Universidade Federal do Sul da Bahia - UFSB
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia - IFBA
Programa de Pós-Graduação em Ciências e Tecnologias Ambientais - PPGCTA

Neliana de Souza Ribeiro

RESPONSABILIDADE AMBIENTAL: UMA ANALISE DAS DECISÕES JUDICIAIS SOBRE USO E OCUPAÇÃO DA ZONA COSTEIRA DO MUNICÍPIO DE PORTO SEGURO POR BARRACAS DE PRAIA

Orientador: Profº Dr. Roberto Muhájir Rahnemay Rabbani
Coorientador: Profª Drª. Allívia Rouse Carregosa Rabbani

PORTO SEGURO - BA
OUTUBRO - 2019

Neliana de Souza Ribeiro

RESPONSABILIDADE AMBIENTAL: UMA ANALISE DAS DECISÕES JUDICIAIS SOBRE USO E OCUPAÇÃO DA ZONA COSTEIRA DO MUNICÍPIO DE PORTO SEGURO POR BARRACAS DE PRAIA

Dissertação apresentada à Universidade Federal do Sul da Bahia e ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia, como parte das exigências do Programa de Pós-graduação em Ciências e Tecnologias Ambientais para obtenção do Título de Mestre em Ciências e Tecnologias Ambientais.

Orientador: Profº Dr. Roberto Muhájir Rahnemay Rabbani

Coorientador: Profª Drª. Allívia Rouse Carregosa Rabbani

PORTO SEGURO - BA

SETEMBRO - 2019

Dados internacionais de catalogação na publicação (CIP)
Universidade Federal do Sul da Bahia - Sistema de Bibliotecas

C331a Ribeiro, Neliana de Souza
Responsabilidade ambiental: uma análise das decisões judiciais sobre o uso e ocupação da Zona Costeira do município de Porto Seguro por barracas de praia. / Neliana de Souza Ribeiro. – Porto Seguro, 2019.
126 p.

Orientador: Roberto Muhájir Rahnemay Rabbani
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Sul da Bahia. Programa de Pós-Graduação em Ciências e Tecnologias Ambientais. Campus Sosígenes Costa.

1. Gestão Ambiental. 2. Dano Ambiental. 3. Orla. 4. Zona Costeira. I. Rabbani, Roberto Muhájir Rahnemay. II. Título.

CDD: 617.601

Bibliotecário: Lucas Sousa Carvalho – CRB5/1883

Universidade Federal do Sul da Bahia
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia
Programa de Pós-Graduação em Ciências e Tecnologias Ambientais
Centro de Formação em Ciências Ambientais

Ata da Defesa Pública de Dissertação de Mestrado

Aos 25 dias do mês de outubro do ano de 2019, às 18:00h na sala Coroa Vermelha 1, Campus Sosigenes Costa, reuniram-se os membros da banca examinadora composta pelos professores: Roberto Muhájir Rahnemay Rabbani (orientador e presidente da banca), Nadson Ressye Simões da Silva (membro interno) Leonardo Evangelista Moraes (membro interno) e David Santos Fonseca (membro externo ao programa) a fim de arguirem a mestranda **Neliana de Souza Ribeiro,** cujo trabalho intitula-se **"Responsabilidade Civil Ambiental e as Decisões Judiciais das Ações Civis Públicas Sobre as Barracas de Praia no Município de Porto Seguro".** Aberta a sessão pelo presidente da mesma, coube à candidata, na forma regimental, expor o tema de sua dissertação, dentro do tempo regulamentar, sendo em seguida questionada pelos membros da banca examinadora, tendo dado as explicações que foram necessárias. Os membros da banca consideraram o trabalho de dissertação:

(X) aprovado

( ) aprovado com modificações

( ) não aprovado, devendo ser realizada nova qualificação no prazo de ___ meses.

Recomendações da Banca:

Banca Examinadora:

Roberto Muhájir Rahnemay Rabbani (UFSB)
Orientador e presidente da banca

David Santos Fonseca (UFSB)
Membro externo ao programa

Leonardo Evangelista Moraes (UFSB)
Membro interno

Nadson Ressye Simões da Silva (UFSB)
Membro interno

Candidato: Neliana de Souza Ribeiro
Neliana de Souza Ribeiro

Porto Seguro, 25 de outubro de 2019.

À minha querida e amável
mãe, Neuza, cujo exemplo,
força de vontade, caráter
firme, simplicidade e fé me
inspira todos os dias.

AGRADECIMENTOS

Como último ato desta intensa jornada, venho manifestar minha gratidão àqueles que gentilmente contribuíram para realização desta pesquisa.

À Deus, pelas oportunidades, por graciosamente colocar em meu caminho pessoas que são verdadeiros presentes; pela proteção, terno cuidado; e, por manter viva, em mim, a certeza de que nEle, todas as coisas são possíveis.

À minha família, pelo apoio incondicional. De forma especial agradeço a duas mulheres que muito contribuíram para o meu desenvolvimento acadêmico: minha mãe, que ensinou-me o valor da dedicação e paciência, que com simplicidade e amor tornou essa caminhada mais leve e possível de ser trilhada; e, minha querida tia Maria das Graças, que fez meus olhos brilharem pela docência ainda na minha infância e é uma das pessoas que mais me incentiva e vibra com cada conquista.

Aos amigos Laiara Herphs, Marcus Andrade e Andiara Fagundes, cuja amizade proporcionou conforto e alívio nos momentos mais difíceis.

Às Instituições UFSB e IFBA, aos docentes e servidores que auxiliaram no desenvolvimento desta pesquisa.

Aos queridos colegas de turma do PPGCTA pelo companheirismo, carinho e amizade ao longo dessa jornada.

Minha gratidão aos Profs. Dr. Nadson Ressye, Dr. Leonardo Moraes, Dr. Jorge Costa e Dr. Davi Fonseca pelas significativas contribuições, sugestões, criteriosa avaliação que muito enriqueceu a pesquisa realizada e por me auxiliarem a transpor as barreiras da interdisciplinaridade.

Ao meu orientador, o Prof. Dr. Roberto Rabbani, que gentilmente aceitou o convite para orientação, me deu liberdade para desenvolver o projeto de pesquisa e me guiou durante cada passo do estudo realizado. Minha gratidão pelas ponderações, conselhos, generosidade em compartilhar o conhecimento, pela dedicada e impecável orientação, que se reflete no produto final: uma pesquisa científica e relevante.

Sumário

RESUMO....8
ABSTRACT....9
LISTA DE QUADROS....10
LISTA DE FIGURAS....11
LISTA DE GRÁFICOS....12
LISTA DE TABELAS....13
LISTA DE ABREVIATURAS....14
INTRODUÇÃO....15
FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA....19
1. HISTÓRICO E MARCO NORMATIVO DA RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL....19
1.1 Evolução histórica da legislação ambiental....19
1.2 Competência ambiental....30
1.3 Responsabilidade civil ambiental....39
1.4 O princípio do poluidor-pagador como fundamento da responsabilidade ambiental e da intervenção do Estado no Meio Ambiente....47
2. A RESPONSABILIDADE AMBIENTAL DO MUNICIPIO DE PORTO SEGURO PELO USO E OCUPAÇÃO IRREGULAR DA ZONA COSTEIRA....53
2.1 Legislação e limites territoriais da Zona Costeira....53
2.2 Gestão Costeira e exploração de bens públicos....60
2.3 Gestão de praias....68
2.4 Ação Civil Pública como instrumento processual de proteção ao meio ambiente....78
MATERIAL E MÉTODOS....80
RESULTADOS....84
3.2 Análise das decisões judiciais....84
3.3 Estudos de Caso....95
DISCUSSÃO DOS RESULTADOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS....111
REFERÊNCIAS....119
ANEXOS A, B, C, D e E – seguem em mídia digital....126
APENDICE A – PLANILHA – segue em mídia digital....127

RESPONSABILIDADE AMBIENTAL: UMA ANALISE DAS DECISÕES JUDICIAIS SOBRE USO E OCUPAÇÃO DA ZONA COSTEIRA DO MUNICÍPIO DE PORTO SEGURO POR BARRACAS DE PRAIA

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 consagra o meio ambiente como um direito fundamental, atribuindo ao Poder Público e à coletividade o dever de protegê-lo. Dentro da normativa constitucional observa-se a instituição de competências comuns para a gestão ambiental, determinando um conjunto de mecanismos que buscam a proteção integral dos ecossistemas. Aparentemente, essa garantia constitucional não consegue resguardar os recursos naturais contra o consumismo exacerbado e a exploração desenfreada, criando-se um sistema em que o Poder do Estado, além de não coibir danos ambientais, por vezes promove o uso irracional dos ecossistemas. No contexto local, os Municípios possuem responsabilidade objetiva de gerir os recursos naturais de forma compartilhada com os demais entes estatais. Não obstante, observa-se que, o Município de Porto Seguro tem se omitido quanto a esse dever e ainda promove o uso irregular da Zona Costeira ao emitir alvarás para construção, funcionamento, sanitário, entre outros para empreendimentos que ocupam a Orla de forma irregular. Assim, a presente pesquisa tem como objetivo analisar as sentenças prolatadas em sede de Ação Civil Pública e verificar a responsabilidade do Poder Público diante da ocupação irregular e da exploração econômica de terreno de marinha e praia, tanto por pessoas físicas quanto jurídicas de Direito Privado, especificamente na Orla de Porto Seguro/BA, bem como aferir se na prática este Instituto Jurídico Processual, de fato atende sua finalidade de proteger o meio ambiente. Para compreensão da temática proposta foi realizado um levantamento teórico com intuito de analisar a) a repartição de competências, b) a responsabilidade ambiental, e c) o gerenciamento da Zona Costeira. Foi realizada também uma pesquisa documental no sítio eletrônico da Justiça Federal em Eunápolis, em que, se apurou o número de 75 Ações Civis Públicas, que forneceram dados para análise das decisões judiciais que determinaram a manutenção ou demolição das barracas de praia. Os resultados da pesquisa indicam que a omissão dos entes Públicos envolvidos na relação processual contribuiu para ocupação e edificação de empreendimentos econômicos de forma irregular, causando danos ambientais em área de proteção permanente como supressão de restinga, aterro de mangue e rio, além da privatização de faixa de praia, ao criar obstáculos à circulação de pessoas. Os processos indicam a continuidade das atividades lesivas, mesmo diante de uma sentença, em razão da interposição de recursos pelos réus. Constata-se que, a Ação Civil Pública é um instrumento processual de proteção ambiental eficiente para indicar o responsável pelos atos danosos, identificando os agentes que dão causa ao dano, no entanto, possui limitações e encontra obstáculos diante da morosidade do judiciário e do próprio rito processual, que faz com que os processos levem cerca 9 anos para uma sentença, sem identificar detalhadamente o tipo de dano ambiental existente, em razão da inexistência de perícia, na maioria das ACPs. Para defesa do meio ambiente na costa porto-segurense é necessário que a judicialização da questão ambiental se torne uma exceção, o que somente é possível diante de uma gestão proativa do Poder Executivo municipal, exercendo plenamente as atribuições determinadas pela legislação, promovendo políticas públicas e provocando uma mudança do padrão de exploração econômica da Zona Costeira pela sociedade.

Palavras-chave: gestão ambiental, dano ambiental, Orla, Zona Costeira.

ENVIRONMENTAL RESPONSIBILITY: AN ANLALYSIS OF JUDICIAL DECISIONS ON THE USE AND OCCUPATION OF THE MUNICIPALITY PORTO SEGURO COASTAL ZONE BY BEACH SHACKS

ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988 affirms the environment as a fundamental right, assigning the duty of its protection to the Government and the Community. Within the constitutional normative, standard institution competences are observed to the environmental management, establishing a set of measures for the full protection of the ecosystem. Apparently, this constitutional guarantee does not protect the natural resources against the exacerbated consumption and the frantic exploitation. This creates a system in which the Government, in addition to not restraining environmental damage, sometimes promotes the unreasonable usage of the ecosystems. In the local context, the Municipalities have an objective responsibility of managing the natural resources in a shared manner with other state entities. Notwithstanding, the Municipality of Porto Seguro has omitted itself regarding this duty and it is still fostering the irregular use of the Coastal Zone, issuing permits to the construction, operation, sanitation, amongst others for the irregular business ventures at the shoreline. Thus, this research aims to analyze the decisions rendered at the Public Civil Action head office, and to verify the responsibility of the Government in face of the irregular occupancy and the economical exploitation of the beach and Navy's shoreline land, not only by individuals, but also by corporate bodies of Private Law, particularly in the shoreline of Porto Seguro, in Bahia. It also aims to assess if this Procedural Legal Institute fulfill its purpose of protecting the environment. For the understanding of the subject a theoretical study was carried out with the intention of analyzing a) the distribution of competences, b) the environmental responsibility, and c) the Costal Zone management. A documental research was conducted in Eunapólis' Federal Justice website, in which it was shown 75 Public Civil Actions, giving data for the analysis of the judicial decisions that have determined the maintenance or demolition of the beach shacks. The results state that the Public entities' omission engaged in the procedural relation contributed to the occupation and construction of economical ventures in an irregular manner, causing environmental damages in the permanent protection area, such as sandbank suppression, mangrove landfill, as well as privatization of stretch of beach, in creating obstacles to the circulation of people. The lawsuits signal the continuity of the detrimental activities, even in face of a judgment, due to interposition of the defendant's appeal. It is observed that the Public Civil Action is an efficient procedural instrument of environmental protection to signal the responsible for the harmful deeds, identifying the agents that cause this damage. However, it has limitations and it finds obstacles in face of the justice's slowness and the rules of procedure, in which the lawsuits takes about 9 years for a conviction, without identifying in details the type of environmental damage existing, due to the inexistence of investigation, in case of most PCA. For the defense of Porto Seguro's shoreline, it is necessary that the environmental issue's judicialization becomes an exception, which it will only be possible in face of a proactive management of the Municipality Executive Power, fully executing the duties established by the legislation, promoting public policies and creating a change in the pattern of the Coastal Zone's economical exploitation by the community.

Keywords: environmental management, environmental damage, Shoreline, Coastal Zone

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Síntese de deveres do Município condicionados à prazo pré-determinado no Termo de Adesão à Gestão de Praias instituído pela Portaria 113 da Secretaria de Patrimônio da União em julho de 2017.....69
Quadro 2- Resumo do Processo que corre em face da barraca do Carlitos, na Justiça Federal desde o ano de 2016.....98
Quadro 3- Resumo do Processo que corre em face da barraca de praia Axé Moi, na Justiça Federal desde o ano de 2016.....103
Quadro 4- Decretos publicados pelo Município de Porto Seguro no intuito de aumentar a área construída das cabanas de praia. segundo apontamento realizado Ministério Público Federa na petição inicial protocolada em 2009.....106
Quadro 5- Resumo do processo que corre em face da cabana de praia Mini Golf desde o ano de 2009. 107

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Representação do sistema de distribuição de competência comum ambiental de acordo com a Constituição Federal do Brasil de 1988 37
Figura 2- Representação do sistema de competência ambiental legislativa, de acordo com a Constituição Federal do Brasil de 1988..... 38
Figura 3- Limites previstos na Política Nacional dos Recursos do Mar 57
Figura 4 - Delimitação da Orla Marítima definida pelo Ministério do Meio Ambiente em 2006 68
Figura 5- Vista aérea das barracas de praia, Orla Norte do Município de Porto Seguro (Bahia) em novembro de 2018. 74
Figura 6- Vista aérea das barracas de praia, Orla Norte do Município de Porto Seguro (Bahia) em novembro de 2018. 75
Figura 7- Vista aérea das barracas de praia, Orla Norte do Município de Porto Seguro (Bahia) em novembro de 2018. 76
Figura 8-Vista aérea das barracas de praia, Orla Norte do Município de Porto Seguro (Bahia) em novembro de 2018. 77
Figura 9- Barracas de praia em processo de readequação na Orla Norte de Porto Seguro (Bahia) em 2019. 94
Figura 10- Imagem de cabanas localizadas na Praia da Pitinga em 2016 96
Figura 11- Vista aérea das barracas de praia localizadas na Praia da Pitinga em Arraial d'Ajuda, Distrito de Porto Seguro (Bahia) em 2018. 97
Figura 12- imagem satélite com os limites da cabana de praia Axé Moi 101
Figura 13- Vista aérea da cabana de praia Axé Moi em dezembro de 2018..... 102
Figura 14- Croqui da cabana Axé Moi retirado do processo judicial protocolado no ano de 2016, na Justiça Federal..... 103
Figura 15- Barraca de praia Barramares..... 110

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Ações Civis Públicas com o Município de Porto Seguro no polo passivo – Classificação por Assunto em janeiro de 2019. 84
Gráfico 2 - Situação das Ações Civis Públicas, conforme estado do processo a em janeiro de 2019. 85
Gráfico 3- Situação das Ações Civis Públicas em julho de 2019 86
Gráfico 4 - Situação atual das Ações Civis Públicas quando comparado com assunto da petição indicado no sistema de protocolo da ação no sistema do Tribunal Regional Federal de 1ª Região – dados coletados em janeiro de 2019. 87
Gráfico 5 – Situação atual das Ações Civis Públicas quando comparado com assunto da petição indicado no sistema de protocolo da ação no sistema do Tribunal Regional Federal de 1ª Região – dados coletados em julho de 2019. 88
Gráfico 6- Ações Civis Públicas sem sentença (em andamento) agrupadas conforme o ano de distribuição e protocolo – dados coletados conforme situação em que se encontravam em janeiro de 2019 89
Gráfico 7- Ações Civis Públicas sem sentença (em andamento) agrupadas conforme o ano de distribuição e protocolo – dados coletados conforme situação em que se encontravam em julho de 2019 89
Gráfico 8 - Comparação entre ano de distribuição das Ações Civis Públicas e ano em que foram sentenciadas – situação dos processos em julho de 2019. 90

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Termo de adesão por Unidade da Federação no ano de 2018.....70
Tabela 2- Situação dos requerimentos por Unidade da Federação apresentado como resultado da adesão ao termo de gestão de parais em novembro de 2018 71
Tabela 3- Situação dos requerimentos realizados para adesão do termo de gestão de praias em 2018 72
Tabela 4- Situação dos processos objeto de estudo em julho de 2019 87
Tabela 5- Valores individualizados das indenizações fixadas nas decisões judiciais, pelos danos ambientais causados na Orla de Porto Seguro (Bahia) entre janeiro de 2013 a julho de 2019. 93

LISTA DE ABREVIATURAS

ACP – Ação Civil Pública
ACPs – Ações Civis Públicas
ANA – Agência Nacional de Águas
CF/88 – Constituição Federal de 1988
CIRM – Comissão Interministerial de Recursos do Mar
CNUDUM – Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar
CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente
FUNAI – Fundação Nacional do Índio
GERCO – Gerenciamento Costeiro
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBIO – Instituto Chico Mendes de Proteção à Biodiversidade
IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
LC – Lei Complementar
MPF – Ministério Público Federal
ONU – Organização das Nações Unidas
OMS – Organização Mundial de Saúde
PAF-ZC – Plano de Ação Federal-Zona Costeira
PNGC – Política Nacional de Gerenciamento Costeiro
PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente
PNRH – Política Nacional de Recursos Hídricos
PNRM – Política Nacional dos Recursos do Mar
RQA-ZC – Relatório de Qualidade Ambiental-Zona Costeira
SPU – Secretaria do Patrimônio da União
TAGP – Termo de Adesão à Gestão de Praias
TRF 1 – Tribunal Regional Federal da 1ª Região
UCs – Unidades de Conservação
ZC – Zona Costeira
ZEE – Zona Econômica Exclusiva
ZEE – Zoneamento Ecológico Econômico
ZEEC – Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) eleva o meio ambiente ao status de direito fundamental, ao dispor em seu artigo 225 que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, garantindo sua proteção pelo Poder público e pela coletividade. Esta visão constitucional tem como objetivo estabelecer a defesa dos recursos ambientais em todas as suas formas e assegurar que o desenvolvimento econômico e tecnológico incorpore a proteção ambiental.

O uso responsável dos recursos ambientais é caracterizado por uma mudança de conduta, um despertar para a sensibilização e adoção de processos industriais e econômicos que promovam o uso dos recursos ambientais com o mínimo possível de agressão, estimulando o bem estar social com garantias de uso para futuras gerações (BELCHIOR; VIANA, 2017), expressões que se inserem dentro do contexto da sustentabilidade, que proporciona a exploração dos recursos ambientais aliado à conservação e preservação da biodiversidade, garantindo às presentes e futuras gerações acesso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (JAPIASSÚ, 2017). Nesse sentido, tanto Estado como sociedade, têm o dever de manter uma conduta que atenda ao cumprimento da legislação ambiental, sendo responsabilizados, na medida de sua competência, quando causarem dano.

