos, em atenção ao princípio da precaução/prevenção, não de ser sopesados para que não se permita a degradação ambiental, principalmente quando é por todos sabido que até mesmo o direito à propriedade privada só deve ser assegurado em sua plenitude quando a propriedade atende a função social e não degrada o meio ambiente.

Isso significa dizer que há a necessidade de adequação de algumas edificações já construídas pela edilidade e/ou pelos comerciantes ou ocupantes das barracas e boxes edificadas irregularmente em área de praia, até porque a área da Orla Marítima de Maceió é considerada de relevante importância ambiental, sendo constituída também por espaços de preservação permanente e de interesse ecológico que merecem ser preservados, pois compõem o Bioma (residual, infelizmente) da Mata Atlântica e da Zona Costeira, o que faz com que tal área seja considerada Patrimônio Nacional).

Se é assim, e até mesmo porque a tutela constitucional do meio ambiente é, essencialmente, antropocêntrica (a razão fundamental da proteção do meio ambiente é a preservação do próprio ser humano), forçoso é concluir que não se protege a Mata Atlântica e a Zona Costeira porque elas representam um bem jurídico autônomo em si, mas porque elas representam elementos indispensáveis à sobrevivência do ser humano.

Dito isso, observa-se que, *in casu*, ao implementar obras em ambiente de praia, reduzindo a faixa de areia das praias e comprometendo a restinga, responsável pela fixação das dunas e dos depósitos arenosos, o Município de Maceió descumpe tanto o seu dever constitucional de proteger o meio ambiente como o de combater a poluição em qualquer de suas formas, conforme preconiza o art. 23, VI, da Constituição Federal.

Da análise do projeto de reurbanização (Anexo 2 do PA nº 1.11.000.000250/2005-23), é possível divisar que um dos seus objetivos gerais é proceder à revalorização da orla urbana de Maceió sem prejuízo do patrimônio natural e da beleza paisagística, sendo uma das diretrizes de ação de tal projeto justamente proceder à recuperação das áreas de praia erodidas.

E já que estamos falando sobre erosão, e uma vez registrada a grande preocupação com ela na atualidade, penso que o tema merece maiores reflexões. Nessa senda, questão tormentosa - e que reclama maiores esclarecimentos - consiste em saber se as obras efetuadas pela edilidade - para contenção das águas do mar - estão (ou



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1944

ch

não) de acordo com a legislação ambiental e com as regras da boa engenharia costeira e se são mesmo adequadas ao caso concreto.

E para melhor compreensão do assunto, necessário é trazer à baila alguns conceitos técnicos e algumas outras considerações sobre praia, zona costeira e erosão marinha.

A praia é um ambiente bastante dinâmico que pode sofrer erosão, sedimentação e equilíbrio a curto prazo, através de forças naturais (onda, corrente, maré e vento), e, a longo prazo, em conseqüência das flutuações do nível relativo do mar.

Pelo seu valor paisagístico extremamente atraente, a zona costeira tem sido alvo de grande procura, especialmente nos últimos 30 anos, com expressiva valorização urbana, na qual as atividades antropogênicas vêm contribuindo para a destruição de muitas zonas de praia, especialmente de cordões arenosos litorâneos, imprimindo, desta forma, grandes variações da linha de costa.

A zona costeira, como um espaço de grande valor ambiental, exerce um importante papel socioeconômico na forma de enorme fonte de recursos. Entretanto, é também uma área extremamente sensível e instável pelo seu caráter de interface terra-mar.

Quando o desenvolvimento urbano teve início, as atividades humanas eram concentradas em áreas portuárias e em pequenos núcleos de atividade pesqueira distribuídos ao longo de todo litoral. Nesta fase de desenvolvimento urbano, as vias de acesso a esses núcleos (estradas) exerciam maior importância em todos os aspectos sociais e econômicos do que a própria praia adjacente

Com a continuação do desenvolvimento urbano, grandes áreas residenciais, industriais, comerciais e de lazer foram gradativamente substituindo as pequenas áreas de assentamento de pescadores.

O crescimento demográfico exponencial na zona costeira, acompanhado pela explosão desordenada das atividades turísticas, precipitaram a sua descaracterização, já irreversível em alguns setores praias de vários Estados, ante o avançado estado do processo erosivo em que se encontram e que tem como causa principal a interferência antrópica.

Mas o que é a erosão marinha?

Erosão marinha, erosão costeira ou abrasão marinha é a erosão provocada pela ação das águas do mar. Elas atuam sobre os materiais do litoral (linha de costa) desgastando-os através da sua ação química e da sua ação mecânica.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1945

A constatação da erosão costeira parte do conhecimento da situação local, entre outros aspectos. Assim o comportamento de um determinado trecho da praia resulta do balanço de sedimentos²⁹. No caso positivo, a praia avança mar a dentro e o fenômeno é chamado de progradação; no caso negativo, a linha de costa recua em direção ao continente sendo este fenômeno conhecido como erosão³⁰.

A erosão costeira ocorre por diversos motivos, dentre eles pode-se citar a ocupação desordenada do ambiente praias e da região costeira, o aterro indiscriminado dos mangues, a interferência antrópica, a retirada de sedimentos e corais para a construção civil e as causas naturais decorrentes das mudanças climáticas, como o aquecimento do planeta (e conseqüente aumento do nível dos oceanos).

Dentre as possíveis soluções para o problema, os oceanógrafos apontam a desocupação dos imóveis em áreas irregulares, a devolução da areia retirada e uma modificação no traçado das rodovias e avenidas que passam por parte das praias.

A erosão costeira é um fenômeno observado em praias arenosas³¹ de todo o mundo e os casos de recuo da linha de costa prevalecem. A erosão costeira sempre existiu e ajudou a dar forma às praias. O problema é que, além dos fatores naturais (como o vento, as tempestades, as correntes marinhas, o aumento do nível do mar, etc.) outros fatores (provocados pelo homem) entraram em cena (como a ocupação desordenada da costa, a devastação da vegetação das praias, etc.).

Bird³² enumera vinte fatores que têm iniciado ou acelerado a erosão das praias em diversas situações já observadas. O mesmo autor considera que não há uma única explicação que justifique a atual predominância de erosão das praias, ou ainda, o início ou aceleração deste processo numa determinada praia.

²⁹ É muito difícil qualificar e quantificar cada um dos fatores que interagem no balanço sedimentar de uma praia e, portanto, é indispensável um trabalho de monitoramento que contemple: perfis de praia com a determinação dos parâmetros da onda (altura, período e ângulo de incidência), tanto na zona de arrebentação como *offshore*, das correntes e da granulometria dos sedimentos que a formam.

³⁰ CARNEIRO, M.C; S.A. L.A.; GOMES E.T.O. **Monitoramento da Erosão Costeira – Estudo a partir das Praias de Casa Caiada e Rio Doce** – Olinda/PE, 2011.

³¹ Os solos mais propícios à erosão são os arenosos, sobretudo os finos, secos, ácidos, pouco coesivos, coluviais e porosos. No litoral arenoso a vegetação caracteriza-se por ser pouco densa e herbácea. Sua ocorrência tem início geralmente depois das cristas de berma, mais precisamente na pós-praia, e são representados por gramíneas, salsas de praia, capim da areia e psamófica herbácea alastrante.

³² BIRD, E. - 1987 - **Physiographic indications of a rising sea level**. A discussion paper. Department of Geography, University of Melbourne, 14p.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1946

A análise de casos particulares, baseada nestes vinte fatores propostos por Bird, tem revelado que, usualmente, há uma atuação em conjunto e cada um destes pode estar contribuindo para a erosão das praias, numa magnitude que difere de acordo com as peculiaridades locais. Para Bird, na gestão ambiental costeira é necessário reconhecer as causas da erosão antes de buscar soluções ao problema, buscando definir o grau de importância de cada um dos fatores envolvidos.

Segundo o professor Valdir Manso, da UFPE, não se pode analisar bem as causas do processo erosivo se não forem consideradas a suscetibilidade do meio físico e a vulnerabilidade do ambiente para a avaliação e hierarquização do risco geológico envolvido³³.

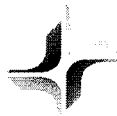
Em resumo: se é certo que a erosão marinha não pode ser atribuída a uma única causa, também é cediço que a *“erosão marinha impacta o meio ambiente e é fruto, dentre outros motivos, da inadequação do planejamento de uso do solo e do crescente número de habitações implantadas em locais inadequados e sem elaboração do devido estudo de impacto ambiental, daí porque devem os municípios concentrarem-se na elaboração de legislação específica, planos diretores e planejamento de uso do solo, respeitando as peculiaridades do meio”*.³⁴

Muito embora não se tenha maiores estudos da costa de Alagoas, várias pesquisas ao longo da costa pernambucana (que é bastante semelhante a nossa) têm focado a erosão costeira como objeto de estudo, quase todas consideram a ocupação desordenada das praias e a retirada de sua cobertura vegetal como as principais causas do cenário atual. Além disso, **tal ocupação desordenada tem gerado conflitos entre o uso urbano e o de lazer e turismo, uma vez que nos trechos em que há o avanço de construções nas praias ocorrem a destruição dos atrativos naturais e a perda da balneabilidade diante do grande número de medidas de contenção presentes** .

Estudos recentes mostram que o grau de vulnerabilidade à erosão costeira pode ser considerado um parâmetro qualitativo que descreve o risco potencial de erosão em determinados trechos de praia. As análises das evoluções, a médio e longo prazo, da distribuição espacial dos graus de vulnerabilidade podem representar um importante instrumento para a gestão ambiental de municípios costeiros, na medida em que revela as tendências de erosão, geralmente, diretamente relacionadas com o

³³ MANSO, Valdir. 2001. **Diagnóstico Socioambiental do Litoral Norte de Pernambuco – Gerenciamento Costeiro**.

³⁴ FIGUEIREDO, Ricardo Brandão. **Engenharia Social – soluções para área de risco**. São Paulo: Makron Books, 1995.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1947

uso e ocupação do solo nas faixas litorâneas. Além disso, tais análises podem subsidiar o planejamento de um monitoramento da dinâmica sedimentar local, indicando pontos estratégicos para a compreensão dos processos erosivos/depositivos³⁵.

Sob o prisma da avaliação geoambiental, é de sabença comum que a zona costeira de Alagoas tem suportado um grande crescimento, sendo área que apresenta maior densidade demográfica do Estado. É também nessa área que se verifica a concentração de atividades econômicas, industriais, de recreação e turismo, e, conseqüentemente, dos problemas ambientais delas decorrentes, dentre os quais a erosão marinha.

Nos últimos anos a intensificação do uso da área costeira de Maceió, aliada a sua extrema fragilidade, tem-se constituído numa preocupação crescente quanto ao futuro desta zona.

A erosão marinha representa um grave problema que afeta grande parte da costa do município de Maceió, o que torna complexo prever uma proteção para toda extensão da costa.

Diante da elevação do nível relativo do mar, da crescente pressão do desenvolvimento costeiro, do aumento da demanda do turismo e da preocupação, a longo termo, com o declínio da qualidade natural do ambiente, o gerenciamento da zona costeira de Alagoas tornou-se assunto a ser materializado em uma máxima brevidade, mormente porque as praias alagoanas vêm sofrendo há décadas com a erosão marinha, agravada pela ocupação desordenada de sua orla e a falta de planejamento urbano. Um exemplo disso pode ser constatado nas praias da Ponta Verde e Jatiúca, que há trinta anos possuíam uma faixa de praia extensa e hoje (em alguns pontos) não passa de um calçadão, que é sustentado por um paredão de pedra e concreto.

A construção de obras de contenção tem sido um meio inevitável encontrado para proteger as áreas afetadas. Os impactos ambientais causados pela erosão abrangem desde a destruição do patrimônio ambiental ao desequilíbrio ecológico e a redução do ambiente praiado com a perda da paisagem.

A proteção e recuperação de praias constituem hoje uma preocupação em escala planetária. Na costa do Brasil, mais especificamente no município de Maceió, a situação não difere do contexto. Uma série de intervenções antrópicas acompanhadas

³⁵ GUSMÃO FILHO, Jaime de Azevedo. **Controle de Erosão no Nordeste**. In: Simpósio Nacional de Controle de Erosão. 1995.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1948

u

de um processo de ocupação/urbanização desordenado, não respeitando os limites naturais da costa, desencadearam uma situação preocupante.

Ao longo da costa alagoana já se observam em alguns locais desequilíbrios em relação ao balanço sedimentar, que é evidenciado pela erosão marinha progressiva que varia de moderada a severa, valendo ressaltar, ainda uma vez, que a interferência humana, de várias formas, é o principal fator responsável pelo desequilíbrio da dinâmica sedimentar e conseqüentemente do incremento da erosão costeira, daí porque se faz necessário impedir desde já qualquer tipo de construção sobre a pós-praia e a duna frontal.

Nesse sentido, torna-se claro a necessidade de ampliar e melhorar a superfície disponível das praias, sugerindo implementações adequadas, preferencialmente mediante soluções, com emprego de tecnologia pouco agressiva e de baixo impacto.

O conjunto de ações propostas, se implementado, pretende que o litoral do município de Maceió possa recuperar parte de sua primitiva natureza, melhorando suas condições, para ser desfrutado por todos.

A principal vantagem da regeneração da praia, além daquela de natureza econômica e funcional, como sistema de defesa eficiente contra a ação humana e do mar, é a de recuperar um espaço de grande valor ambiental e sócio-econômico³⁶.

Ademais, e ainda que seja certo que *“a evolução da atual planície está diretamente relacionada às variações do nível do mar, em decorrência de mudanças climáticas globais”*³⁷, não dá para escolher uma solução para a contenção das águas do mar sem identificar e avaliar as transformações ocorridas a partir de um conjunto de ações humanas, dos fatores e elementos naturais (físicos, bióticos, perceptuais e socioeconômicos) alterados pela ação antrópica, e dos impactos produzidos, obtendo-se uma quantidade global e ponderada dos impactos positivos e negativos, daí a necessidade de se ter os estudos de impacto ambiental antes de se interferir na zona costeira e na área de praia, ainda que seja para a proteção contra as águas do mar.

³⁶ MARTINS, M. H. de A., 1997 *Caracterização morfológica e vulnerabilidade do litoral da Ilha de Itamaracá – PE*. Recife. Dissertação de Mestrado. UFPE, 108p.

³⁷ DUARTE, R.X. *Caracterização Morfo-sedimentológica e Evolução de Curto e Médio-Prazo das Praias do Pina, Boa Viagem e Piedade*. Recife/Jaboatão dos Guararapes – PE. 2002. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Pernambuco. Recife



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1949
u

Isso significa dizer que até mesmo a escolha pelo sistema de engordamento³⁸, de diques³⁹, espigões⁴⁰, gabiões⁴¹ ou bolsacreto⁴² não pode ser feita a

³⁸ O Engordamento de Praia é uma técnica de recuperação de orla que consiste na retirada de areia do mar para a praia, resultando no aumento da largura da faixa de areia.

³⁹ São estruturas de engenharia hidráulica com a finalidade de manter determinadas porções de terras secas. Sua estrutura pode ser de concreto, de terra ou de enrocamento e possibilita manter secas determinadas áreas, chamadas de pôlderes. Não se deve confundir um dique (o qual possui sempre as duas pontas na terra), com um quebra-mar (que possui as duas extremidades dentro d'água), nem com um molhe (que possui uma extremidade em terra e outra no mar). Apesar desta diferença fundamental em hidráulica marítima esta confusão é muito comum. Existem vários tipos de diques, dependendo da zona geográfica onde são construídas as barragens. Os diques são classificados relativamente ao material de construção, alvenaria, betão, que, por sua vez, dependendo da sua estrutura, são classificados como: arco-gravidade, arco-abobada, contrafortes e barragens em arco. O principal desafio desta obra de engenharia é fazê-la resistir às tempestades marítimas ou as enchentes no caso dos rios.

⁴⁰ Os espigões estão entre as obras de proteção costeira mais utilizadas para o controle da erosão marinha. São estruturas perpendiculares ou quase perpendiculares à linha da costa podendo ser em forma de Y, T ou Z. O efeito de um único espigão é o acréscimo da praia a montante (barlamar) e a erosão da praia a jusante (sotamar), a sua eficácia depende do volume de sedimentos transportados por esta corrente, uma vez que o seu efeito consiste em provocar a deposição de sedimentos através da intercepção do fluxo de sedimentos. Para obter um melhor resultado com essas obras, o seu comprimento deve ser o suficiente que permita atingir a faixa de rebentação, sem se prolongar para além dessa faixa, evitando a interrupção do fluxo de sedimentos. A existência de transporte litorâneo de sedimentos é o requisito básico para o funcionamento dos espigões, pois, se não existir transporte sedimentar o espigão não funciona. Quando a proteção costeira passa por um grupo de espigões, a sua construção deve ser considerada por fases, de forma a permitir o enchimento equilibrado das praias de acordo com a direção dominante do transporte da deriva litorânea, isto é, com o mínimo de erosão à jusante, a construção deve ser preferencialmente de montante para jusante.

⁴¹ É a utilização de pedra arrumada revestida com tela, para conter o efeito da maré nas áreas afetadas, é uma solução com durabilidade de aproximadamente cinco anos, porém, oferece algumas desvantagens: 1) dificulta o acesso da população à praia; 2) leva à destruição das telas do gabião devido ao choque das ondas, salinidade do mar e ação de vândalos; 3) oferece risco de acidentes nos fios oxidados; 4) leva à desarrumação das pedras após a destruição das telas; 5) geralmente ocorre a erosão do aterro da contenção; 6) é propício à proliferação de ratos e insetos.

⁴² Também conhecido como *bagwall* ou como *earthbag*. Bolsacreto é uma geoforma têxtil de vários tamanhos padronizados, confeccionada com tecido de combinações poliméricas, com fios de alta tração, retorcidos e fibrilizados, semi-permeável para moldagem "in-loco" dentro ou fora d'água, com micro concreto usinado, argamassa de cimento e areia ou solo-cimento injetável, sem necessidade de ensecadeiras, de corta-rio ou de esgotamentos. Destaca-se, sobretudo, pelo dispositivo de microfiltragem "unifluxo", que garante a drenagem do excesso de água da massa de enchimento sem migração dos colóides (nata de cimento) e impede a entrada d'água do exterior da forma para dentro, garantindo a qualidade do concreto no que se



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1950

esmo, porque: “Dependendo do ângulo de incidência das ondas com a linha de praia, formam-se as correntes longitudinais e as correntes de retorno. Arrebentam-se paralela à linha de costa, desenvolve-se um padrão de circulação celular através de correntes de retorno que correm da praia para o mar e se dissipam rapidamente depois da linha de quebra das ondas. As correntes de retorno acabam por modificar a altura das ondas na zona de arrebentação, e depois de um determinado tempo, reorganizam os sedimentos do fundo, produzindo uma série de reentrâncias na linha de praia separadas pelos cúspides praias, produzindo erosão. As ondas que quebram obliquamente sobre a praia desenvolvem as correntes litorâneas, através das quais as massas d’água deslocam-se paralelamente à linha de praia”.⁴³

Ademais, “As correntes litorâneas são os principais agentes no transporte de sedimentos postos em movimento pela ação das ondas, ao longo de amplos trechos de costas arenosas. Entretanto, nas proximidades do litoral, a influência de outros fatores, tais como, a ação dos ventos, das marés, das descargas fluviais; a interação entre estes fatores e a morfologia do ambiente, torna os fluxos das correntes litorâneas bastante complexos”.⁴⁴

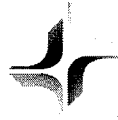
Não bastasse isso, uma simples inspeção judicial na área objeto desta ação demonstrou que as praias de Maceió encontram-se descaracterizadas no que concerne à totalidade dos subambientes praias. Neles observam-se as dunas e areias maculadas pelo processo de urbanização, o estirâncio⁴⁵, com a presença de muitas estruturas duras (representadas por gabiões e muros de contenção), as praias artificializadas pela colocação de sedimentos não tecnicamente recomendados; a pós-praia sofrendo intensa ação antropogênica, tanto pela ação imobiliária, como pelas obras de engenharia costeira. Desses subambientes nem a antepraia encontra-se conservada, tendo sido

refere à textura, estrutura, resistência à tração e resistência nos ensaios de durabilidade. Em outras palavras, é a utilização de geoforma para construção de um dissipador de energia preenchidas com concreto ou argamassa. O uso de enchimento de geoformas com concreto para proteção de avanço do mar é uma tecnologia utilizada há mais de 50 anos nos EUA, são os denominados Seawall’s e tem uma vida útil de 50 anos sem necessidade de manutenção. O material utilizado é de fácil obtenção, pois o enchimento das geoformas é feito com micro-concreto, a metodologia de execução utiliza 90% da mão de obra local. Esteticamente, o dissipador se harmoniza com o ambiente urbanizado, podendo ser removido ou ampliado, tem se mostrado eficaz para solucionar os problemas de erosão e engorda natural da areia da praia (cf. Construserv: Catálogo de Bolsacreto).

⁴³ Maria Tereza Souza Pereira da Costa, Niédja Maria Galvão Araujo e Oliveira. **Avaliação Geoambiental da Zona Costeira do Bairro de Candeias, Pernambuco** (evaluation geoambiental of the coastal zone of the district of candeias, in Jaboatão dos Guararapes – PE). Mercator – Revista de Geografia da UFC, Vol. 8, No 17 (2009).

⁴⁴ Idem, ibidem.

⁴⁵ Faixa de litoral levemente inclinada para o mar entre os níveis médios da maré alta e baixa.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1951

evidenciado descargas de esgoto sanitário diretamente para o oceano⁴⁶ (fls. 992 e 996), problemas resultantes da falta de ordenamento no processo de urbanização, da falta de consciência ecológica da população e também da deficiência de saneamento básico do município.

Não por acaso o Instituto de Tecnologia de Pernambuco – ITEP publicou excelente artigo científico, da lavra das Professora Niédja Maria Galvão Araújo e Maria Tereza Souza Pereira, dando conta de que:

“Dentre as causas de erosão que envolvem os processos antrópicos, pode-se destacar a ocupação desordenada, a contaminação das praias, a diminuição da qualidade da água, as obras de construção duras (espigões, muros de contenção e enrocamentos, intensificando a erosão da linha de costa, a destruição dos mangues, a construção de barragens a montante do rio e a retirada de areia dos mesmos. A erosão marinha, nas zonas costeiras, é um problema que está intimamente ligada à falta de um planejamento urbano. Outros fatores de ordem ambiental atuam fortemente para agravar o problema, dentre os quais: aterros indiscriminados dos mangues e obras de engenharia que, quando executadas sem critérios globais, podem agravar ou provocar erosão nas áreas adjacentes”⁴⁷

Em resumo, e nas palavras das mesmas estudiosas da costa nordestina:

A exploração indiscriminada de areias das dunas, pós-praia e antepraia, para construção civil ou mesmo para a atividade turística, agrava seriamente o déficit de sedimento nas praias, e acelera seu processo de emagrecimento. Grande concentração de construções: edifícios, passeios, estradas, diques, entre outros no domínio litoral, sobre as dunas frontais e a pós-praia, além de agredir a paisagem, contribuem para aumentar a erosão das praias, que ficam amputadas de setores responsáveis pelo seu equilíbrio. A concentração das

⁴⁶ As ligações clandestinas de esgoto dos imóveis às galerias de águas pluviais são, infelizmente, muito comuns na região da orla marítima de Maceió, tanto que há várias reportagens nos locais locais dando conta de que alguns hotéis e prédios da cidade de Maceió foram flagrados recentemente com ligações irregulares (cf. Jornal Gazeta de Alagoas do dia 14.06.2015, Política, página A11, c/c o do dia 13.06.2015, Cidade, página A18), tendo sido localizadas mais de 700 (setecentas) ligações clandestinas (cf. Gazeta de Alagoas do dia 17.07.2015, Rural, página A9), fato que levou o Secretário da SEMPMA, David Maia, a dar o seguinte depoimento ao jornalista que o entrevistou: “Não é intenção da SEMPMA prejudicar determinada empresa ou órgão, mas o esgoto clandestino é um problema histórico de poluição em Maceió e deve ser definitivamente resolvido ou, a curto prazo, amenizado” (cf. Gazeta de Alagoas do dia 17.07.2015, Rural, página A9).

⁴⁷ Mercator – Revista de Geografia da UFC, vol 8, número 17, 2009, set./dez, ob. cit., p.173.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1952

mais variadas construções, desencadeia a contaminação da praia e a diminuição da qualidade da água, com efluentes de esgoto domésticos e industrial, despejados sem nenhum tratamento prévio.⁴⁸

Fiz questão de transcrever as lições de doutos professores para esclarecer que, infelizmente, os impactos ambientais constatados hodiernamente em nossas praias já demonstram o intenso grau de descaracterização da paisagem.

E isso se dá porque, infelizmente, com o aumento da pressão imobiliária, destruíram-se muitos cordões arenosos e a urbanização se estendeu sobre a pós-praia de forma desordenada, chegando cada vez mais próximo à linha d'água. As praias foram as que mais sofreram com esse modelo danoso de ocupação do solo, havendo trechos das praias de Alagoas onde a praia praticamente desapareceu. Muitas vezes o desaparecimento da praia chega a tal extremo que o mar ataca diretamente as próprias edificações, que se protegem construindo estruturas de defesa.

Ora, é certo que tais impactos possuem causas naturais e antrópicas. No entanto, as causas antrópicas representam o maior poder de alteração/degradação, visto que delega aos fatores naturais apenas uma atuação coadjuvante. Desse modo, fica clara a necessidade do homem reavaliar suas ações no sentido de exercer menos pressão num ecossistema frágil como o litorâneo e historicamente degradado.

Se é assim, ou seja, se os estudos recentes têm revelado que a elevação do nível do mar e o conseqüente recuo da linha de costa são fenômenos inquestionáveis e se o sistema costeiro já passa por graves problemas ambientais (devido, principalmente, à ocupação urbana desordenada, à descontinuidade administrativa, à especulação imobiliária, ao aumento populacional, à pressão habitacional, à destruição da vegetação, à contaminação das praias, etc.), todos esses fatores devem ser levados em conta na elaboração de qualquer política de gestão costeira, daí a necessidade de se fazer o estudo de impacto ambiental⁴⁹ de todo e qualquer projeto que envolva a orla da cidade de Maceió, notadamente porque se precisa preservar um ambiente de alto valor paisagístico, imprescindível não só para o turismo da região, como também, principalmente, para garantir a beleza e balneabilidade de nossas praias e para a saúde de nossa população.

⁴⁸ Ob. Cit., p. 174,

⁴⁹ Os métodos para avaliar os impactos ambientais visam coletar, analisar, avaliar, comparar e organizar informações sobre os impactos ambientais de um dado projeto. Eles objetivam inclusive avaliar as condições futuras ambientais, procurando, assim prever seus comportamentos, em decorrência dos efeitos induzidos por um projeto, daí a sua importância.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal

Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1953

E não se diga que, apesar das irregularidades noticiadas anteriormente, não haveria (ainda) dano ambiental a ser reparado. É que não é preciso ser expert para saber que os danos ambientais são evidentes, e estão caracterizados pela supressão da vegetação nativa, pela diminuição do habitat para a fauna silvestre, pelas intervenções em restinga, pela poluição do mar (por deposição de resíduos sólidos) e pelos lançamentos de águas servidas nas praias de nossa cidade, fatos que impedem a regeneração do ecossistema – sem falar que a impermeabilização do solo, provocada pelas construções irregulares e pela utilização de estruturas impermeáveis (bolsacreto) em ambientes costeiros expostos a altas energias e a supressão da área da restinga das praias constituem danos permanentes, por interferirem significativamente no equilíbrio da praia⁵⁰, por impedirem o equilíbrio natural do ambiente marinho, por alterarem a mecânica hidrológica e edáfica da área e por oferecer riscos de contaminação do solo (arenoso), do ar e da água.

Ademais, é cediço que *"tanto a Ação Popular quanto a Ação Civil Pública podem ter por objeto a anulação de um ato lesivo ao meio ambiente, a condenação do agente responsável por uma degradação para reparar ou indenizar um dano ambiental, bem como podem servir para alcançar uma tutela jurisdicional voltada a evitar uma lesão ambiental, de acordo com os princípios da precaução e da prevenção"*.⁵¹

É também estreme de dúvidas que *"no direito brasileiro, reconheceu-se que a responsabilidade civil, na esfera ambiental, pode ter como efeito principal e autônomo não só a 'reparação propriamente dita do dano' como também a cessão da atividade que se encontra na origem do dano, pela via da denominada 'supressão do fato danoso 'ao meio ambiente'"*.⁵²

E como já se viu alhures, a tutela preventiva do dano ambiental não está fundada naquele mecanismo de responsabilização civil fundado na certeza da existência de uma ação, de um dano e do respectivo nexo causal, pois neste ponto, trabalha-se justamente com a hipótese de um dano ainda não ter ocorrido (responsabilidade sem dano), com o escopo de evitá-lo.

Se é assim: *"O cerne da análise em tais hipóteses de demanda está, portanto, na licitude ou ilicitude da atividade e na probabilidade de dano, ou em outros termos, de risco de*

⁵⁰ Porque bloqueiam o suprimento de sedimentos, refletem a energia das ondas e rebaixam o perfil praiar, favorecendo assim a erosão.

⁵¹ NETO, Pery Saraiva. **A Prova na Jurisdição Ambiental**. Porto Alegre: Fabris, 2010, p. 153.

⁵² MIRRA, Álvaro Luiz Valey. Responsabilidade civil pelo dano ambiental e o princípio da reparação integral do dano. **Revista de Direito Ambiental**, ano 8, n. 32, out.-dez./2003. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 69.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1954

✓

dano, em decorrência de uma atividade realizada de forma contrária ao direito”⁵³, daí porque “toda atividade que esteja condicionada à realização do licenciamento ambiental assim o será em razão de haver uma pressuposição (técnica) de que a mesma possa gerar um dano (potencialidade de impacto ambiental). Deste modo, haverá ilicitude no simples fato de realização da atividade sem a licença ambiental (ou sem os estudos de impactos ambientais, máxime quando estes últimos são exigência obrigatória da licença ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente)”.⁵⁴

Voltando ao caso concreto, pelas considerações anteriormente explicitadas e por entender que uma obra da magnitude da que ora estamos tratando, por ser potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, não poderia ser aprovada e implementada sem maiores, mais completos e mais qualificados estudos de impacto ambiental --- que exigiriam avaliações ambientais prévias integradoras, com estudos técnicos preliminares (e em conjunto) sobre os impactos cumulativos e sinérgicos decorrentes de tal empreendimento, com a análise minuciosa das características, fragilidades e riscos ambientais, sociais e culturais do projeto, bem como com a prévia análise das limitações de infraestrutura, do saneamento básico (disponibilidade de serviços e redes de distribuição de água), da coleta, afastamento e tratamento de esgotos, da coleta e disposição adequada dos resíduos sólidos e da infraestrutura viária e de energia das áreas atingidas, tudo com vistas a comprovar se há realmente compatibilidade entre o Projeto de Revitalização da Orla de Maceió e a capacidade de suporte ambiental da zona costeira, para não pôr em risco os atributos, características e fragilidades de nossas praias, nem tampouco comprometer o patrimônio ambiental e cultural, as comunidades tradicionais, a vocação historicamente estabelecida para conservação, turismo e lazer e as perspectivas de desenvolvimento sustentável da região --- penso que a licença ambiental concedida por um dos órgãos da própria edilidade (SEMPMA) não é suficiente para atestar a regularidade da aprovação do Projeto de Reurbanização da Orla de Maceió e das intervenções na zona costeira, nem muito menos para dar legitimidade e segurança ao método escolhido para as obras de contenção contra o avanço das águas do mar (gabiões e bolsacreto).