No cenário de uso irracional dos recursos naturais e da constante degradação, principalmente pelo desenvolvimento de atividades econômicas, faz-se necessário propor políticas públicas que promovam a vinculação da proteção do meio ambiente ao desenvolvimento tecnológico. O Estado, como gestor da atividade administrativa, tem o dever de agir de forma direta ou indireta para promover esse elo, controlando as atividades privadas que mitigam a proteção garantida pela legislação, através de instrumentos de intervenção e controle (RABBANI, 2012a).

O controle das atividades lesivas pela Administração Pública é realizado através do poder de polícia ambiental, que permite ao Poder Público fiscalizar, licenciar obras, embargar, aplicar multas, etc., além de agir com o intuito de buscar reparação de danos. No entanto, é possível observar que, por reiteradas vezes, o Estado que deveria atuar fiscalizando e controlando atividades é o ator que permite e cria condições para perpetuação da lesão aos recursos ambientais.

É neste contexto que se concentra a presente pesquisa, ao analisar as decisões judiciais prolatadas dentro das Ações Civis Públicas (ACP) – instrumento jurídico, processual, de proteção do meio ambiente que apura a existência ou não de responsabilidade civil ambiental. Os dados levantados, no presente estudo, apontam para a conduta omissiva dos entes federativos, especialmente do Município de Porto Seguro/BA e ainda a conduta comissiva de particulares representados por cabanas ou barracas de praia, que usam, ocupam e exploram economicamente a Zona Costeira (ZC) local em áreas de proteção permanente, caracterizadas pela presença de restingas, mangues e rios, submetidos continuamente à ação lesiva dos agentes citados, causadores de supressão da vegetação e aterramento de áreas localizadas na Orla. Este estudo permite ainda verificar a existência de um padrão nas decisões judiciais proferidas nas ações e se de fato as ACPs, tem cumprido o seu propósito de defesa do meio ambiente.

Para compreensão da temática proposta foi necessário realizar: a) um levantamento histórico da legislação ambiental, relacionando-a à tutela e gestão da Zona Costeira, apontando ações, medidas protetivas, preventivas e reparatórias elencadas pela legislação, doutrina e jurisprudência, no intuito de conservar a biodiversidade da Zona Costeira; b) uma análise das sentenças prolatadas entre os anos de 2013 a 2019, em sede de Ações Civis Públicas distribuídas entre os anos de 2009 a 2016 na Justiça Federal em Eunápolis, propostas pelo Ministério Público Federal em face do Município de Porto Seguro e empreendimentos econômicos que exploram a Zona Costeira, a fim de verificar sua eficácia como instrumento de proteção; c) uma análise dos desdobramentos das ACPs a partir das sentenças publicadas, verificando o cumprimento do projeto de readequação das barracas de praia e a conduta do Município diante dos acordos formalizados na Justiça Federal.

A pesquisa é relevante por ser capaz de verificar a eficácia da legislação e eficiência dos instrumentos jurídicos de proteção ambiental e por servir como base de estudo para análise de outras ações, como aquelas protocoladas pelo Ministério Público Estadual, sendo possível criar um mapa conceitual com indicações de áreas mais afetadas pela omissão estatal e exploração econômica por particulares, servindo de base até mesmo para políticas públicas ou atuações civis que tenham interesse na reconstituição do ambiente de áreas degradadas.

O levantamento teórico foi divido em capítulos para melhor compreensão. O 1º capítulo apresenta a evolução histórica da legislação ambiental, fruto do cenário produzido

pelo movimento ambientalista e por eventos como as Grandes Guerras. Nele é apresentado o histórico da legislação ambiental no Brasil, marcada principalmente pela promulgação da CF/88, que estabelece a distribuição de competências entre os entes públicos diante do dever de defender os recursos ambientais através de medidas executivas e criação de normas. Ainda neste capítulo, é apresentado o instituto da responsabilidade, sua evolução histórica e teorias sobre as quais está fundamentada. Esta revisão teórica é fundamental para que se compreenda a origem da responsabilidade do Estado e da própria sociedade, diante do meio ambiente reconhecido como um bem público, além de demonstrar os primeiros passos da proteção ambiental, como esse movimento influenciou a formação das leis e princípios nacionais, e em quais circunstâncias o Município foi inserido como ente protetor, reafirmando sua competência para gerir e legislar sobre meio ambiente.

O capítulo 2 aborda a gestão da Zona Costeira e os dispositivos legislativos que regulam o uso e exploração de bens públicos localizados nesse território, indicando quais as condições para concessão e possíveis implicações na exploração econômica por barracas de praia. Este capítulo é importante por levantar subsídios necessários para comparar a conduta do Poder Público local com os comandos oriundos da legislação ambiental, verificando se o ente está agindo dentro ou fora dos limites de sua competência quando se trata de gestão costeira. Esta etapa da pesquisa também aponta para uma resolução dos conflitos de competência que envolve a gestão de praias, dado a possibilidade de gestão da Orla unicamente pelos Municípios que aderirem o Termo de Gestão junto à Secretaria de Patrimônio da União (SPU).

Os dados levantados nas Ações Civis Públicas protocoladas na Justiça Federal e as análises das decisões de mérito em face do Município de Porto Seguro/BA, União, barracas de praia e seus representantes, além de apontamentos sobre sua capacidade de apurar responsabilidades e atuar na prevenção e reparação de danos são apresentados nos Resultados. Essa parte da pesquisa apresenta as implicações das análises realizadas como o tempo médio de 8 anos entre o protocolo e distribuição dos processos até a prolação das sentenças, os tipos de sentenças, o valor indenizatório atribuído a cada réu, bem como apontamentos sobre os projetos de readequação aprovados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), as principais alterações relacionadas às barracas de praia, o tempo para conclusão das obras, se de fato houve o cumprimento do projeto acordado. Por fim, na discussão dos resultados, é possível visualizar no caso concreto a aplicação prática do referencial teórico,

sendo possível aferir, se a Ação Civil Pública é um instrumento jurídico capaz de proteger o meio ambiente e não somente indicar os atores responsáveis pelos danos ambientais.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

1. HISTÓRICO E MARCO NORMATIVO DA RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL

1.1 Evolução histórica da legislação ambiental

A proteção dos recursos ambientais é reflexo de uma nova realidade de pensamento, que repercute na legislação e nas decisões dos tribunais, que passam a ver o dano ambiental como injustificável, responsabilizando aqueles que lhe dão causa. O desenvolvimento tecnológico, econômico e social por vezes encontra-se em conflito com a defesa do direito ao meio ambiente equilibrado, reconhecido como direito fundamental, fazendo-se necessário a intervenção do Estado, como ente garantidor desse direito. Essa perspectiva legal da atualidade traz implicações às condutas que causam lesões aos recursos ambientais, sendo cada uma passível de análise e responsabilização. Esse processo de proteção ambiental e tipificação da conduta lesiva, sujeita às penalidades impostas pela legislação, faz parte do próprio amadurecimento social, sendo necessário o seu estudo ao longo do tempo para compreensão do estágio atual.

O reconhecimento do meio ambiente como um direito fundamental faz parte de um processo histórico que se inicia na luta pelo direito à própria vida. O homem busca sua emancipação e melhores condições de vida através do reconhecimento de direitos como liberdade, igualdade e propriedade. Por sua vez, essas conquistas servem de base para a luta e o reconhecimento de novos direitos que emergem a partir de fatos vividos pela sociedade. Esse processo de reconhecimento, portanto, não é automático, daí ressalta-se o seu contexto histórico, que materializa o valor do indivíduo e da sua vida em comunidade, primeiramente contrariando o poder absoluto do Estado e posteriormente, tornando este o ente garantidor de direitos individuais e coletivos perante a própria sociedade (BOBBIO, 2004).

Assim, os direitos fundamentais compreendem o conjunto de garantias, que tem como objetivo promover a dignidade humana (FERREIRA, 2017). Como parte da conquista da sociedade os direitos civis e políticos, considerados como os de primeira dimensão foram declarados incialmente entre o final do século XVIII e inícios do século XIX, fruto das

revoluções norte-americana e francesa (BOBBIO, 2004). Esse período é caracterizado pelo reconhecimento dos direitos individuais diante do absoluto poder do Estado. São direitos ligados à liberdade, igualdade, à propriedade, ao direito de resistir à opressão estatal (WOLKMER, 2013).

Uma nova gama de direitos nasce como fruto das revoluções operárias e trabalhistas que abarcaram o final do século XIX e início do século XX, denominados após as grandes guerras como "direitos sociais, econômicos e culturais", tornando o Estado, garantidor desses novos direitos a todos os indivíduos (BOBBIO, 2004). A partir do reconhecimento dessa segunda dimensão de direitos fundamentais, observa-se o nascimento também a responsabilidade objetiva, o dever de responsabilizar o empregador objetivamente, pelos danos causados aos seus empregados por acidentes de trabalho, por ser ele o responsável pelo risco da atividade que empreende (BERTOTTI, 2014).

Neste contexto dos movimentos sociais, insere-se o movimento ambientalista, que dá origem à luta para o reconhecimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (MCCORMICK, 1992). Este direito agrega-se a outros que são reconhecidos como de terceira dimensão, considerados como metaindividuais, ou seja, que transcendem o indivíduo, de titularidade difusa (pertencentes a um grupo indeterminável, ligado por uma circunstância de fato) ou coletiva (pertencem a um grupo determinável, ligado por uma relação jurídica). Faz parte dessa dimensão o direito à paz, à solidariedade, fraternidade reconhecidos principalmente após a Segunda Guerra Mundial de 1945-1950 (RABBANI, 2012a).

A quarta dimensão de direitos, envolve a necessária regulação da engenharia genética quanto às modificações do patrimônio genético (BOBBIO, 2004), associadas ao biodireito, bioética, biotecnologia (ligados diretamente com o conceito de meio ambiente seguro para as presentes e futuras gerações. Esses direitos são marcados por sua complexidade de análise, alcance, intervenção e limitação, levantando o debate da segurança dos indivíduos e do próprio conceito do direito à vida (WOLKMER, 2013).

Por fim, na quinta dimensão há alguns doutrinadores que entendem nela estar presente o direito à paz como pressuposto universal para convivência humana (CARVALHO, 2018), e os direitos associados à internet, ao ambiente virtual e o seus impactos na sociedade como a educação e inclusão digital, inclusive quanto à matéria relacionada a informação, o seu conteúdo e a própria busca da verdade no ambiente digital (MALHEIRO, 2017).

O contexto dimensional dos direitos fundamentais está amplamente ligado com o conceito abrangente de meio ambiente, uma vez que a política protecionista de defesa dos recursos ambientais, proporcionada pelos próprios meios de controle das atividades que geram risco ambiental, pelo Estado, também é fruto de uma evolução ao longo do tempo que culmina juntamente com o reconhecimento supremo do direito à vida com dignidade, que apenas pode se dar num ambiente ecologicamente equilibrado. Assim, a compreensão do processo histórico do reconhecimento do meio ambiente como um direito fundamental se relaciona com o entendimento e análise dos rumos que a legislação ambiental atual nos aponta bem como os caminhos que proporcionaram sua chegada até aqui.

Primeiramente é necessário reconhecer que, a legislação ambiental nem sempre representou uma tentativa de promover, de fato, a proteção e defesa do meio ambiente. No contexto nacional, por exemplo, o desenvolvimento industrial anterior à década de 1980 foi marcado por uma ampla exploração dos recursos ambientais sem atentar para os danos causados pelas grandes obras públicas e poluição decorrente da promoção do crescimento econômico (JAPIASSÚ, 2017). Neste ponto, a CF/88 representa na legislação o marco dessa mudança, atribuindo ao meio ambiente a condição de direito fundamental e recepcionando a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA).

No entanto, apesar do marco legislativo é evidente que a crise ambiental se alastra. Ela é um fenômeno que revela de forma clara, a formulação equivocada de que existiria uma suposta dicotomia entre o ser humano e o ambiente. Ela ultrapassa os aspectos físicos, químicos e biológicos causados pela devastação, inserindo-se no campo da axiologia, dos valores cultivados pelo homem (NUNES JUNIOR, 2004). A visão antropocêntrica, na qual o ser humano se coloca em contraposição aos recursos naturais, foi amplamente difundida pelos filósofos pós-socráticos Platão e Aristóteles, e se propagou pelos séculos seguintes, alcançando a era moderna (GONÇALVES, 1989), marcada pela intensa exploração dos recursos naturais, pelo sistema de produção e consumo, fruto da revolução tecnológica (BERNARDE; FERREIRA, 2012).

Uma evolução no relacionamento "homem-natureza", no sentido de valorização dos recursos ambientais, teve início a partir de meados do século XIX, com os estudos e pesquisas da história natural que apontavam a limitação dos serviços ecossistêmicos, bem como a noção de que o ser humano era parte integrante do meio ambiente (DIEGUES, 2001). Essa nova forma de pensar é fruto do movimento ambientalista, que proporcionou uma mudança

universal nos valores humanos. A revolução ambiental alcançou grande parte da sociedade, ultrapassando barreiras religiosas, sociais, políticas e econômicas, provocando uma mudança de perspectivas na visão antropocêntrica do mundo, direcionando o ser humano para a realidade de que os recursos naturais são limitados e que sua escassez colocaria em risco a existência humana (MCCORMICK, 1992).

É justamente esse novo panorama, similar a uma sensibilização ambiental, que possibilita a reflexão, a discussão e o debate sobre o modo como os recursos ambientais são utilizados, em maior ou menor escala. Esse novo movimento é o que estimula o envolvimento da sociedade, seja através do indivíduo ou de organizações civis, mobilizando e despertando o interesse social pela proteção e conservação ambiental, seja através de atos isolados ou ainda pela criação de leis e implantação projetos de gestão, que protegem e amparam o meio ambiente.

Os movimentos ambientalistas, precursores das discussões vistas na atualidade, ocorreram próximo à metade do século XX, após as grandes guerras mundiais. Mas, é possível observar que ao longo da história, de forma isolada, alguns países se ocuparam na criação de leis que visavam ter um certo controle sobre os recursos naturais. Na Inglaterra, houve a proibição da queima de carvão mineral com alto índice de enxofre em 1273, com intuito de controlar a poluição (BRAGA, 2005). Em Portugal, as Ordenações Afonsinas, nos séculos XIV, proibiam o corte indiscriminado de árvores frutíferas (WAINER, 1993).

De uma forma geral, na Europa, os recursos naturais foram explorados durante vários séculos. A degradação ambiental era evidente. A caça, a exploração desenfreada de terras para agricultura, o alto índice de poluição nos centros urbanos e o próprio sistema de desenvolvimento econômico transformaram a paisagem natural e como consequência, os espaços não tocados pelo ser humano foram significativamente restringidos (FUJITA, 2008). Foi nesse contexto, que o movimento ambientalista nasceu na Inglaterra e ganhou forma a partir de 1860, com manifestações sociais, leis, acordos nacionais e internacionais que regulavam a poluição e a exploração de recursos naturais (MCCORMICK, 1992).

O movimento ambientalista influenciou também colônias europeias. Na América do Norte, no início da colonização, áreas foram destinadas à preservação. O meio ambiente natural era fonte de inspiração de romancistas, que viam na natureza um refúgio que deveria ser preservado, transferindo o desejo de paisagens edênicas aos seus leitores. Em 1872, o

primeiro Parque Nacional do mundo foi criado, o Yellowstone, como resultado do processo de valorização dos espaços naturais não tocados pelo homem (DIEGUES, 2001).

Embora a questão ambiental tenha ganhado uma certa notoriedade ao redor do mundo no final do século XIX e início do século XX, ela foi marcada por avanços e retrocessos. Acordos eram firmados para proteção da fauna e flora, na América e Europa, em contrapartida, havia caça desenfreada de várias espécies na Austrália e África (MCCKORMICK, 1992). Assim, o despertar humano para o meio ambiente, ainda estava agregado à visão fragmentada daquilo que os recursos naturais poderiam oferecer ou como poderiam ser explorados (VIEIRA, 2013).

Antes da Primeira Guerra Mundial, os acordos internacionais visando a proteção ambiental ocorriam em menor escala e eram celebrados principalmente entre países europeus e entre Estados Unidos. No entanto, os tratados não tinham como objetivo uma proteção sistemática, mas sim fracionada de algumas espécies ou áreas, a exemplo dos acordos realizados pelos Estados Unidos, México e Canada em 1937, determinando a proteção de pássaros migratórios. Embora os tratados tivessem pouca aplicação prática, eles se tornaram precursores do movimento de cooperação internacional (MCCKORMICK, 1992).

A revolução ambiental, após a Segunda Guerra, também foi impulsionada pelas visíveis consequências dos ataques nucleares às cidades japonesas, Hiroshima e Nagasaki (POTT; ESTRELA, 2017). As chuvas radioativas provindas dos testes nucleares, contaminações do solo e recursos hídricos por pesticidas e a poluição provocada por derramamento de petróleo nos mares, foram desastres que ocorreram em várias partes do mundo e provocaram um clamor pela preservação e conservação ambiental (NUNES JUNIOR, 2004).

Com o pós-guerra e a criação das Nações Unidas (ONU), o movimento ambiental ressurgiu na década de 1970, marcado pelo senso de urgência e preocupação com a qualidade do ambiente. Há uma sensibilização sobre a limitação dos recursos ambientais, sobre os quais depende a própria sobrevivência humana (MILARÉ, 2016), manifestada principalmente pelos países desenvolvidos. Em contrapartida os países subdesenvolvidos economicamente exalavam o anseio pelo progresso econômico e tecnológico e enfrentavam dificuldade em adaptar-se ao novo modelo de exploração dos recursos naturais.

Foi no clima de um ambientalismo mais racional e de pressões sobre os países de terceiro mundo, que foi realizada a Conferência de Estocolmo em 1972. Organizada pela ONU, tornou-se um marco importantíssimo por representar uma mudança de paradigma de cunho universal (BRAGHINI; VILAR, 2013). Um grande número de nações e diversas ONGs compareceram à Conferência, que culminou na criação de princípios, declaração de compromisso e ainda na criação do Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas - PNUMA (VIEIRA, 2013).

Em 1987, foi publicado o Relatório Bruntland, titulado como "Nosso Futuro Comum", que apontou a necessidade da compatibilização entre o desenvolvimento econômico e satisfação das necessidades humanas sem o comprometimento dos recursos ambientais que sustentam a existência das gerações presentes e futuras (PFEIFFER, 2011), que representa o conceito de desenvolvimento sustentável, incorporado pelas legislações da época (BERTOLDI; FREITAS, 2015), como exemplo a própria CF/88, no art. 225, *caput.*

A ONU promoveu outras reuniões e acordos mundiais como a ECO-92, Conferência realizada no Rio de janeiro em 1992, que propôs iniciativas como a Agenda 21 e a Convenção sobre Mudanças Climáticas; em 1997 foi assinado o Protocolo de Quioto, onde se firmaram metas para redução de poluentes que provocavam o efeito estufa na atmosfera (BRANDÃO, 2013). Outras Conferências foram realizadas nos anos seguintes: em Buenos Aires (1998), Haia (2000), Johannesburgo (2002), Paris (2006), novamente no Rio de janeiro em 2012. Em setembro de **2015**, ocorreu em Nova York, na sede da ONU, a Cúpula de Desenvolvimento Sustentável, que produziu a Agenda 2030. Em dezembro de 2015 foi realizada a COP 21 em Paris, Conferência sobre mudanças climáticas, resultando em 2016, na COP 22 em Marrakesh, COP 23 (2017) na Alemanha e a COP 24 (2018) realizada na Polônia, com a intenção de avançar na implementação do acordo realizado em Paris. Reuniões mundiais que demonstram a relevância do assunto e a necessidade de atuação mútua entre os países signatários, diante da crise ambiental (ONUBR, 2018).

Assim, verifica-se um esforço mundial empreendido na tentativa de sensibilizar Estado e a sociedade sobre a importância e urgência da proteção ambiental, diante das limitações dos recursos naturais. No entanto, a evolução ambiental não se trata apenas da proteção dos ecossistemas e de seus fatores bióticos e abióticos. A grande evolução do protecionismo ambiental consiste no reconhecimento do ser humano, de suas relações interpessoais, culturais e socioeconômicas, que moldam sua identidade, como parte ativa,

integrante e indissociável do bem ambiental que deve ser protegido, o que justifica a criação de leis, normas e princípios para atender os interesses e defender os direitos que se originam desta diversidade ambiental.

Concomitantemente à evolução da proteção ambiental no mundo, houve uma evolução na legislação ambiental no Brasil, como resultado das pressões sociais internacionais a partir da década de 1970. A vasta legislação que hoje se contempla é fruto da revolução ambiental amplificada no século XX e da pressão de um pensamento mundial de conservação. Esse contexto voltado para aplicação de medidas protecionistas proporcionou o engajamento brasileiro na criação de um capítulo constitucional dedicado ao meio ambiente. No entanto, ao longo da história nacional, outros dispositivos legislativos disciplinaram a exploração dos recursos naturais.

As primeiras normas ambientais aplicadas no Brasil foram importadas de Portugal - as ordenações Afonsinas. O conjunto de leis tinha como objetivo proteger os recursos naturais e dispunha, por exemplo, sobre o corte indiscriminado de árvores frutíferas. Ainda foram aplicadas em território nacional, as Ordenações Manuelinas e Filipinas, que possuíam legislações que regulamentavam a exploração de recursos naturais, ainda que de forma precária (WAINER, 1993).

A primeira legislação de proteção ambiental criada em terras brasileiras foi o "Regimento sobre o pau-brasil", em 1605. O regimento tipificava com severas penas o corte de árvores sem a devida licença administrativa, compreendida numa concessão concedida pela autoridade colonial. A proteção florestal foi ordenada em 1773, em relação ao corte de árvores, ordem que foi reiterada em 1797, com especial atenção às matas que continham a espécie de pau-brasil (NAZO; MUKAI, 2001).

No período que o Nordeste ficou sob o domínio holandês no século XVII, também foram editadas leis que proibiram o abate do cajueiro e a poluição de rios e lagos. Determinou-se, ainda, que a propriedade mantivesse suas funções, sob pena de sua posse passar a outros colonos que a cultivassem. Quanto à caça, esta era permitida, desde que não perseguissem unicamente uma espécie (WAINER, 1993).

Em 1800, foi promulgada uma Carta Régia que determinava a conservação de espécies, numa faixa de 10 léguas da costa. Nesse mesmo documento, foi recomendado o reflorestamento da costa brasileira. Após a chegada da família real no Brasil, foi criado o

Jardim Botânico do Rio de Janeiro em 1811, hoje um exemplar de áreas protegidas. Em 1825 foi reiterada a proibição de concessão de licença para extração de pau-brasil e de outras madeiras nobres. No entanto, o monopólio do Estado foi transferido para os "proprietários de terras" a partir de 1831 e com o domínio da agricultura houve intensa devastação das florestas brasileiras e dos recursos naturais, que deram lugar à desenfreada ocupação do território brasileiro (BORGES et al., 2009).

O cenário de devastação não foi alterado com a Proclamação da República. Aos proprietários pertencia toda autonomia de gerenciar sua propriedade rural. A partir da década de 1920 surgiu uma movimentação com o intuito de se criar o Código Florestal para o uso racional dos seus recursos, legislação que só foi publicada em 1934. Em 1965, foi criado Novo Código Florestal, que declarou as florestas do território nacional como bem de interesse comum a toda população (MAGALHÃES, 2002).

Ainda na fase inicial pós Império, a Constituição Republicana de 1891 determinou a competência da União para legislar sobre minas e terra (NAZO; MUKAI, 2001). O Novo Código Civil, publicado em 1916, reprimiu o mau uso da propriedade, que era caracterizado como o dano que pudesse atingir a segurança, sossego e saúde de outrem. O código também considerou como ato ilícito a contaminação deliberada das águas, tema que ganhou legislação própria com o Código de Águas em 1934 (WAINER, 1993).

Posteriormente, as Constituições de 1934, 1937 e 1946 previram a competência da União para legislar sobre fauna e a caça, cabendo ao Estado legislar de forma suplementar. Em 1961, foi publicada a Lei 3.964, que dispôs sobre a proteção dos monumentos arqueológicos e pré-históricos (NAZO; MUKAI, 2001).

Em 1965, foi criado o Código Florestal Brasileiro, substituto do Código de 1934. Esta legislação disciplinou as atividades que envolviam os recursos florestais com destaque à declaração de bem pertencente à toda população, criando áreas de proteção da biodiversidade. O Código inovou ao dispor que tanto florestas e demais formas de vegetação de preservação permanente, entre elas aquelas situadas ao longo dos rios ou de outro curso de água, restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues. A referia Lei foi revogada, sendo instituída em seu lugar a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que estabeleceu o Novo Código Florestal, permeado de medidas questionáveis do ponto de vista da preservação

ambiental, como a supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e restingas quando diante da presença do interesse e utilidade pública.

Ainda em 1965, a Lei 4.717 criou a Ação Popular e em 1985, a Lei 7.347 criou a Ação Civil Pública, que comportam instrumentos processuais e importantes avanços no contexto jurídico protecionista do meio ambiente, por proporcionarem junto ao judiciário a tutela ambiental. Em 1980, a Lei 6.803, estabeleceu as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, dispondo ainda sobre o Estudo de Impacto Ambiental.

Em 1981, um importante marco se deu com a publicação Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), através da Lei 6.938. Nela foi delineada toda a sistematização da política ambiental, seus objetivos, princípios, diretrizes e instrumentos, como o estabelecimento de padrões de qualidade, o zoneamento ambiental, o estudo de impacto ambiental, entre outros, sendo recepcionada em 1988, pela CF/88, que traz em seu corpo um importante capítulo dedicado ao Meio Ambiente, além de vários artigos, que juntos dispõem sobre direitos e garantias ao meio ambiente sadio e equilibrado para as gerações presentes e futuras.

A Lei da PNMA, em seu artigo 3º, I, conceitua meio ambiente como "o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas". No entanto, o conceito de meio ambiente não se atém às convenções legais e não se limita à descrição realizada pela legislação, pois além do conjunto de elementos físicos, químicos e biológicos, formadores das condições bióticas e abióticas que propiciam a existência de vida, o conceito também envolve as interações entre os seres vivos, que contribuem para que o ser humano seja moldado também pelas circunstâncias físicas, culturais e socioeconômicas, desenvolvendo sua identidade (RABBANI, 2016).

A Carta Magna de 1988 é considerada o auge das disposições legislativas em matéria ambiental, por proporcionar através de normas e princípios, uma conscientização política, social e econômica do uso adequado dos recursos ambientais. Ela lança sobre o Estado e sociedade um novo paradigma a ser alcançado, ao promover a preservação e conservação ambiental, gerir deveres e obrigações, estabelecer o controle de ações que possam causar dano, bem como a responsabilização do indivíduo que der causa, autorizando ainda medidas punitivas (BORGES et al., 2009).

Outras leis que tutelam o meio ambiente foram publicadas após 1988, como a Lei de Crimes Ambientais (Lei n° 9.985 de 2000), a Lei n° 9.433 de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), a Lei n° 9.984 de 2000, que cria a Agência Nacional das Águas (ANA) e a Lei 12.651 de 2012, que instituiu o Novo Código Florestal Brasileiro e revogou o Código Florestal de 1965 e vários decretos regulamentadores, conforme já citado.

Não há dúvidas se houve uma evolução no entendimento sobre a necessidade de proteção do meio ambiente e que isso se reflete em vários dispositivos legais. No entanto, também é perceptível que grande parte das leis inseridas no ordenamento jurídico é mais uma tentativa de atender às pressões internacionais do que propriamente uma evolução da conscientização ambiental. A legislação prevê multas, embargos, autoriza o Poder Público a promover ações judicias no intuito de também coibir atos lesivos ao meio ambiente. No entanto, é o próprio Poder Público que prevê anistias para condenados por desmatamento de áreas sem o devido licenciamento. Assim, em tempos de preservação e de reconhecimento dos recursos naturais como limitados, permanece o paradoxo entre a existência do meio ambiente equilibrado e a predominante exploração econômica danosa, que encontra espaço nas brechas da legislação e na ineficiência do Estado em seu dever de preservar e defender o meio ambiente.

Neste contexto em que há desencontros na forma de agir do Estado e da coletividade diante dos recursos ambientais, a Ação Civil Pública (ACP) encontra-se entre os diplomas legislativos, que no presente estudo será ressaltado de forma pormenorizada. Ela é prevista no art. 129, III, da CF/88 como uma das funções institucionais do Ministério Público (MP) "promover o inquérito civil e Ação Civil Pública". Ela é um instrumento processual com objetivo de proteger os interesses difusos – caracterizados como de pessoas indeterminadas e coletivos - pessoas determinadas ou determináveis, entendida aqui como de interesse geral (MARINELA, 2019). Além da proteção ao meio ambiente, convém citar, embora não seja objeto desse estudo, a atuação da ACP como instrumento de proteção de direitos como o do consumidor, conforme alteração legislativa provocada pela Lei 8.078 de 1990; atuação em casos de infração à ordem econômica, conforme Lei 8.884 de 1994; e, ordem urbanística, com previsão na Lei 10.257 de 2001 que disciplina o Estatuto das Cidades (PIETRO, 2019).

Além do Ministério Público, possui legitimidade ativa, ou seja, a capacidade para figurar como autor da ação, a Defensoria Pública a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; a autarquia, a empresa pública, a fundação ou a sociedade de economia mista e a

associação que, concomitantemente: a) esteja constituída há pelo menos 1 ano nos termos da lei civil e b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre-concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico. Atribui-se ainda legitimidade às associações que tenham como finalidade institucional a proteção ao patrimônio público e social, conforme dispõe a Lei n.13.004/2014.

Assim, a ACP é uma ação judicial, que visa a apuração da responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente, aos bens que se agregam valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, conforme previsão no art. 14, §1º, da Lei 6.938/1981 e todo aquele que provoca um dano ou gera o risco de cometê-lo ou ainda concorre para sua existência possui legitimidade passiva, ou seja, capacidade para figurar como Réu na ação, seja pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado (MARINELA, 2019).

Após a instrumentalização do processo compreendida na apresentação dos pedidos do autor, defesa do réu, bem como a produção de provas por ambos, o processo que segue o rito ordinário disciplinado pelo Novo Código de Processo Civil, instituído pela Lei 10.406 de 2002, segue concluso para prolação de sentença, que por sua vez poderá impor condenação pecuniária, determinar uma obrigação de fazer ou não fazer, constituir ou desconstituir direitos, anular atos lesivos, além de determinar o pagamento de indenização por danos morais e ainda declarar a improcedência da ação diante da insuficiência de provas. Para o caso de descumprimento da obrigação de fazer ou não fazer, o juiz poderá determinar na decisão de mérito a aplicação de multa diária, que tem por objetivo coagir o condenado a cumprir a obrigação (SIRVINSKAS, 2018). Após a decisão que põe fim ao processo, este seguirá para execução das determinações judiciais ou poderá ser objeto de recurso para os Tribunais, onde será rediscutida a matéria ou aspectos processuais (PIETRO, 2019) situação que, na maioria das ocorrências, implica a suspensão dos efeitos imediatos da sentença.

O estudo da ACP e a análise das sentenças nos processos são elementos fundamentais da presente pesquisa, que busca compreender qual o padrão estabelecido pelo conjunto de ações, se de fato este instrumento processual alcança o seu objetivo de proteger o meio ambiente; se os responsáveis pelos danos são punidos; quais os elementos positivos e negativos observáveis, fruto da ACP e como características determinadas pelo tempo de tramitação da ação, condenação pecuniária, estabelecimento de danos morais e ainda a

homologação de acordos se relacionam com a eficácia da ação no contexto da Zona Costeira do município de Porto Seguro.

Diante da necessidade de individualização das condutas praticadas pelos sujeitos arrolados nas ações, no intuito de identificar a responsabilidade dos agentes causadores de dano e para compreensão do processo e das sentenças no âmbito as ACPs é necessário o estudo detalhado do sistema de competências proposto pela CF/88, o que se passa fazer a seguir.

1.2 Competência ambiental

O estudo da competência ambiental é um pressuposto importante para definir os limites e termos da responsabilidade, bem como configurar a atuação do Município e das barracas de praia em Porto Seguro. Cabe ao Estado, como ente que detém o poder de controlar e intervir nas atividades lesivas ao meio ambiente, promover as ações necessárias para defesa dos recursos ambientais. No entanto, para que não coexista diferentes condutas da União, Estado e Município, sobrepondo umas sobre as outras, a CF/88 estabelece a distribuição de competências, segundo a predominância de interesse de cada ente, com fundamento no próprio pacto federativo ratificado pela Carta Magna.

Nesse sentido, cabe ressaltar o que a CF/88 dispõe em seu artigo 1º: "a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal". Juntos, os entes públicos formam a organização político-administrativa da república brasileira, onde os Poderes da União, Legislativo, Executivo e Judiciário, são independentes e harmônicos entre si, conforme disposto no artigo 2º.

A expressão "República Federativa do Brasil" é a junção da forma de Estado – Federação, com a forma governo – república. Ambos estão constituídos e fundamentados no Estado Democrático de Direito, que por sua vez é uma auto declaração, de que o Estado Federado adotou os valores intrínsecos à democracia, fundamentados na soberania popular (SILVA, 2016). O modelo de federalismo aplicado no Brasil foi importado dos Estados Unidos para a ciência política nacional com a proclamação da República em 1891, consolidando-se nas Constituições seguintes e inovando em 1988, ao incluir entre os entes federativos, os Municípios (MUKAI, 1991).

O Estado federal implica numa forma de descentralização na organização estatal, na qual os poderes são distribuídos entre os componentes que o formam, coexistindo de forma harmônica, permitindo o equilíbrio entre autonomia e interdependência de cada um dos seus membros (EVANGELISTA, 2004). Trata-se de uma aliança, um pacto, entre os quais vigora a separação de poderes legislativo, executivo e judiciário e ainda a separação entre governo federal, estadual e municipal, sendo esta última uma inovação brasileira, visando conciliar esforços, através da cooperação entre os entes (SOUZA, 2005).

Para alcançar a harmonia e interdependência necessária, aos entes federativos são atribuídas competências pela Constituição Federal, cuja regra de distribuição se fundamenta no princípio da predominância do interesse (BELTRÃO, 2003), em outros conceitos como normas gerais e interesses locais (BIM, 2015). De acordo com o princípio citado, recaem sobre a União, as matérias relacionadas ao interesse nacional; aos Estados-membros, recaem os interesses estaduais, atribuídos de forma regionalizada; ao passo que aos Municípios recaem os interesses predominantemente locais, conforme orienta os preceitos constitucionais estabelecidos (SILVA, 2016; BIM; FARIAS, 2015).

Uma vez que a CF/88 é o resultado do compromisso que promove um sistema de cooperação político-econômica entre União, Estados-membros e Municípios (SOUZA, 1998), ela concede a cada membro autonomia administrativa, capacidade de auto-organização e autogoverno, respeitando o equilíbrio que ocorre através da repartição de competências, conferindo a cada ente um limite de atuação (FARIAS, 2007). Portanto, a estrutura da organização política-administrativa derivada do federalismo é o que propicia a distribuição de competências (PORTELLA; TEIXEIRA, 2016), e ela ocorre nos planos horizontal e vertical (LOUREIRO FILHO, 2016).

No plano horizontal, ocorre a enumeração de responsabilidades pela CF/88, ou seja, as atribuições são específicas para cada ente, podendo este legislar e atuar em toda a sua extensão. Neste ponto, as competências se organizam em comuns ou privativas (FERRAZ JÚNIOR, 1995). Não há hierarquia e nem concorrência entre os entes nesta modalidade, pois o texto Constitucional determina previamente a matéria, sobre a qual o Poder Público responsável deverá exercer sua competência em todo o limite de seu território (MUKAI, 1991). Em matéria ambiental, a competência comum ou administrativa se enquadra como a capacidade que o Poder Executivo tem de zelar pelo meio ambiente através de atos de gestão

(SILVA, 2003), sendo igualmente exercida por cada ente da federação, dentro dos limites do seu território (BELTRÃO, 2003).

A competência comum se define pela capacidade que o Poder Executivo tem de se autogerir, executar políticas públicas, gerenciar recursos e fazer uso do poder de polícia (FARIAS, 2007). O poder de polícia é compreendido na atividade da administração pública que limita e disciplina as ações, regulando os limites de liberdade, a prática de determinados atos, a predominância do interesse público sobre o privado em matéria de segurança, higiene, ordem, costumes, interferindo na produção e no exercício de atividades econômicas que dependem de concessão ou autorização do Poder Público, além de garantir a tranquilidade pública, o respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos, nos termos do art. 78, do Código Tributário Nacional.

Quanto às atribuições destinadas aos entes federativos, a competência comum é estabelecida nos termos do artigo 23, da CF/88, que determina à União, Estados, Distrito Federal e Municípios o dever comum de zelar pela proteção do meio ambiente e conservação dos recursos ambientais, atuando todos os entes, dentro dos limites do seu território, sem que haja sobreposição de interesses (GUERRA, 2011).

Nos incisos do art. 23, da Carta Magna, há um rol de ações, cuja responsabilidade recai sobre o Poder Executivo dos entes federativos, onde cada ente deve atuar de acordo com sua forma de organização administrativa (MACHADO, 1996). O parágrafo único desse artigo determina que Lei Complementar federal fixará normas de cooperação entre os entes federativos, com o objetivo de evitar a sobreposição de gestão e propiciar uma harmonização entre os níveis federal, estadual e municipal (GRECO, 1993).

Em matéria ambiental, os atos de gestão compreendem o combate à poluição, a proteção e a preservação dos recursos naturais (BELTRÃO, 2003), com destaque para proteção de florestas, fauna, flora, recursos hídricos, paisagens naturais, sítios arqueológicos e ainda projetos habitacionais (SCHMITT; SCARDUA, 2015). Para a União, ainda na esfera horizontal, há a competência exclusiva, compreendida como aquela que não pode ser objeto de delegação a outro ente, com previsão dos termos no artigo 21 da CF/88 (OLIVEIRA, 2012).

No plano vertical, a competência distribuída entre os entes federativos é de natureza legislativa e versa sobre a capacidade que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios têm

para legislarem sobre a mesma matéria (GRECO, 1993). Em se tratando de matéria ambiental, é a capacidade que o Poder Legislativo tem para criar leis que regulam as ações humanas sobre meio ambiente (SILVA, 2003) e podem ser classificadas como concorrente, suplementar, reservada, privativa e exclusiva (FARIAS, 2007).

Diante da distribuição de competências de caráter legislativo, a União possui o condão de editar normas gerais, conforme § 1º do art. 24. As normas gerais se aplicam à uma diversidade de destinatários não fazendo qualquer diferenciação entre eles. Elas também prescrevem princípios e estabelecem diretrizes de âmbito nacional. Além desta, há as normas particulares, que se destinam a um grupo específico de indivíduos e por fim as normas individuais que se aplicam a um único ser (FERRAZ JÚNIOR, 1995) Na ausência de normas gerais, os entes estaduais e distritais poderão exercer sua capacidade legislativa plena, segundo disposto no art. 24, §3º, no intuito de atender as suas peculiaridades regionais (FARIAS, 2007).

Assim, na competência concorrente tanto União, Estados, como o Distrito Federal podem legislar sobre a mesma matéria, ou seja, podem editar leis e atos normativos que versam sobre o meio ambiente, no entanto, essa competência estadual e distrital somente será aplicada nos casos em que a União se mantiver omissa, diante da criação de normas gerais, conforme indica o artigo 24, caput, da CF/88 (MACHADO, 2019). Entre as matérias elencadas pelo artigo, encontram-se o direito urbanístico, recursos ambientais como floresta, fauna, flora, meios de preservação da biodiversidade, caça, pesca, controle de poluição, patrimônio histórico, turístico, paisagístico e ainda sobre responsabilidade por danos causados ao meio ambiente (SCHMITT; SCARDUA, 2015)

O §2º, do art. 24 da CF/88, dispõe sobre a competência suplementar, ao estabelecer que as normas gerais editadas pela União, não excluem a capacidade do Estado e do Distrito Federal de suplementarem a norma. Por sua vez, aos Municípios cabe o mesmo comando de suplementar a norma federal e estadual, conforme art. 30, II, da CF/88. A suplementação é capacidade que os entes possuem de complementar norma federal e estadual. Ela pressupõe a existência de legislação e condiciona-se à necessidade de aperfeiçoamento da norma, face às lacunas existentes na mesma (MACHADO, 2019). Portanto, ao existir lacunas na legislação proposta pela União, poderão os Estados, DF e Municípios suprimirem a deficiência normativa, editando normas que atendam as peculiaridades regionais e locais, a fim de satisfazer suas necessidades específicas (MAGALHÃES, 2003).