Aliás, ainda sobre o tema, tem razão o Ministério Público Federal quando, em suas alegações finais, assevera que:

“Não merece guarida tal alegação trazida pelo demandado. Com efeito, causa espécie ao Parquet Federal que a Secretaria Municipal de Proteção ao Meio

⁵³ NETO, Pery Saraiva. Ob. cit., p. 154.

⁵⁴ NETO, Pery Saraiva. Ob. cit., p. 155-156.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1955

Handwritten mark or signature.

Ambiente (SEMPMA) tenha concedido tal alvará, ao passo que, antes mesmo do início das obras de reurbanização da orla de Maceió, este órgão ministerial requisitou ao Instituto do Meio Ambiente de Alagoas - IMA e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais - IBAMA (fl. 18 do PA nº 1.11.000.000250/ 2005-23) a realização de perícia ampla no trecho compreendido entre o Posto Atlântic na Pajuçara até o Hotel Jatiúca, a fim de identificar todas as construções e equipamentos localizados em área de preservação permanente, bem como outros danos ambientais decorrentes da ocupação desordenada do espaço costeiro.

Outrossim, não se pode olvidar que a prefeitura aumentou e também permitiu que permissionários fizesse acréscimo no volume e área das construções, inclusive em direção ao ambiente praial, em áreas antes não edificadas, promovendo modificações em total descompasso com o projeto de reurbanização. (Grifos e destaques do original).

Em resumo: se a doutrina mais abalizada considera que haverá ilicitude no simples fato de realização da atividade sem a licença ambiental (ou sem os estudos de impactos ambientais, máxime quando estes últimos são exigência obrigatória da licença ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente) e se a edilidade não conseguiu comprovar que o licenciamento obtido da SEMPMA era legítimo, apto e regular à aprovação e implantação do Projeto de Revitalização da Orla Marítima, não tendo tampouco comprovado que contava com a aprovação do IBAMA e da SPU para efetuar todas as mudanças que fez na zona costeira de Maceió, penso que restou devidamente comprovado o dano ambiental (até porque nesses casos ele é presumido), daí a necessidade de sua reparação.

Questão tormentosa, mas não menos relevante, é a que diz respeito à poluição das praias de Maceió.

E aqui já abro um parêntesis para dizer que minha análise se fará tão somente em relação à responsabilidade do Município de Maceió pela omissão na fiscalização das ligações clandestinas de esgoto e de suas próprias leis, quer nos espaços públicos ocupados por terceiros (permissionários ou ocupantes) na área de praia, quer nos prédios e espaços particulares situados na orla marítima, pois a ocupação desordenada, o crescimento desenfreado do número de moradias sem o correspondente acréscimo na capacidade de esgotamento do sistema de saneamento público e a ausência de fiscalização em tais áreas, além de contribuir para a poluição das águas das praias de Maceió, também traz prejuízo a todo o ecossistema da zona costeira, interferindo, pois, no equilíbrio da área de preservação permanente e na



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1956

higidez do meio ambiente, pela descaracterização da faixa de praia, provocada, entre outros fatores, pela erosão, pela retirada de vegetação, por obras irregulares e pela poluição das águas do mar, área esta que deveria ser protegida pelo Projeto de Revitalização da Orla Marítima e pelo próprio Município de Maceió, que assumiu o compromisso de preservar e conservar o meio ambiente, não somente através do termo de cessão (assinado com a União Federal), mas também por disposição expressa da própria Constituição Federal de 1988.

E esse esclarecimento é necessário porque, em decisão anterior, já reconheci que não se deveria mais chamar à lide a Companhia de Abastecimento D'Água e Saneamento do Estado de Alagoas – CASAL, pois ela já foi demandada, juntamente com o Estado de Alagoas, numa ação civil pública que tramita na 1ª Vara desta Seção Judiciária de Alagoas (Processo nº 0006366-28.2006.4.8000), ação esta que foi ajuizada pelo Ministério Público Federal para evitar as ligações clandestinas da rede de esgoto nas galerias de águas pluviais, as quais deságuam diretamente no mar, sem tratamento de qualquer espécie, bem como para: 1) ordenar que a CASAL e o Estado de Alagoas invistam os recursos necessários à manutenção, recuperação e ampliação da rede de esgoto de Maceió, notadamente para evitar que o esgoto fosse diretamente lançado ao mar, iniciando, imediatamente, um projeto de recuperação das áreas afetadas pelos efluentes já lançados; 2) condenar a CASAL a ressarcir os danos ambientais irreversíveis, imputados em decorrência da omissão na fiscalização das ligações clandestinas.

Dito isto, e passando agora para o problema da poluição de nossas águas, é cediço que a rede de esgoto da cidade de Maceió não suporta mais a demanda, sendo constantes os entupimentos das tubulações e, de consequência, o extravasamento das águas servidas para as galerias pluviais que deságuam no mar, provocando a poluição de suas águas, as línguas sujas e o odor desagradável que afasta o turista e, infelizmente, é comum em vários trechos das praias de Maceió.

Sim, pois como bem afirmou Danielle Novis, Superintendente do Maceió Convention & Visitors Bureau: *“O que mais incomoda os turistas é a presença das línguas sujas na orla da cidade. O turismo é uma atividade muito visual, e Maceió é um dos destinos mais belos do País. O aspecto desagradável do esgoto desaguando no mar é bastante negativo para a cidade”* (cf. matéria constante no Jornal Gazeta de Alagoas de 02.06.2015, página A12).

O caso da poluição das praias de Maceió é tão grave que, em 05.05.2015, os jornais noticiaram a presença de uma mancha no mar que partia justamente de um



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1957
A

ponto da galeria de águas pluviais que tinha ligação com o mar e que está situado entre as Praias de Ponta Verde e Jatiúca.⁵⁵

A repercussão de tal mancha foi tão intensa que o Ministério Público Federal passou a investigar a poluição das praias no litoral alagoano⁵⁶, e notadamente das praias de Maceió, tendo sido aberto um inquérito na Polícia Federal para investigação das responsabilidades pela existência de ligações clandestinas de esgotamento sanitário nas galerias de águas pluviais que desembocam em vários trechos das praias de Maceió e que teriam sido tamponadas posteriormente, bem como para se saber se tal fato (ligação clandestina) poderia causar poluição no oceano.

E as conclusões a que chegaram os peritos da Polícia Federal, no Laudo de nº 230/2015-SETEC/SR/DPF/AL, de 13.07.2015, foram: “que é possível verificar a ocorrência de poluição ambiental, mais precisamente no mar (...); e “que a realização de uma ligação da tubulação da rede coletora de esgoto diretamente para a galeria de águas pluviais que desemboca no mar contribui para a poluição do oceano” (cf. páginas 13 e 14 do laudo pericial, que é assinado pelos peritos criminais Keyla Wanderley de Cerqueira e Alexandre M. Lima de Assis.

Nesse mesmo laudo (que é público e já está acostado aos autos respectivos), constam informações que praticamente corroboram as impressões deste magistrado formadas ao ensejo da realização da inspeção judicial de fls. 984/1001, onde detectei, nas fotos de fls. 992 e 996, que as desembocaduras das galerias nas praias inspecionadas possuíam uma coloração e odor típicos de esgoto doméstico, o que foi confirmado pelo laudo da perícia federal (ainda que em outra ação) e também pelos relatórios técnicos do IBAMA de nº 10/09 (fls. 64/67, v. 03) e de nº 048/08, fls. 68/69), valendo ressaltar que a própria fiscalização do órgão ambiental municipal, a SEMPMA, flagrou ligação clandestina que levava esgoto de prédios da orla para o mar por meio das galerias de águas pluviais, cf. notícia veiculada pelo Jornal Gazeta de Alagoas do dia 13.06.2015, Cidade, página A18.

Como bem asseveraram os peritos criminais, *verbis*:

“O esgoto doméstico é potencialmente poluidor visto que pode causar danos à saúde das pessoas. Além disso, quando dispersado diretamente no meio ambiente pode causar grandes prejuízos, afetando grande número de pessoas, a fauna e a flora, principalmente

⁵⁵ Vide matérias publicadas no Jornal Gazeta de Alagoas em 05.05.2015, página A-16; dia 06.05.2015, página A-16.

⁵⁶ Conforme matéria publicada no Jornal Gazeta de Alagoas do dia 02.06.2015.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1958

9

quando associado com outros poluentes comuns nas áreas mais urbanizadas.

O esgoto constitui uma das grandes ameaças para a vida marinha visto que carrega para o oceano diversos organismos nocivos como bactérias, vírus e larvas de parasitas, além de carrear para o mar grande quantidade de matéria orgânica, o que acaba contribuindo para uma explosão no crescimento do fitoplâncton.

Dessa forma, a destinação de esgoto ao mar pode ser responsável por desequilíbrio na dinâmica do ecossistema marinho, uma vez que o crescimento desordenado de tal categoria microscópica (fitoplâncton) interfere na disponibilidade de oxigênio e nutrientes para as demais espécies marinhas.

Em se tratando de área urbana, a continuidade da conduta ilícita não corrigida, somada à atitude semelhante que possa ser tomada por outros estabelecimentos residenciais/comerciais pode causar danos de grande monta ao meio ambiente (comprometendo fauna e flora) e à saúde da população humana.

Assim, reveste-se de importância o monitoramento e o funcionamento adequado das redes coletoras de esgoto, assegurando-se a destinação adequada deste e evitando que seja destinado às galerias de águas pluviais os efluentes sem tratamento, com percentual desconhecido de contaminantes e provavelmente dotado de elevado teor de microrganismos, inclusive patogênicos.

Para a cessação dos possíveis danos ambientais e à saúde pública deve ser providenciada a adequação do projeto de esgotamento sanitário, realizando a captação completa do esgoto doméstico, com a destinação adequada e obrigatoriamente diversa das galerias de águas pluviais. A adequação deve ser seguida de monitoramento permanente através da realização, no mínimo, das etapas de:

- a) inspeção da rede coletora;*
- b) corte de ligações clandestinas;*
- c) desobstrução e limpeza dos coletores;*
- d) monitoramento da vazão de esgoto na entrada das estações de tratamento.*



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1959

Os exames realizados no local, com a constatação do refluxo de esgoto doméstico, a visualização de fezes, a verificação de ligação irregular da tubulação de esgoto para a galeria de águas pluviais posteriormente tamponada, aliados aos resultados das análises microbiológicas das amostras de água e efluente coletadas pela Perícia junto com o IMA/AL e processadas no DILAB/IMA/AL permitiram concluir que houve poluição do oceano na área examinada. A ligação irregular da rede coletora de esgoto diretamente à rede coletora de águas pluviais, tendo esta como destino um corpo hídrico qualquer contribui para a poluição deste receptor". (Grifos nossos).

Se assim é, e independente de quem seja o responsável pelas ligações clandestinas detectadas (se CASAL, se a SEMPMA, se os particulares)⁵⁷, o fato é que a Lei Federal nº 11.445/2007, regulamentada pelo Decreto nº 7.217/2010, estabelece que a responsabilidade pelo planejamento do saneamento básico da população é competência do município.

Partindo-se desta premissa, nada mais justo que o próprio município seja o titular desta prestação de serviços. É certo que o município poderá delegar esta atribuição (que atualmente está a cargo da CASAL), mas sempre estará sob sua égide a titularidade originária do saneamento básico.

Ademais, e ainda que ausente a disciplina em torno da titularidade dos respectivos serviços, no referido diploma legal (Lei nº 11.445/2007) são reforçados os deveres dos entes federativos em relação à prestação adequada de serviços públicos de saneamento básico, ou seja, a lei inova no ordenamento jurídico na medida em que inclui no conceito de saneamento básico os serviços de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

⁵⁷ Responsabilidades estas que estão sendo apuradas nas ações próprias, já que a CASAL nega que seja a responsável pelas ligações irregulares de esgoto à galeria das águas pluviais (cf. Gazeta de Alagoas, dia 01.07.2015, Cidades, página A12), enquanto o Secretário Municipal do Meio Ambiente, David Maia, culpa a CASAL por esgoto irregular (cf. Gazeta de Alagoas, dia 05.06.2015, Política, página A3), tendo inclusive a SEMPMA já aplicado mais de 100 (cem) multas à CASAL (cf. notícia veiculada no Jornal Gazeta de Alagoas do dia 16.06.2015, Cidades, página A14). A CASAL, contudo, admite a possibilidade de estrangulamentos em estações de tratamento contribuir para a poluição das praias, em função do transbordo, devido ao assoreamento do coletor de esgoto entre as estações elevatórias da Praça Lions, na Pajuçara, e da Praça 13 de Maio, no Poço (cf. reportagem do Jornal Gazeta de Alagoas, dia 03.07.2015, Cidades, página A12).



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1960

Isso significa que é dever do município zelar pela limpeza urbana, pelo esgotamento sanitário e pela drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, notadamente quando tais águas desembocam no mar e estão contribuindo para a erosão marinha e para a poluição das praias de Maceió (pela ligação clandestina e irregular de redes de esgoto doméstico com a rede de águas pluviais) comprometendo a balneabilidade das águas das praias da cidade de Maceió e afastando os turistas, fato que precisa ser evitado (até porque vai de encontro aos objetivos do Projeto de Revitalização da Orla Marítima, que é proceder à revalorização da orla urbana de Maceió sem prejuízo do patrimônio natural e da beleza paisagística). Daí a necessidade de se proceder a uma fiscalização rigorosa, quando da emissão das novas licenças ambientais, e nas ligações das redes de esgoto dos restaurantes, das barracas, dos quiosques, dos mixes, dos prédios e das residências e nas próprias ligações efetuadas pela CASAL, para evitar as ligações clandestinas dos esgotos na rede de galerias das águas pluviais que terminam por contaminar as praias.

E não se diga que o mau cheiro evidenciado em vários trechos de nossas praias (que tanto desagrada à população local e ao turista) é fruto do acúmulo e decomposição das algas (sargaço). É que, além de não ter sido evidenciado tal acúmulo nos locais com odores desagradáveis detectados, os próprios jornais locais dão conta de que vários pontos de nossas praias estão impróprios para banho, eis que neles o número de coliformes fecais é muitíssimo maior do que o permitido⁵⁸.

Com efeito, a Gazeta de Alagoas, de 30.05.2015, trouxe em sua manchete de capa que a "Poluição atinge 80% da orla de Maceió", tendo a matéria jornalística esclarecido também que: 1) "o banho em locais impróprios pode causar doenças como gastroenterite, disenteria e até patologias mais graves, como hepatite A, cólera e febre tifóide"; e 2) "o entupimento de bueiros, as ligações clandestinas de esgoto e a alta concentração de lixo nas ruas contribuem para a poluição do mar, situação agravada no período chuvoso".

De mais a mais, é público e notório que esse acúmulo de algas marinhas em decomposição é geralmente evidenciado no trecho da Praia da Pajuçara, entre a estrutura do antigo Clube Alagoinha e as barracas que comercializam alimentos, pois naquela região o movimento natural das águas do mar é impedido pelo obstáculo artificial existente, que é a estrutura ainda de pé do antigo clube Alagoinhas.

⁵⁸ A classificação da qualidade da água do mar é regulamentada pela Resolução nº 274, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), que estabelece como impróprias as áreas onde é encontrada um número igual o maior de 1000 NMP (Número Mais Provável) de coliformes fecais para cada 100ml de amostra coletada.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1961
✓

Ora, se é dever do município zelar pela limpeza urbana, pelo esgotamento sanitário e pela drenagem e manejo das águas pluviais urbanas; se é objetivo do Projeto de Revitalização da Orla Marítima proceder à revalorização da orla urbana de Maceió sem prejuízo do patrimônio natural e da beleza paisagística; se o sistema de saneamento básico, comprovadamente, já não mais atende à demanda atual; se é público e notório que há várias ligações clandestinas de águas servidas (esgoto) com a galeria de águas pluviais⁵⁹, pela saturação do sistema de saneamento da região baixa da cidade⁶⁰, ou até mesmo (o que é pior) pelas ligações clandestinas e ilegais de prédios que ligam sua rede de esgoto diretamente às galerias de águas pluviais para não pagar a conta à CASAL⁶¹; se a obrigação de conservar o ambiente é de todos; se todos devem contribuir para a correta destinação dos resíduos, tanto que os jornais locais já veiculam notícias de que está havendo um engajamento do governo estadual⁶², da

⁵⁹ Fato que inclusive tem causado muita revolta aos moradores da parte baixa da cidade de Maceió que, sobretudo em períodos de chuva, têm que conviver com o mau cheiro que exala dos poços de inspeção da galeria de esgoto e da água do mar, cf. reportagens do Jornal Gazeta de Alagoas do dia 01.08.2015, Cidades, página A-13, e do dia 13.08.2015, Cidades, página A12.

⁶⁰ A manchete do Jornal Gazeta de Alagoas do dia 17.07.2015 dá conta, na página A9 (Gazeta Rural) de que *"Maceió possui mais de 700 ligações clandestinas de esgoto"*.

⁶¹ Fato que inclusive levou um de nossos mais renomados, condecorados e sábios engenheiros civis de Alagoas, Dr. Vinícius Maia Nobre, a redigir um artigo intitulado *"O sujo e o mal lavado"*, que foi publicado no Jornal Gazeta de Alagoas do dia 13.09.2013, Opinião, página A4, onde, com muita perspicácia, bom senso e conhecimento do assunto, deixou assentado que: *"(...) Negligentemente deixaram os proprietários dos imóveis executarem ligações clandestinas e as praias centrais de Maceió onde se encontram os principais hotéis e chamariz dos turistas estão assustadoramente impróprias para banho. O que fazer com as línguas sujas pululantes de coliformes? Solução arranjada: vão bombear tudo que deságua nas praias, inclusive águas de reabaixamento do lençol freático (acham que vão matar os coliformes diluindo-os), e lançar tudo, vejam bem, no canal do Riacho Gulandim, afluente do Salgadinho, o sujo, que já está sobrecarregado pelos esgotos do Vale do Regisnaldo!"*. E demonstrando toda a perplexidade com a situação em que se encontram as nossas outrora belas praias, e sobretudo com a "solução" arranjada por nossas autoridades, arremata o eminente engenheiro com uma pergunta que não quer calar: *"Por que não se tamponam as bocas das galerias para o retorno dos esgotos clandestinos? Com certeza acorreriam os proprietários para ligar as suas instalações à rede existente. É possível também se detectar os infratores fiscalizando-os porta a porta para autuá-los e remediar a situação"*.

⁶² O Jornal Gazeta de Alagoas, em sua reportagem do dia 10.07.2015, Política, p. A3, dá conta de que o Estado de Alagoas vai fazer obra emergencial na orla, tendo o governador Renan Filho destinado 8 milhões de reais para uma obra de esgotamento sanitário na área da Praça Lions, na Ponta Verde. O interessante dessa reportagem é que o próprio governador reconhece que é necessária a obra de duplicação do tronco da Praça Lions, pois *"o esgoto que chega muitas vezes não tem condições de ser direcionado ao emissário submarino e vai para as ruas, nas proximidades da Praça Lions, da praia de Ponta Verde"*. No mesmo sentido, reportagem de capa da Gazeta de Alagoas do dia 25.07.2015 divulga que *"AL investe R\$ 1 bi em saneamento"*, tendo a reportagem esclarecido que o governador de Alagoas, Renan Filho, noticiou que o Estado vai investir cerca de 1 bilhão



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1962

↙

CASAL, de algumas empresas⁶³ e entidades associativas ligadas à indústria da construção civil e ao mercado imobiliário⁶⁴ para resolver o problema do saneamento público (que é muito grave em Maceió); e se a sobrecarga do sistema de saneamento também é de responsabilidade da edilidade (por expedir, através de suas secretarias SMCCU, SOMURB e SEMPMA, alvarás e licenças para construções e ligações novas (clandestinas ou não) de residências, empresas ou de prédios a uma rede de esgotamento de água comprovadamente ultrapassada e insuficiente para atender à demanda), penso que é de bom alvitre determinar que o Município de Maceió, por seu órgão ambiental (SEMPMA), decorrido um prazo razoável para a apropriação das verbas e para a licitação dos serviços, sem que tenha havido o término das obras de esgotamento sanitário necessárias para que o sistema de coleta e transporte de esgotos da parte baixa da cidade funcione corretamente (como prometido pelas autoridades responsáveis), abstenha-se de conceder novas autorizações ambientais a empreendimentos imobiliários e comerciais na parte baixa da cidade enquanto não concluídas as obras necessárias à regularização da rede de esgoto, devendo vigorar até que a CASAL e a Secretaria de Estado da Infraestrutura (SEINFRA) finalize as obras de esgotamento sanitário necessárias para que o sistema de coleta e transporte de esgotos funcione efetivamente⁶⁵, tudo com vistas a evitar o agravamento dos problemas de transbordamento de esgoto, gerado pela grande demanda doméstica e a

em saneamento nos próximos 4 (quatro) anos, incluindo recursos federais, da iniciativa privada e do tesouro estadual, explicando que realmente há necessidade de se duplicar a rede de esgoto de Maceió, que atualmente atende a apenas 35% da cidade.

⁶³ Segundo noticiado pelo próprio Município, em seu jornal publicitário "Maceió em Ação", do dia 13.09.2015, página 7, "A Prefeitura de Maceió e a empresa Braskem formalizaram, na última terça-feira, dia 08.09.2015, uma parceria para execução do Projeto de Drenagem da Orla Marítima de Maceió, projeto este que é voltado à melhoria da balneabilidade das praias urbanas da capital e faz parte do esforço da Prefeitura de Maceió para prevenir o lançamento de efluentes nas praias, o que trará benefícios significativos à atividade turística e à principal opção de lazer do maceioense". A Braskem entrou com a doação dos mais de 7 mil metros de tubos PVC, que serão utilizados na adução do sistema. Para isso o governo do Estado também deu sua contribuição, com a isenção tributária do ICMS sobre esse material, cf. noticiado na Gazeta de Alagoas do dia 09.09.2015, Cidades, página A12.

⁶⁴ Sim, pois nossos jornais continuamente vêm reiteradamente trazendo notícias de que o Sindicato da Indústria e Construção do Estado de Alagoas - SINDUSCON-AL, a Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Alagoas (ADEMI-AL) e o Sindicato dos Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Alagoas entregaram, em julho/2015, um projeto à Secretaria Municipal de Infraestrutura com o objetivo de eliminar um dos principais problemas da orla marítima de Maceió - as chamadas "línguas sujas", cf. reportagem da Gazeta de Alagoas, dia 09.07.2015, Caderno Imobiliário e Construção, página 01, cuja manchete é: "Entidades da construção entregam projeto para acabar com "línguas sujas" das praias".

⁶⁵ Até porque é pública e notória a existência de diversas obras paralisadas ou não iniciadas, especialmente as que dizem respeito à implantação de redes coletoras, interceptores, estações elevatórias e ligações domiciliares de esgoto na região da orla de Maceió.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1963

h

irresponsabilidade (tanto dos órgãos públicos como de alguns particulares) em autorizar ou em efetuar ligações clandestinas da rede de esgoto com a rede de águas pluviais.

E não se diga que a presente ordem não poderia interferir no direito de terceiros (que não são partes do feito) e que a presente medida pode gerar desemprego e causar enormes prejuízos ao setor da construção civil. É que, como já se viu alhures, o meio ambiente ecologicamente equilibrado é protegido pelo art. 225, da Carta Magna de 1988, e sua proteção é competência comum da União, dos Estados, do DF e dos Municípios, conforme art. 23, VI e VII, da CF/88, cabendo a cada uma destas esferas de governo, nos termos da lei e do interesse preponderante, fiscalizar, licenciar e, em havendo necessidade, autuar. Além disso, cuidar da higidez ambiental é dever de todos (e não somente do Poder Público), até porque todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225, *caput*, CF/88).

Por todos os argumentos técnicos-científicos que já se expôs, pela inspeção judicial realizada, pelas inúmeras fotos anexadas, pelos laudos técnicos, pelas vistorias, pelos projetos, especificações técnicas e pelas provas constantes no processo, conclui-se facilmente: 1) que a área objeto da presente ação é área de preservação permanente (APP); 2) que o Município de Maceió vem permitindo (pela ausência de fiscalização) a ocupação irregular das APP's e das áreas de praia; 3) que há várias construções irregulares na orla marítima de Maceió, a exemplo de obras de contenção à erosão marinha, de escadas ou rampas de concreto sobre a área da praia que sequer respeitam a declividade necessária ao acesso à população deficiente, de construções de áreas anexas às barracas que ultrapassam os limites da permissão concedida e chegam até mesmo a avançar sobre a área de passeio (calçadão), de implantação de "gabiões" (amontoado de pedras) para proteção contra o avanço do mar, de prolongamentos irregulares dos passeios e calçadas edificadas pela Prefeitura de Maceió/AL, que diminuem e prejudicam a área de praia, dentre outras tantas irregularidades e/ou ilícitos ambientais; 4) que, conforme se verá adiante, as jangadas, os barcos, seus destroços e os materiais de pesca dos pescadores estão depositados de forma desorganizada perto da Barraca do Siri, dificultando o acesso à praia; e 5) que, infelizmente, também há sérios indícios (para não dizer prova concreta) da existência de esgoto irregular, que é despejado nas galerias de água pluvial que deságuam nas praias de Maceió, fato que afeta a balneabilidade de nossas praias (pela poluição das águas) e causa sérios prejuízos ao meio ambiente, à saúde da população e à atividade turística, sem falar que compromete a faixa de praia e a região costeira, que, pela legislação ambiental e pela própria Constituição Federal, deveriam ser protegidas.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1964

✓

Ora, diante de tantas irregularidades e ilícitos ambientais, penso que o MPF tem razão ao defender a intervenção do Poder Judiciário para que se evite a degradação ambiental das praias da cidade de Maceió, provocada não só pelas obras irregulares como também pela poluição das águas do mar, decorrente das ligações clandestinas das servidas (esgoto), que, ao se juntarem com as águas das galerias de águas pluviais, deságuam no mar, causando erosão das áreas de preservação permanente e comprometendo a balneabilidade do mar, pela intensa contaminação de suas águas.

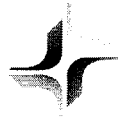
Verifico, contudo, que, além dos pedidos constantes na exordial, existem outros interesses/direitos que também precisam ser igualmente preservados, até porque retratam o interesse de toda comunidade e compõem os fatos pertencentes à causa de pedir, tendo sido provados no presente processo.

E não se diga que alguns desses interesses/direitos, porque não especificamente tratados na exordial, não poderiam ser analisados por este magistrado. É que, tratando-se de demanda coletiva, pode ser aplicada a disciplina conferida à tutela específica de fazer, não fazer ou de entregar coisa (arts. 461 e 461-A, do CPC, e art. 84, do CDC), ainda que o pedido da parte autora tenha sido outro, sem que, com isso, haja ofensa ao princípio da demanda (art. 460, CPC).

Isso porque, no Direito Processual Civil Brasileiro, a parte autora necessita apresentar os fundamentos jurídicos do pedido na inicial. Porém, em razão do artigo 126 do CPC, a decisão não se vincula necessariamente ao direito invocado pelas partes. Em outras palavras, o órgão judiciário pode aplicar o direito ao caso concreto, sem prender-se ao dispositivo de lei ou ao nome dado à demanda (ação).

É certo, outrossim, que, nos termos dos artigos 128, 293 e 460, do CPC, o juiz está adstrito ao pedido da parte e à causa de pedir, logo, não pode o julgador ultrapassar tais limites.

Por conta disso, regra geral, o juiz não pode decidir fora ou além do pedido formulado pela parte. Não é, porém, somente isso que se exige por esse comando. O princípio da correlação não se limita a impedir o magistrado de julgar fora do pedido, mas lhe impõe o dever de examinar o pedido em toda sua extensão. Não se pode, com efeito, imaginar que, ao ter a parte indicado os limites da atuação jurisdicional, possa o juiz eleger, dentro deles, o que gostaria de apreciar. Desse modo, o princípio da demanda não representa apenas uma garantia *negativa* – consistente em



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1965
A

impedir o juiz de ir além do pedido da parte –, mas configura também um dever *positivo* – que impõe a apreciação da totalidade do pedido.⁶⁶

É preciso tomar certa cautela com a afirmação acima feita, para que não se lhe dê maior amplitude do que a devida. A proibição que se tem diz respeito à vinculação com a *causa de pedir deduzida*. Isto não significa que o juiz esteja proibido de conhecer, de ofício, de qualquer fato não alegado. Em verdade, poderá o juiz examinar *todos os fatos pertencentes à causa de pedir*, tenham eles sido alegados ou não, bastando que estejam provados no processo (por atividade da parte, do juiz ou de outrem).

O que lhe é vedado, todavia, é examinar fatos externos à *causa petendi*, já que esta outra razão (que corresponde, por consequência natural, a outra ação) não foi apresentada em juízo.

Ao que parece, porém, o exemplo mais eloquente encontrado hoje, de exceção ao princípio da demanda, vem exposto pela disciplina conferida à tutela específica das prestações de fazer, não fazer e entregar coisa (arts. 461 e 461-A, do Código de Processo Civil, e art. 84, do Código de Defesa do Consumidor). Esta forma de tutela pode ser adaptada às circunstâncias do caso concreto, ainda que o pedido da parte autora tenha sido outro, sem que, com isso, haja ofensa ao princípio da demanda (art. 460, do Código de Processo Civil).⁶⁷

A conclusão, com efeito, decorre da dicção expressa dos preceitos mencionados, que claramente autorizam o magistrado a conferir a providência cabível no caso, ainda que outro tenha sido o pedido formulado pela parte.