Assim, a competência concorrente se diferencia da competência suplementar. Enquanto a primeira se trata da capacidade da União, Estados e DF legislarem sobre a mesma matéria, sendo que cabe à União legislar sobre normas gerais, na segunda, por sua vez, cabe aos Estados, DF e Municípios a complementação da norma geral editada pela União. A concorrência pressupõe que diante da inexistência de norma geral editada pela União, possibilitam-se aos demais entes a criação de leis que atendam a seus interesses nos limites do seu território, adstrito, portanto, somente a atos legislativos dos Estados e Distrito Federal uma vez que a Constituição Federal não atribuiu tal competência aos Municípios (FARIAS, 2007). Já a suplementação pressupõe a existência de uma norma geral editada pela União, que necessita de aperfeiçoamento, face a existência de lacuna frente à realidade regional e local, podendo ser editadas pelos Municípios, conforme inciso II, do art. 30 da CF/88 (FERRAZ JÚNIOR, 1995).

A competência privativa, por sua vez, é aquela atribuída ao ente por questões estratégicas, contudo, pode ser objeto de delegação (OLIVEIRA, 2012). Nos termos do art. 22, da CF/88, parágrafo único, a matéria ambiental elencada pode ser delegada aos Estados mediante Lei Complementar. Enquadra-se nesta modalidade a competência atribuída à União, nos termos dos incisos IV, XII, XIV, XXVI, ao dispor que lhe cabe privativamente legislar sobre águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão, jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia, populações indígenas e atividades nucleares de qualquer natureza.

A competência exclusiva também foi atribuída ao Município pela CF/88 nos termos do artigo 30, inciso I, uma vez que, a matéria ambiental de cunho predominantemente local não pode ser realizada por outro ente. Já o inciso II, atribui ao municipal a capacidade de suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Embora não possa legislar de forma plena, pois a competência concorrente foi atribuída somente à União, Estados e Distrito Federal, ao Município foi concedido importante papel dentro da repartição de competências, sendo-lhe permitido atuar de forma ativa preenchendo as lacunas legislativas, aperfeiçoando a norma nos limites do seu território (MAGALHÃES, 2003).

Por fim, a competência residual ou remanescente, por sua vez, cabe aos Estados e ao DF, sendo-lhes reservadas as competências que não estejam vedadas pela Constituição, conforme artigo 25, §1º, podendo legislar naquilo que não foi vetado (FARIAS, 2007). O texto constitucional relaciona no artigo 22 a matéria privativa da União e no artigo 30 a

matéria exclusiva dos Municípios, estabelecendo-se assim a competência dos Estados naquilo que não for objeto de atuação de outro ente (MUKAI, 1991). Em outras palavras, cabe-lhe atuar quando a matéria não versar sobre competência já atribuída à União e ao Município.

A distribuição de competências desenhada pela CF/88 estatui de antemão um sistema de cooperação entre os entes federativos. Há uma sincronia de ações com objetivo claro de não permitir que os recursos ambientais sofram dano, sem que o Estado, em cada uma de suas esferas, possa intervir. Essas atribuições fundamentam o próprio artigo 225, *caput*, ao determinar que "impõe-se ao Poder Público o dever de defender e preservar o meio ambiente", devendo cada ente fazê-lo conforme lhe fora atribuído, mas em um nítido sistema de cooperação.

A competência comum dos Entes Federativos envolve predominantemente atos de gestão dos recursos ambientais e principalmente a atuação dos órgãos públicos através do poder de polícia. Entre as formas de intervenção e controle do meio ambiente pelo Estado, encontra-se o licenciamento de atividades potencialmente poluidoras. O art. 23 da CF/88 dispõe, em seu parágrafo único, que Lei Complementar (LC) fixaria normas de cooperação entre os entes federativos quanto à competência comum para proteção do meio ambiente. A referida LC foi publicada em 2011 e regulamenta os termos de cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios quanto aos atos de gestão e por consequência a aplicação do poder de polícia ambiental, com objetivo de evitar a sobreposição de ações e atuações desordenadas e ineficientes do Poder Público (BEZERRA; GOMES, 2017).

Um dos maiores conflitos existentes até a publicação da LC 140 tratava-se sobre o licenciamento ambiental. Ao cumprir os procedimentos requeridos por um determinando ente, aquele que buscava o licenciamento encontrava em seguida empecilhos impostos por outro ente, o que gerava constante insegurança jurídica sobre os seus termos ou sobre qual ente seria realmente competente para licenciar (GUERRA, 2013).

A LC 140/2011 nasce no mundo jurídico com intuito de esclarecer as dúvidas fomentadas desde a promulgação da CF/88. O legislador, logo no artigo 2º, traz o conceito de licenciamento e ainda sobre as formas de atuação do Poder Público. No inciso I, conceitua licenciamento como procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos que utilizam os recursos ambientais e são potencialmente poluidores podendo causar degradação ambiental. Nos incisos II e III, conceitua a atuação do Poder

Público e norteia como se dará a cooperação dos entes federativos, indicando a forma supletiva, descrita como aquela que substitui o ente federativo originalmente detentor das atribuições por delegação (mediante lei), e ainda a subsidiária, descrita como aquela desenvolvida por um ente com o propósito de auxiliar o ente detentor da competência originária, quando solicitado por este.

Assim, os conflitos de competência sobre a atuação dos Entes Federativos principalmente na atuação do poder de polícia ambiental, passam a ser elucidados. No artigo 17, da LC 140, o legislador determina que compete ao órgão licenciador o dever de instaurar o auto de infração e instaurar o processo administrativo, ou seja, o licenciamento será realizado por único ente federativo e caberá a esse o dever originário de fiscalizar (GUERRA, 2011). Há, portanto, uma vinculação entre licenciar e fiscalizar, ligação plenamente justificável, uma vez que órgão licenciador é aquele que melhor poderá averiguar a dinâmica da atividade a ser desempenhada, além de evitar a atuação desnecessária de vários órgãos (BEZERRA; GOMES, 2017).

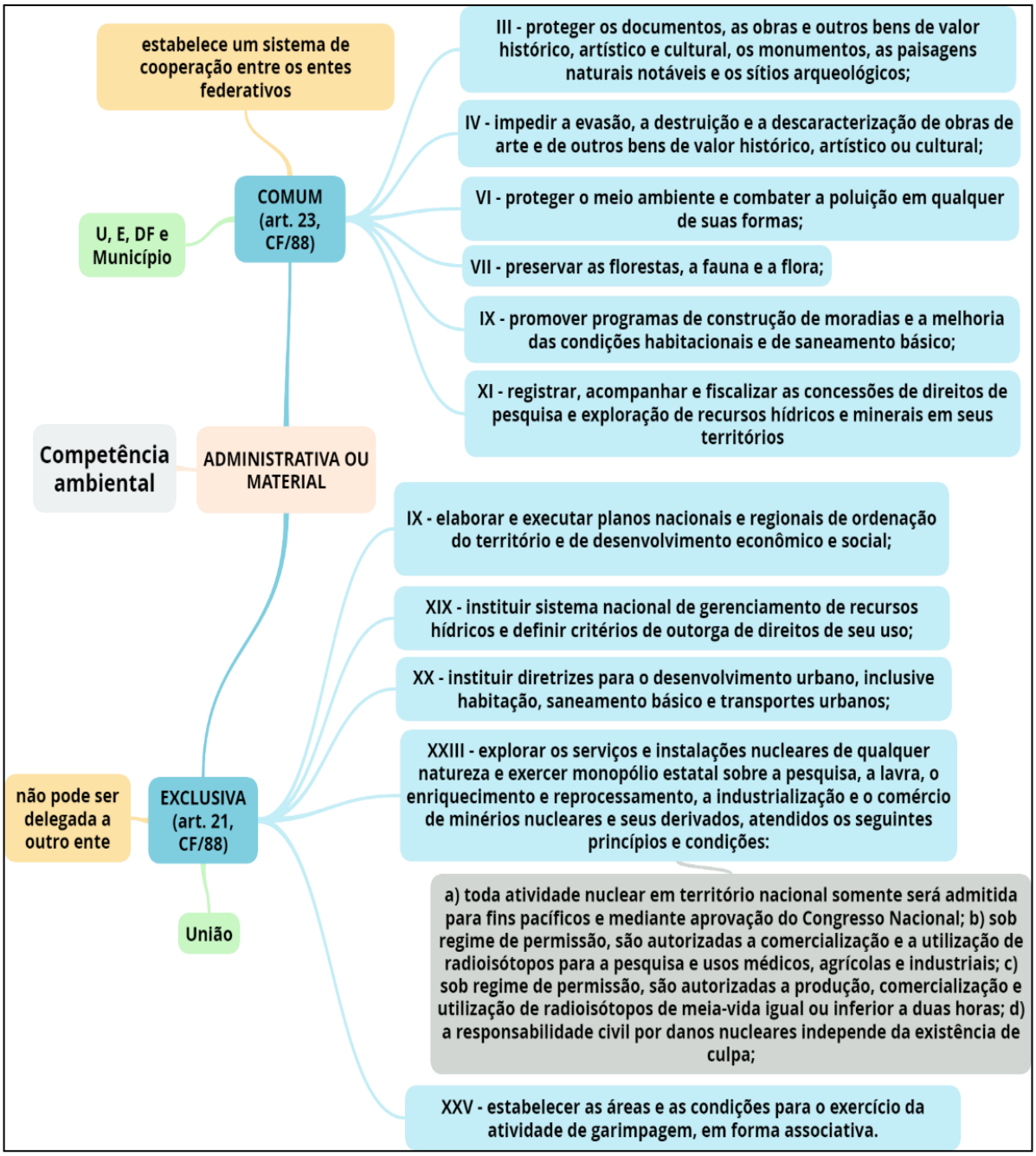
Nesse viés, tem-se um ente que possui competência originária para praticar o ato administrativo. No entanto, esse ente poderá conceder a outro de forma supletiva, mediante delegação instituída por lei, a competência para praticar esse ato privativo. Poderá ainda solicitar auxílio a outro ente federativo, que exercerá a competência de forma subsidiária, formando-se então o sistema de cooperação ora idealizado pela CF/88.

A LC 140, portanto, ratifica a competência de cada ente e reestabelece a segurança jurídica do mesmo. A atuação conjunta dos entes federativos na proteção do meio ambiente é reforçada através da ação supletiva e subsidiaria, o que se pode inclusive inferir pela legislação complementar, no §2º do artigo 17, que diante da omissão do órgão público que possui competência originária ou de eminente dano ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato tem o dever de agir e tomar as medidas necessárias par evitar o dano ambiental (GUERRA, 2013).

A seguir, as Figuras 1 e 2, constituem um mapa cognitivo com intuito de sintetizar o sistema de distribuição de competências, estabelecido pela CF/88. Embora, seja numa singela tentativa da autora de esquematizar o disposto no texto constitucional, no caso concreto os conflitos de competências e sobreposição de interesses não são simples e abarrotam o

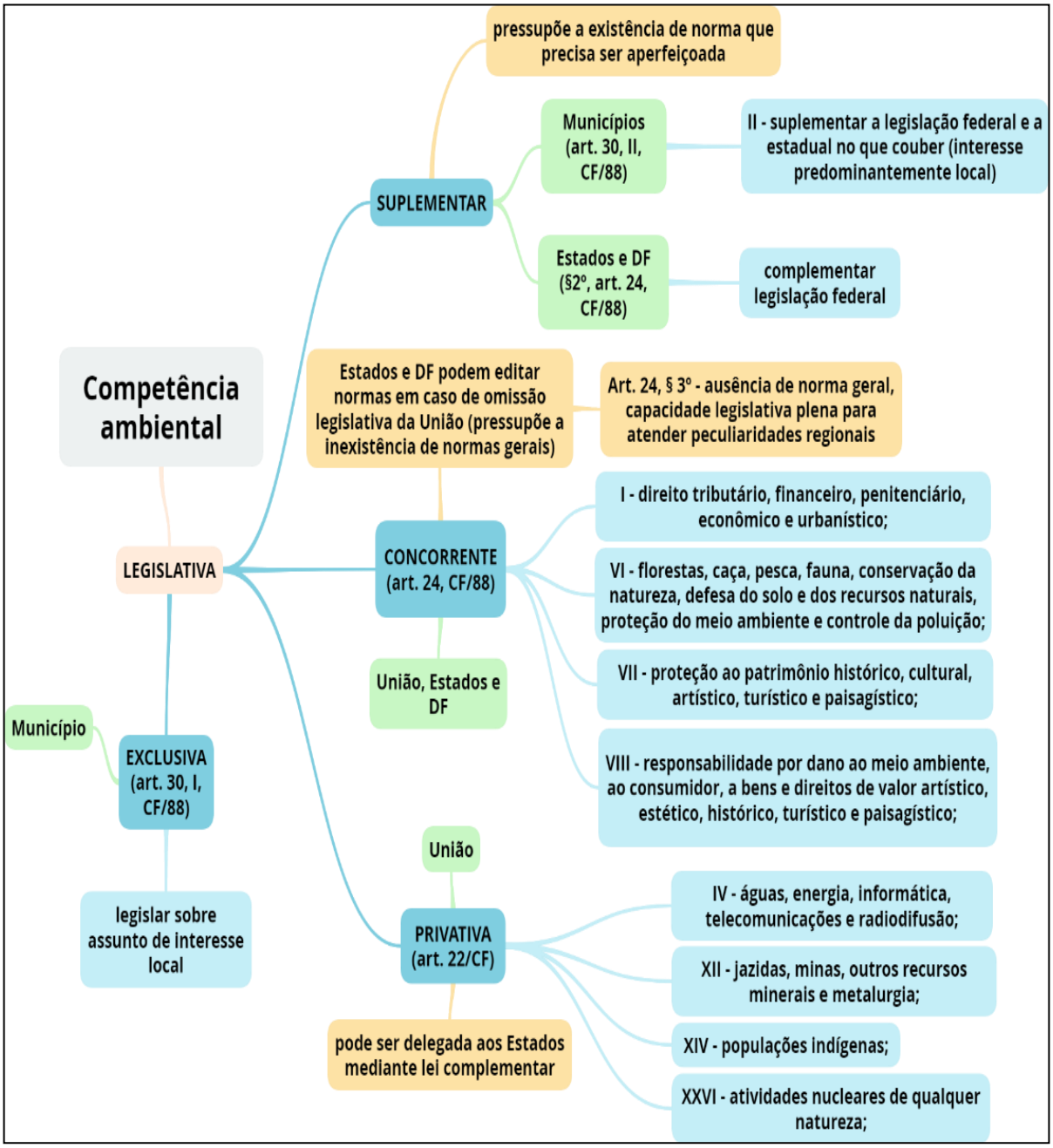
judiciário de ações, caracterizando o sistema adotado pela CF/88 como de difícil compreensão, sendo necessário constante estudo sobre o tema.

Figura 1- Representação do sistema de distribuição de competência comum ambiental de acordo com a Constituição Federal do Brasil de 1988



Fonte: elaborado pela autora

Figura 2- Representação do sistema de competência ambiental legislativa, de acordo com a Constituição Federal do Brasil de 1988



Fonte: elaborado pela autora (2018).

Apesar da dificuldade na compreensão da distribuição de competência pela CF/88, esta representa um grande avanço em termos gerais, especialmente quando se refere à proteção ambiental, uma vez que permite a atuação do Poder Público através dos Três Poderes em cada um dos entes federativos. A Carta Magna brasileira é inovadora ao instituir um sistema de cooperação, que concede ao Município competência equivalente àquelas concedidas aos demais entes, de forma que possa atender plenamente as necessidades

predominantemente locais. Assim, tanto União, Estado, DF e Município tem o dever de gerir, administrar, legislar e promover a defesa e proteção do meio ambiente, nos limites do seu território.

Embora o sistema de cooperação tenha o intuito de evitar sobreposição de competências, nem sempre este objetivo é alcançado. No Estado brasileiro, os constantes conflitos, demonstram a existência de uma linha tênue entre os deveres da União e do Município diante da fiscalização e proteção dos recursos ambientais existentes em determinadas áreas, exemplo claro é o conflito existente nas Zonas Costeiras (objeto de estudo do próximo capítulo), onde se encontra território municipal e federal, além da possibilidade de legislação e gestão estadual incidindo no mesmo território.

Apesar dos conflitos, a distribuição de competências em matéria ambiental proporciona que a responsabilidade sobre os recursos ambientais seja compartilhada entre os entes que compõem o Poder Público, não podendo diante de um dano ou potencial risco de dano, omitir-se sob a escusa de que a competência para atuar em determinado caso pertence a terceiro, sob pena de ser responsabilizado. Essa perspectiva da relação entre competência e as consequências danosas dos atos de gestão praticados pelos entes federativos ou a ausência de atuação será analisada a seguir.

1.3 Responsabilidade civil ambiental

A CF/88 dedica o capítulo VI exclusivamente para tratar sobre o Meio Ambiente, estabelecendo-o como bem de uso comum, essencial à vida, sendo, portanto, um direito fundamental do indivíduo, nos termos do art. 225. Além do Capítulo VI, a Carta Magna garante a proteção ambiental em outros dispositivos, como o art. 5º, XXIII, que juntamente com o art. 186 dispõem sobre a função social da propriedade; o art. 23, III, VI e VII que dispõem sobre a competência comum da União, Estado e Município para proteger os bens de valor histórico, artístico e cultural, bem como monumentos, paisagens naturais e sítios arqueológicos, combatendo ainda a poluição e preservando florestas, a fauna e a flora; o art. 170, VI da CF/88, que dispõe sobre o desenvolvimento da ordem econômica compatível com a política de proteção ambiental; o art. 174, § 3º, que estabelece a atividade garimpeira levando-se em conta a proteção ambiental.

Para que as garantias enumeradas nos artigos citados alcancem o bem a ser protegido, impõe-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defender o meio ambiente e preservá-lo, conforme dispõe o *caput* do art. 225, CF/88. Preservar remete ao ideal de manter e conservar, já defender, remete à ideia que, estando diante de risco ou dano, é dever do Estado e da sociedade tomar as providências necessárias para fazê-lo cessar (JAPIASSU, 2017). Assim, o direito de usufruir corresponde ao dever de preservar para as presentes e futuras gerações, sendo que qualquer conduta lesiva; submeterá os sujeitos causadores do dano às sanções penais, administrativas e civis, conforme § 3º do art. 225, CF/88, sistematizando assim, a responsabilidade ambiental.

Para garantir a tutela do meio ambiente, o Estado deve atuar de formas diversas na figura dos três poderes. Cada um nos limites de sua competência. O Legislativo cria normas abstratas que regulam a interação ser humano e meio ambiente. O poder Executivo tem a responsabilidade de aplicar a legislação no campo concreto, zelando pela fiscalização da mesma, praticando atos de gestão, sendo até mesmo punido se sua conduta ativa ou omissa causar dano ambiental. Por fim, o Judiciário, quando diante de infrações e crimes ambientais, analisa o caso concreto, real, punindo aqueles que descumpriram a legislação, seja aquele que tinha o dever de fiscalizar e não o fez ou o sujeito direto (público ou particular) causador do dano (SOUZA; HARTMANN; SILVEIRA, 2015).

Além da atuação do Estado, a legislação constitucional ainda dispõe sobre a responsabilidade no contexto privado, não eximindo o dever de preservar e zelar pelo meio ambiente, das pessoas físicas ou jurídicas de direito privado. Assim toda a sociedade tem o dever de tutela e ela mesma é o titular dos direitos que devem ser garantidos, recaindo sobre o sujeito público ou privado, o ônus pelo dano ou risco ambiental que der causa (CORREIA; DIAS, 2017).

Apurar a conduta do sujeito poluidor, o dano causado, as penalidades impostas e o dever de ressarcimento são temas tratados pelo instituto da responsabilidade ambiental. O art. 225, §3, da CF/88, estabelece a tríplice responsabilidade, ao dispor que "as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados."

O dano ambiental é toda lesão, violência, agressão aos recursos ambientais, causados por atividades potencialmente poluidoras, ou ainda condutas omissivas que geram ou concorrem para o dano, praticado por pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, em contexto econômico ou não (SIRVINSKAS, 2018). Da existência do dano ou da ameaça de sua existência, nasce a imposição de repará-lo, recuperando ou recompondo o bem em sua condição original. Assim, diante de uma ação ou omissão que causa uma lesão, nasce o dever de reparar quando for possível, através de uma obrigação de fazer ou não fazer, retornando o "objeto" ao *status quo,* cumulativamente ou não, o sujeito será obrigado a efetuar uma indenização quando a reparação não for possível ou ainda quando a mesma não for suficiente (MORAES, 2014).

O Instituto da Responsabilidade Civil prevê a responsabilidade na modalidade subjetiva e objetiva. A responsabilidade subjetiva nasce no Direito baseada na culpa e para sua configuração é necessário a comprovação de que o sujeito causador do dano agiu com vontade deliberada de causar a lesão ou agiu com negligência, imprudência ou imperícia (MENEZES; COELHO; BUGARIM, 2011). Ela encontra-se expressa pelo art. 186 do Código Civil de 2002, ao determinar que, a ação ou omissão voluntária, que por negligência, imprudência ou imperícia, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito, ficando obrigado a repará-lo, nos termos do art. 927, do mesmo Código. Assim, há responsabilidade subjetiva, quando é necessário a existência e comprovação da culpa para responsabilização do indivíduo (STIVAL; CASTOR; FERNANDES, 2013).

Neste contexto é preciso identificar de forma clara a conduta, o nexo de causalidade, o dano e o sujeito que lhe deu causa (BENJAMIN, 1998). O sistema de responsabilidade por longas décadas beneficiou o causador do dano ao condicionar o "dever" de ressarcir fundamentado no conjunto probatório que define a presença ou não de culpa, consignando no dever ou não reparar (HIRONAKA, 2003). Nesse viés, a vítima deveria esforçar-se para produzir as provas que poderiam configurar a culpa do sujeito causador do dano, o que nem sempre era possível, impedindo a reparação.

Um novo entendimento sobre a natureza da responsabilidade nasce após a revolução industrial, diante da necessidade de amparar as vítimas diante de acidentes de trabalho (HENKES, 2009). O trabalhador encontrava-se muitas vezes em situação de hipossuficiência, à mercê dos riscos das atividades desempenhadas, exposto aos danos oriundos de acidentes de

trabalho. Assim, nesse contexto dos movimentos sociais, nasce a responsabilidade objetiva, baseada não culpa, mas no risco do negócio. Nela há uma obrigação legal de efetuar a reparação, de ressarcir o dano, independente de se o sujeito cometeu ato ilícito, não se admitindo que, se furte a repará-lo sob o argumento da culpa (HIRONAKA, 2003), ou seja, aquele que criou o risco deve ser responsabilizado objetivamente pelo dano, independentemente se agiu ou não com interesse de causar o dano.

A responsabilidade objetiva é adotada como exceção no Código Civil de 2002, sendo prevista no artigo 927, parágrafo único, e dispõe que "haverá obrigação de reparar o dano, independente de culpa, nos casos previstos em lei ou quando a atividade desenvolvida pelo sujeito do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem". No entanto, outros dispositivos legislativos já previam anteriormente a reponsabilidade objetiva, como o Decreto Lei nº 2.681/1912, que dispunha sobre os danos causados pelas estradas de ferro; a Lei da PNMA, no art. 14, §1º 6.938/1981 ao dispor que a reparação dos danos ocorrerá independente de culpa do sujeito poluidor; a Lei 8.078/1990 estabeleceu o Código de Defesa do Consumidor, que em seus artigos 12 e 14 dispõem, que o fabricante, o produtor, o fornecedor e outros que exercem atividades que podem causar risco ao consumidor, responderão pelos danos que derem causa, independentemente da existência de culpa. No texto constitucional, a CF/46 previu a responsabilidade objetiva e posteriormente a CF/88, ao dispor em seu art. 37, §6º que "pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviço público responderão pelos danos que seus agentes derem causa, assegurado direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa". O Código Civil de 2002, portanto, se atualiza à um fato já praticado na sociedade em virtude de outras legislações e pela própria jurisprudência.

A responsabilidade objetiva está ligada à compreensão do conceito de risco, que representa a imprevisibilidade da certificação científica sobre determinadas condutas e atividades, permanecendo uma sombra de insegurança produzida por essas relações jurídicas em relação ao dano provocado por diversos comportamentos (MOREIRA NETO, 2009). A sociedade de risco é, portanto, fruto das incertezas produzidas pelo modelo de produção causada pelo capitalismo, marcado pela revolução tecnológica, consumismo em massa e pelo desenvolvimento científico que atinge o meio ambiente através da poluição e esgotamento dos recursos ambientais causando danos e interferindo na qualidade da vida em comunidade (VIEIRA; REZENDE, 2015).

Para acompanhar as novas demandas que se projetam na sociedade e verificar possíveis cenários da atuação da responsabilidade civil objetiva em matéria ambiental é necessário um breve estudo das teorias aplicadas a este instituto, culminando naquela adotada para atender a crise enfrentada pelo uso indiscriminado dos recursos ambientais: Teoria do risco da atividade e teoria do risco integral.

A teoria risco da atividade surgiu na França, após a Revolução Industrial como uma tentativa de amparar aqueles que sofriam lesões decorrentes das atividades industriais, especialmente lesões ocasionadas em ambiente laboral. Entende-se que, ao desenvolver uma atividade econômica que vise lucro ou qualquer vantagem, o empresário ou "dono da obra" deve arcar com todos os encargos dela, suportando o ônus do negócio, independentemente da existência de culpa (HENKES, 2009).

Na vertente das relações de trabalho, a jurisprudência aponta que "a responsabilidade por acidente de trabalho prescinde de culpa nos caso em que a atividade exercida pelo obreiro implicar riscos à sua integridade física e moral, portanto, a responsabilidade pela atividade é do empregador, por tratar-se da teoria do risco criado" (TRT-7 – RO: 00012160920155070015, Relator: Francisco José Gomes da Silva, Data de Julgamento: 04/02/2019, Data da Publicação: 19/02/2019). De forma equivalente no direito civil e nas relações de consumo a demonstração de culpa do fornecedor é prescindível, pois aquele que desenvolve atividade econômica assume os riscos dela inerentes (TJ-SC-AC:03282705820148240023 Capital 0328270-58.2014.8.24.0023, Relator: Rubens Schulz, Data de Julgamento: 25/01/2018, Segunda Câmara de Direito Civil).

No entanto, pela teoria do risco da atividade, o sujeito causador do dano pode eximir-se da responsabilidade, quando estiver diante de eventos como a força maior (cortina de fatos como desastres naturais causados por terremotos, tempestades, tsunamis), a culpa exclusiva da vítima ou mesmo culpa de terceiros (BEDRAN; MAYER, 2013). Nestes casos há um rompimento entre a conduta do agente e o nexo de causalidade, ou seja, não se pode imputar sobre o agente a responsabilidade pelo dano.

Quando se trata das pessoas jurídicas de direito público, cumpre ressaltar que a relação do Estado com os administrados regula-se pelo princípio em que o interesse público predomina sobre o interesse privado. Diante dessa relação, a teoria que fundamenta a responsabilidade do Estado, é a teoria do rico administrativo. A partir desse contexto, aplica-

se a responsabilidade objetiva, quando o Estado é responsabilizado independentemente se aquele que agiu em seu nome o fez com culpa, sendo suficiente a existência do dano relacionada à ação praticada ou a omissão (KNOERR; VERONESSE, 2016). Regulamentada pelo art. 37, § 6º da CF/88, as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros. Basta existir a conduta do agente (que representa o Poder Público), omissiva ou comissiva (não importando se há ou não dolo ou culpa), nexo de causalidade e o dano para criar o dever de reparação.

A teoria do risco administrativo, em que se fundamenta a responsabilidade do Estado, aceita a aplicação das excludentes do nexo, não imputando sobre o Estado o dever de arcar com as consequências danosas da conduta de seus agentes, da mesma forma, aplicada nas relações civis pela teoria do risco da atividade. Nela a obrigação de reparar ou indenizar surge apenas do ato (lícito ou ilícito) que lesa o patrimônio do indivíduo. Assim, a partir do momento que atividade desempenhada pela Administração Pública é potencialmente causadora de uma lesão ao administrado, surge ao Estado o dever de indenizar, admitindo-se nesses casos as excludentes do nexo de causalidade como caso fortuito (origem desconhecida), força maior (ação da natureza) e culpa exclusiva da vítima, o que isentaria o Estado do dever de reparação (MELLO, 2012).

Embora adotada para as relações regulamentadas pelo Direito Civil, quando se trata da responsabilidade ambiental, a teoria do risco da atividade não abarca toda a necessidade de proteção e preservação do meio ambiente, pois ela permite que a vítima, ou seja, a coletividade arque com os custos de atividades lesivas diante da presença de qualquer das excludentes do nexo. Assim, na responsabilidade ambiental, adota-se a teoria do risco integral. Nela, aquele que dá origem ao risco compete reparar os danos que sobrevierem do seu empreendimento. No entanto, segundo esta teoria, não cabe ao sujeito causador da lesão ambiental arguir as excludentes do nexo de causalidade (caso fortuito, força maior, culpa exclusiva de terceiro ou culpa concorrente da vítima). Aqui basta apenas comprovar que a conduta do sujeito provocou um dano ou deu origem ao risco (BENJAMIN, 1998).

Nesta teoria se fundamenta o Direito Ambiental brasileiro, conforme vem reconhecendo a jurisprudência predominante do Superior Tribunal de Justiça (STJ), inclusive em sede de recursos repetitivos, reiterando que a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, não cabendo invocar o sujeito responsável

pelo dano ambiental, as excludentes de responsabilidade civil para afastar sua obrigação de indenizar (REsp 1.374.284 - MG 2012/0108265-7, Relator: Luis Felipe Salomão, Data de Julgamento: 27/08/2014, DJe: 05/09/2014). Tal posicionamento, portanto, é pacificado nos tribunais, no sentido de que, nos danos ambientais, incide a teoria do risco integral, advindo daí o caráter objetivo da responsabilidade, não se aplicando as excludentes, bastando a ocorrência de um prejuízo ao meio ambiente como consequência da ação ou omissão do responsável para que incida o dever de responsabilização (TJ-MG-AC: 10313130033647001 MG, Relator: Versiani Penna, Data de Julgamento: 08/11/2018, Data de Publicação: 14/11/2018).

Em acórdão do Agravo Regimental em Recurso Especial nº 273058 PR 2012/0268197-9, a Egrégia Corte também se pronunciou sobre a Responsabilidade do Estado por danos ambientais, também amparada na teoria do risco integral e da responsabilidade objetiva, fundamentada nos artigos 225, §3º, da CF/88 e na Lei nº 6.938 de 1981, ou seja, não se admite aqui as hipóteses excludentes, basta existir o risco do dano para que nasça o dever da responsabilidade (BEDRAN; MAYER, 2013), não se fazendo distinção, quando se trata de danos ambientais causados pelo Estado ou por agentes que o representam, por pessoas físicas e jurídicas de direito privado.

Neste contexto o instituto da responsabilidade civil ambiental é aplicado tanto para conduta do Poder Público, quanto da sociedade privada, sendo um instrumento de proteção ambiental capaz de intervir e controlar ações, com objetivo de cessar o dano, repará-lo, até mesmo evitar que aconteça, além de coibir a perpetuação da atividade lesiva (BENJAMIN, 1998). Assim, a responsabilidade civil aplicada diante do dano ou risco de dano ambiental é objetiva e aquele que causa o dano ambiental tem o dever de repará-lo integralmente, sendo ele pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental (MENEZES JÚNIOR et al., 2015).

A responsabilidade objetiva ambiental pressupõe que aquele que causar uma lesão ao ambiente deverá repará-lo juridicamente. Deverá reparar e/ou indenizar, não se levando em conta o tipo de atividade ou conduta que originou o dano, mas o bem que foi atingido (MACHADO, 2019). Para atender o seu propósito de reparação, a responsabilidade, além de ser aplicada na via administrativa, pode e deve ser aplicada judicialmente. Importante destacar

neste ponto, que a Lei da PNMA ratifica a atuação do Ministério Público como parte legítima para propor a ação de reponsabilidade civil, por danos causados ao meio ambiente.

Um dos instrumentos jurídicos, que atende este propósito de reparação é a Ação Civil Pública (ACP), regulamentada pelo art. 1, I da Lei 7.347 de 1985, que tem como um de seus objetivos apurar a responsabilidade pelos danos causados ao meio ambiente. A ação pode ser proposta contra o Estado e também em desfavor de particulares, que por ação ou omissão derem causa ou contribuírem para a existência do dano, sendo obrigados a repará-lo quando possível e ressarcir de forma pecuniária quando não for possível a reparação (REIS NETO; SILVA; ARAÚJO, 2016).

A ACP, como instrumento de proteção ao meio ambiente, tem capacidade de provocar a restauração dos bens e interesses ofendidos, trazer melhoria e restauração dos bens e interesses defendidos, além de alterar a política de exploração econômica desenfreada, influenciando no próprio planejamento em esfera local, regional e nacional (MACHADO, 2019). Representa uma ferramenta que zela pelos interesses das gerações presentes e futuras e pela manutenção de um ambiente ecologicamente equilibrado de uso racional e sustentável (LIGUORI; RIANI, 2016). Nesse viés, a responsabilidade civil ambiental, instrumentalizada pela ACP, incorpora duas funções: uma preventiva, que busca evitar que o dano aconteça e a função reparadora, que tenta reconstituir o ambiente para seu estado mais próximo ao original, quando possível, sem prejuízo do dever de indenizar pela degradação causada. Os princípios do poluidor-pagador, da prevenção e precaução fundamentam as funções destacadas e têm por objetivo impedir que o dano aconteça, além de fornecerem a base para aplicação da responsabilidade ambiental (MACHADO, 2019).

Assim, a Ação Civil Pública tem o condão de provocar a presença do Poder Judiciário diante dos conflitos ambientais, tornando-se imprescindível sua participação como meio de garantir o direito que todo o indivíduo tem, bem como a coletividade, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, preservando o seu uso e conservando-o para as gerações presentes e futuras. No entanto, os instrumentos processuais não devem ser vistos como a única solução para impedir os danos ambientais. As demandas processuais obedecem a ritos, que podem ser conduzidos de formas diversas, inferindo em diferentes resultados práticos, inclusive na responsabilização do Estado e por efeito ricochete, responsabilização da própria sociedade, que arcará com os custos da conduta comissiva ou omissiva do Poder Público, além do próprio dano ambiental.

A responsabilidade ambiental é um importante instituto jurídico, parte dos avanços legislativos, na medida em que reconhece o meio ambiente como direito fundamental, sem o qual não é possível a existência humana, punindo condutas danosas e estabelecendo condições para que o bem degradado seja reparado, quando for possível. Assim, o uso indiscriminado e abusivo dos recursos ambientais, torna-se objeto de controle do Estado, que atuará punindo os infratores, segundo o disposto na legislação.

O instituto da responsabilidade gera um controle coercitivo, que limita determinadas condutas, sob argumento da imposição de sanções. No entanto, seu campo de atuação se concentra de forma predominante após a ocorrência do dano ambiental, deixando a desejar quando se trata da prevenção do risco e da existência material do dano. Portanto, torna-se imperativo, que o Estado utilize outros instrumentos de proteção associados à responsabilidade ambiental, de forma a se implementar uma proteção eficiente que garanta a eficácia da norma jurídica.

1.4 O princípio do poluidor-pagador como fundamento da responsabilidade ambiental e da intervenção do Estado no Meio Ambiente

O princípio do poluidor-pagador fala diretamente com o sistema de responsabilidade ambiental instituído na legislação brasileira. Mais do que isso, ele se destaca por ser a própria base da responsabilidade ao determinar que o poluidor dever arcar economicamente com os danos da poluição que der causa, o que justifica a indicação do responsável e o seu dever de arcar com a indenização nas decisões administrativas ou judiciais referentes às lesões causadas aos recursos ambientais, como nos casos em ocorre na Orla no Município de Porto Seguro devido à exploração irregular de áreas reconhecidas como de proteção permanente, pelas barracas de praia, conforme verifica-se nas Ações Civis Públicas.

A proteção do meio ambiente faz parte do conjunto de valores fundamentais da nossa sociedade, pois resguarda não só a vida em todos os seus níveis, mas o próprio berço da existência, garantindo através da tutela protetiva as condições para a integralização dos seres vivos em constante equilíbrio (BENJAMIN, 1998). De forma explícita, a proteção ambiental também surge como princípio da ordem econômica no texto constitucional, em seu art. 170 ao dispor que seu “fundamento se encontra na valorização do trabalho e livre iniciativa, tendo

como objetivo o de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social", devendo ser observado a defesa do meio ambiente e o impacto ambiental que envolve os processos de produção e prestação de serviços.

No entanto, na seara econômica, não poucas vezes a proteção ambiental é suprimida pelo apego à produção e à facilidade do enriquecimento, comportamento que é incentivado pelo Poder Público, quando deixa de fiscalizar ou o faz de forma ineficiente, quando pela não aplicação das sanções civil, penal e administrativa, é mais lucrativo pagar para poluir do que prevenir, sistemática que contribui continuamente para degradação ambiental. Portanto, a responsabilidade civil em matéria ambiental, visa não apenas reparar o dano, mas também preveni-lo, sendo esse instituto uma barreira que atuará para fomentar o dever de agir de forma sustentável (BENJAMIN, 1998).

O dever de agir do Estado corresponde a utilização de instrumentos que impeçam o poluidor de causar o dano. Entre os instrumentos de proteção ambiental utilizados, encontra-se a Ação Civil Pública, utilizada, entretanto, para judicialização da questão ambiental, face à ineficiência da Administração Pública em garantir através de medidas executivas a proteção do meio ambiente, sendo necessária a constante atuação do Poder Judiciário, predominantemente, após a existência do dano, num lapso temporal indeterminado, devido aos procedimentos e fases processuais.

Conforme visto anteriormente, o dano ambiental é uma agressão, uma lesão causada ao meio ambiente. Dentro deste conceito, é importante ressaltar o artigo art. 2º, III, da Lei 6.938 de 1981, que traz o conceito legal de poluição, como a degradação da qualidade ambiental (a alteração adversa das características do meio ambiente) resultante de atividades que direta ou indiretamente a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos. A poluição, portanto, é um fato, é a prática de um ato que produz uma consequência lesiva ao meio ambiente, uma agressão aos recursos ambientais através da presença de substâncias, elementos, energia ou a combinação deles, em concentrações superiores ou inferiores ao estabelecido na legislação vigente (RABBANI, 2012b), e o poluidor é o sujeito que causa essa degradação, conforme dispõe o artigo 1º da Lei supra mencionada.

Nessa sistemática, compreende-se que a legislação deve definir o grau de poluição aceitável, principalmente quando se trata de atividades econômicas. As atividades humanas, com ou sem fins lucrativos sempre produzirão algum tipo de degradação ambiental. No entanto, é necessário equilibrar a balança da relação entre o crescimento econômico, a utilização dos recursos ambientais e a degradação do ambiente, prevenindo e reduzindo a poluição ambiental, promovendo dessa forma o desenvolvimento sustentável.

Para fins dessa pesquisa, destaca-se, como exemplo a importância da Zona Costeira, por possuir recursos socioeconômicos essenciais tanto para o desenvolvimento econômico quanto para a qualidade de vida da grande concentração populacional que vive nessa região, com reflexos em toda a costa do país. A complexidade dessa relação demanda pelo equilíbrio dos conflitos relacionados à região costeira, o que implica na necessidade de se promover a sustentabilidade dessas áreas juntamente com sua exploração econômica. No entanto, esse ideal é constantemente substituído por atuações invasivas que não levam em conta os aspectos preventivos previstos no ordenamento jurídico.

Diante desse contexto, torna-se necessário a utilização de instrumentos de intervenção que atuam antes da existência do dano, ou seja, na prevenção do mesmo, impondo sobre o agende poluidor uma condição que desestimule a provável conduta danosa. Esta premissa é a tradução do princípio do poluidor-pagador, que impõe sobre o sujeito poluidor, o dever de arcar com o ônus, com o custo das atividades que causam poluição aos recursos naturais (RABBANI, 2012b), criando condições que forcem o potencial agente poluidor a tomar medidas preventivas para evitar o dano.