⁶⁶ Barbosa Moreira, aliás, respaldado na doutrina de José Frederico Marques, Moacyr Amaral Santos e Wellington Moreira Pimentel, considera inexistente a sentença na parte em que deixa de examinar parte do pedido, autorizando mesmo a repositura da demanda, quanto à parcela não julgada (BARBOSA MOREIRA, José Carlos. Item do pedido sobre o qual não houve decisão. Possibilidade de reiteração noutro processo. **Temas de direito processual**. 2ª Série. 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 1988, p. 246/249). Mais atualmente, no mesmo sentido, v. WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. Nulidades do processo e da sentença. São Paulo: RT, 1998, p. 32; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. MEDINA, José Miguel Garcia. **O dogma da coisa julgada**. São Paulo: RT, 2003, p. 78 e ss.

⁶⁷ V., entre outros, BARBOSA MOREIRA, José Carlos. **Reformas processuais e poderes do juiz**. **Temas de direito processual**. 8ª ed., São Paulo: Saraiva, 2004, p. 62/63; ARENHART, Sérgio Cruz. **Perfis da tutela inibitória coletiva**. São Paulo: RT, 2003, p. 337 e ss.; MARINONI, Luiz Guilherme. ARENHART, Sérgio Cruz. **Manual do processo de conhecimento**. 4ª ed., São Paulo: RT, 2005, p. 97/98; MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela inibitória**. 2ª ed., São Paulo: RT, 2000, p. 119/120; Id. *Técnica processual e tutela dos direitos*. São Paulo: RT, 2004, p. 134/137.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1966

∧

O pedido que se exige que seja formulado pela parte está contemplado pelo *caput* dos arts. 461 (CPC) e 84 (CDC), pelo qual deve o autor requerer o “cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer”.⁶⁸ Este pedido preencherá o requisito de certeza e determinação, posto pelo Código de Processo Civil (art. 286, do Código de Processo Civil) desde que o autor individualize, na petição inicial, qual precisamente é a prestação buscada.

Para que se possa atender ao pedido do autor, poderá o juiz ordenar certa conduta ao réu, sob pena de multa (CPC, art. 461, § 4º e CDC, art. 84, § 4º), ou determinar as medidas necessárias, tais como a imposição de multa coercitiva, a busca e apreensão, a remoção de coisas e pessoas, o desfazimento de obra, o impedimento de atividade nociva, com o apoio de força policial, se necessário (CPC, art. 461, § 5º e CDC, art. 84, § 5º).

Observa-se que, nos parágrafos mencionados, tratam as leis das *técnicas* que o magistrado pode empregar para a satisfação da pretensão à tutela específica ou para a obtenção do resultado prático equivalente.

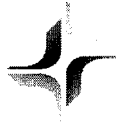
Estas técnicas, como aliás parece evidente da própria redação dos parágrafos mencionados, são determinadas *ex officio* pelo juiz, independentemente de pedido da parte e, demais disso, de forma desvinculada de eventual existência de requerimento (por uma técnica ou outra), formulado pelo autor.

Desta forma, uma vez respeitado o pedido de tutela solicitado pela parte autora, pode o magistrado valer-se do mecanismo mais apropriado para atingir este objetivo, independentemente da existência ou não de pedido de técnica especificamente constante da petição inicial.⁶⁹

Se assim é, e independentemente de pedido expresso na exordial desta ACP, entendo que há de se analisar também as questões da regularidade (ou não) do procedimento licitatório realizado pelo Município de Maceió e os critérios utilizados no certame, sobretudo porque impediram a participação de pessoas que,

⁶⁸ Poderá, ainda, o requerente formular o pedido de perdas e danos, quando não lhe pareça mais interessante a tutela específica (CPC, art. 461, § 1º e CDC, 84, § 1º).

⁶⁹ Eventualmente, como decorre do preceito colocado no § 1º, do art. 461 do Código de Processo Civil (bem assim do § 1º, do art. 84, do Código de Defesa do Consumidor), pode até o magistrado fugir completamente do pedido formulado pela parte, ao conceder-lhe indenização ao invés da prestação do fato desejada, demonstrando ainda de forma mais clara a desvinculação da regra ao princípio da demanda.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1967

reconhecidamente, sempre exerceram no local o comércio e a divulgação dos produtos típicos da região (coco, acarajé e tapioca), mas que, por serem hipossuficientes, não conseguiram disputar a licitação (para o uso dos espaços públicos através de contrato de permissão) em igualdade de condições com os demais comerciantes, pelos elevados lanços ofertados.

Nesse passo, começo por analisar a questão da possibilidade de se criar critérios objetivos que, além de permitir a participação de todos nas futuras licitações, propiciem a contemplação dos verdadeiros e tradicionais vendedores dos produtos típicos na orla marítima de Maceió, sem que isso viole a separação de poderes.

Quanto ao ponto, primeiramente, frise-se que os “mixes” foram construídos com a finalidade de alocar as tapioqueiras e os tradicionais vendedores de coco, que antes estavam espalhados ao longo da orla marítima de Maceió/AL. Esta medida se mostrou importante para organizar todo o espaço em tela, inclusive padronizando as estruturas físicas. Apesar disso, as licitações realizadas pelo Poder Público para ocupação dos “mixes”, estranhamente, não contemplaram esses tradicionais vendedores, uma vez que o lance mínimo ultrapassava a capacidade econômica dessas pessoas (a maioria hipossuficiente).

Nesse mesmo sentido, na audiência una, o Sr. Ednilson Santos Lins – responsável pelo cadastro dos ambulantes da orla marítima – aduziu expressamente que o objetivo da licitação foi justamente de contemplar os vendedores tradicionais, o que não foi possível, por não terem sido vencedores (mídia digital de fls. 1090, 13min 17secs – 13min 21secs). Ademais, a Sra. Rosa Elena de Castro Tenório Nogueira – arquiteta que elaborou o projeto de reurbanização de Maceió/AL – explicou que a quantidade de “mixes” foi idealizada para que o projeto contemplasse a quantidade de vendedores de coco/tapioqueiras ao longo da orla.

Corroborando com o que foi dito, por ocasião da inspeção judicial realizada, às fls. 984/1001, este magistrado teve oportunidade de dialogar com o Sr. Noé Viriato, o qual possui um ponto de venda de coco verde na orla, sendo também presidente da Associação dos Ambulantes da Orla. Na conversa, o Sr. Noé esclareceu que apenas 02 (dois) ambulantes conseguiram autorização para venda de coco verde (e os demais não foram abarcados pela licitação). Outrossim, explicou que os “mixes” deveriam vender produtos naturais do Município: coco, tapioca e acarajé, mas é comum que a preferência de venda seja por produtos que dão mais lucro. Afirmou, ainda, que, antes da última licitação do Município, havia 17 (dezessete) pontos de venda de coco nas praias de Pajuçara e Ponta Verde, porém os ambulantes não tiveram condições de participar da licitação, pelos preços elevados dos lanços ofertados.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1968
7

Assim, é notório que o Poder Público, ao realizar o procedimento licitatório, e diante da situação financeira dos ambulantes, não criou mecanismos hábeis que pudessem incluí-los nos “mixes”, desatendendo, desta forma, ao princípio da isonomia, com as peculiaridades que o caso exige. Com sua conduta, a Administração Municipal acabou por desprezar o projeto de reurbanização, no qual os “mixes” foram imaginados originariamente para regularizar a situação daqueles vendedores tradicionais.

De acordo com o art. 3º da Lei 8.666/1993, *“a licitação destina-se a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.”*

Destarte, entendo que a licitação dos “mixes” levada a efeito pela edilidade feriu o princípio da isonomia, tendo em vista que os desiguais foram tratados de forma igual. Ou seja, durante o procedimento, aqueles que não detinham poderio econômico (ambulantes, vendedores de coco, tapiqueiras) foram colocados no mesmo patamar daqueles que o possuíam (empresários, comerciantes e pessoas mais abastadas, por exemplo). Com isso, na prática, poucos daqueles tradicionais vendedores conseguiram sagrar-se vencedores na licitação, em virtude de não terem recursos suficientes para tanto. Então, a providência que poderia ter sido implementada pela Administração Municipal, à época, seria a de destinar determinado número de “mixes” (ou uma percentagem deles) apenas àqueles tradicionais ambulantes, até mesmo para preservar o papel cultural de suas atividades - venda de comidas tradicionais alagoanas (coco, acarajé, tapioca) -, sem prejuízo da regular licitação.

Desatendido o princípio da isonomia, a ideia de competitividade (característica intrínseca da licitação) resta fatalmente prejudicada no caso dos autos, eis que os citados vendedores não conseguiram concorrer em igualdade de condições com empresários ou estabelecimentos empresariais maiores.

E nem se diga que tal providência não poderia ser adotada na prática, porquanto o art. 12 da Lei Municipal 5.399/2004 (que trata sobre a instalação e funcionamento das barracas, bancas de revista, “quiosques” de sorvetes, guaranás, etc.) estabelece expressamente que *“aqueles que, desde 1º de outubro de 2003, já estiverem no efetivo exercício de atividades de bares e restaurantes na orla marítima de Maceió, no trecho a que se refere o art. 1º desta Lei, considerar-se-ão aptos a receber formalmente a outorga da permissão de uso remunerada [...]”*. O Decreto nº 6.478/2004 (fls. 102/110), que



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1969

^

regulamenta a Lei municipal acima, também possui dispositivo idêntico, conforme art. 8º.

É bem verdade que este dispositivo parece tratar apenas dos bares e restaurantes que estivessem nessas atividades empresariais desde outubro/2003. Entretanto, por aplicação analógica, a Administração Pública poderia ter adotado medida similar quanto aos tradicionais vendedores de coco, tapioca e acarajé, garantindo que os produtos da terra fossem disponibilizados na orla, inclusive em face do turismo. Contudo, a Prefeitura preferiu fazer licitação sem atender aos princípios da isonomia, da proporcionalidade e da razoabilidade.

Ainda sobre o tema, Rafael Oliveira⁷⁰ aduz que “[...] a isonomia pressupõe, por vezes, tratamento desigual entre pessoas que não se encontram na mesma situação fático jurídica (tratamento desigual aos desiguais), desde que respeitado o princípio da proporcionalidade. Nesse sentido, por exemplo, a Constituição exige tratamento diferenciado em relação às cooperativas (art. 5º, XVIII; art. 146, III, “c”; e art. 174, § 2º, da CRFB; Lei 5764/1971, bem como no tocante às microempresas e empresas de pequeno porte (art. 146, III, “d” e art. 179 da CRFB; LC 123/2006.

Ora, se a própria Constituição Federal estabelece exceção ao princípio da isonomia, assegurando que as cooperativas, as microempresas e empresas de pequeno porte merecem um tratamento diferenciado nas licitações (até mesmo para viabilizar a concorrência com empresas maiores), utilizando-se da analogia, o Município de Maceió, desde que fizesse tudo de forma transparente e pública, com a participação de todos os interessados e com a fiscalização do Ministério Público, estaria autorizado a submeter os vendedores tradicionais a tratamento distinto, inclusive como forma de assegurar o respeito ao princípio da igualdade (em seu aspecto material), conforme explicado, criando critérios objetivos à correta identificação dos licitantes, afastando eventual participação de pessoas oportunistas.

Além disso, caberia à edilidade promover a fiscalização de todos os permissionários que foram transferidos para os “mixes”, ou mesmo os que exploram outras áreas, verificando se estão respeitando as disposições da Lei Municipal nº 5.399/2004, anexada às fls. 1047/1051 e, em caso de desrespeito à legislação pertinente, aplicar-lhes as respectivas sanções. Em outras palavras, incumbiria ao Município apurar as seguintes hipóteses: 1) se as pessoas contempladas na licitação dos espaços públicos estão alienando ou transferindo suas permissões indevidamente (condutas proibidas pelo art. 2º, § 2º, da Lei em tela); 2) se o mesmo permissionário possui mais

⁷⁰ Oliveira, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e contratos administrativos**. 3ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1970
M

de uma permissão, assim como o cônjuge, o companheiro, dentre outros, contrariando o art. 2º, § 9º, da mesma Lei; 3) se o permissionário comercializa produtos diferentes dos permitidos e/ou se exerce atividade distinta daquela autorizada pela Administração Pública, conduta vedada pelo art. 6º, salvo no caso de autorização do permitente da modificação solicitada; 4) se o uso do espaço público não está irregularmente sendo transmitidos a terceiros, etc.

No entanto, o Município réu, descumprindo seus deveres legais, deixou de efetuar tal fiscalização, o que ensejou diversas irregularidades, como invasões dos “mixes” por pessoas que não participaram da licitação, alienação indevida das permissões, exercício de atividade diferente da que foi autorizada, dentre outros. Logo, se de um lado o Município não promoveu a licitação de forma escoreita (para incluir os vendedores tradicionais nos “mixes”), também não cuidou de cumprir com sua obrigação de fiscalização dos permissionários e dos demais ocupantes dos espaços públicos.

Destaque-se que a argumentação acima não faz com que o Poder Judiciário se imiscua no poder discricionário (margem de liberdade/conveniência e oportunidade) da Administração Pública - de realizar ou não os contratos de permissão. O que se está a discutir neste momento é a legalidade dos atos praticados pelo Município réu, em particular das licitações, legalidade esta que deve ser encarada de forma ampliativa, incluindo não apenas as normas-regras, mas também as normas-princípios (princípio da legalidade, razoabilidade, igualdade, transparência, etc.). Não se está dizendo que a Administração deveria promover obrigatoriamente os contratos em tela, mas que as licitações feitas deveriam observar os princípios norteadores dos procedimentos. Assim sendo, a separação dos poderes (ou funções) não está sendo comprometida por tal análise, até porque o próprio Supremo Tribunal Federal, no julgamento da APF nº 45, assentou o entendimento de que o Poder Judiciário deve atuar como garantidor dos direitos fundamentais em caso de omissão do Poder Público.

Em sequência, analiso o pleito do MPF no sentido de demolir a Barraca de Sorvete – O Escritório, Carlitos, Camarão Pimenta (antiga Carola) e Itapuã, em razão de estarem a menos de 05 (cinco) metros da linha de preamar média, conforme Recomendação nº 05/2008, às fls. 498/499 do Vol. 3, deixando de apreciar a demolição da Barraca “O Lampião” porque em relação a esta o autor pugnou apenas pela sua realocação, a fim de se situar mais próxima à calçada, afastando-se da linha do mar.

E começando a análise do ponto em relação à Barraca Lampião, a inspeção do local constatou que o espaço destinado a tal ponto comercial já foi devolvido ao Poder Público, tendo sido inclusive demolidas as obras que constituíam o prédio



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1971

✓

principal da barraca, razão pela resta prejudicado o pedido de realocação, sem prejuízo, por óbvio, de os réus, notadamente a edilidade, terem que cumprir as demais providências determinadas nesta sentença, em relação às obras edificadas irregularmente nas áreas adjacentes (até porque uma vistoria atual da área constatou que no local onde outrora existia a Barraca Lampião existe, hoje, um espaço destinado a uma academia de ginástica ao ar livre, implantada recentemente pela edilidade-ré, academia esta que, se tiver sido construída fora dos parâmetros e limites fixados nesta sentença e na legislação ambiental de regência, precisará adequar seus limites).

Prosseguindo na análise do tema (demolição das barracas construídas irregularmente em área de praia), verifico que, de acordo com o *Parquet*, as citadas barracas estariam localizadas a menos de 05 (cinco) metros da linha de preamar. Por causa disso, através da Recomendação nº 05/2008, o MPF teria indicado ao Município que os espaços públicos onde estão erigidas estas barracas não deveriam ser licitados. Na inicial, o autor também apontou que as Barracas Carlitos e Camarão Pimenta impedem o acesso à praia e ao mar, pois as pessoas teriam que subir no calçadão para atravessar os obstáculos nelas existentes, formados pelas obras dos restaurantes em tela. Esta recomendação, contudo, não foi atendida administrativamente pelo Município réu.

A respeito da Barraca/Pizzaria Carlitos, a inspeção judicial constatou diversos sinais de que o avanço do mar no local e a realização de obras não adequadas à situação estão provocando erosão no calçadão e no piso da referida barraca. De fato, analisando as fotos de fls. 986/988, observa-se que o muro de contenção construído na barraca está sendo destruído pelo avanço do mar e os "gabiões" implantados, porque inadequados, estão desmoronando, prejudicando inclusive a saúde da população, pela formação de ambiente propício à proliferação de ratos e insetos. Tais ocorrências apontam que a própria segurança/integridade física das pessoas que frequentam a barraca está sendo posta em risco.

Não bastasse isso, as fotos e provas dos autos demonstram que a construção da Pizzaria sob enfoque vem impedindo/dificultando o acesso das pessoas e banhistas à praia (bem de uso comum do povo), consubstanciando-se em obstáculo à passagem livre, especialmente na maré cheia. Corroboram com esse entendimento as conclusões da vistoria realizada pela SPU/AL (cf. Relatório nº 51/2014, às fls. 1055/1074), atestando que a Barraca Carlitos foi implantada em área que impede a passagem de pessoas pela praia nos horários de maré cheia. Destacou-se, ainda, que o muro de contenção (figura 36) também está impedindo tal passagem.

Há, pois, aqui, dois interesses conflitantes em jogo: de um lado, o interesse do permissionário em realizar obras de extensão irregulares com o objetivo único de



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1972
A

aufferir cada vez mais lucro em sua atividade comercial, ainda que sob o pretexto de dar mais conforto aos seus clientes; de outro, o direito da própria coletividade em ter acesso à praia.

Quanto a esse propósito, vale lembrar aquela conhecida norma de hermenêutica constitucional segundo a qual não existem direitos fundamentais absolutos, até porque, por força do denominado princípio da concordância prática ou da harmonização, a atividade interpretativa deve conciliar, combinando e coordenando bens jurídicos em conflito, de modo a não significar o sacrifício total de uns em benefício de outros, como ensina Celso Ribeiro Bastos:

“Através do princípio da harmonização se busca conformar as diversas normas ou valores em conflito no texto constitucional, de forma que se evite a necessidade da exclusão (sacrifício) total de um ou alguns deles. Se por acaso viesse a prevalecer a desarmonia, no fundo, estaria ocorrendo a não aplicação de uma norma, o que evidentemente é de ser evitado a todo custo. Deve-se preferir sempre que prevaleçam todas as normas, com a efetividade particular de cada uma das regras em face das demais e dos princípios constitucionais”.⁷¹

Se as normas constitucionais ocupam o mesmo nível hierárquico-normativo, não se pode impor a prevalência absoluta de uma delas, em detrimento total de outra. É necessário, como salienta José Joaquim Gomes Canotilho, estabelecer *“limites e condicionamentos recíprocos, de forma a conseguir uma harmonização ou concordância prática entre estes bens”*.⁷²

E como, num conflito entre tais interesses individuais e públicos, é estreme de dúvidas que o último deve prevalecer sobre o primeiro, porque a praia é um bem de uso comum do povo e, por isso mesmo, seu acesso deve ser assegurado a todos, não podendo ser tolhido em razão do interesse empresarial de obtenção de lucros, tem razão o MPF quando requer a demolição das construções que impedem o acesso ao mar.

Nesse mesmo sentido é a dicção do art. 10, da Lei 7.661/1988, outrora mencionado, que estabelece que: *“as praias são bens de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido,*

⁷¹ **Hermenêutica e interpretação constitucional**, São Paulo: Celso Bastos Editor - Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1997. p. 106.

⁷² **Direito constitucional e teoria da Constituição**. Coimbra: Livraria Almedina, 1997, p. 1097-1098.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1973
d

ressalvados os trechos de interesse de segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica”.

E nem se defenda que os princípios constitucionais da valorização do trabalho e da livre iniciativa são argumentos hábeis a impedir a demolição da construção, tendo em vista que *“tais princípios não impõem prestação positiva a ser ofertada pelo Estado; [...] porque o exercício do comércio está submetido à função social da propriedade e à defesa do meio ambiente (art. 170, incisos III e VI da CF/88); ao passo que, da forma como vem sendo explorado, como se verá, o comércio do autor (e/ou do responsável pela barraca de praia) agride o meio ambiente e impede o uso da praia por todos”*.⁷³

Somado a esse argumento, tem-se que a permissão concedida à Barraca Carlitos é dotada de precariedade, sendo passível de revogação a qualquer tempo por parte da Administração Pública Municipal.

Quanto à questão da precariedade da ocupação e/ou do instituto da permissão de uso das áreas e da impossibilidade de indenização dos ocupantes das barracas situadas na área de praia (ainda que tenham alegado a boa fé dos mesmos), os autos dão conta (até mesmo porque isso não é ponto controvertido) de que os réus proprietários das barracas da orla marítima construíram seus estabelecimentos comerciais em terreno de marinha e acrescidos de marinha, destinados ao uso comum do povo, por ocasião da implantação do desmembramento Pratagy, em 22.11.1965, que se encontra arquivada na Secretaria de Patrimônio da União.

O fato de a ocupação ser bastante antiga, não gera nenhum direito quanto à posse ou à detenção das áreas. É que as áreas ocupadas pelos réus se configura como bem de uso comum do povo, sendo manifestamente inviável a pretensão quanto à regularização das barracas nelas edificadas.

Se assim é, forçoso concluir que as disposições da Lei n.º 9.636/98, com as modificações instituídas pela Lei n.º 11.481/2007, que tratam da possibilidade de cessão gratuita de imóveis da União em algumas situações especiais somente podem ser aplicadas aos bens dominicais da União e não aos bens de uso comum do povo, como as áreas de praia, objeto da lide.

Não bastasse isso, e ainda que a cessão prevista no art. 18 da Lei 9.636/98 pudesse ser feita nas áreas de praia, tal mister se daria a exclusivo critério da Administração, dentro do seu poder discricionário.

⁷³ AC 00033596820104058200, Desembargador Federal José Maria Lucena, TRF5 - Primeira Turma, DJE - Data::04/09/2014 - Página::116.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1974
✓

Com razão, portanto, o eminente magistrado Sérgio José Wanderley de Mendonça, que, enquanto juiz federal titular da 2ª Vara, no julgamento da Ação Civil Pública nº 0002527-53.2010), deixou assentado, com muita propriedade, que:

"De qualquer forma, é certo que deve o Município de Maceió, utilizando o exercício de seu poder discricionário, escolher (e justificar), dentre as opções legalmente previstas, a forma de contratação que lhe for conveniente e oportuna.

Contudo, cabe destacar que a discricionariedade conferida à Administração Pública não se confunde com arbitrariedade. A escolha da forma de contratação deve limitar-se às determinações legais. Em sendo assim, a regra geral é a licitação. Os casos de inexigibilidade e dispensa são exceções, tanto que devem atender aos requisitos expostos em lei e serem declarados com devida fundamentação.

No caso, a discricionariedade localiza-se na caracterização do "prejuízo". Caso não o aponte, a Administração vincula-se à determinação legal de realização de licitação. Em suma, deve o Município promover licitação, mesmo em caso de deserção, salvo entenda que a repetição iria prejudicá-lo, devendo justificar conseqüente contratação direta com a comprovação do eventual prejuízo.

Cabe ressaltar que, em 1º de outubro de 2004, entrou em vigor a lei municipal nº 5.399 que, dentre os artigos, previu uma hipótese de dispensa do certame, beneficiando aqueles que já ocupavam a orla marítima do Município de Maceió, outorgando-lhes a permissão de uso remunerada desta área. Portanto, esta norma adentrou ao ordenamento jurídico dissonante dos preceitos constitucionais, não se enquadrando em nenhuma das hipóteses da Lei 8.666.

O fato do comando normativo a que se faz alusão divergir das diretrizes constitucionais enseja um controle difuso de constitucionalidade, que, por si só, obstam a procedência do pleito autoral.

Descabida, da mesma forma, a alegação de que a situação dos atuais ocupantes deve ser convalidada, tendo em vista o Termo de Permissão de Uso firmado entre aqueles e o Município de Maceió, cessionário das áreas em questão.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1975

✓

O instituto da permissão é ato unilateral pelo qual o Estado faculta a alguém, de modo discricionário e precário, a utilização de bem público. Ora, não se deve cogitar da existência de direito adquirido no que tange à continuidade da permissão de uso de bem público, pois este instituto dota-se de feição eminentemente precária, sendo revogável a qualquer tempo em vista do interesse público.

A jurisprudência assim se posiciona:

ADMINISTRATIVO - OCUPAÇÃO PRECÁRIA DE LOGRADOUROS PÚBLICOS POR AMBULANTES - ART. 58 DA LEI MUNICIPAL 1.876/92 APLICÁVEL À HIPÓTESE DOS AUTOS DEVIDO À AUTORIZAÇÃO CONCEDIDA PELO PODER PÚBLICO AOS COMERCIANTES. 1. A ocupação precária de logradouros públicos não gera direito adquirido, submetendo-se ao arbítrio da Administração - Precedentes. 2. O art. 58 da Lei 1.876/92, do Município do Rio de Janeiro, assegura aos comerciantes ambulantes ou camelôs, autorizados precariamente pelo Poder Público, o remanejamento para local compatível após a oitiva dos interessados. 3. Aplicabilidade do referido diploma municipal à hipótese dos autos, porque devidamente autorizados os comerciantes ambulantes pela Administração, conforme prova juntada aos autos. 4. Recurso ordinário provido para conceder-se a segurança aos impetrantes que comprovaram a autorização do Poder Público, prevista no art. 15 da Lei Municipal 8.176/92. (STJ - 2ª Turma, RMS 13.055/RJ, rel. Min, Eliana Calmon, DJ 16.09.02) (Grifos acrescidos).

Quando da publicação da Lei de Permissão nº 8.987/95 e da Lei das Licitações nº 8.666/93 e da atual Constituição Federal, em 1988, passou-se a exigir a realização de licitação para contratação de terceiros com a Administração Pública

A Lei nº 8.987/95 assim dispõe:

Art. 40. A permissão de serviço público será formalizada mediante contrato de adesão, que observará os termos desta Lei, das demais normas pertinentes e do edital de licitação, inclusive quanto à precariedade e à revogabilidade unilateral do contrato pelo poder concedente. (Grifos acrescidos).

A Lei Geral das Licitações de nº 8.666/93 estabelece o seguinte:



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1976

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Já a Constituição Federal de 1988 trata da permissão da seguinte forma:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. (Grifos acrescentados)

Consolidou-se que, mediante o certame licitatório, o Estado poria em prática os princípios basilares do Regime Jurídico-administrativo, quais sejam, a supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade dos interesses públicos pela Administração. Outorgar a um grupo seletivo de administrados a utilização de um bem público de uso comum sem oferecer a mesma possibilidade aos outros administrados de forma equânime é contrariar princípios constitucionais de destaque na Administração Pública. É, igualmente, dispor de algo que escapa de sua titularidade, subvertendo o interesse público em detrimento de poucos.

O princípio da impessoalidade, notadamente contrariado, erigido explicitamente na Lei Maior, resguarda o dever de a Administração Pública gerir interesses de toda a comunidade, não ficando ao seu alvedrio a disponibilidade de seus bens.

A partir dessas determinações legais, buscou-se compatibilizar a ocupação da orla marítima com a obrigatoriedade de licitação. Atendendo-se às novas exigências constitucionais e infraconstitucionais, foram tomadas medidas para regularizar essa ocupação, dentre elas o Termo de Ajuste e Conduta firmado entre a União e o Município de Maceió, determinando a realização de licitação para a ocupação e exploração das áreas em questão. Ou seja, simplesmente, a Administração Pública, exercendo seu poder discricionário, decidiu desocupar a área em questão, tendo em vista a regularização da ocupação, o que é plenamente possível ante a precariedade do instituto da permissão, como dito alhures.

Nesse sentido, apresento trechos de decisão proferida no Egrégio STJ e pelo TRF5: "A ocupação de área de uso comum do povo por um particular configura ato lesivo à coletividade e, mesmo se concedida pela União, poderia



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1977
d

ser revogada discricionariamente. O interesse público tem supremacia sobre o privado..." (STJ, RESP - RECURSO ESPECIAL - 635980; Processo: 200302393772; PRIMEIRA TURMA; DJ DATA:27/09/2004; REL. JOSÉ DELGADO).

ADMINISTRATIVO. BARRACAS CONSTRUÍDAS EM ÁREA DE PRAIA E EM VIAS PÚBLICAS. IMPOSSIBILIDADE DE REGULARIZAÇÃO. AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO DA SPU. MULTA DO ART. 33 DA LEI Nº 9.636/98. POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA SANÇÃO APENAS A PARTIR DA EDIÇÃO DA LEI Nº 9.636/98. 1. Os bens da União, de uso comum do povo não podem ser atribuídos individualmente a um particular. Tratando-se de barracas edificadas em área de praia e em vias públicas, inviável a pretensão de regularização das construções. 2. Não existe qualquer fundamento a justificar a manutenção dos Impetrantes em área que é de propriedade da União. 3. Não se vislumbra qualquer abusividade na notificação de desocupação, vez que o procedimento administrativo foi conduzido sem qualquer vício (fls. 389/653), tendo observado o devido processo legal e o contraditório. (...) (Tribunal Regional Federal - 5ª Região, Classe: Apelação / Reexame Necessário - APELREEX4254/AL, Data do Julgamento: 08/06/2010, Órgão Julgador: Segunda Turma, Relator: Desembargador Federal Francisco Barros Dias, Diário da Justiça Eletrônico TRF5 (DJE) - 01/07/2010 - Página 132)".

No que tange a eventual pedido de indenização pelas benfeitorias e/ou pelo tempo de ocupação, uso e exploração do espaço público decorrente de contrato de Permissão de Uso efetuado com o Município de Maceió, oportuno também é transcrever trechos da sentença prolatada pelo magistrado anteriormente mencionado, quando, ainda no processo referido, concluiu que:

"(...) apesar de entender que há elementos que apontam a existência de boa-fé dos ocupantes, verifico que não é o caso de se determinar que a União indenize os associados da autora em razão das edificações construídas irregularmente na área de praia ou razão do "fundo de comércio" desenvolvido pelos associados. Os ocupantes das barracas estão explorando comercialmente a área, sem justo título, há mais de vinte anos, sendo certo que os lucros auferidos durante esse período foram mais do que suficientes para cobrir os investimentos relativos às construções irregularmente implantadas na área da praia, bem assim quanto ao "fundo de comércio" desenvolvido.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1978
A

Tais argumentos são suficientes não apenas para demonstrar a ausência de plausibilidade jurídica da tese autoral, dando ensejo à denegação da medida cautelar postulada, como também para fundamentar o julgamento de improcedência dos pedidos deduzidos na ação principal (...)

De consequência, não vislumbro nenhum óbice à adoção pelo Poder Público das medidas necessárias à ultimação do procedimento de demolição das edificações construídas irregularmente, devendo, no entanto, ser observado um prazo razoável para a desocupação, o qual deve ser fixado em 90 (noventa) dias”

Todos os argumentos acima mencionados estão chancelados pela jurisprudência do TRF5, senão vejamos:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. ATO ADMINISTRATIVO QUE DETERMINOU REMOÇÃO DE BARRACAS DE PRAIA. ILEGALIDADE. INEXISTÊNCIA. ANULAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE.