O princípio do poluidor-pagador é o alicerce central do Direito Ambiental, que orienta a prevenção e a responsabilização pelos danos ambientais. Ele aponta para um novo caminho, em que além de impor sobre o agente poluidor o dever de arcar com as consequências de suas ações poluentes, internaliza os custos da degradação ambiental na atividade econômica desenvolvida por este, de forma que tais custos não sejam suportados pela sociedade, mas por aquele que produzi o dano (SOUZA, 2016). Ele passa por uma evolução no contexto nacional e internacional, ganha novas acepções e valores, atribuindo ao Estado a responsabilidade de garantir os direitos fundamentais, impedir e intervir nas atividades que causam dano ambiental, além de aumentar a responsabilidade do próprio poluidor que vê internalizado em suas despesas os custos da prevenção, controle e reparação dos danos advindos da poluição que der causa (RABBANI, 2017).

Nesta sistemática, atribui-se um valor ao meio ambiente (PIGOU, 1920). Tal valor deve ser incluído nos custos da atividade econômica, não para que o poluidor venha pagar para poluir, mas para que o custo da poluição lhe seja tão negativo que force o poluidor a adotar meios e tecnologias mais limpas, justamente para atender os parâmetros necessários para conservação ambiental.

Essa atribuição de valor ao meio ambiente é fruto de teorias econômicas que formam a base do princípio do poluidor pagador. Segundo tais teorias, as decisões daqueles que desenvolvem uma atividade econômica que causam impactos negativos, ou seja, danos ambientais, oneram o indivíduo ou a comunidade que não fizeram parte do processo de deliberação, sendo-lhes atribuído os custos sociais da produção e consumo de bens e serviços, não assumidos por aquele que desenvolve a atividade econômica. Uma vez que a poluição ambiental (acima dos padrões estabelecidos pela legislação) é resultado da atividade desenvolvida, que afeta terceiros e pode ser evitada ou ainda controlada, está presente os requisitos que formam a falha de mercado, custos sociais que devem ser quantificados e assumidos pelo sujeito poluidor e não pela sociedade (RABBANI, 2012a).

Assim, a defesa do meio ambiente pela ordem econômica se concretiza, ao ser priorizado o modelo sustentável para o desenvolvimento da cadeia produtiva através do uso de tecnologias mais limpas, reduzindo os riscos ambientais e ainda conscientizando o consumidor sobre a importância da conservação dos recursos naturais, incorporando à ordem econômica a função socioambiental.

Para alcançar o equilíbrio entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental, é necessária a intervenção do Estado através de todos os instrumentos permitidos. Entre eles as medidas preventivas e repressivas, que caracterizam os instrumentos de “comando-e-controle” ou instrumentos diretos (SOUZA, 2016). Entre os instrumentos de comando-e-controle, que atuam diretamente sobre os locais que emitem poluentes, encontram-se as licenças, que autorizam a instalação de projetos e execução de atividades que podem estar ou não associadas à apresentação de estudo de impacto ambiental, a depender da atividade que se pretende; o zoneamento que compreende na organização territorial, levando em conta a gestão do meio ambiente, ao indicar a posição mais adequada para o desenvolvimento de determinadas atividades; e ainda o controle de qualidade ambiental, que estabelece o nível de emissão de poluentes, os padrões tecnológicos e o desempenho utilizado nos processos de produção (FARIAS; DAMACENA, 2017).

O Estado também intervém por meio de instrumentos financeiros e econômicos, que compreendem os instrumentos indiretos de intervenção, com natureza positiva ou negativa (SOUZA, 2016). Os de natureza negativa são aqueles que aumentam a carga tributária para o agente poluidor, impondo-lhe aumento de custos pelo desenvolvimento da atividade poluente através dos tributos ambientais. Os de natureza positiva, por sua vez, são mecanismos de estímulo, caracterizados pelas ajudas, subvenções e benefícios fiscais, que proporcionam condições econômicas favoráveis para os agentes poluidores que optam por utilizar uma conduta menos gravosa ao meio ambiente, portanto, são incentivos à realização de condutas que contribuem para a preservação ambiental (RABBANI, 2018). Assim, através dos instrumentos indiretos, o poluidor poderá decidir ser tributado, o que poderia inviabilizar sua atividade econômica ou buscar meios que reduzam a poluição e a degradação ambiental, como o uso de tecnologias mais limpas.

Os instrumentos financeiros alcançam uma eficácia significativa na proteção ambiental, pois permitem que o poluidor decida se quer manter os meios de poluição ou se deseja diminuir sua ação antrópica e reduzir os gastos. Essas opções são materializadas através da tributação ambiental, com função extrafiscal, ou seja, o objetivo principal não gira em torno da arrecadação, mas da diminuição da produção de bens e serviços lesivos ao meio ambiente (CASTELLO, 2014).

Há ainda, as medidas híbridas ou de caráter misto, sendo uma evolução dos métodos anteriores e compreendem na emissão de licenças negociáveis, onde são fixados pelo Poder Público determinados parâmetros de qualidade ambiental, cujo teto não pode ser ultrapassado. O nível máximo de poluição será subdivido em cotas que ficarão sobre a gerência dos sujeitos poluidores, que poderão poluir menos e comercializar as cotas excedentes no mercado econômico (RABBANI, 2012).

Os instrumentos de intervenção do Estado podem garantir a simbiose entre desenvolvimento econômico e a tutela do meio ambiente quando utilizados conjuntamente ou de forma subsidiária. No entanto, os custos sociais, que recaem sobre aqueles que não têm parte na atividade econômica poluente, devem ser transferidos aos sujeitos poluidores através dos mecanismos de intervenção estatal, garantindo o desenvolvimento sustentável, representado pelo progresso aliado à qualidade de vida e respeito à capacidade de suporte do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (MONTERO, 2013). Assim, o Poder Público deve criar condições para a exploração dos recursos naturais

de forma racional e controlada, o que pressupõe a existência de um certo nível de poluição, definido por padrões de qualidade e permitidos pela norma, como aqueles definidos pelos padrões de qualidade do ar estabelecidos por órgãos como Organização Mundial de Saúde (OMS) em nível internacional e o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), a nível nacional.

O estudo do princípio do poluidor-pagador é importante, pois ratifica o sistema de responsabilidade adotado pela Constituição Federal de 1988. Ele também evidencia que a exploração dos recursos ambientais, inclusive a exploração econômica de ecossistemas costeiros é uma constante no desenvolvimento econômico, contudo, seu controle é possível justamente para evitar que o dano ocorra, sendo indispensável a atuação estatal. Quando a Administração Pública falha na aplicação dos instrumentos diretos de intervenção, preventivos ou repressivos, ela abre brecha para propagação do uso irregular e danoso dos recursos ambientais, seja quando deixa de fiscalizar ou quando emite alvarás e licenciamentos para empreendimentos que se encontram em área cuja exploração causará dano ambiental. Contudo, diante do dano ambiental e da falha do Ente Público em agir, cabe ainda a aplicação de instrumentos como a Ação Civil Pública que se insere no contexto jurídico processual para atuar preventivamente ou ainda que de forma repressiva, buscando a reparação do dano e/ou a imediata paralisação da conduta lesiva através da função Jurisdicional do Estado.

2. A RESPONSABILIDADE AMBIENTAL DO MUNICIPIO DE PORTO SEGURO PELO USO E OCUPAÇÃO IRREGULAR DA ZONA COSTEIRA

2.1 Legislação e limites territoriais da Zona Costeira

O longo processo de antropização da costa brasileira associado à grande biodiversidade presente em todo litoral eleva o grau de risco do dano ambiental e aumenta a necessidade de uma gestão costeira eficiente pelo Poder Público. A exploração da Zona Costeira ocorre de diversas formas, desde o uso recreativo comum pelos indivíduos até à exploração econômica por ambulantes ou grandes empreendimentos que atuam junto à Orla, que fazem desde o atendimento típico de bares e restaurante até atividades do ramo imobiliário, cuja atuação também é responsável pela mudança do cenário natural desta unidade territorial.

Embora o presente estudo se concentre no espaço territorial do Município de Porto Seguro, é importante destacar que o uso e exploração irregular da Zona Costeira é uma realidade que atinge toda a costa brasileira. Os estudos desenvolvidos por Viana (2017), Silva (2016), Araújo et al. (2014), Silva et al. (2011), Santos et al. (2007), Laranjal et al. (2006), entre outros, apontam justamente para os efeitos danosos dessa ocupação e para os danos causados pela exploração irregular da costa.

Esse modelo de ocupação desordenado da Zona Costeira está associado aos processos de ocupação, a forte presença demográfica e o crescimento urbano, fatores que contribuíram para existência dos processos erosivos e antrópicos predominantes na região costeira da Ilha de Mosqueiro – PA, provocados muitas vezes por estabelecimentos econômicos que ocupam a Orla, que possuem uma importância socioeconômica na região, sendo necessário um planejamento sustentável que leve em conta tanto a dinâmica costeira como o processo histórico de ocupação (VIANA, 2017).

Na Costa das Baleia, a ocupação da Zona Costeira está associada à erosão costeira , devido às construções próximas à linha de preamar, em trechos costeiros sujeitos à erosão alta e muito alta, ressaltando os efeitos inevitáveis da erosão em benfeitorias localizadas nessas áreas, sendo altamente recomendável a implementação do plano de Gerenciamento Costeiro de forma a evitar maiores danos nessas áreas (SANTOS *et. al*, 2007).

No Rio Grande do Sul, em Pontal da Barra, localizado em Pelota, o desmatamento intenso juntamente com a exploração dos recursos ambientais de forma descontrolada devido

à criação loteamentos em área considerada como um importante centro de biodiversidade, aponta para uma falha da atuação dos órgãos públicos, diante do dever de fiscalizar e gerenciar os recursos ambientais envolvidos, deixando de assegurar a preservação da área (LARANJAL *et. al*.. 2006). Situação semelhante ocorre em outro extremo, na região costeira pernambucana, sendo necessário a adoção de medidas para evitar a construção irregular e edificações na costa que contribuem para os processos erosivos, torando-se urgente a promoção de medidas que provoque uma ocupação mais adequada da Orla (ARAÚJO *et al*., 2014), fato também observado na Barra de Maxaranguape – RN, onde o uso e ocupação do solo por edificações com fins residenciais edificadas em na faixa de praia, que causam erosão costeira por promoverem a supressão de vegetação, contribuindo para o desequilíbrio natural das praias (SILVA *et al*., 2016).

Assim, a ocupação e exploração da Zona Costeira deve ser realizada ou apenas estimulada após a compreensão do funcionamento do litoral, levando-se em conta também o ponto de vista geológico e oceanográfico; e, sobretudo, como esse conhecimento se inter-relaciona com as dinâmicas biológicas, econômicas, sociais, políticas, legais e institucionais (ÂNGULO, 2014). Tais aspectos devem ser explorados e estudados profundamente a fim de se compreender a dinâmica da Zona Costeira levando-se em consideração os aspectos socioambientais, que contribuem para a gestão de praias, para a preservação dos recursos ambientais e o uso sustentável e econômico das praias (SILVA *et. al*., 2011).

Portanto, para o gerenciamento desses espaços públicos, quase sempre geridos por entes federativos, necessita de uma maior participação da sociedade para compartilhar deveres e obrigações, de forma a promover o uso sustentável dos ambientes costeiros através de políticas públicas que proporcionam o cumprimento da legislação e promovam melhorias no meio ambiente com a participação da comunidade (ARAÚJO E COSTA, 2017). Essa participação social juntamente com o Estado tem como objetivo evitar a perda da biodiversidade ocasionada por construções irregulares em faixa de praia que contribuem para alteração na dinâmica dos sedimentos e consequentemente com a elevação do risco de erosão da costa, além da supressão de vegetação, o que nesses casos também ocorre em áreas de proteção permanente. (DE ANDRÉS; BARRAGÁN; SCHERER, 2018).

Diante do flagrante dano ambiental, instrumentos jurídicos como a Ação Civil Pública são utilizados com objetivo de apuração do dano ambiental, seja pela supressão de vegetação,

aterramento de áreas de proteção ou pela conduta lesiva diante do patrimônio histórico e cultural (TEIXEIRA, 2016).

De uma forma geral, percebe-se que a falha na gestão ambiental pelo poder público é uma realidade que atinge toda a costa brasileira, tornando-se um fato recorrente e na maioria das vezes relacionado à presença de edificações cuja existência implica em prejuízo ao meio ambiente por se encontrarem em áreas de proteção permanente, com supressão irregular de vegetação, perda da biodiversidade com consequente aumento dos processos erosivos e desequilíbrio na dinâmica costeira.

Nesse contexto, a presente pesquisa tem como objeto de análise o conjunto de decisões prolatadas nas Ações Civis Públicas. Aqui, através do estudo que parte do conjunto de sentenças e da análise do seu conteúdo, é possível indicar não apenas os responsáveis pelo dano, mas também certificar se a Ação Civil Pública, no contexto da proteção ambiental na Zona Costeira do Município de Porto Seguro, é capaz realmente de cumprir seu propósito como instrumento jurídico de proteção ambiental, fazendo cessar o dano, identificando seus responsáveis, apurando o tipo de dano através de perícia especializada, e em tempo hábil para se obter o menor impacto possível oriundo da conduta danosa, além de estabelecer o padrão de atos praticados por particulares e pelo Poder Público no âmbito local, que contribuem para a existência de lesão ao meio ambiente.

Assim, para uma maior compreensão dessas decisões no contexto da responsabilidade ambiental pela exploração econômica região costeira, é necessário o levantamento bibliográfico do conceito de Zona Costeira, dos limites, formas de uso e ocupação, além da compreensão dos programas de gestão costeira implantados pela Administração Pública.

A princípio, cumpre destacar a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), importante instrumento que orienta a Política Nacional de Recursos do Mar (PNRM), firmada em Montego Bay, Jamaica. Conhecida como “A Constituição do Mar”, ela normatiza e conceitua vários aspectos do contexto marítimo como fronteiras, comércio e resolução de conflitos no oceano, assinada por 159 Estados até 1984, inclusive pelo Brasil (BEIRÃO; PEREIRA, 2014).

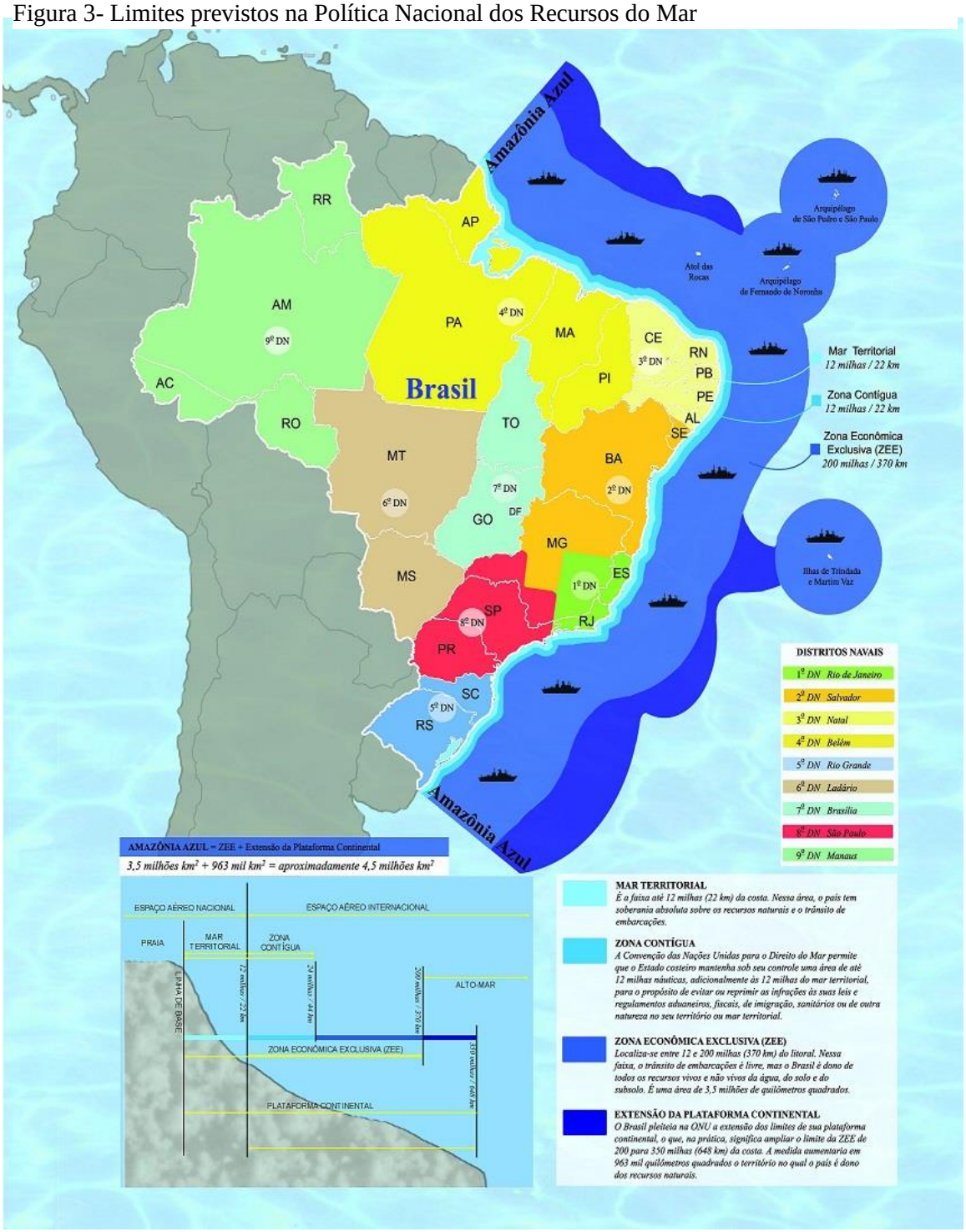
A CNUDM foi ratificada pelo Brasil em 1988 e entrou em vigor em novembro de 1994, conforme Decreto nº 1.530, de 22 de junho de 1995. A convenção orientou os termos da Lei nº 8.617 de 1993 que trata diretamente sobre a matéria, dispondo a lei nacional sobre o

mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileira (OLIVEIRA; COELHO, 2015).

A Convenção determina limites ao mar territorial. Este se inicia na linha da costa e se estende até o limite de 12 milhas náuticas. Nesta área o Estado exerce soberania plena no espaço aéreo, leito e subsolo do mar (VIANA, 2017). A zona contigua passou a ter 24 milhas a partir da linha da costa. Nela o Estado pode atuar de forma soberana para exercer a fiscalização, para evitar e cessar infrações às leis e regulamentos (PIETRO, 2019). Na Zona Econômica Exclusiva (ZEE), a extensão alcança 200 milhas náuticas a partir das 12 milhas contadas da linha da costa (VARELLA, 2015). Nela o Estado costeiro exerce sua soberania para fins de exploração, aproveitamento, proteção e conservação dos recursos ambientais sobrejacentes ao leito do mar e seu subsolo, além de jurisdição sobre ilhas, instalações de estruturas e pesquisa científica (BEIRÃO; PEREIRA, 2014).

Ratificando os termos da Convenção, a Lei 8.617 de 1993, nos artigos 1º, 4ª e 6º, dispõem que, o mar territorial compreende uma faixa de 12 milhas náuticas, a partir da linha baixa-mar. A zona contígua se localiza na faixa que se estende das 12 às 24 milhas e Zona Econômica Exclusiva compreende da faixa que se estende das 12 às 200 milhas náuticas, conforme verifica-se na Figura 3.

Figura 3- Limites previstos na Política Nacional dos Recursos do Mar



Fonte: Ministério da Defesa – Marinha do Brasil

Além da área delimitada pela CNUDM, o Brasil pleiteou junto à ONU um acréscimo de cerca de 900mil km², em pontos onde a Plataforma Continental vai além das 200 milhas, chegando até 350 milhas. O pedido foi deferido configurando aproximadamente um total de 4,5 milhões de km². Área que tem sido denominada como Amazônia Azul pela Comissão Interministerial sobre Recursos do Mar - CIRM (MMA, 2018).

Os avanços da PNRM ficaram a cargo da CIRM. Entre as competências da Comissão Interministerial coube a coordenação dos assuntos relativos à elaboração de planos de ação juntamente com outros órgãos, sugerindo destinação de recursos financeiros, acompanhando e propondo alterações, conforme dispõe art. 2º do Decreto 74.557 de 1974. As primeiras diretrizes para estabelecer a PNRM foram criadas em 1980, no entanto, diante das alterações jurídicas, políticas e econômicas advindas com a CF/88 e com a entrada em vigor da CNUDM em 1994 tornou-se necessária a atualização da PNRM (LIMA, 2017).