1. *Ação ordinária movida por associação de barraqueiros de praia contra a União Federal e o IBAMA, almejando a decretação de nulidade do ato administrativo que determinou a remoção de barracas de alguns associados, sob pena de demolição;*

2. *Sendo fatos incontroversos nos autos que as barracas estão situadas em área de praia (bem de uso comum do povo) e que foram instaladas sem autorização da SPU e dos órgãos ambientais, resta configurada a ilegalidade da posse dos substituídos;*

3. *Ainda que houvesse a inexistente autorização, a posse de bem de uso comum é sempre precária, sendo indiscutível o direito da Administração de recuperar o uso pleno da área do permissionário;*

4. *Desnecessário perquirir, como fez a sentença, sobre a existência de dano ambiental decorrente do funcionamento das barracas, posto que destituídas de licenciamento. E este é sempre PRÉVIO, dado que danos ambientais devem ser submetidos a cuidados preventivos. Não tem guarida na legislação de regência admitir-se o funcionamento de empreendimento não licenciado até que demonstrada pela Administração a existência de dano, como quer a sentença;*



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1979
h

5. Saber se os quiosques estão impedindo ou não o acesso à praia é irrelevante para o desate da contenda, tendo em vista que, independente disso, ante a precariedade da permissão de ocupação da área, sua revogação se encontra no âmbito da discricionariedade da administração;

6. O fato de os quiosques terem sido edificados com financiamento obtido perante o Banco do Nordeste do Brasil S/A em parceria com o Município de Lucena, não afasta a irregularidade da ocupação. Sendo certo, mais, que as barracas já estão sendo exploradas há mais de dez anos, tempo suficiente para que seus proprietários recuperem os investimentos inaugurais;

7. *A existência de quiosques no novo projeto a ser implantado, ainda que nos mesmos locais dos atuais, não assegura o pretense direito de manutenção dos permissionários;*

8. *Apelações e remessa oficial providas.*

(REEX 1063820114058200. Segunda Turma. v.u. Relator Desembargador Federal Paulo Roberto de Oliveira Lima. DJe 29.05.2014. Grifos nossos).

Por todos esses argumentos, entendo que a demolição da Barraca Carlitos (e de todas as outras que se encontrem na mesma situação) encontra-se plenamente justificada, máxime quando se caracteriza como obstáculo ao acesso à praia pela população. Em verdade, mesmo sem considerar esta circunstância, a barraca em tela vem descumprindo a permissão que lhe foi concedida.

Com efeito, as fotos de fls. 1060 dão conta de várias irregularidades ocasionadas pela referida barraca, como a colocação de restos de construção ao redor do empreendimento, de cercas não padronizadas, de placas e de jardineiras fora dos seus limites, além de várias outras construções que impedem o livre acesso ao mar, fatos que ensejariam a aplicação de sanções por parte da Prefeitura, inclusive com a revogação da permissão.

No que toca à Barraca Camarão Pimenta, o raciocínio é o mesmo, valendo ao caso a mesma argumentação outrora exposta, haja vista que o empreendimento está localizado em uma área que impede a passagem dos transeuntes nos períodos de maré alta, cf. fls. 1061 (Relatório nº 51/2014). Além disso, foram percebidas diversas irregularidades, a exemplo de uso de grandes faixas de propaganda na cerca, área ocupada maior do que a autorizada por lei, jardim modificado, uso de área externa como depósito, dentre outras.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1900
u

Em relação às Barracas Escritório (de Sorvete) e Itapuã, existe nos autos o Relatório Técnico nº 048/08 (fls. 605/606), confeccionado pelo IBAMA, explicitando que ao redor destas barracas houve o aumento (irregular) da área edificada na praia.

Como o IBAMA é uma autarquia federal (e nesse sentido pertence à Administração Pública Indireta), os atos administrativos por ela praticados gozam da presunção de veracidade, ou seja, presume-se que tais atos são verídicos (esta presunção não é absoluta, podendo ser desconstituída por prova em contrário). Isso significa dizer que, em se constatando que a área edificada foi aumentada em descompasso com o projeto de reurbanização, e não tendo o responsável pela barraca comprovado que sua obra estaria regular, há que se promover sua demolição, até mesmo para conservar o meio ambiente (em específico a área de praia e/ou a área imediata pós-praia, pelas razões já explanadas).

Especificamente no que tange à Barraca Itapuã, a inspeção judicial só fez constatar o que já evidenciado pelo MPF e pelos órgãos de fiscalização, que é a existência de processo erosivo bastante acentuado na área. O Relatório Técnico nº 51/2014 (fls. 1064) apontou inclusive que parte da área de mesas foi destruída pelo mar, tornando o espaço uma área de risco de acidentes. Isto é, a vida e a integridade física das pessoas estão sendo postas em risco diante do desmantelamento da estrutura ocasionado pelo avanço do mar, não sendo plausível que o empreendimento seja mantido se pode causar danos irreparáveis às pessoas, ainda que o fato que deu causa aos desmoronamentos tenha sido atribuído à natureza, pelo avanço das águas do mar.

Há que se destacar, mais, que a SPU, no ofício nº 427/2010, às fls. 924/926, narrou que a Barraca Itapuã – ocupante Maria Santana Cante da Silva (lote 17) - está sendo ocupada de forma irregular, uma vez que não houve qualquer proposta na licitação, estando o referido espaço público, desde 31/12/2008, em débito para com a taxa cobrada pelo Município de Maceió.

Asseverou a SPU, mais, no que tange à Barraca Sandubaria Posto Sete – ocupante Ennio Oliveira (lote 24), que o último pagamento de taxa de uso do solo público foi recolhido em 30/12/2008. A respeito da Barraca Pizzaria Vitória – permissionário Ricardo Ribeiro Pizzante (lote 22), aduziu que o mesmo se encontra inadimplente desde 26/12/2008, embora tenha vencido a licitação. Quanto à Barraca Eu e Tu – permissionário: José Petrúcio dos Santos, informou que está inadimplente desde 01/03/2008 e que, nos locais onde ocorrerem as demolições, o Município réu deve realizar o plantio da vegetação salsa-de-praia, com o objetivo de recuperar a área degradada, para se preservar a flora natural do local.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1981
u

Prosseguindo na análise dos demais pedidos, observo que o MPF também requereu a demolição do acréscimo em forma de meia lua com a presença de dois bancos de concreto por trás da Barraca “Lagosta do Chef” (fls. 11); de escadas de concreto sobre a areia da praia (fls. 13); de pontes de madeira (fls. 13); de edificações que aumentaram indevidamente a área ao redor das Barracas Itapuã e Maceió (fls. 12); de construções em áreas antes não edificadas próximas à Barraca Barricas (fls. 14); de construções em áreas próximas à Balança de Peixe (fls. 14); de edificação nas proximidades da Barraca Eu e Tu e de acréscimos feitos ao redor do “Mix” 11, próximo à Pizzaria Carlitos; da estrutura da antiga Banca de Revista ainda existente na orla. Além disso, o *Parquet* requereu a retirada de pedras, entulhos, etc.

Quando da realização do auto de inspeção judicial, confirmou-se a ocorrência de algumas construções impróprias. De fato, existe prolongamento irregular da calçada na orla marítima (fls. 16), que não condiz com o sentido padrão adotado (nem com o projeto efetuado pelo próprio Município de Maceió), comprometendo o meio ambiente. Logo, o acréscimo em forma de meia lua com a presença de dois bancos de concreto certamente é inadequado, por avançar demasiadamente contra a área de praia (área de preservação permanente), razão pela qual sua demolição é necessária.

Por sua vez, quanto às escadas⁷⁴ e as rampas de concreto, as mesmas devem ser readequadas para garantir a restauração da vegetação e a acessibilidade à praia, principalmente aos portadores de deficiência, a fim de que suas inclinações não sejam tão acentuadas a ponto de impedirem tal acesso. Deve o município, também, sempre que possível, substituir as escadas ou rampas de concreto por materiais que sejam mais adequados à sustentabilidade ambiental e à integração com a natureza e com a paisagem do local.

A respeito das áreas citadas pelo MPF, ressalte-se que, com o Projeto de Reurbanização, o Município réu deveria, na medida do possível, ter evitado realizar construções/edificações que comprometessem ou reduzisse a área de praia, até mesmo para garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Desta forma, as construções situadas em tais áreas, que, originariamente, não estão descritas no projeto de reurbanização, nem foram adequadas à recomendação do Ministério Público Federal, devem ser demolidas, por estarem em discordância com os referidos documentos técnicos e, sobretudo, por estarem em área de praia, dificultando o acesso das pessoas.

⁷⁴ E aqui estou tratando realmente das escadas e rampas de concreto (cf. fls. 990/991), e não da estrutura do Sistema Bolsacreto, que existe em alguns pontos da orla marítima de Maceió e que possui forma de escadas.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1982

u

Seguindo com a apreciação do mérito da causa, é preciso esclarecer que existem algumas edificações ao longo da orla de Maceió onde os proprietários, permissionários ou ocupantes, em alguns casos, extrapolam os limites de seus terrenos (ou mesmo dos termos constantes da permissão original do Poder Público Municipal) e ocupam irregularmente área pública de praia (via de regra, mediante muros de contenção ou cercas das áreas de jardim/lazer), em total descompasso com a legislação ambiental.

A Secretaria do Patrimônio da União (SPU), depois de décadas de silenciosa complacência, passou a instar os proprietários dos imóveis a desocuparem as áreas públicas, o que foi em massa atendido, salvo poucos casos em que a ocupação ainda é discutida judicialmente.

Ocorre que, depois da desocupação, a SPU e os demais órgãos ambientais competentes não deram continuidade ao processo, aparentemente não tendo exigido dos ex-ocupantes a retirada de plantas exóticas, entulhos e restos de edificações enterradas (fundações de muro de pedra ou de arrimo, etc.) que, infelizmente, são comuns de encontrar na área de praia de nosso Estado, obstando, assim, que a vegetação nativa possa encontrar espaço para, naturalmente, se recuperar.

Alguns interessados em construir em áreas de praia *resorts*, condomínio de alto luxo, ou mesmo pequenas edificações destinadas ao comércio ou mesmo ao lazer, tentam se valer de tal situação caótica, aduzindo que os projetos de seus empreendimentos imobiliários, comerciais e turísticos se instalariam em área já degradada.

Há, contudo, alguns argumentos contra esta pretensão. **É que a prévia degradação (ou ocupação antrópica) não é justificativa para se continuar degradando uma área de preservação permanente, haja vista que a área pode ser restaurada.** Bastaria que houvesse boa vontade político-administrativa para que a área fosse despoluída dos resíduos das ocupações, permitindo-se a recuperação natural da vegetação.

E tanto é verdade que o meio ambiente tem a capacidade de se regenerar (se cessar a degradação) que, quando da inspeção judicial realizada e quando da vistoria efetivada pela SPU, verificou-se a existência de vegetação nativa de restinga vicejando até mesmo nos pontos próximos a algumas barracas de praia, onde é intensa a movimentação de pedestres (fls. 1067), daí a necessidade de se preservar a flora natural do local (sempre que possível).



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1983

O mesmo se pode dizer da necessidade de resguardar os limites da área de ocupação das barracas, pois é evidente que ela vem sendo usada indevidamente por algumas pessoas que, infelizmente, não têm qualquer preocupação ecológica, e, por isso, por fins eminentemente comerciais - e de lucro - resolveram eleger a área de praia como local ideal para construções irregulares, bem como para colocação de cadeiras, mesas, sombrinhas de praia, vasilhames de cervejas e refrigerantes, resíduos de materiais de construção, materiais inflamáveis (como combustível de barco), lixo doméstico e comercial etc., fato que inclusive pode causar (para não dizer que já vem causando) grande devastação na área litorânea e que, portanto, deve ser impedido, não somente pelos proprietários/permissionários das barracas e dos quiosques de praia, que também são responsáveis pela preservação do meio ambiente, como também, e principalmente, pelos órgãos ambientais, com fiscalização mais rigorosa e aplicação de multas pesadas aos poluidores e degradadores do meio ambiente.

Do documento de fls. 1046, consta o padrão que deveria ter sido adotado pelos bares e restaurantes ao longo da orla de Maceió/AL, com previsão de banheiros para deficiente físico, depósito para colocar caixas de bebidas, área da cozinha, etc. Ocorre, contudo, que tal padronização não vem sendo respeitada, e tampouco existe fiscalização por parte do Município réu no sentido de coibir tal prática (das edificações irregulares).

A esse respeito, o Decreto Municipal nº 6.699/06 (fls. 111/120), em seu art. 3º, inc. I, veda expressamente qualquer tipo de ocupação fora da área do semi-círculo com 353m² (trezentos e cinquenta e três metros quadrados). Ademais, também existe proibição de construção de anexos à parede externa da barraca como depósito para caixas de cerveja ou para botijões de gás. De outro lado, as cercas limitando o semi-círculo foram admitidas, desde que construídas em madeira vazada com altura máxima de 80cm (oitenta centímetros). No que toca às placas indicativas do estabelecimento, os respectivos totens deveriam ser postos dentro da área do semicírculo, com dimensões especificadas no art. 3º, inc. XII.

Aliás, o memorial descritivo de fls. 852/854 (Anexo ao Edital de concorrência nº 01/2007, consistente na seleção dos permissionários que iriam explorar as barracas/restaurantes) também traz os parâmetros construtivos exigidos dos licitantes, explicitando que a forma da barraca será redonda, com diâmetro máximo de 12m (doze metros), devendo ser revestida de casquilho de tijolo aparente, que os permissionários ficariam responsáveis pelo esgotamento sanitário da barraca através da ligação com a rede de saneamento público, dentre outros.

É fato notório que os estabelecimentos estão descumprindo as disposições do decreto acima referido e do memorial descritivo. Tanto isso é verdade que o



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1984

Relatório de Vistoria nº 51/2014 (de lavra da SPU) demonstra, através de fotos, várias irregularidades, a saber: depósitos de bebidas, jardins, placas de identificação e cardápios fora da área correspondente ao semicírculo; aumento da área construída; restos de construção/entulhos no entorno das barracas; cercas precárias, não padronizadas ou em desconformidade com a metragem estatuída no Decreto acima; utilização da propaganda excessiva; etc.

Tais irregularidades devem ser sanadas e os danos ambientais delas decorrentes devem ser reparados pelos permissionários dos estabelecimentos, os quais deverão adequar seus estabelecimentos às normas do Decreto nº 6.699/06, sob pena de aplicação de graves sanções por parte do Poder Público Municipal, inclusive a de cassação da permissão, desde que assegurados o contraditório e a ampla defesa.

Em acréscimo a isso, é cediço que a obrigação de reparação do dano ambiental é objetiva, baseada no risco integral, solidária e imprescritível. Ou seja, havendo relação direta ou indireta entre o dano ambiental e a atividade do poluidor, deve ser este considerado sujeito passivo de eventual responsabilidade civil ambiental, sendo também irrelevante a licitude da atividade, pois na ação civil pública ambiental não se discute, necessariamente, a legalidade do ato. É a potencialidade de dano que o ato possa trazer aos bens ambientais que servirá de fundamento da sentença.

Em outras palavras, **quem causa ou contribui** de algum modo para o dano ambiental deve ser responsabilizado integralmente porque **responde solidariamente**. A aferição da dimensão do dano e a responsabilidade de cada agente é questão a ser discutida em ação própria contra os demais responsáveis.

Constatado o nexa causal entre a ação e a omissão **dos réus** com o dano ambiental, surge, objetivamente, o dever de promover a recuperação da área afetada e indenizar eventuais danos remanescentes, na forma do art. 14, § 1º, da Lei 6.938/81.

Com isso, quer-se dizer que os permissionários, ora réus, deverão responder solidariamente pelos danos ambientais causados por meio de suas ações/omissões, desde que comprovado o respectivo nexa causal em ação autônoma.

Paulo Affonso Leme Machado, em sua obra Direito Ambiental Brasileiro, ressalta que, *verbis*:

“A responsabilidade objetiva ambiental significa que quem danificar o ambiente tem o dever jurídico de repará-lo. Presente, pois, o binômio dano/reparação. Não se pergunta a razão da degradação para que haja o dever



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1985

✓

*de indenizar e/ou reparar. A responsabilidade sem culpa tem incidência na indenização ou na reparação dos "danos causados ao meio ambiente e aos terceiros afetados por sua atividade" (art. 14, § III, da Lei 6.938/81). Não interessa que tipo de obra ou atividade seja exercida pelo que degrada, pois não há necessidade de que ela apresente risco ou seja perigosa. Procura-se quem foi atingido e, se for o meio ambiente e o homem, inicia-se o processo lógico-jurídico da imputação civil objetiva ambiental. Só depois é que se entrará na fase do estabelecimento do nexo de causalidade entre a ação ou omissão e o dano. É contra o Direito enriquecer-se ou ter lucro à custa da degradação do meio ambiente."*⁷⁵

Saliente-se que a obrigação de recuperar a degradação ambiental ocorrida em zona de preservação permanente abrange inclusive aquele que é titular da propriedade do imóvel, mesmo que não seja de sua autoria a deflagração do dano, mas do antigo proprietário (ou ocupante), tendo em conta sua *natureza propter rem*.

Não bastasse isso, e como já disse o Superior Tribunal de Justiça: "***Inexiste direito adquirido a poluir ou degradar o meio ambiente. O tempo é incapaz de curar ilegalidades ambientais de natureza permanente, pois parte dos sujeitos tutelados – as gerações futuras – carece de voz e de representantes que falem ou se omitam em seu nome***".⁷⁶

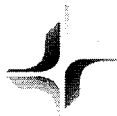
Dessa forma, conforme amplo consenso doutrinário e jurisprudencial, a obrigação de reparar o dano ambiental é *propter rem*, o que significa dizer que adere ao título e se transfere ao futuro proprietário, restando clarividente a responsabilidade do proprietário atual do imóvel, mesmo que não seja de sua autoria a deflagração do dano ambiental, mas do antigo proprietário ou possuidor do imóvel.

Não se pode olvidar, mais, que a propriedade, além de fonte de direitos, é também de obrigações. Quem adquire imóvel com irregularidades perante a legislação de proteção do meio ambiente, recebe-o não só com seus atributos positivos e benfeitorias, como também com os ônus ambientais que sobre ele incidam, inclusive o dever de recuperar dano ambiental perpetrado pelo antigo proprietário.

A zona costeira abriga um mosaico de ecossistemas de alta relevância ambiental, cuja diversidade é marcada pela transição de ambientes terrestres e marinhos, com interações que lhe conferem um caráter de fragilidade e que requerem, por isso, atenção especial do poder público, conforme demonstra sua inserção na Constituição Brasileira, como área de patrimônio nacional.

⁷⁵ **Direito Ambiental Brasileiro**. Malheiros Editores, 12ª ed., 2004, p. 326-327.

⁷⁶ REsp 948921/SP, Ministro Herman Benjamin, 2ª T., DJe 11/11/2009. Grifos nossos.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1986
OK

Consequentemente, as obrigações daí decorrentes trazem clara natureza *propter rem*, isto é, aderem ao titular do direito real e acompanham os novos proprietários e possuidores *ad infinitum*, independentemente de sua manifestação de vontade, expressa ou tácita. Se a coisa muda de dono, muda, por igual e automaticamente, a obrigação de devedor, exista ou não cláusula contratual a respeito, cuide-se de sucessão a título singular ou universal.

A rigor, não se deveria sequer falar em culpa ounexo causal, quando o juiz exige do novo proprietário (e também do possuidor) comportamentos do tipo *facere* (averbação, recuperação com espécies nativas e defesa desses espaços) e *non facere* (abstenção de uso econômico direto - caso das APPs - e exploração com corte raso, já que admitido apenas o seletivo, quanto à Reserva Legal).

Quem se beneficia da degradação ambiental alheia, a agrava ou lhe dá continuidade não é menos degradador. Por isso, o legislador se encarrega de responsabilizar o novo proprietário pela cura do malfeito do seu antecessor.

Mutatis mutandi, esse mesmo raciocínio para o novo proprietário de um imóvel degradado também vale para o caso dos autos, já que foram constatadas (na área objeto do litígio), pelo Relatório de Vistoria nº 51/2014 (confeccionado pela SPU), vários restos de materiais de construção ao redor dos bares/restaurantes⁷⁷, atos estes que causam prejuízos ao meio ambiente e que são, como se viu anteriormente, também de responsabilidade dos proprietários, ocupantes ou permissionários das áreas e dos eventuais compradores irregulares das permissões concedidas pela edilidade, até porque, verificando-se que houve transmissão da permissão de forma irregular, isso não impede que o comprador responda pelos danos ambientais causados pelo empreendimento, uma vez que se trata de obrigação *propter rem*.

Feito este breve registro, sigo agora tratando das outras questões controvertidas, onde o *Parquet* Federal pede, além da demolição de algumas barracas, as seguintes providências: a) retirada de enormes pedras que foram usadas para a contenção das águas por algumas barracas (ou mesmo pelo Município de Maceió), do lixo de construção, de embarcações e de outros equipamentos que se encontram sobre as restingas e áreas de praia (como escadas de concreto); b) recuperação das áreas degradadas mediante plantio de vegetação salsa-de-praia; c) plantação de restinga em todas as áreas de praia, em especial nos locais em que as dunas se encontram a descoberto.

⁷⁷ Cf. fls. 1058 (Figura 14), 1060 (Figuras 33, 34 e 35), 1061 (Figura 37), 1062 (Figura 48), 1063 (Figuras 51, 55, 56, 57), 1064 (Figura 61), todas da ACP nº 0002135-16.2010.4.05.8000



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1987

W

Conforme os autos, o Município de Maceió e alguns donos de barracas adotaram inicialmente o sistema de Gabiões para conter o processo erosivo das encostas das praias da cidade, em virtude de as margens estarem sofrendo contínua erosão.

Ora, conforme já esclareci antes, é incontroverso o fato de que tal sistema não é adequado à contenção das águas do mar, não somente porque altera o meio ambiente, provocando um desequilíbrio ambiental, como também porque diante dos movimentos das ondas e dos sedimentos da praia, tal estrutura logo desagrega, transformando-se em um amontoado de pedras sem função alguma, que polui o mar e deixa o ambiente propício à proliferação de doenças, pela ação de roedores e insetos.

O método de engenharia denominado Bolsacreto, implantado atualmente em quase toda a orla atingida pela erosão, não necessariamente é o mais adequado para resolver o problema da contenção das águas das praias de Maceió, havendo casos em que tal método não resolveu o problema da erosão dos terrenos costeiros, isso sem falar que altera completamente a paisagem de nossas praias, transformando a beleza da areia e das vegetações das margens das praias em uma estrutura de areia, concreto e cimento em forma de escada que, além de impedir o livre acesso às águas do mar a pessoas com deficiência de mobilidade, pode causar vários acidentes.

O Bolsacreto é uma solução que normalmente usa areia e cimento (argamassa) em uma espécie de saco. São módulos têxteis padronizados de diversos tamanhos. O tecido é sintético, com fios de alta tração retorcidos fibrizados e semi-permeáveis. A solução é moldada no local dentro e fora da água, podendo ser empregado concreto fino, argamassa ou solo-cimento. Segundo a empresa responsável por sua instalação, não ocorre fluxo de água de fora para dentro de forma têxtil, enquanto é capaz de drenar o excesso de água do interior para fora.

Pelas suas próprias características já se vê que tal sistema pode interferir no meio ambiente, provocando sérios impactos ambientais que não foram analisados pela edilidade, mesmo sabendo que a erosão de nossas praias é problema recorrente e de longa data. Só o efetivo estudo dos impactos ambientais é que poderá dizer se foi (ou não) acertada a decisão da edilidade de colocar o sistema de Bolsacreto para a proteção da costa da cidade de Maceió, até porque existem vários outros sistemas (como o engordamento da praia) que, em tese, são menos impactantes ao meio ambiente, mas que também só devem ser usados mediante prévio estudo sério e amplo dos impactos ambientais, para não ocorrer o problema constatado numa praia de Pernambuco, onde, em função do alto grau de erosão em alguns trechos, a prefeitura do município de Jaboatão dos Guararapes realizou um engordamento da praia com



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1988
M

sedimentos provenientes do Rio Jaboatão, entretanto, esta técnica não vem surtindo efeito, pois se verifica uma perda quantitativa acelerada de sedimentos, indicando o não funcionamento técnico e operacional.

De qualquer forma, voltando ao caso concreto, a inspeção judicial constatou que, quando a Prefeitura optou por implantar o sistema de "Bolsacreto" para contenção do avanço do mar, deixou pedras remanescentes do sistema de "Gabiões" na área de praia (cf. fls. 986, 987 e 993, só para dar alguns exemplos), comprometendo não apenas a higidez ambiental, como também causando uma poluição visual considerável e dificultando o acesso ao mar e o livre trânsito dos pedestres pela areia da praia.

Não bastasse isso, as estruturas remanescentes dos "Gabiões" estão servindo para proliferação de ratos e de insetos e, com isso, estão contribuindo para o aumento do risco de doenças.

Se é assim, entendo que assiste razão ao MPF quando solicita que o Município réu providencie a retirada dos restos das estruturas antigas e das pedras mencionadas, a fim de adequar o ambiente de praia à legislação ambiental e às necessidades da população, fomentando o turismo. Os demais materiais de construção e lixo porventura descartados no ambiente praiial devem igualmente ser retirados, tendo em vista que prejudicam o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Prosseguindo com o julgamento da causa, e tratando agora sobre as jangadas, embarcações e outros equipamentos dos pescadores que estão localizados sobre as áreas de restingas, faz-se necessário tecer breves considerações.

Quanto ao ponto, o MPF informou, durante a inspeção (fls. 993), que os pescadores instalados em algumas áreas das praias de Maceió jogam restos de lixo (material de pesca, peças e combustível de seus barcos, etc.) na praia e que, quando a maré alta ocorre, as jangadas impedem o livre acesso dos banhistas à praia.

Em razão disso, o *Parquet* especificou que um dos objetivos desta ação é a de delimitar e organizar o espaço para guarda das jangadas e do material de pesca dos jangadeiros e pescadores tradicionais, sobretudo nas áreas situadas perto da Balança do Peixe.

A seu turno, a SMCCU esclareceu que não há cadastro dos pescadores na Prefeitura e que este cadastro é feito pela Colônia de Pescadores.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1989
u

É sabido que a atividade desempenhada pelos jangadeiros possui uma grande relevância para o turismo e para a própria manutenção da comunidade formada pelos pescadores tradicionais, eis que é comum a promoção de determinados passeios às piscinas naturais localizadas na Pajuçara, movimentando a economia local e o próprio turismo em nossas praias, sendo igualmente comum a pesca e a comercialização de peixes frescos nas Balanças de Peixes que existem em alguns pontos da orla marítima de Maceió, atividades estas que são importantes para a própria subsistência dos jangadeiros e pescadores tradicionais e para a própria atividade turística, pois são as jangadas conduzidas por pescadores que, aliadas à beleza de nossas praias, compõem o cenário turístico que encanta a todos.

Por estas razões, e até mesmo porque não são os jangadeiros tradicionais os culpados pela destruição do meio ambiente, pois eles precedem à destruição provocada pelo avanço das águas do mar e a colocação das jangadas na faixa de areia da praia imediatamente contígua à vegetação de restinga é prática que remonta de muito tempo, fazendo parte inclusive da própria cultura dos jangadeiros e dos pescadores tradicionais, daí porque entendo que não é razoável, tampouco proporcional, promover a retirada total das referidas jangadas/embarcações das praias, até mesmo porque esta medida extinguiria por completo a comunidade tradicional em tela (jangadeiros/pescadores), impedindo-a de sobreviver e de manter suas tradicionais, o que provocaria um dano social muito maior.

Apesar disso, reconheço que as vegetações existentes na área inspecionada (sobretudo próximo à Balança do Peixe, na orla da Ponta Verde, e nas áreas onde comumente são encontradas as jangadas e os barcos de pesca na Praia da Pajuçara) precisam ser conservadas e restauradas, não somente porque são Áreas de Preservação Permanente (conforme argumentos já expostos), mas também porque não podem servir como depósito de lixo, nem como área de descarte de material cortante, nem muito menos como depósito/abrigo de combustíveis inflamáveis (como o diesel e a gasolina) dos barcos mais modernos, até mesmo para a própria proteção da saúde dos próprios pescadores e das pessoas que transitam pelas areias das praias de Maceió.

Assim, a melhor solução passa por uma reordenação e delimitação dos espaços, por uma melhoria de estrutura nas áreas destinadas aos pescadores e por um trabalho de conscientização.

Para tanto, o Município réu precisa não somente delimitar a área onde as jangadas e os barcos serão colocados (isto é, em local que não possua vegetação ou que não prejudique a recuperação da mesma), assim como articular meios educativos que objetivem uma maior conscientização dessas pessoas quanto à proteção ao meio



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1990

ambiente, sobretudo quanto aos cuidados que se deve ter no armazenamento dos resíduos sólidos e na preservação da vegetação da praia.

Nesse passo, e a fim de coordenar as atividades em destaque e organizar o ambiente praial, o Município de Maceió deverá realizar um cadastro dos pescadores/jangadeiros, com o auxílio da Colônia dos Pescadores, para que a fiscalização seja facilitada, adequando e disciplinando o uso do espaço público destinado aos verdadeiros pescadores e jangadeiros tradicionais (que deverão ser identificados através dos meios próprios), dando a eles, inclusive, estrutura necessária (ainda que mínima) para o asseio pessoal e para a guarda e limpeza de seus materiais e pertences, para que possam continuar a exercer as suas atividades tradicionais sem prejuízo ao meio ambiente.

Resumindo: 1) no que toca à manutenção das jangadas na área de praia próxima ao mar, que não podem impedir a passagem de pessoas nem devem prejudicar a recuperação da vegetação típica da área, a solução deste problema deve ser buscada pela edibilidade junto à comunidade dos pescadores, encontrando um lugar para o armazenamento/colocação das jangadas e conscientizando os pescadores sobre a necessidade de se preservar o ecossistema; 2) já no que tange à fiscalização, além de recolher os resíduos sólidos porventura encontrados na praia e de promover medidas educativas junto aos pescadores, o município réu deverá fiscalizar a área, coibindo o descarte de lixo, restos de comida, de materiais e de combustíveis no litoral, inclusive impondo as respectivas sanções, se for o caso, como a aplicação de multas.

Deve, também, reorganizar ou reformar os locais já destinados à comercialização do pescado fresco (Balanças de Peixes), dando aos verdadeiros e tradicionais pescadores uma melhor estrutura para asseio pessoal e para manuseio e guarda de seus pertences.

Em sequência, em relação à plantação de vegetação "salsa-de-praia" e de novos coqueiros para recuperar as áreas degradadas, tal pleito merece prosperar. Isso porque esta providência contribuirá sobremaneira com a recomposição da vegetação situada em Área de Preservação Permanente, conforme art. 7º, § 1º, da Lei nº 12.651/12.

Ademais, de acordo com o que foi explicado, a supressão de vegetação situada em APP que ocorreu na orla não se justifica sob os argumentos dos princípios da precaução/prevenção, da balneabilidade das praias, etc.

No mesmo sentido, penso que a recuperação das áreas de restinga e de coqueiros, em especial nos locais em que as dunas se encontram a descoberto, se faz necessária como forma de promover a recuperação do meio ambiente.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1991

✓

Corroborando com tais afirmativas, o Relatório Técnico nº 052/058-DITEC/IBAMA/AL (onde consta perícia ampla na orla marítima de Maceió/AL) descreve a vegetação atual da orla às fls. 27, consignando que *“da vegetação original, foi verificada apenas em alguns trechos a vegetação herbácea remanescente, representada predominantemente por salsa-de-praia (Impomea-pes-caprae), salsa-branca (Ipomoea littoralis) e gramíneas e um único exemplar arbustivo nativo”*.

Nesse contexto, cabe assinalar que o processo de ocupação do solo da referida faixa litorânea, a partir da implantação e ampliação espacial dos coqueirais nos antigos sítios, trouxe como consequência a descaracterização e a remoção extensiva e quase completa da vegetação natural, acrescentando-se posteriormente o progressivo crescimento urbano da região, vindo a refletir em sua atual urbanização.

Mas os problemas e as irregularidades da ocupação e uso dos espaços públicos e das obras realizadas na orla marítima de Maceió não param por aí.

Com efeito, da análise dos documentos que constam dos autos, percebo que **não há nenhum licenciamento ambiental válido**⁷⁸ (quer do Município de Maceió, quer de qualquer comerciante dos restaurantes e barracas instaladas na orla) para a construção de muros de pedra rachão (gabiões) e/ou muros de contenção pelo sistema de bolsacreto na região das praias de Maceió, não havendo tampouco qualquer condicionante nas licenças porventura emitidas em favor da edilidade e/ou dos ocupantes e permissionários da área de praia para compensação dos impactos ambientais gerados pelas edificações decorrentes do Projeto de Reurbanização da Orla Marítima de Maceió ou mesmo pelas obras irregulares realizadas dentro dos espaços públicos licitados.

É certo que a Prefeitura de Maceió/AL obteve Autorização Ambiental de Implantação nº 008/08 para promover a reurbanização da Orla da Ponta Verde, concedida pela SEMPMA (Secretaria Municipal de Proteção ao Meio Ambiente), cujo

⁷⁸ Sim, pois tendo em vista que qualquer colocação de obstáculos para contenção das águas do mar nas praias de Maceió poderá ter repercussão em outros locais, ou mesmo em outros estados da Federação, e uma vez que tais contenções foram edificadas em terreno de marinha e em área de especial proteção ambiental e podem causar significativo impacto ambiental a local especialmente protegido, qual seja, APA Costa dos Corais, Unidade de Conservação Federal, a competência para o licenciamento é do IBAMA, cf. art. 4º da Resolução CONAMA nº 237/97, que estabelece competir ao IBAMA o licenciamento ambiental a que se refere o art. 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental localizadas ou desenvolvidas em unidades de conservação do domínio da União, que é o caso dos autos.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1992

W

prazo de validade era de 01 (um) ano, cf. fls. 97. No entanto, não há nos autos notícia sobre a existência das outras licenças ambientais igualmente necessárias, como a licença prévia (LP), licença de instalação (LI); e licença de operação (LO) para as construções das edificações impugnadas pelo MPF, nem para as construções dos muros de contenção (gabiões e bolsacreto). Isso comprova que o Município réu não tomou todas as providências necessárias para assegurar a higidez ambiental e que agiu com negligência nesse ponto.

Mas o que exatamente vem a ser o licenciamento ambiental e qual a importância das condicionantes nos procedimentos de licenciamento ambiental?

O licenciamento ambiental é instrumento estatal que tem por objetivos técnicos precípuos a verificação da viabilidade ambiental de determinado empreendimento e o controle, o monitoramento, a mitigação e a compensação dos impactos ambientais ocasionados por atividades potencialmente poluidoras.

A necessidade de prévio licenciamento ambiental para implantação e operação de empreendimentos potencialmente geradores de prejuízos ambientais está orientada pelos hoje propagados princípios da prevenção e da precaução.

Dispõe o Princípio nº 15 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento:

Princípio 15. Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.⁷⁹

Isso quer dizer que as pressões econômicas típicas do mundo moderno, impostas pela globalização, devem ser suplantadas por medidas rápidas de cautela em casos de incerteza quanto aos riscos ambientais de determinado empreendimento. Para tanto, um dos pilares do desenvolvimento econômico constitucionalmente homenageado é a defesa do meio ambiente (artigo 170, inciso VI, CF/88).

⁷⁹ O inteiro teor da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento encontra-se disponível em: <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?id=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=576>>. Acesso em: 25 setembro 2014.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1993

u

Ou seja, em caso de dúvida ou incerteza, deve-se agir prevenindo. Nas palavras de Paulo Affonso Leme Machado, *"o princípio da precaução, para ser aplicado efetivamente, tem que suplantar a pressa, a precipitação, a improvisação, a rapidez insensata e a vontade de resultado imediato"*.⁸⁰

Ressalte-se que o princípio da precaução foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro com a adesão, a ratificação e a promulgação de Convenções Internacionais, estando consagrado, ainda, entre outros, no próprio artigo 225 da Constituição Federal e no artigo 54, § 3º, da Lei nº 9.605/98.

Ademais, segundo Paulo Affonso Leme Machado⁸¹, *"o artigo 37, caput, da Carta Magna de 1988, adverte a Administração Pública de que agir intempestivamente em caso de riscos ambientais contraria a legalidade, a moralidade e a eficiência administrativas"*⁸².

Por seu turno, o princípio da prevenção, esculpido na quase totalidade das normas ambientais, ganha incidência nos casos em que já há o conhecimento acerca dos impactos ambientais provocados por determinada atividade, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de se anteciparem e adotarem medidas tempestivas com o fito de evitar os previstos e prováveis prejuízos. Paulo de Bessa Antunes (2008, p. 45), quanto ao princípio da prevenção, ensina:

É princípio próximo ao princípio da precaução, embora não se confunda com aquele. O princípio da prevenção aplica-se a impactos ambientais já conhecidos e dos quais se possa, com segurança, estabelecer um conjunto de nexos de causalidade que seja suficiente para a identificação dos impactos

⁸⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 15. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 77.

⁸¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Ob. cit., p. 77-78.

⁸² Segundo Paulo de Bessa Antunes (ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 11. ed. Amplamente reformulada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 36), *"A CF, por força do artigo 1º, III, erigiu a 'dignidade da pessoa humana' como um dos princípios fundamentais da nossa República. Isto significa que, do ponto de vista jurídico-ambiental, o constituinte originário fez uma escolha indiscutível pelo chamado antropocentrismo, ou seja, entendeu que o ser humano é o centro das preocupações constitucionais e que a proteção do meio ambiente se faz como uma das formas de promoção da dignidade humana. Aliás, isso resulta claro da simples leitura do caput do artigo 225, quando é estabelecido o dever de defesa e preservação do meio ambiente para as 'presentes e futuras gerações'. Os princípios do direito ambiental, quando analisados sob o ponto de vista constitucional, são princípios setoriais (pois pertencentes a um único ramo do direito) e que devem se submeter aos princípios constitucionais mais amplos. O chamado princípio da precaução é, assim, um princípio setorial que não pode se sobrepor aos princípios constitucionais mais abrangentes como aqueles previstos no artigo 1º da CF, devendo ser harmonizados com os demais princípios, tais como a ampla defesa, a isonomia e tantos outros"*.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1994

futuros mais prováveis. Com base no princípio da prevenção o licenciamento ambiental e, até mesmo, os estudos de impacto ambiental podem ser realizados e são solicitados pelas autoridades públicas. Pois, tanto o licenciamento quanto os estudos prévios de impacto ambiental são realizados com base em conhecimentos acumulados sobre o meio ambiente. O licenciamento ambiental, na qualidade de principal instrumento apto a prevenir danos ambientais, age de forma a evitar e, especialmente, minimizar e mitigar os danos que uma determinada atividade causaria ao meio ambiente, caso não fosse submetida ao licenciamento ambiental.

Nesse compasso, deve-se advertir que o processo de licenciamento ambiental, longe de ser um fim em si mesmo e antes de refletir mera burocracia imposta a empreendedores, tem por objetivo maior a verificação da compatibilidade da atividade com o compromisso constitucional de se legarem às gerações futuras recursos suficientes às suas necessidades.

Ensina a melhor doutrina:

A licença ambiental foi concebida como fórmula de controle em favor do meio ambiente. Volto a insistir, não é mera formalidade a ser cumprida pelo administrador. Tem uma 'ratio' dirigida a um resultado. E quando falta este resultado, o ato como que clama por invalidação, já que cada Ato Administrativo é idôneo para um certo fim; é veículo hábil para atender determinado desiderato, pois exprime uma competência instituída em vista de um dado resultado.⁸³

Regularmente transcorrido o procedimento de licenciamento ambiental, pode-se alcançar ou não a conclusão acerca da viabilidade ambiental de determinada atividade, ou ficar constatada ou não a suficiência das medidas de controle, mitigação e compensação dos impactos gerados.

No licenciamento ambiental clássico, caso seja atestada a viabilidade ambiental e locacional do empreendimento, ou seja, caso as características do empreendimento sejam compatíveis com o local proposto, a partir de parâmetros definidos, por exemplo, pelo Zoneamento Ecológico Econômico do Estado (ZEE), será expedida a licença prévia. Nesta fase, a primeira, os impactos ambientais são identificados e avaliados, bem como são propostas condicionantes e medidas de controle, mitigadoras e/ou compensatórias.

⁸³ MILARÉ, Édís; BENJAMIN, Antônio Herman V. **Estudo Prévio de Impacto Ambiental: teoria, prática e legislação.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 103. Grifos nossos.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1995

A segunda fase do licenciamento ambiental refere-se à licença de instalação, em que é autorizada a implantação da atividade ou do empreendimento de acordo com os projetos, os planos, as medidas de controle, as condicionantes e os programas ambientais aprovados. Nesta fase, são avaliados os impactos decorrentes especificamente da implantação do empreendimento.

A terceira e última fase do licenciamento é a da licença de operação, consubstanciada em ato administrativo pelo qual se autoriza o funcionamento do empreendimento ou da atividade após a verificação do cumprimento do constante das licenças anteriores, inclusive medidas de controle e condicionantes. Deve haver, ainda, o contínuo monitoramento, bem como o controle dos impactos gerados durante a operação do empreendimento.

As licenças ambientais (LP, LI e LO) podem ser expedidas com ou sem condicionantes, ou seja, com ou sem determinados requisitos e obrigações que devem ser adicionalmente observados para que a atividade se desenvolva regularmente. As condicionantes funcionam como requisitos a serem estabelecidos pelo Poder Público em cada uma das três etapas do licenciamento.

No que tange à natureza jurídica das condicionantes, Wilfred Brandt e Sérgio Avelar⁸⁴ explicam que:

Por princípio, as Condicionantes Ambientais consistem nos compromissos e garantias que o empreendedor deve assumir, com base em seu projeto e nos programas e medidas mitigadoras previstos nos estudos ambientais; compromissos e garantias essas que devem ser assumidas, necessariamente, tanto por força dos limites e padrões previstos em normas e leis, quanto em função dos Objetivos e Metas que se busca para a mitigação dos impactos ambientais prognosticados.

E continuam:

Em função da especificidade das Condicionantes estabelecidas, e dos interesses que as trouxe ao processo, observa-se que, em muitos casos, estas Condicionantes passam a ser a principal base, e talvez a única, de verificação de conformidade ambiental do empreendimento na fiscalização ou na revisão

⁸⁴ BRANDT, Wilfred; AVELAR, Sérgio. Definições nos processos de licenciamento ambiental e consequências na efetividade de seus resultados. Disponível em: <<http://www.brandt.com.br/index.php/publicacoes/detalhes/6>>. Acesso em: 02 setembro 2014.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1996
M

das licenças ambientais, em detrimento da verificação do cumprimento dos planos e programas propostos ou mesmo das diversas recomendações contidas nas medidas mitigadoras propostas no estudo ambiental (EIA).

Saliente-se que o efetivo e real adimplemento das condicionantes tanto confirma a validade da licença ambiental já expedida (e em relação à qual a condicionante foi fixada) quanto reflete fator prejudicial à expedição de licenças vindouras. Tanto é assim que a licença de operação, terceira e última licença, pode conter condicionantes. Ademais, não raras vezes, uma condicionante da licença prévia, por exemplo, tem prazo de cumprimento inferior àquele estimado para a formalização da licença de instalação.

As consequências administrativas previstas para os casos de descumprimento ou violação de condicionantes aprovadas pelo órgão competente abarcam, inclusive, a suspensão ou o cancelamento da licença ambiental, conforme disposto no artigo 19, inciso I, da Resolução CONAMA nº 237/97:

Art. 19 – O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar as condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer:

I - violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais.

II - omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença.

III - superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

A Cartilha de Licenciamento Ambiental⁸⁵, elaborada pelo Tribunal de Contas da União em conjunto com o IBAMA, ao discorrer sobre a licença ambiental, assevera:

A licença ambiental é, portanto, uma autorização emitida pelo órgão público competente. Ela é concedida ao empreendedor para que exerça seu direito à livre iniciativa, desde que atendidas as precauções requeridas, a fim de

⁸⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Cartilha de licenciamento ambiental**/Tribunal de Contas da União, com colaboração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. 2. ed. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007. Disponível em <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2059_156.PDF>. Acesso em: 02 setembro 2014.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1997

resguardar o direito coletivo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Importante notar que, devido à natureza autorizativa da licença ambiental, essa possui caráter precário. Exemplo disso é a possibilidade legal de a licença ser cassada caso as condições estabelecidas pelo órgão ambiental não sejam cumpridas. (Grifos nossos).

Em razão da tríplex responsabilização prevista no artigo 225, § 3º, da Constituição Federal de 1988, o descumprimento de condicionantes, além de sanções administrativas, também poderá trazer consequências no âmbito cível e penal.

Quanto à responsabilização cível, pode-se pensar, por exemplo, caso a providência seja adotada pelo Ministério Público, numa ação civil pública em que se veicule pedido de condenação em obrigação de fazer (cumprimento da condicionante), cumulado com pedido de suspensão das atividades até que a obrigação seja adimplida (providências estas que inclusive estão sendo requeridas na ACP ora analisada).

Na esfera criminal, poderá ganhar aplicação o tipo penal previsto no artigo 68 da Lei nº 9.605/98, porquanto as condicionantes podem, em regra, ser consideradas obrigações de relevante interesse ambiental⁸⁶.

Obtempera-se que as condicionantes são obrigações adicionais (e nem por isso menos importantes) e não substituem os requisitos que devem ser observados previamente à concessão da licença ambiental. Assim, não devem as condicionantes servir como procrastinadoras de exigências elementares e basilares que devem ser avaliadas e cumpridas antes mesmo da expedição da licença⁸⁷.

⁸⁶ Art. 68. Deixar, aquele que tiver o dever legal ou contratual de fazê-lo, de cumprir obrigação de relevante interesse ambiental: Pena - detenção, de um a três anos, e multa. Parágrafo único. Se o crime é culposo, a pena é de três meses a um ano, sem prejuízo da multa.

⁸⁷ Exemplificando: suponha-se que a licença de instalação (já expedida) de determinado complexo rodoviário tenha como condicionante a obrigação de o empreendedor demonstrar a adequação das pontes aos parâmetros estabelecidos para a salvaguarda da fauna e flora do local e para a manutenção das lagoas existentes na redondeza. Imagine-se, agora, que todos os relatórios apresentados refletiram a impossibilidade de atendimento aos parâmetros estabelecidos. Fica fácil perceber que tal questão deveria ter sido analisada antes da concessão da licença e não reservada à esfera das condicionantes, já que as devastações autorizadas podem já ter causado danos irreversíveis que poderiam ter sido evitados, como recomenda o princípio da prevenção.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1998
u

Vê-se, portanto, que o espaço reservado às condicionantes não pode substituir aquele destinado à avaliação ambiental detalhada, que deve anteceder a própria expedição da licença.

Em regra, as construções de obstáculos para contenção das águas do mar e de empreendimentos imobiliários, turísticos ou comerciais na zona costeira são caracterizadas por impactos de importante magnitude e circunscrição mais ou menos restrita, a depender da extensão da área explorada, bem como das características, da escala e do porte da exploração.

A especulação imobiliária, a ocupação desordenada da área de praia e a necessidade de melhoramento da infraestrutura urbana e do trânsito em uma região constituída de areias, dunas, restingas e mangues implica, na maior parte das vezes, intervenções drásticas, que transformam radicalmente o meio ambiente, em suas dimensões física (movimentação de terras, com aterros de mangues e supressão de restingas e dunas, emissão de efluentes e particulados), biótica (supressão de vegetação, diminuição de *habitat* – fragmentação florestal e afugentamento de animais) e socioeconômica (incremento populacional e respectivo aumento da demanda por serviços prestados pelo Poder Público, gestão urbanística, habitacional, de resíduos etc.).

Em razão dos importantes impactos ambientais decorrentes de atividades potencialmente poluidoras, é incontestável que deve ficar reservada à esfera das condicionantes, por exemplo, apenas a execução oportuna e tempestiva de determinada medida de monitoramento, controle, mitigação ou compensação, mas não a análise de adequação e eficiência dessa medida, porquanto tais aspectos deverão ser examinados antes mesmo da expedição da respectiva licença, para consagração, repita-se, dos princípios da prevenção e da precaução.

Diante do que foi abordado, revela-se de suma importância que o licenciamento ambiental das atividades causadoras de impactos ambientais esteja realmente comprometido com seu principal desiderato, ou seja, com a garantia da qualidade de vida e do desenvolvimento sustentável, definido como *“aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades”*.⁸⁸

⁸⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD). *Nosso Futuro Comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

1999

É importante, também, que sejam realizados estudos técnicos preliminares sobre os impactos cumulativos e sinérgicos decorrentes de tais empreendimentos, pois o EIA analisado isoladamente desconsidera os efeitos das atividades que se acumulam quando uma segunda perturbação ocorre no local, antes que o ambiente tenha se recuperado completamente da primeira perturbação, o que pode causar degradação dos ecossistemas e dos recursos naturais da região, com consequências irreversíveis ao meio ambiente, ao patrimônio cultural e às comunidades tradicionais.

É imprescindível, pois, que as fases do licenciamento ambiental sejam, de fato, exauridas, sem atropelos, e que as condicionantes não se prestem à postergação de exigências que, dada a sua importância, devem ser avaliadas antes da expedição da licença. Também é de importância ímpar que a fiscalização acerca do cumprimento das medidas condicionantes seja efetiva e intensificada, de forma a garantir a hígidez e a credibilidade do ato administrativo licenciador.

Dito isso, e retornando ao nosso caso concreto, constata-se que, ao licenciar o Projeto de Revitalização de nossa Orla Marítima, o Município de Maceió não cuidou de seguir as recomendações do MPF e nem tampouco de obter as aprovações da Secretaria do Patrimônio da União e do IBAMA, não tendo tampouco o órgão ambiental municipal (que emitiu a autorização da implantação de fls. 97) estabelecido quaisquer medidas mitigadoras e compensatórias, que têm por objetivo minimizar, eliminar ou compensar os impactos negativos gerados pela obra noticiada.

Observa-se, então, que o Município de Maceió/AL, quando implantou o Projeto de Reurbanização e/ou quando começou a construir os muros de contenção, através do sistema de "gabiões" e, depois, pelo "bolsacreto", não cuidou de tomar as medidas cabíveis a fim de evitar/prevenir os danos ambientais decorrentes de tais obras, máxime quando não obteve as licenças respectivas (Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação), limitando-se a obter uma autorização de implantação municipal, a qual sequer estabeleceu condicionantes a serem cumpridos pelo Município réu ou mesmo pelas empresas responsáveis pelas obras.

Ademais, não há qualquer estudo científico que ateste que a solução adequada à contenção das águas do mar seja realmente o Sistema de Gabiões ou o Sistema de Bolsacreto. Não há, tampouco, qualquer estudo de impacto ambiental ou mesmo qualquer pesquisa que indicasse o porquê de não se ter usado outra solução de menor impacto, como, por exemplo, o engordamento da praia⁸⁹.

⁸⁹ Como a que foi usada em Jaboatão dos Guararapes e no Cânton do Rio Poti.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

2000

h

Corroborando com tal assertiva, o Sr. Roberto Denis Omena Barbosa (engenheiro) afirmou, na audiência de conciliação e instrução, que não há nenhum tipo de estudo detalhado sobre a aplicação do Sistema de Bolsacreto para solução do problema decorrente do avanço das águas do mar sobre a região costeira de Maceió.

O Município réu juntou aos autos, às fls. 1008/1031, documentos dando conta das principais características e das especificações técnicas do Bolsacreto. No entanto, estas informações não equivalem a um estudo científico detalhado, que conclua que a melhor opção para contenção do mar nas praias de Maceió é o Sistema de Bolsacreto (e não o engordamento da praia, por exemplo).

Aliás, sobre esse ponto, o Sr. Roberto Denis Omena Denis Barbosa (engenheiro) asseverou expressamente na audiência que não há qualquer tipo de estudo sobre o Bolsacreto. Ademais, a testemunha argumentou que o ideal é que fosse feito um estudo amplo de toda a orla marítima de Maceió/AL, mas que esta medida não é possível em Maceió, pela necessidade do emprego de recursos, tempo, equipamentos específicos não disponíveis, etc.

Ou seja, a edilidade ré está consciente de que precisa fazer um amplo estudo na orla marítima de Maceió para saber qual será a melhor solução para o problema do avanço das águas do mar, mas atribui a ausência de tal estudo pela urgência e pelas dificuldades econômicas, políticas, estruturais e de pessoal que enfrenta.

Talvez por isso é que a edilidade, inicialmente, sem realizar qualquer estudo, tenha optado por implantar uma solução ultrapassada e reconhecidamente inadequada para contenção do avanço do mar (que é o sistema de "gabiões"), não se preocupando com eventuais danos causados ao meio ambiente.

E tanto isso é verdade que o Sr. Márcio Tenório Peixoto (engenheiro civil da Secretaria da Infraestrutura) afirmou que o emprego de "gabiões" foi a solução paliativa urgente, mas não foi feito nenhum estudo sobre isso (00min 37secs a 00min 48secs, mídia digital de fls. 1090).

Ora, o Município não pode se valer do Princípio nº 15 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que admite a dispensa do estudo de impacto ambiental quando se tratar de questão urgente, já que é sabido que o avanço das águas do mar já está ocorrendo há bastante tempo e ele (município) também tem a sua responsabilidade pela ausência de fiscalização das construções irregulares no âmbito de sua competência.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

2001

W

Sim, pois o avanço do mar é um fenômeno natural e bastante previsível (os estudos citados anteriormente nesta sentença já demonstram isso). Não há razão, assim, para que o Município de Maceió não tenha diligenciado para a realização de um estudo amplo e mais completo da orla marítima. Ou seja, não é aceitável que a edilidade defenda, para se livrar de um estudo de impacto ambiental (EIA), que houve urgência na implantação de "gabiões" e do "bolsacreto", tendo em vista que já sabia de antemão que o mar, por diversas causas, está avançando.

Em sua contestação (fls. 328/335), o Município réu defendeu que as obras de reurbanização (relacionadas à contenção do mar) não são efetivas ou potencialmente poluidoras ao meio ambiente e, ainda que assim fosse, o EIA/RIMA não seria a modalidade de estudo ambiental mais adequada (porque gera um alto custo, diante da necessidade de realização de estudos multidisciplinares), tendo em vista que existem outras ferramentas de estudos ambientais que se encontram à disposição (e menos dispendiosas), nos termos do art. 1º da Resolução CONAMA nº 237/1997.

Contudo, entendo que os argumentos da edilidade não podem ser aceitos. É que, da análise das fotos, dos relatórios técnicos, das inspeções e vistoria, é possível concluir que as obras realizadas são, sim, efetivas ou potencialmente poluidoras ao meio ambiente. Com efeito, as obras de concreto, pedra, arame e tijolos construídas ao longo da praia suprimiram vegetação fixadora de dunas (restinga), às fls. 13. De igual modo, as edificações concretizadas perto da Barraca Barricas dificultaram o desenvolvimento da vegetação ali existente (cf. fls. 14). A seu turno, de acordo com o Relatório de Vistoria nº 51/2014 (fls. 1055/1074), algumas barracas/restaurantes foram edificadas em áreas que deveriam estar cobertas por vegetação (salsa-de-praia), comprometendo o meio ambiente. Quanto aos "gabiões" (implantados sem qualquer estudo prévio ou mais completo), seu emprego gera grande impacto ambiental, já que se tornaram locais adequados para concentração de ratos e insetos.

Não bastasse isso, no Parecer Técnico Gercom 05/06 (Vol. 2 do processo administrativo em anexo, às fls. 249/250), de lavra do IMA/AL, o engenheiro João Lessa de Azevedo apontou expressamente que os "gabiões" (estruturas de blocos de pedras depositadas em gaiolas de telas) degradavam o meio ambiente da praia de Ponta Verde, por comprometerem o perfil paisagístico urbano, dificultando a dissipação da energia das ondas, bem como o acesso da população à orla. Assim, tal sistema de contenção deveria ser evitado por não atender à dinâmica da praia citada. O referido profissional destacou, ainda, que seriam necessários estudos que colhessem dados concretos baseados em modelos computacionais, razão pela qual, ao fim de seu relatório, procedeu à notificação da Prefeitura Municipal de Maceió – SOMURB (notificação nº 4.447, de 17/02/2006, às fls. 252/253) para que apresentasse os respectivos estudos e o projeto que permitiu a implantação da obra em tela.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

2002

✓

Nesse passo, ante as sérias conseqüências para o meio ambiente, o MPF elaborou a Recomendação nº 02/2006 (fls. 254/259, processo administrativo em anexo), advertindo a Prefeitura de Maceió para se abster de efetuar construções de obras de contenção contra erosão marinha sem o prévio Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e demais estudos pertinentes. Logo, conclui-se que o Município réu tinha ciência das irregularidades por si perpetradas, tanto é que foi notificado pelo IMA/AL e recebeu a recomendação oriunda do *Parquet*. Se a edilidade não elaborou o EIA, quer para o uso dos gabiões, quer para o uso do sistema de bolsacreto, agiu no mínimo com desídia e irresponsabilidade, pois já estava ciente de que não deveria implantar sistema de contenção das águas do mar sem a realização de estudo de impacto ambiental, máxime quando já estava ciente das recomendações efetuadas por profissionais qualificados dos órgãos ambientais e pelo Ministério Público Federal, não se podendo, agora, alegar novamente a urgência da obra, principalmente porque, como já se disse alhures, a invasão e a erosão das praias de nosso litoral já vem de longo tempo.

De mais a mais, o Município réu não comprovou suas alegações. Ou seja, embora tenha defendido que existem outros tipos de estudos ambientais à disposição, não demonstrou que adotou quaisquer deles para efetivação das obras referentes ao Projeto de Reurbanização, ainda que de forma mais simplificada que o Estudo de Impacto Ambiental (EIA). Também não comprovou o baixo impacto ambiental dos sistemas de contenção nas áreas onde seriam edificados, o que seria essencial para a fixação (ou não) da competência municipal para o licenciamento.

Nesse mesmo diapasão, considerando que o Projeto de Reurbanização poderia causar (como de fato causou) impactos ambientais profundos ao meio ambiente, principalmente porque viria a ser empregada uma técnica de engenharia não adequada ao caso concreto (os "gabiões"), o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) era obrigatório, por ser imperativo constitucional, eis que o art. 225, § 1º, IV, da CF/88, reza que incumbe ao Poder Público "*exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade*".

E tal exigência é necessária porque o EIA tem natureza prévia (nos termos dos Princípios da Prevenção e da Precaução), devendo ser realizado antes do início da atividade que gera impacto ao meio ambiente (isto é, deve preceder à concessão de licença prévia). Ademais, o EIA possui um caráter público, isso significando dizer que a população deve efetivamente participar de seu conteúdo.

Percebe-se, nesse sentido, que o Poder Público Municipal descumpriu normas constitucionais, tendo em vista que não realizou o EIA, não obteve todas as



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

2003

✓

licenças necessárias para o empreendimento (Projeto de Reurbanização) e mesmo assim realizou construções/obras ao longo da orla marítima sem qualquer estudo prévio, apesar de ter sido notificado pelo IMA/AL e ter recebido a recomendação do MPF quanto a essas irregularidades, fazendo tábula rasa aos mais comecinhos princípios de direito ambiental, que impõe que se faça, em primeiro lugar, o EIA e, depois, que se obtenha as respectivas licenças ambientais, para somente ao final implantar a tecnologia adequada para conter o avanço do mar.

E não se diga que, pela segurança jurídica e pelo direito adquirido, a edibilidade e/ou os permissionários que edificaram obras em terreno de marinha não estariam obrigados a atender as medidas solicitadas pelo *Parquet* Federal (e pela própria Constituição Federal) já que tinham em suas mãos uma licença do órgão ambiental municipal para a realização das obras (em área de praia) do Projeto de Revitalização da Orla de Maceió. É que, além de as licenças e permissões não terem sido apreciadas por quem de direito (a Secretaria do Patrimônio da União e o IBAMA), não há que se falar em direito adquirido contra o meio ambiente, até porque o fato de a Secretaria Municipal de Proteção ao Meio Ambiente (SEMPMA) ter dado autorização para a realização de determinado evento não fragiliza a necessidade de rigor na proteção ambiental, pois a aplicação do Princípio da Precaução, em casos que tais, já serviria para concluir que: *“existindo dúvida sobre a possibilidade futura de dano ao homem e ao meio ambiente, a solução deve ser favorável ao ambiente e não a favor do lucro imediato, por mais atraente que seja para as gerações presentes”*.⁹⁰

E nem poderia ser diferente, pois a aplicação do princípio da precaução, de acordo com Ana Gouveia Martins,⁹¹ gira em torno de 07 (sete) idéias fundamentais de concretização, sendo elas: 1) perante a ameaça de danos sérios ao ambiente, ainda que não existam provas científicas que estabeleçam um nexo causal entre uma atividade e os seus efeitos, devem ser tomadas as medidas necessárias para impedir a sua ocorrência; 2) possibilidade de inversão do ônus da prova, cabendo àquele que pretende exercer uma dada atividade ou desenvolver uma nova técnica demonstrar que os riscos a ela associados são aceitáveis⁹²; 3) *in dubio pro ambiente* ou *in dubio contra*

⁹⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 2005, p. 80.