A PNRM tem como finalidade orientar o desenvolvimento de atividades que visam explorar os recursos ambientais do Mar Territorial, ZEE e Plataforma Continental de forma racional e sustentável, inclusive a Zona Costeira (ZC), orientando a política de proteção da sua biodiversidade, promovendo a gestão integrada através de planos, programas e ações (OLIVEIRA; COELHO, 2015).

A ZC encontra especial proteção nos termos da CF/88, no art. 225, § 4º, que dispõe sobre a proteção ambiental dos macrossistemas como a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense, elencando-os como patrimônio nacional, cuja utilização se dá na forma da lei, dentro de condições que asseguram a preservação e conservação dos recursos ambientais (MARINELA, 2019). Na medida em que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental, essencial à vida, é imprescindível que a sua utilização seja regulamentada por lei e que danos ambientais sejam responsabilizados, justamente para que esta garantia seja devidamente observada.

A ZC, objeto de estudo desta pesquisa, é uma unidade territorial que corresponde ao espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não (CAVALCANTE; ALOUFA, 2018). Ela abrange uma faixa marítima e uma faixa terrestre, com um contorno litorâneo de 8.500 km de extensão territorial – considerando baías, reentrâncias, golfões, etc e um diverso número de ecossistemas como mangues, dunas, restingas e outros (MILANÉS BATISTA; SUÁREZ; BOTERO SALTARÉN, 2017). A faixa

marítima se estende por 12 milhas náuticas, equivalente a de 22 km a partir da linha da costa e a faixa terrestre se estende até o limite do município, até onde houver influências dos fenômenos que ocorrem na ZC (IBGE, 2011).

O conceito inicial de ZC parte de um contexto legal, inserido pela Lei 7.661/1988, que instituiu Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), sendo este posteriormente regulamentado pelo Decreto 5.300/2004. As críticas quanto ao conceito jurídico decorrem por levar em conta somente a delimitação espacial. A região litorânea possui uma diversidade ecossistêmica associada com a dinâmica dos seus sistemas fluviais, correntes oceânicas, ventos e marés que atuam de forma diversa em toda linha da costa, não obedecendo os limites costeiros determinados pela legislação, o que implica em situação de risco à preservação dos ecossistemas que se encontram além da zona limítrofe imposta por lei (LOITZENBAUER; MENDES, 2014).

Para evitar uma delimitação equivocada, a CIRM publicou a resolução nº 01, de 21 de novembro 1990, que aprovou o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. Segundo a Resolução, deve-se adotar uma variedade de critérios na definição dos limites costeiros, levando em consideração a extensão da costa, a diversidade dos ecossistemas naturais, os contornos paisagísticos, além da ocupação e execução de atividades socioeconômicas desta região (SCHERER; ASMUS; GANDRA, 2018).

Assim, a definição de ZC deve adotar os critérios de não fragmentação dos ecossistemas costeiros, respeitando sua integridade. Na faixa terrestre, o limite externo deve alcançar a linha de cristas da configuração topográfica do litoral ou, no caso de planícies costeiras muito extensas, o ponto até onde se faz sentir a influência do mar, observando fatores como salinidade nos rios ou variação do nível das águas, pelo efeito das marés (LOUREIRO FILHO, 2016). Para o limite externo da faixa marítima, deve se levar em conta o espaço submerso até onde ocorram movimentos (ondas, correntes e marés), que possam ocasionar processos naturais (sedimentação ou erosão), capazes de afetar a natureza constitutiva da costa e ainda áreas marcadas por intensa atividade socioeconômica e sua área de influência imediata (MMA, 2006).

Na região costeira há uma convergência de fatores e elementos bióticos e abióticos que lhe dão uma característica diferenciada de outras regiões (LIMA, 2017). Ela abriga uma rica biodiversidade, um conjunto de diferentes ecossistemas cuja complexidade dá origem a

importantes processos evolutivos (OLIVEIRA, 2015). A dinâmica e interação costeira propicia a produção de matéria orgânica que sustenta cadeias alimentares ideais para fomentar, por exemplo, a pesca, com alta relevância socioeconômica nas comunidades costeiras, sendo, portanto este macrossistema de grande relevância ambiental (LOUREIRO FILHO, 2014).

Na ZC, se localizam ainda outros ecossistemas como mangues, dunas, praias, baías etc., (MILANÉS BATISTA; SUÁREZ; BOTERO SALTARÉN, 2017) com espécies e áreas endêmicas (MMA, 2006) inclusive a Mata Atlântica, bioma que também recebe proteção especial pela CF/88 e possui um remanescente de apenas 7% do seu tamanho original, o que indica necessidade extrema de proteção (BATALHA FILHO; MIYAKI, 2011).

Devido ao dinamismo da região costeira, um dos fatores que exerce pressão sobre a mesma, inclusive com capacidade de alterar significativamente seu contorno é a pressão antrópica causada pela urbanização na faixa terrestre, o que implica em aumento da densidade demográfica (YANES et al., 2019). A região litorânea brasileira é ocupada com 26,6% da população, cerca de 50,7 milhões de habitantes distribuídos em 463 municípios costeiros (IBGE, 2011). A urbanização provocada pelo crescimento da densidade populacional está associada ao desenvolvimento e à execução de atividades econômicas, turísticas, industriais, que ocasionam uma modificação na cobertura vegetal e na dinâmica dos recursos ambientais que compõem a ZC (MOURA et al., 2015). Essa concentração populacional provocada pelo crescimento urbano desordenado, pelo volume de visitantes associados ao turismo e o excesso de construções no litoral provocam danos ao meio ambiente e contribuem para o recuo na linha da costa provocado pela erosão (LOUREIRO FILHO, 2014).

2.2 Gestão Costeira e exploração de bens públicos

A legislação ambiental não tem como objetivo exaurir o conceito de ZC. Contudo é necessário que o seu contorno seja bem delineado e se estenda numa tentativa de tutelar os mais diversos recursos ambientais localizados nesta unidade territorial. Esse contexto protecionista emerge desde uma visão internacional que pugna pela proteção do meio ambiente e se estabelece no contexto normativo nacional. No entanto, a presença da legislação ambiental não é requisito suficiente para garantir a proteção da ZC e dos ecossistemas por ela abrangidos. Por isso, torna-se tão urgente a aplicação de políticas públicas, e entre elas o

Gerenciamento Costeiro, de forma a conter os avanços negativos, fruto do desenvolvimento econômico e social que lesam os recursos ambientais localizados por toda região litorânea.

Neste contexto, o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), parte integrante da Política Nacional para os Recursos do Mar e da Política Nacional do Meio Ambiente, tem como objetivo específico orientar a utilização dos recursos ambientais, contribuindo para elevar a qualidade da vida e a proteção do seu patrimônio natural, histórico, paisagístico, étnico e cultural. O art. 7º, *caput*, da Lei 7.661/88 prevê que a utilização dos recursos ambientais se dará através do zoneamento das atividades na Zona Costeira.

O zoneamento ambiental, conhecido também como o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE), regulamentado pelo Decreto nº 4.297 de 2002 é um instrumento de organização do território, para implantar planos, estabelecer diretrizes de ocupação do solo e uso dos recursos naturais, estabelecer medidas e padrões de proteção ambiental e assegurar a qualidade ambiental dos recursos naturais, a conservação da biodiversidade e o desenvolvimento sustentável, conforme dispõe os artigos 1º e 2º do referido Decreto. Os incisos de I a III estabelecem como prioridade na conservação e proteção os recursos naturais, renováveis e não renováveis, além de recifes, ilhas, sistemas fluviais, estuarinos e lagunares, praias, restingas, dunas, florestas litorâneas, manguezais, sítios arqueológicos de relevância cultural, patrimônio natural, histórico, paisagístico, entre outros.

No contexto do PNGC é previsto o Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro (ZEEC), instrumento que deverá estabelecer diretrizes de uso e ocupação da região costeira, direcionando o ordenamento territorial para obtenção das condições que promovam a sustentabilidade ambiental e desenvolvimento da ZC (NICOLODI et al., 2018), sendo que as informações e os resultados obtidos pelos Estados e Municípios deverão ser encaminhados ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), que processará os dados e os divulgará através do Relatório de Qualidade Ambiental – Zona Costeira (RQA-ZC), que, sobretudo avaliará periodicamente a eficiência e eficácia das medidas e ações desenvolvidas.

O PNGC define normas gerais visando a gestão ambiental da Zona Costeira do país, estabelecendo as bases para a formulação de políticas, planos estaduais e municipais, zoneamento de usos e atividades, priorizando a conservação e proteção recursos ambientais sobre os quais recaem a tutela jurídica (GUIÃO; SCHERER, 2018). Os instrumentos de

proteção do meio ambiente devem, portanto, serem utilizados de forma integralizada e articulada com todos os entes federativos, com objetivo de promover o desenvolvimento mais sustentável (LOUREIRO FILHO, 2016).

O Gerenciamento Costeiro tem como objetivo específico obter uma dimensão das potencialidades e vulnerabilidades da ZC, assegurando o seu uso de forma sustentável harmonizando a ação humana com a dinâmica dos ecossistemas costeiros, com o desenvolvimento econômico e social, com qualidade de vida atrelada à preservação e reabilitação ambiental, além de exercer controle sobre agentes e sujeitos causadores de poluição e danos ambientais à Zona Costeira (VIANA, 2017).

Em 1997, uma nova Resolução da CIRM aprovou uma atualização do PNGC, denominando-o como PNGC II, instituindo o Gerenciamento Costeiro (GERCO). Essa nova versão tem como princípios a observância da PNMA juntamente com a PNRM articulando-as com as demais políticas ambientais que incidem sobre a ZC, inclusive tratados internacionais, observando ainda a utilização racional e sustentável dos recursos ambientais (MARRONI; ASMUS, 2013), (CASEMIRO et al., 2018). O novo plano inova deixando as demais delimitações da ZC sob responsabilidade dos Estados e Municípios, em razão das peculiaridades locais (GUIÃO; SCHERER, 2018).

Entre os instrumentos de gestão ambiental previsto no PNGC II, encontram-se o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC) e o Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro (PMGC), que devem seguir as diretrizes do PNGC, implementando as políticas estaduais e municipais, respectivamente, incluindo a descrição da competência de cada órgão, bem como os procedimentos para execução (GUIÃO; SCHERER, 2018). Deve-se destacar o Município, que se impõe no quadro federativo como importante ator na proteção da Zona Costeira, pois devido a competência comum que exerce com os demais entes na proteção ambiental, cabe-lhe a prerrogativa de legislar sobre temas de interesse predominantemente local, observando as normas gerais propostas pela União e as regionais instituídas pelo Estado, ou seja, cumprindo as orientações dos planos nacional e estadual de Gerenciamento Costeiro, bem como zoneamento ambiental (LOUREIRO FILHO, 2014).

A ausência de planejamento, a falha na gestão dos recursos ambientais e a ineficiência do exercício do poder de polícia pelo Poder Público resultam em severos conflitos socioambientais, especialmente na região costeira. A diversidade de atividades econômicas

juntamente com a densidade demográfica são fatores que por si contribuem para a pressão exercida sobre o meio ambiente (VIANA, 2017). Na ZC esses fatores são intensificados pelo aumento sazonal na ocupação no litoral devido ao apelo turístico que influência o estilo de vida costeiro, resultando em impactos sobre o abastecimento e distribuição hídrica, capacidade de suporte energético, coleta e descarte de resíduos sólidos e etc., (ZACARIAS, 2013). Esse cenário demonstra a necessidade de atuação e gestão coordenada pelo Poder Público, no sentido de orientar as diversas atividades na ZC de forma estratégica e articulada, garantindo as condições essenciais para promover o uso sustentável, sem prejuízo ao meio ambiente (NICOLODI et al., 2018).

A necessidade de atuação dos entes federativos de forma integralizada e articulada na ZC ocorre pela própria natureza dos recursos ambientais envolvidos. Quando se trata de competência ambiental, o território local se limita ao Município, respeitando as normas gerais editadas pela União e legislações propostas pelos Estados (MEIRELLES, 2018). A União estabelece as orientações gerais para a gestão costeira através do PNGC. Por sua vez, cabe aos Estados e Municípios promoverem a gestão em nível regional e local, respectivamente, observando as normas gerais, criando políticas públicas, atuando de forma proativa, gerindo o controle da poluição, preservando os recursos ambientais e ainda reparando o ambiente que foi degradado (SOUZA; HARTMANN; SILVEIRA, 2015).

Nessa zona limítrofe, onde se acumula interesses e competências federais, estaduais e municipais, com a ausência de atuação do ente originariamente responsável, caberá ao ente federativo, que se deparar com o dano existente ou o simplesmente o risco, tomar as precauções e medidas necessárias para impedir a lesão e ainda notificar o órgão público competente (BEZERRA; GOMES, 2017). Assim, de forma integrada, o Gerenciamento Costeiro poderá cumprir as políticas públicas estabelecidas para defesa do meio ambiente, bem como cumprir as normas estabelecidas pelo ordenamento jurídico (SOUZA, 2016).

Junto ao espaço físico do Município, sentido zona marítima, se encontram os terrenos de marinha, o mar territorial e a ZEE, bens que pertencem à União e são de sua responsabilidade e competência (MACHADO, 2019). Localizada nas imediações do mar territorial, encontra-se a Orla composta por uma porção marítima e outra terrestre, “caracterizada pela interface entre a terra e o mar”, nos termos do Decreto 5.300 de 2004, art. 22 e 23. A gestão da Orla envolve principalmente o ente federal e municipal em razão dos seus limites (CASEMIRO et al., 2018). Segundo decreto citado, a porção marítima alcança a

isóbata de dez metros e a faixa terrestre é de cinquenta metros em áreas urbanizadas ou duzentos metros em áreas não urbanizadas, em direção ao continente, passíveis de alteração em razão da ocorrência de aspectos geomorfológicos como presença de falésias, estuários, tendência erosiva, progradação, entre outros previstos na lei.

Nesse sentido, a exploração desses bens carece de autorização fornecida pelo ente federal, estadual e/ou municipal. Assim, atividades e empreendimentos econômicos ou não, devem solicitar aos órgãos públicos os títulos necessários para uso dos bens públicos, e aqueles que possuem capacidade de causar danos ambientais devem obter o licenciamento ambiental junto ao órgão responsável, vinculado ao ente federativo competente (LOUREIRO FILHO, 2014). Para fins dessa pesquisa, entre os bens públicos citados, serão analisados as praias e terrenos de marinha, bens da União localizados na Orla, sujeitos à conflitos de competência e elencados no art. 20 da CF/88, incisos IV e VII.

Em linhas gerais, os bens públicos são classificados e subdivididos conforme sua destinação ou finalidade. Eles podem ser de uso comum do povo, de uso especial e dominicais, modalidades previstas pelo Código Civil de 2002, art. 99. Os bens de usos comum do povo são aqueles destinados ao uso geral pelos indivíduos (OLIVEIRA; COELHO, 2015). Assim, quando a CF/88, no art. 225, *caput*, dispõe que "todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum", o legislador afirma que os recursos ambientais possuem uma natureza jurídica de caráter coletivo e indiscriminado (RABBANI, 2018). Os bens de uso especial são aqueles destinados principalmente à execução dos serviços públicos como escolas, hospitais; etc. Embora utilizados pelos indivíduos, o uso depende de regras e regulamentos estabelecidos pela Administração Pública. Por fim os bens dominicais ou dominiais são aqueles de propriedade do Estado, que não são afetados por uma destinação específica, como os prédios públicos desativados, terrenos de marinha, entre outros (MARINELA, 2019).

A utilização dos bens públicos de uso comum pelo indivíduo não prescinde de autorização quanto ao uso normal, ou seja, quanto àquele comportamento que se espera dentro das regras gerais, atendendo a destinação a qual o bem está atrelado. A utilização do bem público de forma diversa, de caráter privativo ou exclusivo depende de deferimento pela Administração Pública, no entanto, tais utilizações ainda devem ser compatíveis com a destinação original do bem, não causando qualquer embaraço para o seu uso normal por outros indivíduos (PIETRO, 2019).

O uso privativo dos bens imóveis da União, de uso comum do povo, é previsto e subordinado ao Decreto-lei nº 9.760 de 1946 e ocorre mediante títulos jurídicos de autorização, permissão e concessão (previsto também a cessão de uso). Nesses casos a finalidade do uso é predominantemente pública. Além desses títulos, o referido Decreto prevê as modalidades de locação (para fins residenciais), arrendamento (quando há a exploração de frutos ou prestação de serviços), enfiteuse (transferência do domínio útil ou posse direta), institutos com características e conotações do Direito Civil aplicáveis aos bens dominiais, visando atender interesse particular (MELLO, 2012).

A autorização de uso de bem público é ato administrativo unilateral (efeito jurídico que depende da manifestação de vontade de uma das partes, no caso a Administração Pública), discricionário (depende da conveniência e oportunidade do Poder Público) e precário (pode ter fim a qualquer momento, não gera direito de continuidade), e tem como objetivo a utilização privativa pelo beneficiário, fundamentada no interesse do indivíduo (MARINELA, 2019).

A permissão é também um ato administrativo unilateral, discricionário e precário. No entanto, o uso é concedido em atenção ao interesse público, como a realização de eventos esportivo, religioso, educacional etc., Em ambos os casos, observa-se que o uso é predominantemente anormal, difere da finalidade original do bem, no entanto o primeiro está vinculado ao interesse particular e o segundo vinculado ao interesse público (MARINELA, 2019).

Por outro lado, a concessão de uso de bem público é um ato bilateral formalizado mediante licitação e contrato, com prazo determinado, podendo ser remunerado ou gratuito. É preferencialmente utilizado à permissão, principalmente quando o concessionário assume obrigações onerosas, necessitando de estabilidade pra executar a atividade que propõe. Um segundo tipo de concessão, seria a cessão de uso - prevista no Decreto-lei nº 9.760/46 pra os bens imóveis da União, versando sobre direito de real de uso, com fim específico de regularização de área, podendo ser transferida por ato *inter vivos* ou por sucessão testamentária (PIETRO, 2019).

Por sua vez, na enfiteuse o domínio direto do bem público pertence à União e o domínio útil pertence ao foreiro ou enfiteuta. A utilização do bem depende de autorização prévia da Secretaria de Patrimônio da União, sob o pagamento anual da importância de 2% do

valor do domínio pleno. A transferência onerosa do bem dependerá do recolhimento do laudêmio pelo vendedor, quantia equivalente a 5% do valor do domínio pleno, excluído benfeitorias, conforme dispõe os artigos 1ª e 3º do Decreto-lei nº 2.398/87, com a redação alterada pela Lei nº 13.240/15 e pela Lei nº 13.465/17, respectivamente.

A cessão de uso de bem público, prevista Decreto-lei n o 9.760/46, é uma forma de concretizar a permissão concedida pela União para uso de bem público. A legislação prevê uma modalidade regida pelo art. 64, na qual o uso do bem está atrelado às atividades sem fins lucrativos em favor do interesse público e outra prevista no art. 18, *caput*, e inciso II, da Lei nº 9.636/98, onde a cessão poderá ser concedida a beneficiários que utilizam ou não o bem para fins lucrativos, ou seja, para empreendimentos econômicos, devendo neste caso obedecer aos procedimentos licitatórios.

A ocupação de terrenos de marinha por particulares sem intuito de exploração econômica, visando o interesse público, se enquadra na modalidade de cessão de uso. Os terrenos de marinha e seus acrescidos são aqueles banhados pelo mar ou rios navegáveis e estendem-se da linha preamar media (média das marés altas no ano de 1831, conforme Decreto-Lei nº 9.760 de 1946, art. 2º, que dispõe sobre os bens imóveis da União do Código das Águas) em direção ao continente 33 m (BRASIL, 2019). O uso desse bem também se dá através do aforamento ou enfiteuse, quando o interesse é explorar o bem com fins econômicos. Ressalta-se que nesse caso a União permanece com o domínio direito do bem, transferindo o domínio útil ao enfiteuta, através de pagamento anual denominado foro ou pensão, sendo necessária sua autorização para realização de edificações nessa área (PIETRO, 2019).

As praias são bens públicos destinados ao uso comum e conforme dispõe art. 10, caput e §3º da Lei 7.661/88, é assegurado seu livre acesso em qualquer sentido e direção, ressalvados os trechos considerados de interesse de segurança nacional ou em áreas protegidas por legislação específica. Conforme conceito legal, elas são compreendidas como 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 outro ecossistema". Elas não são objeto de edificação ou privatização, não são passíveis de alienação por não agregarem valor patrimonial, posto que seu uso deve ser indiscriminado, não se limitando à ocupação privativa que comprometa a integridade de sua área, nos termos dos art. 9º e 10 da Lei 9.636/98.