⁹¹ MARTINS, Ana Gouveia e Freitas, *apud* HAMMERSCHMIDT, Denise. O Risco na Sociedade Contemporânea e o Princípio da Precaução no Direito Ambiental. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, Ano 08, nº 31, Jul-Set. 2003, p. 143

⁹² Apenas para argumentar, deve ser esclarecido que, caso inexistissem provas do nexo de causalidade existente entre a implantação do Projeto de Reurbanização e os seus efeitos deletérios ao meio ambiente, a simples ameaça de danos ao meio ambiente e a aplicação do princípio da precaução já impõe que sejam tomadas todas as medidas possíveis para evitar tais danos, como o Estudo de Impacto Ambiental (EIA). Se assim é, e diante da inversão do ônus da prova, caberia à edibilidade ter demonstrado escorreamente que os sistemas de contenção



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

2004

projectum; 4) concessão de um espaço de manobra ao ambiente, reconhecendo que os limites de tolerância ambiental não devem ser forçados, ainda menos transgredidos; 5) exigência de desenvolvimento e introdução de melhores técnicas disponíveis; 6) preservação de áreas e reservas naturais e a proteção das espécies; e 7) promoção e desenvolvimento da investigação científica e realização de estudos completos e exaustivos sobre os efeitos e riscos potenciais de uma dada atividade.

A mesma doutrinadora e estudiosa do Direito Ambiental (Ana Gouveia Martins) conclui que o princípio da precaução requer que as políticas e decisões que apresentem significativos riscos ambientais sejam precedidas de estudos de avaliação do impacto ambiental⁹³, os quais podem constituir um relevante instrumento do princípio da precaução, na medida em que contribuirão para assegurar que as decisões sejam tomadas com base na melhor informação científica disponível.⁹⁴

Correto, portanto, Paulo Affonso Leme Machado, quando adverte que:

“A implementação do princípio da precaução não tem por finalidade imobilizar as atividades humanas. Não se trata da precaução que tudo impede ou que em tudo vê catástrofes ou males. O princípio da precaução visa à durabilidade da sadia qualidade de vida das gerações humanas e à continuidade da natureza existente no planeta. A precaução deve ser visualizada não só em relação às gerações presentes, como em relação ao direito ao meio ambiente das gerações futuras.”⁹⁵

Não bastasse a própria aplicação dos Princípios da Precaução e da Prevenção, é certo, como já se viu, que até mesmo o direito de propriedade sofre limitações, restrições e servidões administrativas, uma vez que não é mais concebido

escolhidos (“Gabiões” e “Bolsacreto”) seriam os mais adequados para contenção das águas do mar de Maceió ou mesmo que os danos decorrentes de sua adoção seriam aceitáveis, o que não fez.

⁹³ Estudos estes que deveriam ser mais específicos e mais minuciosos sobre todos os riscos ambientais do empreendimento a ser licenciado, razão pela qual entendo que a simples juntada das especificações técnicas de um determinado sistema construtivo, ofertada por uma empresa que tem interesse em vender o sistema para a Administração Pública, não poderia (nem tampouco deveria) servir de base para a contratação e edificação de obras que, por sua magnitude e pelas interferências visíveis num ecossistema de notória fragilidade, já teriam o poder de causar grandes impactos ambientais.

⁹⁴ Idem, *Ibidem*.

⁹⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 2005, p.80.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

2005

como um direito subjetivo absoluto, tendo sua fonte e seu fim unicamente na satisfação de necessidades egoísticas, pois é protegido no quadro dos interesses gerais.⁹⁶

O direito adquirido é constitucionalmente preservado, mas não é ilimitado ou absoluto. O indivíduo ou a coletividade detentora de um direito garantido pela Lei Magna tem o seu direito preservado, pois foi alcançado após muitas lutas e revoluções e será considerado ato inconstitucional aquele que vier a ferir o art. 5º, XXXVI, da CF/88, porém tal direito encontra o seu limite na própria origem dos Direitos Fundamentais do Homem, que tem sua base nos interesses coletivos, daí a razão de Paulo de Bessa Antunes⁹⁷ ter afirmado que a limitação do direito adquirido também está nos seguintes princípios do direito ambiental: Princípio do Direito Humano Fundamental⁹⁸; Princípio Democrático⁹⁹; Princípio da Precaução¹⁰⁰; Princípio da Prevenção¹⁰¹; Princípio do Equilíbrio¹⁰²; Princípio do Limite¹⁰³; Princípio da Responsabilidade Ambiental¹⁰⁴; Princípio do Poluidor Pagador¹⁰⁵; e Princípio do Usuário Pagador.¹⁰⁶

Todos esses princípios, aliados à legislação ambiental ordinária e, principalmente, à constitucional, vêm conjuntamente limitar o direito adquirido. Ou seja, todos podem usar os bens ambientais, porém, se usar de forma inadequada o seu

⁹⁶ STF - Ac. un. da 2ª T., publicado em 24.06.88 - RE 114-468-8-PR - Rel. Min. Carlos Madeira.

⁹⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002, p. 31.

⁹⁸ Estabelece que todos têm direito a um ambiente sadio. É expresso no art 225 da CF/88.

⁹⁹ Materializa-se através do direito à informação e à participação. Este princípio assegura a todos a participação na elaboração das políticas públicas ambientais e também através de instrumentos processuais e procedimentais.

¹⁰⁰ Visa combater o possível dano a ser causado ao meio ambiente. Relaciona-se ao simples risco e a intenção de dar continuidade à natureza existente às futuras gerações.

¹⁰¹ Tem por finalidade prevenir a degradação ambiental. A idéia contida neste princípio é a de agir antecipadamente, de maneira a evitar a consumação dos danos ambientais. Não se trata aqui de risco, mas evitar um perigo concreto.

¹⁰² Deve ser realizado um balanço entre os custos e benefícios de uma ação, analisar as consequências sociais, culturais e naturais, para assegurar maior proteção ambiental.

¹⁰³ A Administração Pública deve estabelecer limites de poluição, limites aceitáveis, através da fixação de padrões.

¹⁰⁴ Busca impedir que a sociedade arque com os custos da recuperação de um ato lesivo ao meio ambiente causado por um poluidor identificado.

¹⁰⁵ Obriga o poluidor a pagar a poluição causada ou que será causada, podendo ser esse pagamento em forma de multa ou através de reparação ou recuperação ou indenização.

¹⁰⁶ Afirma que quem usa recursos naturais tem que suportar os custos destinados a tornar possível a utilização de tais recursos. Tem por objetivo fazer com que o utilizador dos recursos arque com os custos pelo simples fato de estar usufruindo da natureza.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

2006

direito, mesmo se adquirido regularmente, terá que arcar com o ônus da reposição, reparação, multa ou indenização.

Assim, ao apreciar um caso onde era patente a necessidade de mitigação (constitucional) do direito adquirido, em face do direito ao meio ambiente hígido, o próprio TRF5¹⁰⁷ também já decidiu que:

"(...) 5. A preocupação com o meio ambiente, reputado bem de uso comum do povo, representativo de direito subjetivo e vinculado, essencialmente, ao direito à vida, encontra guarida na Constituição Federal de 1988, seja no prelúdio, com a referência a bem-estar, seja no corpo propriamente dito do Texto Constitucional, sobrelevando a preocupação com a atribuição de responsabilidade a todos os entes da Federação e, mais que isso, à sociedade. Há muito se tem observado um movimento de confirmação dessa responsabilização alargada, percebida em função do necessário vínculo que se estabelece entre as pessoas – quer queiram, quer não queiram –, por sofrerem, todas elas, os reflexos da ação sobre o meio ambiente, mesmo porque os resultados dessa atuação não distinguem poluidores de não poluidores, denegridores de não denegridores, alcançando o conjunto social como um inteiro – e independentemente mesmo da proximidade territorial em relação ao ato poluente. Demais disso, o ordenamento jurídico não se limitou a enunciar um “direito ao meio ambiente”, apresentando-o juntamente com uma série de garantias de concretização, mesmo porque se está diante de um bem cuja reconstituição é, em muitos casos, inviável ou extremamente demorada, não sendo coerente a menção meramente programática. Dessa evolução, decorreram o desenvolvimento e a importância assumidos pelo Direito Ambiental, ao qual se conferiu, inclusive, autonomia como ramo do Direito, sobretudo no que diz respeito à composição de uma base de princípios. São princípios de Direito Ambiental, dentre outros, o do poluidor-pagador, o da prevenção e o da precaução.

6. Pelo princípio do poluidor-pagador, está o poluidor obrigado a pagar pela poluição causada ou potencialmente ocasionável. Em outros termos, “impõe-se ao poluidor o dever de arcar com as despesas de prevenção, reparação e repressão da poluição” (Artônio Herman Benjamin). Importante registro faz a doutrina quanto à finalidade dessa paga: “O custo a ser imputado ao poluidor não está exclusivamente vinculado à imediata reparação do dano. O verdadeiro custo está numa atuação preventiva” (Cristiane Derani).

¹⁰⁷ Proc. nº 200784000027968, AC 467460/RN, 1ª T., v.u., Rel. Des. Fed. Francisco Cavalcanti, DJe 04.05.2012, p. 204.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

2007

✓

Enfatiza-se, assim, não a atividade reparatória, mas a cautelar, correspondendo o princípio da prevenção ao dever jurídico de impedir a realização de danos ambientais. Através, outrossim, do princípio da precaução ('vorsorgeprinzip'), impõe-se a "ação antecipada diante do risco ou do perigo" (Paulo Affonso Leme Machado), entendendo-se por risco ou perigo a ser evitado a denominada "ameaça sensível", a dizer, perceptível e que exige uma resposta de pronto. Consoante assevera Paulo Afonso Leme Machado, "a precaução age no presente para não se ter que chorar e lastimar no futuro. A precaução não só deve estar presente para impedir o prejuízo ambiental, mesmo incerto, que possa resultar das ações ou omissões humanas, como deve atuar para a prevenção oportuna desse prejuízo". É do autor, outrossim, a asseveração de que "contraria a moralidade e a legalidade administrativa o adiamento de medidas de precaução que devam ser tomadas imediatamente". Ressalte-se, inclusive, que no art. 54, da Lei nº 9.605/98, procedeu-se à incriminação de comportamentos omissivos, relacionados à inexistência de precaução em favor do meio ambiente. O reconhecimento do princípio da precaução produz, fundamentalmente, duas consequências: a) a interpretação das regras jurídicas e a atuação do Poder Público e da sociedade devem levar em consideração "a probabilidade ou plausibilidade do dano, em detrimento da certeza"; b) o ônus da prova é invertido em favor do bem ambiental, passando a vigorar o entendimento de que 'in dubio pro sanitas et natura'. Em síntese, "a consagração do princípio da precaução estabeleceu verdadeira regra de julgamento na atividade judicial, no sentido da procedência da ação coletiva em defesa do meio ambiente, diante de elementos indiciários quanto à ocorrência efetiva ou potencial de degradações ambientais, amparados cientificamente e demonstrados, que não foram contrariados pelo degradador"(Rodolfo de Camargo Mancuso)".

Em resumo: se o ônus da prova recai sobre o responsável pelo uso da área onde será implantado determinado projeto potencialmente poluidor ou degradador do meio-ambiente; se a Constituição da República, no art. 225, § 1º, IV, impôs que seja dada publicidade ao estudo de impacto ambiental, ampliando os termos do art. 11 da Resolução 001/86 do CONAMA, que já estabelecia que o RIMA seria sempre acessível ao público, respeitado o sigilo industrial¹⁰⁸; se, em sede de EIA/RIMA, dois

¹⁰⁸ Houve, pois, o reconhecimento expresso das duas faces da informação em matéria ambiental, destacadas por Paulo Affonso Leme Machado: de um lado, o **direito de todos terem acesso às informações** a respeito do licenciamento ambiental e do estudo de impacto ambiental, e, de outro lado, o **dever de o Poder Público informar periodicamente a população** a respeito dos licenciamentos ambientais e da realização de estudos de impacto, antecipando-se à curiosidade do cidadão (MACHADO, Paulo Affonso Leme. Ob. cit., p. 38).



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

2008
✓

princípios fundamentais se destacam: o *princípio da publicidade* e o *princípio da participação pública*¹⁰⁹; se o instrumento de garantia mais importante para o efetivo exercício dos dois princípios acima mencionados é a chamada audiência pública, por meio da qual se busca expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito¹¹⁰; se as resoluções normativas dos órgãos ambientais têm caráter de norma e, como tal, devem ser observadas; se a Zona Costeira é de tanta importância para a preservação ambiental que nossa Constituição Federal a elegeu como Patrimônio Nacional; e se, pelo próprio porte do empreendimento (Projeto de Reurbanização da Orla Marítima de Maceió, com a construção de muros de contenção e várias barracas, quiosques e mixes em área de praia) já se fazia necessária a realização de audiências públicas, penso que a autorização de implantação eventualmente concedida pela Secretaria Municipal de Proteção ao Meio Ambiente (SEMPMA) para a operação e instalação das obras do empreendimento erigido pelo Município, pelos proprietários das barracas e/ou pelos permissionários dos espaços públicos são írritas e passíveis de anulação, até porque, pelo alcance dos danos e pela natureza do bem público atingido, eventual licenciamento deveria ser requerido e autorizado por outro órgão ambiental, após amplo debate com a população.

E tal se dá porque as audiências públicas são reuniões públicas, que têm como objetivo informar o público, debater o projeto e conhecer as opiniões da população sobre a implantação de obras e atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental, pois nelas é que se apresentam e se discutem os RIMAs¹¹¹.

A audiência pública, como regulamentada pela Res. 009/87 do CONAMA, pode ser convocada em quatro hipóteses: 1ª) quando o órgão ambiental julgar necessário; 2ª) por solicitação de entidade civil; 3ª) por solicitação do Ministério Público; e 4ª) a pedido de 50 (cinquenta) ou mais cidadãos.

Apesar do emprego impróprio do verbo “solicitar”, havendo a possibilidade de um determinado empreendimento causar sérios danos ao meio

¹⁰⁹ O Princípio da Publicidade diz respeito ao direito que qualquer cidadão tem de *conhecer* os atos praticados pelos seus agentes públicos. O Princípio da Participação Pública, de maneira extensiva, aplica-se ao direito que tem o cidadão, organizado ou não, de *intervir* – porque parte interessada – no procedimento de tomada da decisão ambiental (BENJAMIN, Antônio Herman V. *apud* MILARÉ, Edis. Ob. cit. p. 308).

¹¹⁰ MILARÉ, Edis. Ob. cit., p. 309.

¹¹¹ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Direito Ambiental: O Princípio da Precaução e sua abordagem Judicial. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, Ano 06, nº 21, Jan-Mar. 2001, p. 80.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

2009

ambiente (o que se amolda perfeitamente ao caso dos autos, eis que a obra comprometeu a vegetação existente, o meio ambiente natural, o patrimônio paisagístico e a balneabilidade das águas do mar), a audiência pública deverá ser realizada, pois, do contrário, *a licença concedida não terá validade*, o que significa dizer que, dessa forma, a audiência pública sempre *deverá* ser realizada quando a concessão das licenças envolver área de relevante interesse ambiental ou quando convocada por qualquer dos legitimados, cuidando-se de *direito público subjetivo* destes, e não mera faculdade do órgão ambiental licenciante¹¹².

Não por acaso, e ainda sobre a gestão democrática e participativa da comunidade no licenciamento ambiental, dispõe a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)¹¹³ que:

"Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

(...)

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; (...)

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

¹¹² BUGALHO, Nelson R. Estudo Prévio de Impacto Ambiental. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, Ano 05, nº 15, p. 18-33, Jul-Set. 1999. p. 28.

¹¹³ Lei que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Grifos nossos.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

2010
A

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população; (...)

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”.

Da própria transcrição de tais artigos do Estatuto da Cidade, já se vê que não há qualquer dúvida quanto à legalidade e à relevância da participação popular. E para que essa participação se dê de forma efetiva, a população deve ter acesso à integralidade das informações, impondo-se ao Poder Público a obrigação de disponibilizar todos os documentos relativos ao tema da audiência pública, dentre eles os estudos técnicos, as justificativas técnicas e os projetos à consulta pública, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias da realização da respectiva audiência pública.

Nesse diapasão, caberia ao interessado no Projeto de Revitalização (e aos órgãos ambientais) exigir a realização de audiências públicas, notadamente pela importância ambiental da área escolhida para o empreendimento, não servindo o procedimento adotado pela SEMPMA para tanto, até porque não houve a consulta à comunidade do local do empreendimento potencialmente degradador, comunidade esta que é formada inclusive por pessoas bem simples (como pescadores, vendedores de cocos, de acarajé e de tapioca, doceiras, etc.).

Não tenho dúvidas, portanto, de que o procedimento de concessão das licenças adotado pela edilidade não se houve de forma escoreita, razão pela qual, nesse ponto, assiste razão ao MPF quando não reconhece a validade da licença



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

2011
u

expedida pela SEMPMA e põe dúvidas no processo administrativo de sua formação, pela ausência de maiores e melhores pareceres e estudos técnicos, extremamente necessários numa obra que pode causar significativos danos ambientais.

Já quanto à questão de o Município de Maceió também ser responsável por eventual dano ambiental causado à região, por sua omissão na fiscalização da área ou por sua renitência em não exigir o cumprimento das medidas efetivamente aprovadas pela Secretaria do Patrimônio da União ou não seguindo as recomendações do Ministério Público Federal, o tema merece algumas reflexões.

Com efeito, a responsabilidade civil por dano ambiental está calcada, como ensina Alfredo Baracho Júnior, em um princípio de corresponsabilidade¹¹⁴, expresso no artigo 225 da CR/88, que impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Para o Professor Andreas Krell, *“o maior problema da proteção ambiental reside talvez na omissão dos órgãos ambientais da União, dos estados e dos municípios, que não desenvolvem atividades eficientes de fiscalização ou deixam de realizar obras e de prestar serviços públicos, contribuindo, assim, para a degradação e poluição do meio ambiente.”*¹¹⁵

Por sua vez, o ministro do STJ Herman Benjamin alerta para o fato de que, *“infelizmente, nem sempre o Estado conjuga, com igual ênfase, atuação legislativa e implementadora. É comum o Poder Público legislar, não para aplicar, mas simplesmente para aplacar, sem resolver, a insatisfação social”*.¹¹⁶ É o que chama de **Estado Teatral**.

Para além da norma de proteção editada pelo Poder Público, faz-se também necessário o controle ou a fiscalização estatal, pois é evidente que o dever do Estado não pára na realização da norma. Isso porque, ao lado de uma norma de proteção, pode ser necessária – e normalmente é – a atuação concreta da Administração Pública.

¹¹⁴ BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 294.

¹¹⁵ KRELL, Andreas J. **Discrecionalidade administrativa e proteção ambiental: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais: um estudo comparativo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 81.

¹¹⁶ BENJAMIN, Antônio Herman V. O Estado teatral e a implementação do direito ambiental. In: **Congresso Internacional de Direito Ambiental**, 7, 2003, São Paulo. São Paulo: Imprensa Oficial, 2003. v. 1 (Trabalhos apresentados no 7º Congresso Internacional de Direito Ambiental, realizado em São Paulo nos dias 02 a 06 de junho de 2003), p. 338.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

2012

✓

Em tal hipótese, havendo omissão da Administração, a ação deverá ser proposta contra o Estado, pois este cumpriu apenas em parte o seu dever de proteção, deixando de atuar concretamente para a efetivação da norma. Essa é a lição de Luiz Guilherme Marinoni, que ainda percebe o seguinte:

“No entanto, diante de uma norma que requer atuação da Administração para ser observada, é comum que, perante a omissão estatal, o particular esteja agindo sem lhe dar cumprimento. Nessa situação, a ação judicial deve se preocupar não apenas com a omissão estatal, mas também em inibir a continuação do ilícito decorrente da violação da norma.”¹¹⁷

Fato é que cada vez mais se exige que o Estado assuma uma postura mais ativa e de atuação preventiva em relação à tutela do meio ambiente, até mesmo porque *“os sempre escassos recursos econômicos do Poder Público podem ser muito melhor empregados dessa maneira do que se usados na tentativa de reparar ou indenizar os danos que já tenham acontecido”*.¹¹⁸

Além disso, por força do princípio do poder-dever, o Estado é responsável quando deixa de cumprir uma disposição legal ou quando se omite em suas atribuições, em decorrência de seu poder de polícia. E, em matéria ambiental, é grande a importância da responsabilidade por omissão, pois quem tem o dever de evitar o dano, por uma ação de vigilância ou de fiscalização, e se omite, fica responsável civilmente. Isso porque não basta o Estado não fazer o que não deve. Ele também é obrigado a fazer o que deve.¹¹⁹

E essa responsabilidade estatal por omissão se impõe porque, como bem diz Álvaro Mirra:

A partir do momento em que o texto constitucional reconheceu o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana – já que essencial à sadia qualidade de vida das gerações atuais e futuras –, surgiu para o Poder Público a exigência de uma ação estatal ótima na gestão do meio ambiente, não bastando que a tutela do Estado se desenvolva apenas formalmente dentro dos critérios legais. É por

¹¹⁷ MARINONI, Luiz Guilherme. *Técnica processual e tutela dos direitos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 339.

¹¹⁸ PORFIRIO JÚNIOR, Nelson de Freitas. *Responsabilidade do estado em face do dano ambiental*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 88.

¹¹⁹ SÉGUIN, Elida. *O direito ambiental: nossa casa planetária*. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 300.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

2013

✓

isso que os órgãos e agentes públicos, em sede ambiental, têm um compromisso indeclinável com a eficiência de sua atuação. E eficiência na preservação e conservação do meio ambiente é tema umbilicalmente ligado à ideia de prevenção de danos e agressões ambientais.¹²⁰

Assim, diante das omissões do Poder Público, surge a questão do controle judicial da Administração, a fim de vencer a inércia administrativa na adoção de medidas de preservação da qualidade do meio ambiente.

Nesse passo, e atento à advertência de meu douto colega da magistratura federal, Dr. Gustavo Mendonça, quando afirma que: *"Embora os julgadores estejam sob formidável influência de uma dogmática cada vez mais tendente a promover direitos, é necessário discernimento para evitar abusos e incoerências"*¹²¹, o certo é que este mesmo autor, embora alerte para o fato de que *"o Poder Judiciário não deve substituir a interpretação administrativa pela sua própria"*¹²², aceita a interferência jurisdicional nas políticas públicas quando há *"uma incompatibilidade manifesta nas opções adotadas pelo Poder Público"* ou quando *"a inadequação se mostrar evidente e não for plausivelmente sustentável"*,¹²³ que é a hipótese dos autos, já que a edilidade não tem como justificar as intervenções indevidas em área de praia (fora de seu próprio projeto) ou a escolha por métodos de engenharia comprovadamente inadequados à contenção das águas do mar (sistema de "gabiões"), mesmo tendo ciência das recomendações do MPF, do órgão ambiental estadual (IMA) e do próprio corpo técnico do município em sentido contrário.

E prossigo esclarecendo que, segundo lembra Álvaro Mirra¹²⁴, na prática forense não raro se afirma e se decide que a adoção de medidas administrativas tendentes à preservação de bens e recursos ambientais, ou mesmo de medidas tendentes a implementar políticas ambientais, é tarefa privativa do administrador público, a quem competiria apreciar a oportunidade e a conveniência de determinadas escolhas. E, segundo a visão tradicional, o Poder Judiciário estaria proibido de interferir nessas opções inerentes ao poder de administração, sob pena de invasão de

¹²⁰ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Limites e controle dos atos do poder público em matéria ambiental. In: MILARÉ, Édis (coord.). **Ação Civil Pública**. Lei 7.347/85: reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação. p. 32.

¹²¹ GOMES, Gustavo de Mendonça. Políticas Públicas no Estado Contemporâneo de Controle Jurisdicional. Curitiba: Juruá, 2015, p. 163-164.

¹²² Ob. cit., p. 154.

¹²³ Idem, ibidem.

¹²⁴ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Proteção do meio ambiente e a omissão do Poder Público e o papel social do Judiciário no controle da Administração Pública. **Revista de direito ambiental - RDA**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 30, abr./jun. 2003, p. 36.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal

Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

2014

W

competência própria do Poder Executivo e violação do princípio/garantia constitucional da separação dos Poderes.

O mesmo autor, contudo, pondera e indaga o seguinte:

“Será que existe efetiva liberdade do administrador nessa matéria, em termos de discricionariedade administrativa, para o fim de autorizá-lo a abster-se de executar a lei e os comandos constitucionais que lhe impõem a adoção de medidas administrativas de proteção do meio ambiente? Não estaria a sociedade autorizada constitucionalmente a exigir do Poder Público, coativamente até, a adoção de medidas administrativas de proteção do meio ambiente, inclusive por intermédio do Judiciário?”¹²⁵

Em resposta a esta importante pergunta, é preciso lembrar que a Constituição Brasileira de 1988 estabeleceu, expressamente, o **dever** do Poder Público de atuar na defesa do meio ambiente. Afinal, quando o § 1º do artigo 225 utiliza o comando “**incumbe** ao Poder Público”, relacionando em seguida uma série de ações e programas que constituem a política ambiental do país, há que se ter presente que a expressão **incumbência** indica dever, obrigação.

Daí que não há propriamente liberdade do administrador público, com base em critérios de oportunidade e conveniência, na adoção ou não de medidas administrativas quando se está frente à necessidade de preservação de direitos fundamentais. É dizer, o dever imposto ao Poder Público de atuar na defesa do meio ambiente, a fim de garantir o direito fundamental de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, é inadiável – afinal, é imprescindível à preservação da vida e da dignidade humana.¹²⁶

Vale também aqui relembrar a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello¹²⁷, ao observar que a ordenação normativa propõe uma série de finalidades a serem alcançadas, as quais se apresentam, para quaisquer agentes estatais, como obrigatórias. De modo que a busca dessas finalidades tem caráter de **dever** antes do que de poder, caracterizando uma **função**, a qual designa um tipo de situação jurídica em que existe uma finalidade a cumprir e que **deve** obrigatoriamente ser atendida por alguém, mas no interesse de outrem. Aliás, a distinção entre **função** e **faculdade** é exatamente essa: função é uma finalidade a cumprir, mas no interesse de outrem; faculdade é o direito

¹²⁵ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Ob. cit., p. 37.

¹²⁶ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Idem, ibidem.

¹²⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 13-14.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

2015
A

que alguém exercita em seu prol. Para concluir que é o dever que comanda toda a lógica do Direito Público, de modo que o dever assinalado pela lei, a finalidade nela estampada, apresenta-se para o agente público como um imã, como uma força atrativa inexorável do ponto de vista jurídico.¹²⁸

Atento, porém, ao aspecto da **participação popular** especificamente em matéria de proteção ambiental, por força do próprio artigo 225 da Constituição da República de 1988, que, ao mesmo tempo em que consagra o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, também impõe à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, Álvaro Mirra¹²⁹ formula importante consideração:

“Quando se fala em controle judicial sobre a omissão da Administração Pública na proteção do meio ambiente, está-se referindo ao controle da sociedade por intermédio do Poder Judiciário.”

Isso porque, ainda segundo Álvaro Mirra¹³⁰, não é propriamente o juiz, nem é o Judiciário, a rigor, que efetua esse controle sobre a Administração Pública, mas sim a própria sociedade, representada em juízo pelos cidadãos ou por entes representativos dos seus interesses na defesa do meio ambiente. De modo que o Judiciário é apenas o canal de que se vale a sociedade para o controle da Administração Pública na área ambiental. Assim, também, não é propriamente o Ministério Público que efetua esse controle quando ajuíza a ação civil pública ambiental, mas a sociedade que a Instituição Ministério Público representa em juízo. Logo, quem a rigor supre a inércia da Administração nessas hipóteses é a própria sociedade organizada, *“que tem o direito de ver cumpridas as obrigações legais e constitucionais impostas ao Poder Público para a efetividade do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos termos do § 1º do art. 225 da CF”*.¹³¹

Mesmo no plano do Direito Internacional reconhece-se que o direito a um meio ambiente sadio configura-se como uma extensão ou corolário do direito à vida. Nessa medida, segundo Antônio Augusto Trindade¹³², têm os Estados a obrigação de evitar riscos ambientais sérios à vida, e de pôr em funcionamento sistemas de

¹²⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Ob. cit., p. 15.

¹²⁹ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Proteção do meio ambiente: a omissão do Poder Público e o papel social do Judiciário no controle da Administração Pública. **Revista de direito ambiental – RDA**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 30, abr./jun. 2003, p. 40.

¹³⁰ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Ob. cit., p. 40-41.

¹³¹ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Ob. cit., p. 41.

¹³² TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direitos humanos e meio ambiente**: paralelo dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1993. p. 75.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

2016

u

monitoramento e alerta imediato para detectar tais riscos, assim como sistemas de ação urgente para lidar com tais ameaças. O mesmo autor¹³³ lembra que a jurisprudência da Comissão Europeia de Direitos Humanos tem evoluído ao ponto de sustentar que o artigo 2º dessa Convenção impõe aos Estados, também, uma obrigação positiva e mais ampla, que é a de tomar as providências adequadas para proteger a vida.

O que importa destacar é que as omissões do Poder Público podem gerar danos ao meio ambiente. Daí por que o controle judicial da Administração Pública nessa matéria pode se dar no âmbito da responsabilidade civil do Estado, não só para o fim de se obter a reparação do dano causado ao meio ambiente, mas também para o fim de alcançar a supressão da omissão estatal lesiva à qualidade ambiental¹³⁴. Isso porque o direito brasileiro admite expressamente, como comando decorrente da responsabilidade civil em matéria ambiental, não só a reparação do dano como também a supressão da atividade ou omissão danosa à qualidade ambiental. Afinal, a legislação de regência refere-se à **reparação**, à **restauração**, à **recuperação** e à **correção** de lesões ambientais (artigo 225, § 3º, da CF e artigos 4º, VI e VII, e 14, *caput* e § 1º, da Lei nº 6.938/81).¹³⁵

No mesmo sentido é a conclusão de Herman Benjamim, quando afirma que:

“Logo, a escolha do legislador não deixa dúvida: o particular e o Poder Público respondem pelo dano ambiental. O dever de proteção do meio ambiente é do particular, mas também do Poder Público, conforme expressamente firmado pela Constituição Federal. Daí resulta ‘que o Estado é corresponsável pelos danos daí advindos, podendo ser chamado a compor prejuízos individuais ou coletivos’, tanto mais quando olvida seu dever-poder fiscalizatório de fundo constitucional e legalmente imposto, cumprido por ‘atos administrativos vinculados e, portanto, obrigatórios’.”¹³⁶

Contudo, em relação à omissão estatal em fiscalizar e impedir a ocorrência de danos ambientais, tem-se objetado que acionar indiscriminadamente o Estado significaria, no final das contas, transferir à própria sociedade, vítima última da degradação, a responsabilidade pela reparação do prejuízo, quando na verdade a regra

¹³³ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Ob. cit., p. 72.

¹³⁴ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Ob. cit., p. 41.

¹³⁵ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Proteção do meio ambiente: a omissão do Poder Público e o papel social do Judiciário no controle da Administração Pública, **Revista de direito ambiental – RDA**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 30, abr./jun. 2003, p. 42.

¹³⁶ BENJAMIN, Antonio Herman V. Responsabilidade civil pelo dano ambiental. **Revista de Direito Ambiental – RDA**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 9, jan.-mar./1998, p. 37.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

2017

u

deve ser a individualização do verdadeiro e principal responsável. O que leva Helli Alves de Oliveira, citada por Álvaro Mirra¹³⁷, a sustentar que somente no caso de culpa grave, é dizer, de omissão injustificável das autoridades, é que se deveria admitir a responsabilização solidária do Estado. Caso contrário, a responsabilidade deveria ser exclusiva do causador direto do dano.

Essa orientação, no entanto, segundo Álvaro Mirra:

“(...) parece contrariar frontalmente o disposto nos referidos arts. 3º, IV, e 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81, segundo os quais o poluidor ou degradador – seja pessoa pública ou privada – responde objetivamente pela degradação, contribua ele direta ou indiretamente para o evento danoso, bem como a norma do art. 225, § 3º, da Constituição Federal, de acordo com a qual as condutas – comissivas ou omissivas – e atividades lesivas ao meio ambiente sujeitam os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, à obrigação de reparar os danos causados.”¹³⁸

Ademais, há casos “em que a omissão do Estado se refere a tarefa ou obrigação de sua incumbência específica, quanto à adoção de providências administrativas indispensáveis à proteção de bens e recursos ambientais”. Casos estes que caracterizam verdadeira “recusa ao cumprimento de normas constitucionais e infraconstitucionais impositivas de condutas e atividades de preservação, como o tratamento de efluentes e esgotos urbanos e industriais antes do seu despejo em cursos d’água”. Em tais hipóteses, “a responsabilidade da Administração é direta e sua omissão é a causa, senão exclusiva, pelo menos primeira e principal do dano verificado”.¹³⁹

Elenise Schonardie¹⁴⁰ também conclui que é objetiva a responsabilidade do Estado com relação à obrigação de reparar o dano causado ao meio ambiente, quando

¹³⁷ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. A noção de poluidor na Lei nº 6.938/81 e a questão da responsabilidade solidária do Estado pelos danos ambientais causados por particulares. In: LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzaglo (orgs.). **Aspectos processuais do Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007. p. 7-8.

¹³⁸ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. A noção de poluidor na Lei nº 6.938/81 e a questão da responsabilidade solidária do Estado pelos danos ambientais causados por particulares. Ob. cit., p. 8.

¹³⁹ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. A noção de poluidor na Lei nº 6.938/81 e a questão da responsabilidade solidária do Estado pelos danos ambientais causados por particulares. In: LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzaglo (orgs.). **Aspectos processuais do Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003. p. 10-11.

¹⁴⁰ SCHONARDIE, Elenise Felzke. **Dano ambiental: a omissão dos agentes públicos**. Passo Fundo: UPF, 2003. p. 92.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

2018

u

oriundo da omissão dos agentes públicos. Afinal, o Estado é provedor e garantidor do Estado de Direito.

Responsabilidade objetiva ambiental significa, na síntese de Paulo Affonso Leme Machado¹⁴¹, que quem danificar o meio ambiente tem o dever jurídico de repará-lo. Procura-se quem foi atingido e, se for o meio ambiente e o homem, dá-se início ao processo lógico-jurídico da imputação civil objetiva ambiental. Depois é que se buscará estabelecer o nexo de causalidade entre a ação ou omissão e o dano.

Assim, a Administração Pública (Federal, Estadual ou Municipal) “*não pode ignorar e afastar os bens e valores ambientais protegidos pela Constituição Federal, nem por sua ação [licenciamento ambiental], nem por sua omissão [fiscalização, monitoramento ou auditoria]*”.¹⁴²

Daí por que, como lembra Andreas Krell¹⁴³, a condenação do Poder Executivo, em sede de ação civil pública, por exemplo, a realizar obras de saneamento e prestar serviços públicos sociais com efetividade não pode ser obstruída pela invocação do **princípio da separação dos Poderes**, ou pela alegada falta de recursos financeiros, ou, ainda, pela pretensa invasão do “mérito” dessas decisões. É que, nesses casos, a discricionariedade dos órgãos governamentais foi “**reduzida a zero**”, haja vista que as próprias normas constitucionais estabelecem, expressamente, os deveres de implementação das respectivas políticas públicas, cabendo ao Judiciário corrigir as omissões dos outros Poderes estatais.

O dever de preservar a Natureza, como já visto, é compartilhado entre o Estado e o cidadão. E se, de um lado, é verdadeiro que o Estado detém o poder, o monopólio do uso legítimo da força, e que às vezes pode escolher a forma de proceder (discricionariedade) – afinal, a Administração Pública é complexa e nem sempre há condições de atender a todos os reclamos da população –, de outro, em relação à natureza, o Poder Público não tem mera discricionariedade, pois não lhe é dado optar entre defender ou não o ambiente, uma vez que a própria Constituição da República lhe impõe essa obrigatoria política pública. E acionar o Estado para compeli-lo a

¹⁴¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 314-315.

¹⁴² MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. Ob. cit., p. 329-330.

¹⁴³ KRELL, Andreas J. **Discricionariedade administrativa e proteção ambiental**: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais: um estudo comparativo. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 136.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

2019

cumprir essa obrigação é direito de cada cidadão, por sua vez também obrigado a fazer sua parte em relação à proteção ambiental¹⁴⁴.

Portanto, não há que se falar em violação ao princípio da separação dos Poderes, por indevida ingerência do Poder Judiciário nas políticas públicas, ou mesmo em invasão do mérito administrativo, eis que, em verdade, a Administração Pública tem o dever de realizar as políticas públicas, em particular quando se trata de meio ambiente, promovendo sua defesa.

Por conta de todas essas peculiaridades traçadas até aqui, José Rubens Leite e Germana Belchior¹⁴⁵ obtiveram que a temática do dano ambiental na sociedade de risco *“deve ser vista à luz de técnicas hermenêuticas específicas, de forma a permitir que os institutos clássicos do Direito Privado sejam redimensionados com vistas à sustentabilidade, valor fundante do Estado de Direito Ambiental”*.

De qualquer forma, o certo é que a Constituição brasileira favorece a criação de um Estado de Direito Ambiental. E tanto isso é verdade que Helini Ferreira e Maria Leonor Ferreira ponderam o seguinte:

“Afastando-se do paradigma estritamente antropocêntrico e ultrapassando a concepção de dignidade como condição limitada à vida humana, a Constituição Federal de 1988 concebeu o meio ambiente ecologicamente equilibrado como requisito essencial à sadia qualidade de vida. Não fez, entretanto, qualquer referência específica ao homem, o que possibilitou a inclusão de todas as formas de vida como beneficiárias da manutenção do equilíbrio ambiental. De igual maneira, o constituinte protegeu as presentes e futuras gerações, estabelecendo entre elas um compromisso de solidariedade intergeracional.”¹⁴⁶

¹⁴⁴ NALINI, Renato. Justiça: aliada eficaz da natureza. In: TRIGUEIRO, André (coord.). **Meio ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p. 290.

¹⁴⁵ LEITE, José Rubens Morato; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. Dano ambiental na sociedade de risco: uma visão introdutória. In: LEITE, José Rubens Morato (coord.); FERREIRA, Heline Sivini; FERREIRA, Maria Leonor Paes Cavalcanti (orgs.). **Dano ambiental na sociedade de risco**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 25.

¹⁴⁶ FERREIRA, Heline Sivini; FERREIRA, Maria Leonor Paes Cavalcanti. Mudanças climáticas e biocombustíveis: considerações sobre a sustentabilidade forte no Estado de Direito Ambiental. **Revista de Direito Ambiental – RDA**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 59, jul-set/2010, p. 204.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

2020

Mas só isso parece não bastar. São necessárias muitas outras mudanças, “como, por exemplo, um novo sistema de mercado e uma redefinição do direito de propriedade (...), e exige uma cidadania participativa, que compreende uma ação conjunta do Estado e da coletividade na proteção ambiental”.¹⁴⁷

Conforme pondera José Rubens Leite¹⁴⁸:

“O apoio da coletividade nas decisões ambientais resultará em uma Administração mais aberta e menos dirigista. Mas democracia ambiental pressupõe cidadão informado e coletividade com educação ambiental. Além disso, pressupõe amplo acesso à justiça, já que os meios judiciais são, de fato, o último recurso contra a ameaça e a degradação ambiental.”

Como sustenta Amandino Teixeira Nunes Júnior, “todas as pessoas, mesmo as excluídas pelo Estado Liberal e pelo Estado Social, são consideradas cidadãos do Estado Ambiental, naturalmente com direitos e deveres também ampliados”¹⁴⁹. É por isso que o sistema jurídico se apresenta com crescentes exigências por parte dos protagonistas sociais, no sentido de aumentar sua celeridade e sua eficácia, a fim de se adequar aos cada vez maiores desafios ecológicos¹⁵⁰.

Afinal, em relação aos nossos sucessores, que são as futuras gerações, não temos o direito de impedir que encontrem formas alternativas de vida em comum¹⁵¹ por conta de nossas atuais e, muitas vezes, irreversíveis ações ou omissões.

Vê-se, assim, que imensos são os desafios impostos quando se analisa e se trata da temática do dano ambiental.

De qualquer modo, e ainda que seja certo que o dano ambiental merece um tratamento especial no contexto da responsabilidade civil, pois, na órbita ambiental, a responsabilidade está embasada em um princípio de corresponsabilidade entre o Poder Público e a coletividade, e o que se busca, cada vez mais, é uma gestão preventiva e

¹⁴⁷ LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 153.

¹⁴⁸ LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e Estado. Ob. cit, p. 154.

¹⁴⁹ NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. O Estado Ambiental de Direito. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 163, jul.-set./2004, p. 304.

¹⁵⁰ SERRANO, José Luis. **Principios de derecho ambiental y ecología jurídica**. Madrid: Trotta, 2007. p. 27.

¹⁵¹ GIMÉNEZ, Teresa Vicente. Ordem ambiental-ordem jurídico: interdependencia, participación y condicionalidad. **Justicia ecológica y protección del medio ambiente**. Madrid: Trotta, 2002. p. 55.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

2021

OK

precaucional, é também estreme de dúvidas que o Poder Público fica responsável, em matéria ambiental, quando se omite em relação às suas atribuições, pois dele se exige uma ação estatal ótima.

E essa **responsabilidade é objetiva**, daí não se poder afastar a responsabilidade do Município de Maceió por eventual dano constatado na área objeto da lide (orla marítima), principalmente quanto aos danos ambientais em áreas de domínio público, por ausência de fiscalização e ante a inércia em cobrar dos proprietários dos imóveis adjacentes e dos ocupantes e permissionários dos espaços públicos (licitados ou não) o cumprimento escorreito da legislação ambiental e/ou do contrato de permissão de uso da área pública.

Por tais fundamentos, e ao tempo em que mantenho a antecipação da tutela concedida, julgo parcialmente procedentes os pedidos para determinar que o Município de Maceió (nos trechos de praia que vão da Atlantic até o Hotel Jatiúca):

a) a partir da publicação desta sentença:

1. Abstenda-se de edificar ou autorizar qualquer nova obra em direção à praia ou ao mar que esteja em desconformidade com a legislação que disciplina a matéria, abstendo-se inclusive de edificar ou autorizar qualquer nova obra (inclusive as obras de contenção das águas do mar) em área *non aedificandi*, **sem estudo prévio de impacto ambiental, sem as aprovações necessárias dos órgãos ambientais competentes (que inclusive deverão submeter o projeto aos cidadãos, através de audiências públicas) ou em desacordo com as recomendações do Ministério Público Federal e as diretrizes desta sentença;**

2. Abstenda-se de levar a efeito, na eventualidade de haver uma continuação do projeto de reurbanização da orla de Maceió, qualquer tipo de construção que, em descompasso com a legislação ambiental, avance em direção ao ambiente praiar em áreas antes não edificadas, devendo se abster também, definitivamente, de levar a efeito qualquer tipo de construção/edificação que implique acréscimo das áreas já construídas, bem como qualquer intervenção que acarrete aumento das barreiras visuais;

3. Abstenda-se de realizar e impeça que terceiros realizem, no local dos fatos (orla marítima de Maceió), novas interferências (como, por exemplo, obras de contenção das águas do mar, palcos, pier, cerca ou tapumes para shows, tendas, construções irregulares de moradias, de pontos comerciais e/ou de benfeitorias, aterros, supressão de vegetação, ou sob qualquer outra forma ou denominação), sem a observância de todo o procedimento necessário para a utilização da área da União e



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

2022
A

para o correto licenciamento ambiental, que exigem o EIA/RIMA, a anuência da União (através da SPU e do IBAMA) e, a depender do caso, também do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, bem como a demonstração da utilidade pública ou do interesse social das obras;

4. Promova a fiscalização de todos os permissionários que foram transferidos (ou ganharam a licitação) para os “mixes”, quiosques, restaurantes ou barracas da orla, ou mesmo os terceiros que exploram outras áreas das praias de Maceió, verificando se estão respeitando as disposições da Lei Municipal 5.399/2004, anexada às fls. 1047/1051 e, em caso de desrespeito à legislação pertinente, ou em caso de invasão do espaço público sem autorização, aplique as respectivas sanções (desocupação do espaço público, cassação da permissão, com a devolução do espaço à edibilidade, etc.), tudo após regular processo administrativo em que seja assegurado ao interessado o contraditório e a mais ampla defesa, devendo o Município apurar, em especial, as seguintes hipóteses: 1) se as pessoas contempladas na licitação dos espaços públicos estão alienando ou transferindo suas permissões indevidamente (condutas proibidas pelo art. 2º, § 2º, da Lei em tela); 2) se um mesmo permissionário possui mais de uma permissão, assim como o cônjuge, o companheiro, dentre outros, contrariando o art. 2º, § 9º, da mesma Lei; 3) se o permissionário comercializa produtos diferentes dos permitidos e/ou se exerce atividade distinta daquela autorizada pela Administração Pública, conduta vedada pelo art. 6º, salvo no caso de autorização do permitente da modificação solicitada; 4) se o uso do espaço público não está irregularmente sendo transmitidos a terceiros, etc.

5. Abstenha-se de efetuar ou autorizar novas ocupações e permissões, inclusive mediante procedimento licitatório, nos espaços localizados na orla marítima de Maceió, nos trechos objeto do projeto de reurbanização, bem como nos espaços edificadas não ocupados atualmente, devendo a edibilidade se abster também de licitar os espaços que tenham tido licitação deserta e de autorizar o cadastramento de novos ambulantes na orla de Maceió enquanto não obtiver os resultados da fiscalização que foi imposta à edibilidade no item anterior;

6. Restrinja a ocupação da orla por barracas, cadeiras de praia, toldos e equipamentos de qualquer tipo, delimitando inclusive a área que poderá ser ocupada pelos vendedores ambulantes devidamente cadastrados na edibilidade, área esta que não poderá impedir o livre trânsito das pessoas pela areia das praias e nem deverá ser próximo à área de restinga, devendo promover, no prazo de até 90 (noventa) dias após o escorreito cumprimento da fiscalização determinada anteriormente (item 4), a retirada de todos os vendedores de coco e tapioca que estejam comercializando seus produtos fora dos “mixes” edificadas pela Prefeitura de Maceió ou fora do locais expressamente previstos pela Prefeitura Municipal de Maceió, que deverá inclusive



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

2023

✓

submeter a localização de tais espaços para a aprovação dos órgãos ambientais competentes, da Secretaria do Patrimônio da União e do Ministério Público Federal.

b) no prazo de até 180 (cento e oitenta dias), contados da publicação desta sentença:

7. Retire todo o lixo e todos os entulhos, restos de construção e de embarcações e outros equipamentos ou materiais que se encontram em área de praia ou sobre a vegetação de restinga, plantando salsa-de-praia em todos os trechos que estiverem degradados, ou cuja vegetação tenha sido suprimida por qualquer motivo;

8. Retire todo o lixo, pedras, plásticos, telas de aço galvanizados, arames e/ou restos de quaisquer outros materiais que não sejam típicos do ambiente marinho ou que serviram para edificar os "gabiões" (que foram colocados em alguns trechos da praia para tentar conter o avanço das águas do mar, mas que, por não terem sido feito os estudos devidos dos impactos ambientais, e por não serem adequados à solução do problema, terminaram por desmoronar e por formar amontoados de pedras, de arames e restos de construção que só servem para macular a beleza de nossas praias, para provocar acidentes e para a proliferação de ratos e insetos);

9. Plante, recupere e conserve a área de restinga das praias de Maceió, recuperando e (re)plantando sua cobertura herbácea, com vegetação adaptada às condições ambientais (salsa-de-praia e coqueiros), mormente nos locais em que as dunas se encontram a descoberto, bem como fiscalize para que as coberturas herbáceas da área de praia não sejam degradadas por ambulantes, permissionários, comerciantes ou por qualquer outra pessoa, orientando a população (sobretudo aos usuários de nossas praias e aos turistas), através de campanhas educativas constantes e de placas educativas, sobre a importância de se preservar e conservar o ambiente praiial;

10. Promova trabalhos de conscientização junto à comunidade de pescadores sobre a necessidade de se preservar o ecossistema e de se encontrar um novo local para a colocação e manutenção de suas jangadas e embarcações, tudo com vistas a não impedir a passagem de pessoas, não causar acidentes e não prejudicar a recuperação da vegetação de restinga. Para tanto, deve a edilidade restaurar, reformar ou reorganizar os locais já destinados à comercialização do pescado fresco (Balanças de Peixes), dando aos verdadeiros e tradicionais pescadores/jangadeiros uma melhor estrutura para asseio pessoal e para manuseio e guarda de seus pertences e de seus instrumentos de trabalho, devendo tal estrutura atender a toda a legislação ambiental e sanitária, cabendo à edilidade não somente promover medidas educativas junto aos pescadores/jangadeiros, mas também fiscalizar a área para coibir o descarte de lixo, de



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

2024

h

restos de comida, de materiais e de combustíveis no litoral, inclusive impondo as respectivas sanções, se for o caso, como a aplicação de multas.

11. Exija dos ocupantes de barracas, dos mixes, dos quiosques, restaurantes e similares a retirada de todas as barreiras visuais, tais como toldos, ombrelones, tapumes, propagandas e etc., deixando claro que só deve permanecer como área coberta a alusiva à área construída já especificada no projeto de reurbanização, bem como os pequenos sombreiros padronizados e autorizados pela edilidade, ficando esta última responsável pela efetiva fiscalização do cumprimento da presente determinação;

12. Exija também dos ocupantes das barracas, restaurantes, mixes, quiosques e similares a efetivação de obras que garantam a padronização e a adequação do tamanho das mesmas aos limites estabelecidos no projeto de reurbanização, bem como o cumprimento das seguintes regras:

- a) projeto integrado e em harmonia com a natureza típica do local;
- b) diâmetro máximo de cobertura de 12 (doze) metros para as barracas (cf. modelo de fls. 1046 e cf. memorial descritivo anexo ao Edital de Concorrência nº 01/2007, fls. 852/854, c/c Anexo II do PA nº 1.11.000.000250/2005-23), sendo vedada qualquer ampliação posterior que ultrapasse este limite;
- c) inclusão, nessa área, de banheiros masculinos e femininos, ambos com acesso a deficiente físico;
- d) inclusão de área para guardar volumes de todos os funcionários;
- e) atendimento integral das normas de vigilância sanitária, de saneamento público, de destinação dos resíduos sólidos (lixo) e de respeito ao meio ambiente, principalmente o visual e o sonoro;
- f) identificação publicitária dos nomes das barracas/quiosques (ex: letreiros) respeitante dos princípios da não poluição visual, com tamanho máximo e local de instalação a serem definidos pela Prefeitura Municipal de Maceió, bem como proibição de quaisquer objetos desgarrados da barraca e que impeçam a visão do mar, tais como toldos, faixas, placas, cercas, muros, botijões de



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

2025

gás, caixas d'águas, estações de tratamento e engradados de cerveja, refrigerantes e outros.

13. Condicione o exercício das atividades comerciais pelos ocupantes ou permissionários das barracas, quiosques, mixes e similares à verificação, pela Prefeitura Municipal de Maceió: a) de que foram retirados todos os materiais, entulhos ou objetos que se destinavam à reforma/construção daquele empreendimento; b) de que estão sendo observados os limites referidos no item anterior; e c) de que estão devidamente autorizados pela edilidade e pela Secretaria do Patrimônio da União;

14. Providencie a fiscalização da área objeto da presente ação para impedir a proliferação de ocupação e obras irregulares, colocando, a cada 500m (quinhentos metros), placas educativas na área de preservação permanente e/ou nas praias de Maceió, placas estas que deverão ser em madeira (renovável) fixada sobre estacas, em local visível, com os dizeres: "**Área de Preservação Permanente - Proibido edificar ou promover qualquer modificação no local**", visando evitar que terceiros venham a reiterar, em outras áreas, essa conduta reprovável.

c) após o trânsito em julgado desta decisão:

15. Efetue a demolição de todas as novas edificações feitas durante a execução do projeto de reurbanização, ou posterior a este, que avançaram em direção ao mar e que estejam restringindo o direito de uso das praias, que estejam causando grave risco ao equilíbrio do meio ambiente, ou que estejam localizadas em área *non aedificandi*, procedendo à recuperação das áreas degradadas em razão de tal conduta;

16. Retire, na medida do possível, os degraus de concreto¹⁵² que servem de acesso entre o calçadão e a praia, substituindo-os por degraus suspensos ou por rampas de madeira (com declividade adequada aos deficientes físicos), de forma a permitir a regeneração da vegetação fixadora de dunas;

17. Efetue a demolição¹⁵³ das barracas e quiosques objetos da Recomendação nº 05/2008, quais sejam: Carlitos, Barraca Camarão Pimenta, Barraca

¹⁵² E aqui não estou me referindo às escadarias que compõem o sistema de proteção Bolsacreto (que não é alcançado por nenhuma das determinações constantes no item anterior (item 15), até porque será tratado separadamente), mas, sim, aos degraus construídos (irregularmente) pela edilidade ou pelos usuários, ambulantes e comerciantes do local.

¹⁵³ De acordo com os fundamentos desta sentença, e pela precariedade e irregularidade da ocupação do espaço público, a demolição será feita sem qualquer custo à União, não havendo, pois, que se falar na exigência de pagamento de indenização.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

2026

Q

Itapuã e a Barraca de Sorvete – “O Escritório”, procedendo à recuperação das áreas onde tais barracas e quiosques estavam edificadas, devendo ser esclarecido, contudo, que a demolição de tais edificações só deverá ser feita se os órgãos ambientais competentes (IBAMA e SEMPMA), a Secretaria do Patrimônio da União e o MPF entenderem, em senso comum, que tal providência ainda se faz necessária, mesmo com a implementação recente do Sistema de Bolsacreto, que desconfigurou completamente a paisagem das praias da cidade de Maceió, transformando grande parte da faixa de praia (que inclusive alcança algumas dessas barracas) numa escadaria de concreto (que é a forma de tal sistema de proteção), fato que, por si só, já dificulta o livre acesso ao mar, isso significando dizer que, a não persistir outras irregularidades aqui tratadas (construções irregulares, permissões inválidas, ligações clandestinas, impedimento ao acesso ao mar e/ou à visão e uso da praia), talvez a recomendação de demolição possa ser substituída por outras alternativas de menor impacto.

18. Efetue a relocação da cerca ou tapume que delimita a área externa da Barraca “Lagosta do Chef” para, respeitando os limites das raízes da árvore existente no calçadão que passa em frente a tal barraca, propiciar o regular (e seguro) uso do passeio público pelos pedestres, sem que eles precisem desviar para a ciclovia (o que pode ocasionar acidentes);

19. Efetue a demolição: a) do acréscimo do calçadão (em forma de meia lua) e dos 02 (dois) bancos de concreto atualmente existentes (que ficam próximos à Barraca “Lagosta do Chef”); e b) da parte do passeio existente na faixa de areia da praia que se inicia próxima do Lote 18 (Barraca Buenos Aires), no ponto em que, afastando-se do calçadão principal, adentra na faixa de areia da praia, até o ponto em que retorna ao referido calçadão (entre os Lotes 20 e 21, antiga Barraca Lampião e atual Barraca Bravíssima, eis que tal passeio, tal como edificado pelo município, invade (indevidamente) a faixa de proteção da praia e impede a regeneração de sua vegetação, não havendo razão alguma para a edificação não ter seguido o alinhamento do calçadão conforme seu próprio projeto. (Após a demolição, a edilidade deverá promover a retirada completa dos escombros e a recuperação da faixa de areia, com a plantação/restauração da vegetação típica da região.);

20. Recupere as áreas degradadas nos locais que sofreram intervenções e nos oriundos das demolições ora referidas, mediante plantio de vegetação denominada salsa-de-praia (e, se possível, também de coqueiros);

21. Plante restinga em todas as áreas de praia, mormente nos locais em que as dunas se encontram a descoberto, bem como fiscalize para que as mesmas não sejam degradadas por ambulantes e usuários das praias;



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

2027

Determino, ainda, que os réus, os permissionários e os ocupantes a qualquer título dos espaços públicos da orla marítima de Maceió:

22. Abstenham-se, imediata e definitivamente, de levar a efeito qualquer tipo de construção/edificação que implique acréscimo das áreas já construídas, bem como qualquer intervenção que acarrete aumento das barreiras visuais;

23. Providenciem a remoção, em até 180 (cento e oitenta) dias, contados a partir da publicação desta sentença, de toda e qualquer construção que não esteja de acordo com esta sentença e com o memorial descritivo de fls. 852/856 do 4º volume deste processo, devendo promover a adequação de seus restaurantes/barracas aos padrões pré-fixados pela edilidade, nos termos da planta de fls. 1046 e da Lei Municipal nº 5.399/2004 (fls. 1047/1051), sob pena de a Administração aplicar-lhes as sanções previstas no art. 11 da mesma Lei;

No cumprimento das providências mencionadas no item anterior ficam os réus também obrigados a atender as **seguintes diretrizes**:

24. Preservar integralmente as Cristas de Praia¹⁵⁴ e sua vegetação fixadora.

25. Assegurar que os acessos à praia apresentados nos projetos garantam os seus usos pela população em geral.

26. Constatada alguma prática que esteja em desacordo com as normas e legislação vigentes, o infrator estará sujeito às sanções administrativas previstas em regulamento, sem prejuízo da responsabilidade civil ou penal.

27. Os permissionários ou ocupantes dos espaços públicos e/ou os responsáveis pelas barracas e/ou pelos quiosques e mixes devem se abster de plantar qualquer vegetação exótica, de interferir de qualquer modo na área a ser preservada,

¹⁵⁴ Também conhecidas como Dunas frontais (*foredunes, dunes bordières*) são cristas dunares arenosas vegetalizadas formadas nos setores mais próximos do mar das faixas de pós-praia. Elas podem ser formadas em uma diversidade de ambientes litorâneos: na faixa de praia em mar aberto, baías semifechadas, estuários, lagos e lagoas, em praticamente todos os tipos de climas, das áreas tropicais ao Ártico. Tais formas são denominadas por uma grande variedade de termos: além da terminologia "dunas frontais", elas também têm sido chamadas de dunas embrionárias (*embryo dunes*), cristas de retenção (*retention ridges*), cristas de praia (*beach ridges*), cordões de dunas paralelas (*parallel dune ridges*) e dunas transversais (*transverse dunes*), cf. HESP, P.A. *Foredune and blow-outs: incitiation and dynamics*. *Geomorphology* 48:245-268, 2002. O mesmo conceito pode ser encontrado no Parecer Técnico DILIC/GERCO/IMA nº 483/2009, fls. 142/168, mais precisamente às fls. 157/158.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

2028

h

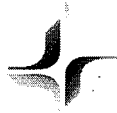
de realizar queimadas, de permitir que a área se transforme em depósito de lixo, de suprimir qualquer vegetação de preservação permanente da área em questão, seja a inserida no espaço público autorizado, seja a que se encontra próxima à mesma, em área de praia, terrenos de marinha e acrescidos.

28. Nos trechos de suas áreas de permissão/ocupação, devem os responsáveis por qualquer obra de construção civil zelar pela conservação e esvaziamento das calçadas e dos passeios públicos e das ciclovias, desobstruindo imediatamente todo e qualquer obstáculo ao livre trânsito de pessoas ou bicicletas no local (se o obstáculo for natural - caso da árvore que se situa entre o calçadão e a Barraca Lagosta do Chef -, deve o responsável pela barraca reduzir o espaço de permissão de tal forma que o passeio público não seja prejudicado, ainda que para isso tenha que sacrificar o espaço que lhe foi cedido para a instalação de mesas ou equipamentos assemelhados);

29. As áreas têm que possibilitar o livre acesso ao oceano e à areia da praia, devendo também ser restauradas pelos réus e ocupantes dos espaços públicos todas as áreas ao redor de suas barracas, restaurantes, mixes ou quiosques, eventualmente degradadas pelo uso indevido do espaço público e/ou sem o cumprimento das diretrizes especificadas nesta sentença;

30. A edilidade-ré, os réus (permissionários ou ocupantes das áreas da Orla Marítima de Maceió) e a empresa ou pessoa física responsável pelas obras de construção civil necessárias à readaptação ou à conservação dos estabelecimentos comerciais ou turísticos e à proteção e conservação dos bens públicos e da área de praia (aí incluídas todas as obras de proteção contra as águas do mar), nas áreas das permissões concedidas, nas áreas circunvizinhas e nas áreas públicas, devem manter política de responsabilidade ambiental, com o gerenciamento dos resíduos sólidos gerados nos diversos processos de produção, com a aplicação contínua de uma estratégia econômica, ambiental e tecnológica integrada aos processos e produtos e com a apresentação de relatórios de impacto ambiental (e/ou de PRADs - Programa de Recuperação de Áreas Degradadas) que assegurem medidas de proteção e conservação ambiental, tais como: preservação da salsa-da-praia¹⁵⁵ e berma praial¹⁵⁶; implantação, se

¹⁵⁵ *Ipomoea pes-caprae* (L.) R. Brown, também conhecida como salsa-da-praia, é uma planta perene, com um sistema caulinar de ramos longos, que podem atingir até 40 metros de comprimento. É uma espécie estolonífera, frequente no pós-praia e duna frontal em toda a região tropical e em regiões temperadas quentes. São registradas duas subespécies: *I. pes-caprae* ssp. *pes-caprae*, com distribuição limitada ao Oceano Índico e *I. pes-caprae* ssp. *brasiliensis*, com distribuição pantropical, exceto no Oceano Índico; na costa atlântica seu limite norte é registrado para o Golfo do México até a Louisiana. *I. pes-caprae* é uma das halófitas mais comuns e amplamente distribuídas, sendo um dos melhores exemplos conhecidos de dispersão oceânica, com sementes flutuantes que não são danificadas pela ação da água do mar.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

2029
h

necessária (a depender da análise dos órgãos técnicos), de sistema de tratamento de efluentes onde toda a água servida gerada pelo empreendimento ou pela obra pública ou particular seja tratada, transformando-a em água potável, com a possibilidade inclusive de sua reutilização, tudo com vistas à preservação da hígidez do lençol freático da área e da balneabilidade das praias da cidade de Maceió.

31. **Concedo o prazo de um (01) ano, contado a partir da publicação desta decisão, para que todos os réus, ocupantes, permissionários, comerciantes ou quaisquer outras pessoas (físicas ou jurídicas) que estejam a executar obras na área de praia e/ou nos espaços públicos protegidos comprovem que cumpriram todas as diretrizes/providências especificadas nesta sentença e na legislação ambiental, devendo apresentar, para tanto, se necessário, junto ao Juízo da Execução Provisória da sentença, os projetos técnicos atualizados, as licenças ambientais renovadas, os PRADs, bem como todos os demais documentos, relatórios e projetos técnicos ambientais que comprovem a adequação das exigências desta sentença e/ou dos órgãos públicos (inclusive da SPU e do IBAMA), nos moldes a atender a legislação ambiental e as diretrizes desta sentença.**

32. Em não sendo cumprido escorreitamente o item anterior pelos ocupantes, permissionários dos espaços públicos, pelos seus sucessores, pelos réus ou por pessoas (físicas e jurídicas) que estejam realizando trabalhos ou explorando, a

¹⁵⁶ Segundo os professores Wilson Teixeira, Thomas Fairchild e Maria Cristina Toledo, as bermas são terraços pleistocênicos cobertos de vegetação que se formam na região do pós-praia, apresentando uma seção transversal triangular, com a superfície de topo horizontal ou em suave mergulho em direção ao continente e a superfície frontal com mergulho acentuado em direção ao mar, constituindo um importante componente de uma praia, desempenhando um grande papel no reequilíbrio do perfil praiar e submarino (TEIXEIRA, W.; TOLEDO, M. C. M.; FAIRCHILD, T. R.; TAIOLI, F. **Decifrando a Terra**. São Paulo: Oficina de Textos, 2000. 2ª Reimpressão, 2003. pp. 272 - 274), impedindo o avanço do mar sobre o continente e atuando como reservatório de sedimento, pois a vegetação da berma se comporta como uma armadilha para as areias litorâneas, fixando-as (BRANCO, M. P. N. C.; LEHUGEUR, L. G. O.; CAMPOS, J. E. G. Geociências. **Proposta de classificação para as feições eólicas do setor leste da região metropolitana de Fortaleza Ceará Brasil**. São Paulo, UNESP, v. 22, n. 2, p. 163 - 174, 2003). A berma é um importante armazém e repositório para a praia de sedimentos acumulados ao longo do tempo, oferecendo resistência à erosão marinha e à erosão eólica como também evitando a demanda excessiva de sedimentos da praia que levariam a uma possível subsidência da mesma e conseqüente avanço do mar (cf. AMORIM, D.C.; LE CAMPION, G.L.; OMENA, E.C. Importância ecofisiográfica e socioeconômica da da berma na região da Praia do Francês (Marechal Deodoro - Al). In: **Anais do VIII Congresso de Ecologia do Brasil**. Caxambu/MG, 2007. Disponível em <http://www.seb-ecologia.org.br/viiiiceb/pdf/727.pdf>. Acessado em setembro de 2014. A berma, formada e conservada graças à restinga, e a própria restinga, são verdadeiras barreiras naturais de contenção das marés altas.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

2030
h

qualquer título, a área objeto deste feito, ou tanto que decorrido o prazo acima mencionado sem que os réus comprovem a efetiva solução dos problemas elencados, determino que a edilidade ré promova, no prazo de até 90 (noventa) dias da notificação, a retomada do espaço público, independentemente de indenização, promovendo inclusive interdição (ou mesmo demolição, se necessária) do estabelecimento, persistindo tal proibição enquanto não se comprovar que foram sanadas todas as exigências (e cumpridas todas as condicionantes ambientais), sob pena de, com fulcro nos artigos 5º, LXXVIII, da CF/88, e 461 do CPC, incidir aplicação de uma multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por estabelecimento ou por conduta de construção ou ocupação irregular, a ser recolhida em favor do Fundo Especial de Despesa e Reparação de Interesses Difusos Lesados de que tratam a Lei Federal nº 7.347/85 (LACP, artigos 12 e 13, c/c artigo 84, § 3º do Código de Defesa do Consumidor, aplicável à Ação Civil Pública por força do disposto no artigo 21 da LACP).

33. Determino, mais, que o Município de Maceió, dentro de sua competência, e no caso de emissão de novas licenças, permissão de uso, ou autorizações ambientais para exploração de atividades comerciais, turísticas ou de interesse público, na orla de Maceió, faça constar, nos atos administrativos próprios e no edital de licitação, todas as demais condições inseridas nesta sentença, devendo inclusive haver a **fiscalização anual** da área (orla marítima de Maceió), para impedir a tradicional e nefasta comercialização (irregular) das permissões de espaço público, evitando que pessoas (físicas e jurídicas) que não estejam comprometidas com a proteção e conservação do meio ambiente, deem lances vencedores nas licitações para, logo em seguida, repassar o espaço público e a permissão de sua exploração para terceiros, não participantes das licitações, por preços exorbitantes, sem qualquer tipo de autorização ou aquiescência do Município de Maceió, da Secretaria do Patrimônio da União ou mesmo do Ministério Público Federal.

34. A edilidade ré deve também encontrar, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, contados a partir da publicação desta sentença, uma forma própria, transparente, isonômica e legal de permitir o uso de alguns espaços públicos (ou dos espaços públicos retomados em regular processo administrativo, estes últimos ainda que provisoriamente, até que se encontre um espaço próprio para instalação definitiva) pelos verdadeiros e tradicionais comerciantes de produtos típicos de nossa região, como pescadores, vendedores de coco e de tapioca, fazendo a seleção através de mecanismos próprios, com transparência, publicidade e imparcialidade, inclusive com a participação do Ministério Público, pois é cediço que, pelo alto preço alcançado nas últimas licitações realizadas pelo município, não há possibilidade de tais pessoas (a grande maioria delas hipossuficiente) serem vencedoras nas licitações, fato que aumenta ainda mais a degradação ambiental da região, já que eles, os verdadeiros (e tradicionais) vendedores de produtos típicos, por necessidade de sobrevivência,



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

2031

09

precisam continuar vendendo seus produtos na orla marítima de Maceió, o que só contribui para aumentar a clandestinidade do comércio desenvolvido, a poluição e a degradação ambiental na região da orla marítima de Maceió.

35. Nos termos do Decreto-Lei 9.760/46¹⁵⁷, que não perde eficácia em razão de suposta inadimplência dos vencedores das licitações para uso dos espaços públicos, concedo um prazo razoável – de 90 (noventa) dias – para que os responsáveis pelas barracas, mixes ou construções que estejam em desacordo com o especificado na presente sentença (ou que forem flagrados em qualquer tipo de irregularidade pela fiscalização da edibilidade, já determinada nesta sentença), desocupem os imóveis ou os espaços públicos irregularmente ocupados.

36. Fica também a edibilidade ré, através de seu órgão ambiental competente, mediante parceria e participação conjunta do Instituto do Meio Ambiente de Alagoas - IMA/AL, do CEPRAM – Conselho Estadual de Proteção Ambiental (que é composto por representantes do Governo Estadual e da sociedade civil organizada) e do IBAMA, quando do licenciamento de qualquer outro empreendimento comercial ou turístico, obra de contenção das ondas do mar ou quaisquer outras construções a serem realizadas nas áreas das praias de Maceió, obrigada a efetuar audiências públicas (para submeter o projeto aos cidadãos), e a exigir e efetuar avaliação conjunta dos Estudos de Impactos de Vizinhança (EIV) e Estudos de Impactos Ambientais (EIA) de todos os empreendimentos que venham a ser construído na referida região, o que exige avaliações ambientais prévias integradoras, com estudos técnicos preliminares (e em conjunto) sobre os impactos cumulativos e sinérgicos decorrentes de tais empreendimentos, com a análise minuciosa das características, fragilidades e riscos ambientais, sociais e culturais do empreendimento ou da obra em análise, bem como com a prévia análise das limitações de infraestrutura, do saneamento básico (disponibilidade de serviços e redes de distribuição de água), da coleta, afastamento e tratamento de esgotos, da coleta e disposição adequada dos resíduos sólidos e da infraestrutura viária e de energia das áreas atingidas, tudo com vistas a comprovar se há realmente compatibilidade entre o empreendimento que requer o licenciamento e a capacidade de suporte ambiental da área objeto deste litígio, para não pôr em risco os atributos, características e fragilidades do litoral de Alagoas (mais especificamente da área localizada na região litorânea central do Estado de Alagoas), nem comprometer o patrimônio ambiental e cultural, as comunidades tradicionais, a vocação historicamente estabelecida para conservação, turismo e lazer e as perspectivas de desenvolvimento sustentável da região.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Tal decreto dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências.

¹⁵⁸ Para o atendimento escorreito deste item, os órgãos ambientais de nosso Estado, notadamente a SEMPMA, o IMA/AL e o CEPRAM/AL, ao licenciar empreendimentos ao longo



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

2032

37. No mais, tendo em vista que a edibilidade, mesmo ciente de que o avanço das águas do mar é um problema de longa data, ¹⁵⁹ resolveu, por seu próprio risco e arbítrio, implantar em vários outros trechos das praias de Maceió o sistema de Bolsacreto, sem qualquer ordem judicial expressa para tanto e sem qualquer estudo mais específico e completo de impacto ambiental, mesmo já sabedora dos problemas que teve que enfrentar ao escolher um sistema de contenção das águas do mar que não era adequado (o sistema de "gabiões"), **condeno o Município de Maceió a abster-se definitivamente de proceder a qualquer nova intervenção nos trechos de praias objeto desta ação, notadamente quanto à escolha ou implantação de sistema de contenção das águas do mar, sem que antes proceda aos estudos de impacto ambiental, nos termos como indicados no item anterior desta sentença (item 36).**

da região litorânea central de Alagoas, dentro de sua competência e na falta de dispositivos específicos na legislação ambiental do Estado de Alagoas (e/ou das áreas atingidas pela obra a ser licenciada), somente devem fornecer licenças para os novos empreendimentos após avaliar e ponderar os EIVs (Estudos de impacto de Vizinhança), os RIVs (Relatórios de Impacto de Vizinhança), os EIAs (Estudos de Impacto Ambiental) e os RIMAs (Relatórios de Impacto Ambiental) dos empreendimentos em conjunto, com análise e avaliação detalhada dos efeitos impactantes e de todas as consequências socioambientais dos novos empreendimentos, dentre as quais: 1) os impactos cumulativos e sinérgicos resultantes do conjunto de empreendimentos previstos ou em fase de execução nas praias de Maceió, a saber: Duplicação da Rodovia, loteamentos imobiliários, além de outros empreendimentos que ali desejem instalar; 2) as áreas de influência direta (AAD) e de influência indireta (AII) dos empreendimentos, nos termos do art. 5º, III, da Resolução CONAMA 01/86, apresentando plano de contingência que contemple todas as áreas relevantes ambientalmente; 3) as alternativas tecnológicas e locacionais do empreendimento, conforme determina o art. 5º, I, da Resolução CONAMA 01/86; 4) a compatibilidade do empreendimento com os planos e programas governamentais (planos diretores municipais, ZEE e comitês de Bacia Hidrográfica, dentre outros) propostos e em implantação na área de influência do projeto, nos termos do art. 5º, IV, da Resolução CONAMA 01/86; 5) os impactos da introdução de organismos invasores por meio da água de lastro e outros vetores, além de propor medidas mitigadoras e programas de prevenção e controle para este impacto; 6) a elevação dos níveis de ruído, tendo como referência a conservação da fauna marinha, por toda a área que será significamente afetada pelo aumento do tráfego de embarcações e pessoas; 7) os impactos à fauna aquática relacionados ao aumento do nível de ruído do ambiental marinho, ao aumento do tráfego de embarcações e impactos sobre a cadeia ecológica; 8) o impacto da ocupação de encostas e área de risco; 9) os bens de valor histórico, arqueológico, artístico, paisagístico e turístico que serão, direta ou indiretamente, afetados pelos empreendimentos; 10) os serviços ecossistêmicos prestados pela região e dos impactos qualitativos e quantitativos (externalidades) que o empreendimento causará neles, etc.

¹⁵⁹ O próprio estudo do projeto de revitalização da orla de Maceió, que remonta aos idos de 2005, já registrava, em fotos, os estragos produzidos pelo avanço das águas do mar nas praias de Maceió em setembro/2005, cf. Anexo III do PA nº 1.11.000.000250/2005-23. **Não vinga, pois, tentar justificar a implantação de um sistema de contenção que desfigura completamente a orla marítima por motivo de urgência.**



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

2033

38. Como, em relação aos muros/sistemas de contenção das águas do mar, a determinação da integral reparação do meio ambiente causaria um grande impacto na comunidade e nas finanças da edilidade, motivo que torna impossível restaurar a área degradada ao seu *status quo ante*, **fica o réu (Município de Maceió) também obrigado a compensar o dano causado através de medidas outras, a serem especificadas (pelos órgãos ambientais competentes e pelo MPF) em sede de execução de sentença.** Antes, porém, para a compensação do dano e a recuperação possível da área degradada, necessário se faz que a edilidade elabore projeto de recuperação para as áreas degradadas, a fim de se alcançar os objetivos propostos, que só se obterá mediante amparo de conhecimento técnico e científico e detalhamento passo-a-passo com quantificação das metas para o objetivo pretendido, **pelo que fixo para tanto o prazo de até 02 (dois) anos a partir da publicação desta sentença.**

39. Deixo, contudo, de condenar os réus em indenização por dano moral coletivo ambiental por entender que as medidas protetivas especificadas nesta sentença se afiguram suficientes para inibir novas condutas predatórias ao meio ambiente,¹⁶⁰ deixando também de determinar a devolução à União das verbas federais, objeto do Contrato de Repasse nº 0224430-29/2007, utilizadas nas construções das obras edificadas em descompasso com o Projeto de Reurbanização e que avançaram em direção a áreas antes não edificadas, bem como as que estão deterioradas em razão de má execução, não somente pela impossibilidade prática de se calcular os respectivos valores, como também, principalmente, por não ter vislumbrado má-fé na conduta da edilidade, daí por que **julgo improcedente também o pedido de indenização pelos danos ambientais causados pelas referidas obras, condenando os réus, contudo, solidariamente, na retirada/destruição/readaptação das obras irregulares e na recomposição e recuperação do ambiente degradado por tais obras;**

40. Por fim, e considerando: a) que a área especificada pelo MPF engloba a restinga, a berma litorânea, as áreas úmidas, os cordões arenosos e as dunas; b) que tais elementos ambientais também contribuem para a regularização de fluxos hídricos e proteção do solo (sobretudo da orla marítima) contra a erosão, funções imprescindíveis

¹⁶⁰ Ademais, é cediço que não é qualquer atentado aos interesses dos consumidores ou da comunidade em geral que pode acarretar dano moral difuso. É preciso que o fato transgressor seja de razoável significância e desborde os limites da tolerabilidade. Ele deve ser grave o suficiente para produzir verdadeiros sofrimentos, intranquilidade social e alterações relevantes na ordem extrapatrimonial coletiva (REsp 1221756/RJ, Rel. Ministro MASSAMI UYEDA, TERCEIRA TURMA, julgado em 02/02/2012, DJe 10/02/2012), o que não vislumbro na espécie, eis que a edilidade só iniciou a execução de seu empreendimento imobiliário porque tinha autorização da SEMPMA e a obra é de muita relevância socioeconômica para o Estado de Alagoas, daí este magistrado entender pelo não cabimento da fixação de dano moral coletivo no caso concreto.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal

Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

2034
u

em terrenos acidentados e frágeis, formados por dunas, mangues e vegetação de restinga, como ocorre nas áreas de praia de Maceió; e c) que, por conseguinte, qualquer obra no local pode causar grave impacto ambiental, sendo necessário identificar, analisar e, eventualmente, paralisar os licenciamentos irregulares ou as atividades nocivas ao meio ambiente e à coletividade¹⁶¹, a fim de assegurar a preservação, conservação e recuperação ambiental da área, **determino ainda:**

a) que os órgãos ambientais responsáveis pela fiscalização, no âmbito de suas competências e no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, a contar da ciência/intimação desta sentença, comecem a notificar os proprietários das áreas situadas nas praias de Maceió, para que procedam à retirada imediata de qualquer empecilho à regeneração da vegetação natural, sob pena de fixação de multa pelo órgão ambiental responsável, em regular procedimento administrativo;

b) que os órgãos responsáveis, no prazo referido no item anterior, identifiquem e façam cessar qualquer tipo de retirada (ou extração) irregular de areia, argila ou vegetação natural ou qualquer tipo de lançamento de águas servidas na área de preservação permanente compreendida entre os trechos de praia da cidade de Maceió (notadamente nos trechos que vão da Atlantic até o Hotel Jatiúca); e

c) que os réus (Município de Maceió, os permissionários, os comerciantes ou responsáveis pelas Barracas e pelos Mixes instalados e os vendedores autônomos que ocupam e exploram as áreas públicas objeto desta ação), sempre que possível, no licenciamento, na execução das obras de construção civil e das obras necessárias à implantação de seus pontos comerciais na área profligada, e no exercício de suas atividades, sigam, adotem, respeitem e cumpram efetivamente todas as medidas mitigadoras e compensatórias sugeridas ou determinadas nesta sentença e exigidas pela lei, cujo cumprimento escoreito será, na medida de suas competências, objeto de fiscalização e controle por parte do Município de Maceió (através da SEMPMA), pelo Estado de Alagoas, por meio de seus órgãos ambientais competentes (IMA/AL e CEPRAM), **pelo ICMBio, pelo Ministério Público Federal e, se necessário, também pelo IBAMA**¹⁶².

¹⁶¹ Punindo, se o caso, os eventuais responsáveis pela degradação ambiental da área.

¹⁶² Sim, pois, em que pese possa haver entendimento do IBAMA no sentido de que não seria o órgão competente para licenciar as obras na área mencionada na exordial, não se pode olvidar que, nos termos do art. 225 da CF/88, tanto a coletividade como o Poder Público têm o dever de defender e preservar o meio ambiente (responsabilidade de todos, portanto). Ademais, o próprio art. 10 da Lei nº 6.938/81 atribui competência supletiva ao IBAMA nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, isso significando dizer que, se necessário, penso que o IBAMA pode (e deve) ajudar na fiscalização ambiental da áreas tratadas nestes feitos, máxime quando o



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

2035

41. No mais, **condeno solidariamente** os réus (Município de Maceió e os responsáveis pelas Barracas e pelos Mixes, Quiosques, Restaurantes e Pontos Comerciais) que tenham efetuado qualquer construção irregular na área das praias de Maceió à obrigação de fazer consistente:

a) **na demolição, em até 90 (noventa dias) dias, contados do trânsito em julgado desta sentença**, de todos os novos prédios, barracas, muros, cercas, tapumes, ombrelones, banheiros, ligações de esgoto e benfeitorias que não se enquadrem nos requisitos aqui especificados ou que não obtiveram as licenças dos

próprio IBAMA e a SPU, através de seus analistas ambientais, vistoriou e constatou a ocorrência de várias irregularidades/degradações ambientais na referida área, *"Isso porque, mesmo que expedida licença ambiental pelo órgão estadual ou municipal competente, não há supressão do poder de polícia outorgado ao IBAMA, uma vez que a atuação supletiva referida pela legislação, apesar de orientada pelo critério da prevalência do interesse e pelo princípio da subsidiariedade, não se limita apenas aos casos de inexistência ou omissão do órgão estadual ou municipal, mas inclui ainda as hipóteses de descumprimento da legislação ambiental. Reconhecida, portanto, a competência do IBAMA para exercer seu poder de polícia sobre o empreendimento desenvolvido pela parte autora"* (AC 00053494220114058400, Des. Fed. Francisco Cavalcanti, TRF5, Primeira Turma, DJE 20/12/2012, p. 250). Deve-se mencionar, ainda, conforme dito alhures, que a área é de marinha e é bem próxima da APA Costa dos Corais (APACC), que é a maior unidade de conservação federal marinha do Brasil, possuindo mais de 400 mil ha de área e cerca de 120 km de praia e mangues e que busca coadunar os objetivos de conservação/preservação ambiental e os usos direto (pesca) e indireto (turismo e pesquisa) dos recursos naturais de maneira sustentável, ou seja, garantir esse uso para as gerações atuais e futuras, sem falar que há indícios da existência de tartarugas marinhas e de outros animais ameaçados de extinção na região litorânea central e nos litorais norte e sul de Alagoas. Isso significa dizer que, nos termos do entendimento do STJ, pode, sim, haver interesse do IBAMA (e, por conseguinte, a competência da Justiça Federal), até mesmo porque, nas praias onde ocorre a desova de tartarugas marinhas, o licenciamento ambiental só poderá efetivar-se após a avaliação do IBAMA, ouvido o Centro de Tartarugas Marinhas – TAMAR (cf. art. 1º da Resolução CONAMA nº 10/96 c/c CC 37187/MG, Rel. Min. Félix Fischer, 3º T., DJ 14.04.2003, p. 178). Por fim, não se pode esquecer que, de acordo com a Lei nº 11.428/2006, regulamentada pelo Decreto 6600/2008, art. 19, I e II, é imprescindível a autorização do IBAMA para supressão de área igual ou maior que 50ha (cinquenta hectares) por empreendimento, isolada ou cumulativamente; ou 3 ha (três hectares), quando localizada em **área urbana** ou **região metropolitana**. E como as obras irregulares e o projeto de reurbanização da orla de Maceió está concebido e localizado na Zona Metropolitana de Maceió/AL, já que a Lei Complementar Estadual nº 18/98, em seu artigo 1º, assevera que *"A Região Metropolitana de Maceió é a unidade organizacional, geoeconômica, social e cultural constituída pelo agrupamento dos municípios de Barra de Santo Antônio, Barra de São Miguel, Coqueiro Seco, Maceió, Marechal Deodoro, Messias, Paripueira, Pilar, Rio Largo, Santa Luzia do Norte e Satuba, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum"*, é certo que o IBAMA também tem atribuição para licenciamento de obras na área objeto desta ACP.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

2036

órgãos próprios (SPU e IBAMA), de forma a ensejar a recuperação ambiental total das áreas objeto de proteção dessa ACP;

- b) na remoção de todo o entulho decorrente da demolição;
- c) na destinação imediata e adequada do entulho de acordo com as leis de deposição de resíduos sólidos; e
- d) na recomposição da vegetação suprimida da APP – Área de Preservação Permanente, com aprovação de projeto técnico pelo órgão ambiental competente, com a observância dos requisitos especificados no art. 17 da Lei nº 11.428/06 e com os devidos tratos culturais necessários ao sucesso pleno do reflorestamento, com monitoramento pelo prazo de 5 (cinco) anos e apresentação de relatórios semestrais, sob pena de multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para cada obrigação descumprida deste item.

42. Condeno ainda a edilidade a, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da publicação desta sentença, cumprir obrigação de fazer, consistente na identificação, autuação, embargo da obra ou interdição de funcionamento de todo e qualquer empreendimento na área profligada que não esteja de acordo com as diretrizes e determinações desta sentença, anulando, se necessário, as licenças ambientais porventura já concedidas, tudo mediante regular procedimento administrativo, com a observância do contraditório e da ampla defesa, podendo, se o caso, contar também com o auxílio técnico do IBAMA/AL.

43. Decorrido o prazo de 01 (um) ano, contado a partir da publicação desta sentença, sem que tenha havido o término das obras (de esgotamento sanitário) necessárias para que o sistema de coleta e transporte de esgotos da parte baixa da cidade funcione corretamente (tal como veiculado amplamente pela CASAL e ESTADO DE ALAGOAS), determino que o Município de Maceió, por seu órgão ambiental (SEMPMA), abstenha-se de conceder novas autorizações ambientais a empreendimentos imobiliários e comerciais na parte baixa da cidade enquanto não concluídas tais obras, devendo tal proibição vigorar até que a CASAL e a Secretaria de Estado da Infraestrutura (SEINFRA) finalize as obras de esgotamento sanitário necessárias para que o sistema de coleta e transporte de esgotos funcione efetivamente¹⁶³, tudo com vistas a evitar o agravamento dos problemas de

¹⁶³ Até porque é pública e notória a existência de diversas obras paralisadas ou não iniciadas, especialmente as que dizem respeito à implantação de redes coletoras, interceptores, estações elevatórias e ligações domiciliares de esgoto na região da orla de Maceió.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

2037

transbordamento de esgoto, sob pena de multa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por cada licença indevidamente concedida pela edilidade.

44. Fixo em desfavor dos ocupantes, dos permissionários dos espaços públicos e/ou dos responsáveis por qualquer ocupação ou obra irregular na orla marítima de Maceió, em caso de descumprimento desta sentença, multa diária no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), para o caso de descumprimento, e multa diária pessoal, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), ao Diretor da SEMPMA - Secretaria Municipal do Meio Ambiente, se comprovada a ausência de fiscalização, tudo com fulcro nos art. 11 da Lei nº 7.347/85 e art. 84, § 4º, da Lei nº 8.078/90.

45. No caso de descumprimento desta ordem judicial pelo Município de Maceió (e/ou por seus órgãos de fiscalização ambiental competente), e sem prejuízo das demais sanções já especificadas em alguns itens do corpo dispositivo desta sentença, fica desde já cominada multa única no valor de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), sem prejuízo da aplicação de outras multas na hipótese de continuidade na desobediência e das demais sanções cabíveis para as anotações necessárias, multas estas que deverão ser revertidas ao Fundo Especial de Despesa e Reparação de Interesses Difusos Lesados de que tratam a Lei Federal nº 7.347/85 (LACP, artigos 12 e 13, c/c artigo 84, § 3º do Código de Defesa do Consumidor, aplicável à Ação Civil Pública por força do disposto no artigo 21 da LACP).

46. Para evitar maiores prejuízos às burras públicas e até mesmo porque constitui tarefa quase que impossível se nomear e especificar, minudentemente, todas as construções e edificações irregulares alcançadas por esta sentença, determino que a indicação delas fique a cargo da Secretaria do Patrimônio da União, do IBAMA e do Ministério Público Federal, que, em comum acordo, só deverão proceder à demolição de eventual obra ou benfeitoria edificada pelo Município de Maceió no caso de ser estritamente impossível a sua permanência sem que se atente contra a higidez ambiental, contra os objetivos do Projeto de Revitalização da Orla de Maceió, contra as exigências da legislação ambiental e contra as diretrizes desta sentença.

47. Determino que o Ministério Público Federal e o IBAMA fiscalizem o cumprimento desta decisão e que esta sentença, além de ter seu corpo dispositivo publicado no Diário Oficial (ou Diário Eletrônico da Justiça Federal), seja publicada em sua inteireza no sítio eletrônico da Justiça Federal - Seção Judiciária de Alagoas, ficando à disposição da população por, no mínimo, 30 (trinta) dias.



JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Alagoas
13ª Vara Federal
Processo nº 0002135-16.2010.4.05.8000

2038

h

48. Intime-se pessoalmente o Diretor da SEMPMA sobre o inteiro teor desta sentença, tendo em vista sua responsabilidade pessoal no pagamento da multa cominatória em caso de descumprimento da ordem judicial.

49. Oficiem-se ao Prefeito de Maceió e aos Centros de Apoio Operacional do Ministério Público do Estado de Alagoas, com atuação nas áreas de Cidadania, Saúde e Meio Ambiente desta Capital, bem como ao Superintendente de Polícia Federal, para ciência do inteiro teor desta sentença.

50. Intimem-se os réus pessoalmente e por meio do DJe.

51. Dê-se ciência desta sentença também aos relatores dos Agravos de Instrumento interpostos, caso ainda estejam em tramitação, para a adoção das providências que julgarem necessárias.

52. Dê-se ciência desta sentença também à CASAL, à SEINFRA, ao IMA-AL e ao IBAMA-AL, este último para adoção das providências necessárias à fiscalização ambiental, se necessária, nos termos do item 47 c/c 40 deste *decisum*.

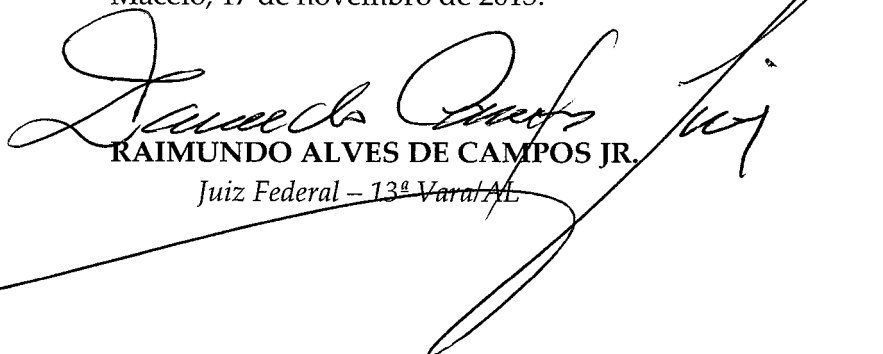
53. Após o trânsito em julgado, e na eventualidade de o Poder Público arcar com o pagamento de valor a título de multa, oficie-se ao Tribunal de Contas do Estado de Alagoas para apurar quem foi o servidor/gestor responsável e adotar as providências necessárias para ressarcimento do Erário.

54. Sem condenação em custas e honorários (art. 4º da Lei nº 9.289/96 c/c art. 18 da Lei nº 7.347/85; REsp 785.589/DF; REsp 493.823/DF; REsp 1.302.105/SC e EREsp/PR), até porque houve sucumbência recíproca e em proporções aproximadas.

55. Sentença sujeita ao duplo grau de jurisdição (art. 475, I, CPC), **porém com eficácia imediata, por conta do efeito apenas devolutivo nos recursos da ação civil pública (art. 14 da Lei nº 7.347/85) e tendo em vista a concessão da tutela antecipada neste *decisum* (art. 520, VII, CPC).**

56. P.R.I.

Maceió, 17 de novembro de 2015.


RAIMUNDO ALVES DE CAMPOS JR.
Juiz Federal – 13ª Vara/AL