Ainda sobre o uso de terreno de marinha e praias, a jurisprudência pátria corrobora com o entendimento aqui explanado. Caberá o uso dos terrenos de marinha àqueles que obtiverem a devida inscrição na SPU, para uso com fins lucrativos ou não, observando todos os tramites exigidos para ocupação. No entanto, em se tratando de praia, a nenhum indivíduo é facultado ocupar e assenhorar de tal área, seja com finalidade econômica ou não. Ela deve estar livre de obstáculos como edificações ou estruturas que causem qualquer tipo de embaraço ou entrave à circulação, devendo o caminho em todas as direções estar completamente desimpedido, para assegurar o direito de ir e vir. A jurisprudência ainda ressalta a possibilidade de cobrança pecuniária pelo Estado pelo uso do bem, fundamentando-a no exercício de poder de polícia com intuito de limitar acesso com vistas à proteção e conservação dos recursos ambientais (STJ, REsp: 1.457.851 RN 2014/0127073-0).

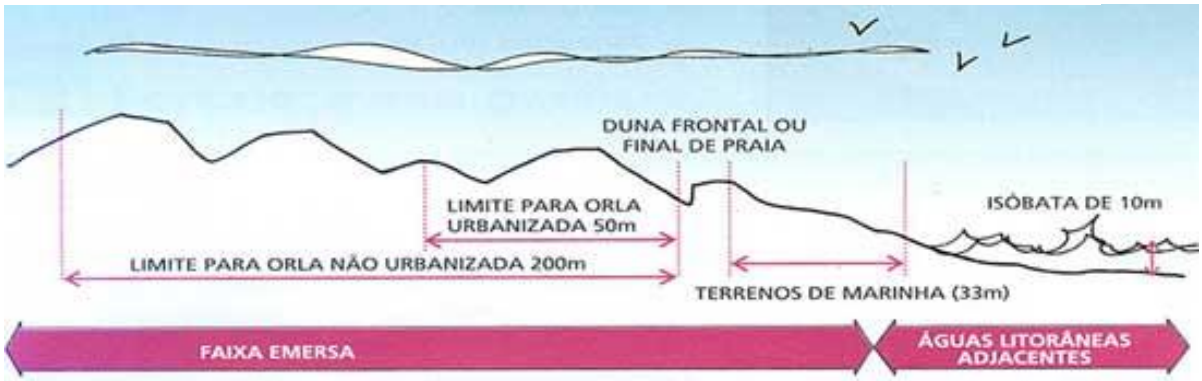
Neste cenário de ocupação e uso dos bens públicos e recursos ambientais existentes na Zona Costeira, bem como as implicações das ações antrópicas sobre esta área, é necessária a aplicação urgente de medidas e políticas de gerenciamento integrado da ZC. O PNGC II atua nesse sentido e prevê de forma mais acentuada a descentralização da gestão da Orla marítima, inclusive instituindo planos de ação, onde a participação do ente público local torna-se imprescindível nesse processo de restruturação. No âmbito do Município de Porto Seguro é possível observar a ausência do cumprimento do Gerenciamento Costeiro, não apenas pela presença massiva de empreendimentos econômicos junto à Orla, mas principalmente pela situação irregular em que vários deles se encontram, sem a devida outorga emitida pela SPU, exigível quando se trata de bens da União e no caso específico, terreno de marinha. Além disso, destaca-se a alteração da paisagem natural de um bem tombado, sem a devida autorização do IPHAN, a edificação de empreendimentos sobre área de proteção permanente, com supressão de restingas, edificação de construções sobre foz de rio inclusive com aterrando mangue, além da costumeira ocupação de praia, considerada pela legislação como bem de uso comum, causando embaraços à circulação dos indivíduos. Com todo este cenário de flagrante dano ambiental, torna-se imperativo implementar o Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro, bem como a responsabilização das pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que exploram irregularmente a ZC e os entes públicos, que pela omissão no dever de fiscalizar patrocinam o seu uso e ocupação irregular.

2.3 Gestão de praias

Entre os instrumentos utilizados para gestão da ZC encontra-se o Plano de Ação Federal para a Zona Costeira (PAF-ZC), instituído pela Lei nº 7.661/88, e regulamentado pelo Decreto 5.300 de 2004, art. 7º, II, com objetivo de promover ações estratégicas e integradas de políticas públicas, buscando a atuação e repartição de responsabilidades de forma compartilhada.

Entre as ações estratégicas promovidas pelo PAF-ZC encontra-se o Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima ou Projeto Orla, delimitado conforme Figura 4, desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão no âmbito da SPU, com foco no ordenamento do litoral e da promoção do uso adequado dos bens da União, juntamente com a demanda de preservação e conservação do meio ambiente (MMA, 2005).

Figura 4 - Delimitação da Orla Marítima definida pelo Ministério do Meio Ambiente em 2006



Fonte: *Projeto Orla – Fundamentos para Gestão Integrada (MMA, 2006)*

Nesse aspecto, uma das ações integradas promovidas pela União, através da SPU foi publicada pela Portaria 113 de julho de 2017, instituindo o Termo de Adesão à Gestão de Praias (TAGP), dispondo em seu art. 2º, que o processo de transferência da gestão das praias marítimas urbanas, inclusive áreas de bens de uso comum com exploração econômica se dará por meio da adesão de termo aprovado e publicado para este fim. A finalidade da transferência da gestão é proporcionar que o ente municipal possa gerir da melhor forma os espaços litorâneos que se encontram sobre a competência da União.

A gestão de praia e outros bens de uso comum pelo município continua atendendo aos ditames legais já descritos. O Município deve garantir que os bens públicos objeto do termo de adesão cumpram sua função socioambiental, promovendo o correto uso e ocupação,

garantindo os mesmos direitos existentes, inclusive o acesso livre e desembaraçado às praias, fazendo uso do poder de polícia quando necessário, realizando notificações, aplicando sanções pecuniárias, lavrando auto de infração, exercendo plenamente a competência administrativa delegada pela União. Deverá ainda manter banco de dados atualizados, repassando informações que serão avaliadas pela SPU (MPG, 2017). É importante destacar, que após a solicitação e assinatura do Termo de Adesão, o município solicitante deverá cumprir uma série de requisitos com prazos determinados, sob pena de revogação do termo. O Quadro 1 sintetiza as informações contidas na Portaria e no TAGP.

Quadro 1 - Síntese de deveres do Município condicionados à prazo pré-determinado no Termo de Adesão à Gestão de Praias instituído pela Portaria 113 da Secretaria de Patrimônio da União em julho de 2017.

180 dias	Até 1 ano	Até 3 anos	4 anos
• Plano Diretor; • Código de Obras e de Postura do Município; • Legislação ambiental municipal e estadual sobre as áreas objeto de gestão; • Plano de gestão local da Orla ou Projeto Orla; • Contratos e termos vigentes com terceiros; • Espaço amplamente divulgado para reclamações e denúncias; • Manter a SPU atualizada quanto ao sítio eletrônico onde o município manterá o registro dos documentos citados; • Manter atualizado os dados do gestor e substituto; • Submeter-se à fiscalização da SPU; • Publicar o TAGP no Diário Oficial e em jornal de grande circulação; • Disponibilizar à Superintendência Patrimonial da União (SPU/UF), Planta de Valores Genéricos (PVG).	Primeiro relatório de gestão de praias marítimas urbanas;	• Plano para ordenamento da Orla, em conformidade com o art. 32 do Decreto nº 5.300 de 2004 ou revisão do plano já existente; • Instituir através de ato normativo Comitê Gestor da Orla, que deve se constituir no núcleo de articulação e deliberação no processo de planejamento e de aplicação das ações de gestão da Orla marítima, também previsto no Decreto nº 5.300, de 2004; • Apresentar relatórios de gestão com os indicadores adotados pela SPU.	Apresentar anualmente a partir do quarto ano, relatórios de implementação do Plano de Gestão Integrada da Orla, constituídos durante os 3 anos anteriores.

Fonte: elaborado pela autora através da análise do termo de gestão

A transferência da gestão de praias para o Município, não exclui dos demais entes federativos o dever de proteger e preservar os recursos ambientais envolvidos. É uma forma eficiente de integrar e compartilhar as responsabilidades sobre a região costeira, permitindo que o ente local, detentor do conhecimento das peculiaridades que envolvem o seu território, possa atuar de forma mais proativa e eficaz.

Desde a publicação da Portaria 113, da SPU, vários municípios aderiram ao TAGP. O Ministério do Planejamento divulgou uma planilha de dados em 28 de novembro de 2018, dando publicidade aos termos solicitados, deferidos e revogados. Na Tabela 1 encontra-se indicado a situação atual do TAGP, relacionando-a com número de Municípios confrontantes com o mar. Ela também aponta que nos Estados do CE, ES, RJ e SC, cerca de 40% dos municípios fronteiros ao mar solicitaram o TAGP. Os Estados do PI e RS contam com 50% de solicitações, o Estado de SP se destaca com 62,50%. O Estado do PR chama atenção por não ter nenhuma solicitação. Dos Estados citados, apenas ES e RS obtiveram 100% das solicitações deferidas e SP, 90%.

Tabela 1- Termo de adesão por Unidade da Federação no ano de 2018

SITUAÇÃO DO TERMO DE ADESÃO POR UF						
UF	Municípios confrontantes com o mar	Solicitações	Nº de TAGP	% solicitações	% transferências	% solicitaç. / transf.
AL	15	3	3	20,00%	20,00%	100,00%
AP	5	1	0	20,00%	0,00%	0,00%
BA	35	6	2	17,14%	5,71%	33,33%
CE	20	8	5	40,00%	25,00%	62,50%
ES	14	6	6	42,86%	42,86%	100,00%
MA	34	2	0	5,88%	0,00%	0,00%
PA	17	1	0	5,88%	0,00%	0,00%
PB	10	3	1	30,00%	10,00%	33,33%
PE	14	2	2	14,29%	14,29%	100,00%
PI	4	2	0	50,00%	0,00%	0,00%
PR	6	0	0	0,00%	0,00%	#DIV/0!
RJ	27	11	3	40,74%	11,11%	27,27%
RN	23	4	2	17,39%	8,70%	50,00%
RS	16	8	8	50,00%	50,00%	100,00%
SC	30	12	9	40,00%	30,00%	75,00%
SE	7	2	0	28,57%	0,00%	0,00%
SP	16	10	9	62,50%	56,25%	90,00%
Total	293	81	50	27,65%	17,06%	61,73%

Fonte: Dados extraídos de planilha publicada pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018.

Pelos dados apresentados na Tabela 1, dos 293 Municípios fronteiros ao mar, apenas 50 tem o TAGP deferido e ativo, o que representa apenas 17,06% do total de Municípios com possibilidade de adesão ao termo. Do total de solicitações realizadas houve a transferência de gestão em 61,73% casos.

Tabela 2- Situação dos requerimentos por Unidade da Federação apresentado como resultado da adesão ao termo de gestão de parais em novembro de 2018

SITUAÇÃO DOS REQUERIMENTOS POR ESTADO								
UF	Deferido	Em análise técnica	Aguardando triagem	Aguardando requerente	Cancelado por solicitação	Indeferido	Revogado	Total
AL	3	0	0	0	0	0	0	3
AP	0	0	0	0	0	1	0	1
BA	2	3	0	0	0	0	1	6
CE	5	2	0	0	0	1	0	8
ES	6	0	0	0	0	0	0	6
MA	0	1	0	0	0	1	0	2
PA	0	1	0	0	0	0	0	1
PB	1	2	0	0	0	0	0	3
PE	2	0	0	0	0	0	0	2
PI	0	1	1	0	0	0	0	2
PR	0	0	0	0	0	0	0	0
RJ	3	6	0	1	0	0	0	11
RN	2	2	0	0	0	0	0	4
RS	8	0	0	0	0	0	0	8
SC	9	3	0	0	0	0	0	12
SE	0	1	1	0	0	0	0	2
SP	9	1	0	0	0	0	0	10
Total	50	23	2	1	0	3	1	81

Fonte: Dados extraídos de planilha publicada pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018.

A Tabela 2 aponta para a situação dos requerimentos por Estado. Ela indica os procedimentos e status dos pedidos de adesão, constando nela os pedidos que foram deferidos, os que se encontram em triagem, os que aguardam o requerente quando deste depende alguma manifestação ou complementação, e ainda as solicitações que foram canceladas, indeferidas e revogadas. Dos deferimentos efetuados, apenas um foi revogado, localizado no Estado baiano.

Os dados, até aqui apresentados, demonstram um alto índice de municípios confrontantes ao mar, sem adesão ao termo de gestão, uma vez que houve adesão de apenas 17,06% das 81 solicitações realizadas. Destas, 28,39 % constam em análise e apenas 3,7% das solicitações foram reprovadas. Pelos dados analisados, é possível inferir que a ausência de solicitações se deve ao não atendimento dos requisitos iniciais para adesão do plano, como Plano Diretor, Plano de Gestão local da Orla, Legislação Municipal e Estadual de proteção ao

meio ambiente, entre outros previstos no termo, ou ainda, o desinteresse do Poder Público na adesão ao Termo de Gestão.

Tabela 3- Situação dos requerimentos realizados para adesão do termo de gestão de praias em 2018

SITUAÇÃO DO TERMO DE ADESÃO POR REGIÃO			
Região	Nº de municípios costeiros	Nº de solicitações	Nº de TAGP
N	22	2	0
NE	162	32	15
S	52	20	17
SE	57	27	18
Total	293	81	50

Fonte: Dados extraídos de planilha publicada pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018.

Por sua vez, a Tabela 3 aponta para a situação do termo de acordo com a Região brasileira. A Região Norte possui duas solicitações, mas não houve transferência do termo de adesão até o momento, pois um pedido aguarda análise e outro foi indeferido. A Região Sul consta com 31%, a Sudeste com 32% de municípios fronteiros ao mar aderindo ao termo e a Região Nordeste, com adesão apenas de 9,25% dos municípios. Especificamente sobre a Região Nordeste, dos 162 Municípios fronteiros ao mar, apenas 15 possuem o termo de adesão (9,25%). No Estado da Bahia, dos 35 Municípios, apenas 2 (5,71 %) possuem o TAGP: Ilhéus, com deferimento publicado em 19 de fevereiro de 2018 e Mucuri, com deferimento em 07 de dezembro de 2017. Caravelas, Lauro de Freitas e Valença fizeram solicitação e aguardam análise técnica. Já Canavieiras teve o termo deferido, no entanto foi revogado em 15/02/2018.

No relatório publicado pelo Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão não consta pedido de solicitação para gestão de praias pelo Município de Porto Seguro. Caracterizado como um importante centro ecológico e econômico na região da Costa do Descobrimento. A importância da adesão à Gestão Costeira pelo Poder Público local, seja através do PMGC ou pelo TAGP se dá pela urgente necessidade de se aplicar as ações estabelecidas para gestão costeira, que têm como objetivo estimular o uso sustentável dos recursos ambientais, bem como garantir sua proteção, concedendo ao ente local maior poder de decisão e atuação quanto ao uso e exploração dos bens da União localizados em seu

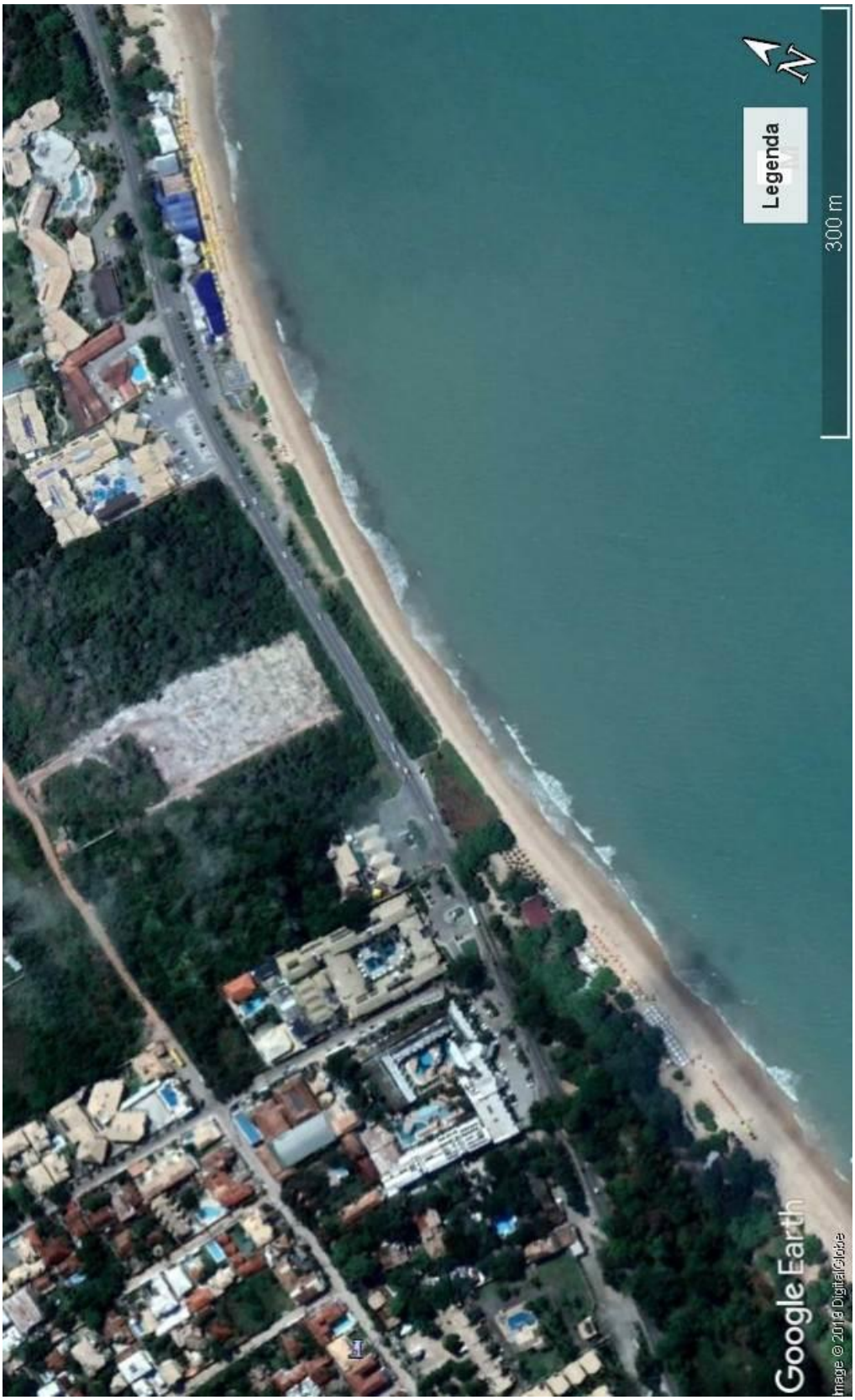
território, podendo definir de acordo com as peculiaridades locais e à luz da proteção ambiental, a melhor forma de ocupação e exploração da ZC.

No entanto, o Município de Porto Seguro permanece silente quanto à aplicação do PMGC. Cabe ressaltar que ele possui 85km de extensão costeira, é composto por uma diversidade de ecossistemas, é parte do corredor central da Mata Atlântica, com cerca de 45% de seu território ainda coberto por vegetação nativa, sendo que parte dessa área é protegida por Unidades de Conservação - UCs (LAMAS et al., 2014). Além dos recursos naturais, o município se destaca por seu valor histórico, artístico e cultural, tombado pelo IPHAN e erigido a Monumento Nacional. Esse conjunto de características lhe confere o título de um dos destinos turísticos mais atrativos do Brasil, recebendo cerca de 1 milhão de turistas por ano (LAMAS et al., 2014).

A economia local é voltada para diversos seguimentos. Além do turismo sobressai a produção de celulose por multinacionais e a agropecuária. Sobre o turismo na região, sua caracterização é dada como "turismo de massa", que revela a presença de grandes grupos que exploram economicamente a Zona Costeira (CERQUEIRA NETO, 2014), retrato indiscutível do regime ao qual estão submetidas as praias de Porto Seguro. Mas, se por um lado contempla-se a privatização do litoral, por outro lado é indiscutível a expressividade do turismo na economia e no desenvolvimento urbano municipal, ainda que este tenha ocorrido de forma desordenada, consubstanciando em graves problemas socioambientais, como habitações em áreas de risco e danos ambientais, como supressão de restinga, aterro de mangues, entre outros (CERQUEIRA NETO, 2012).

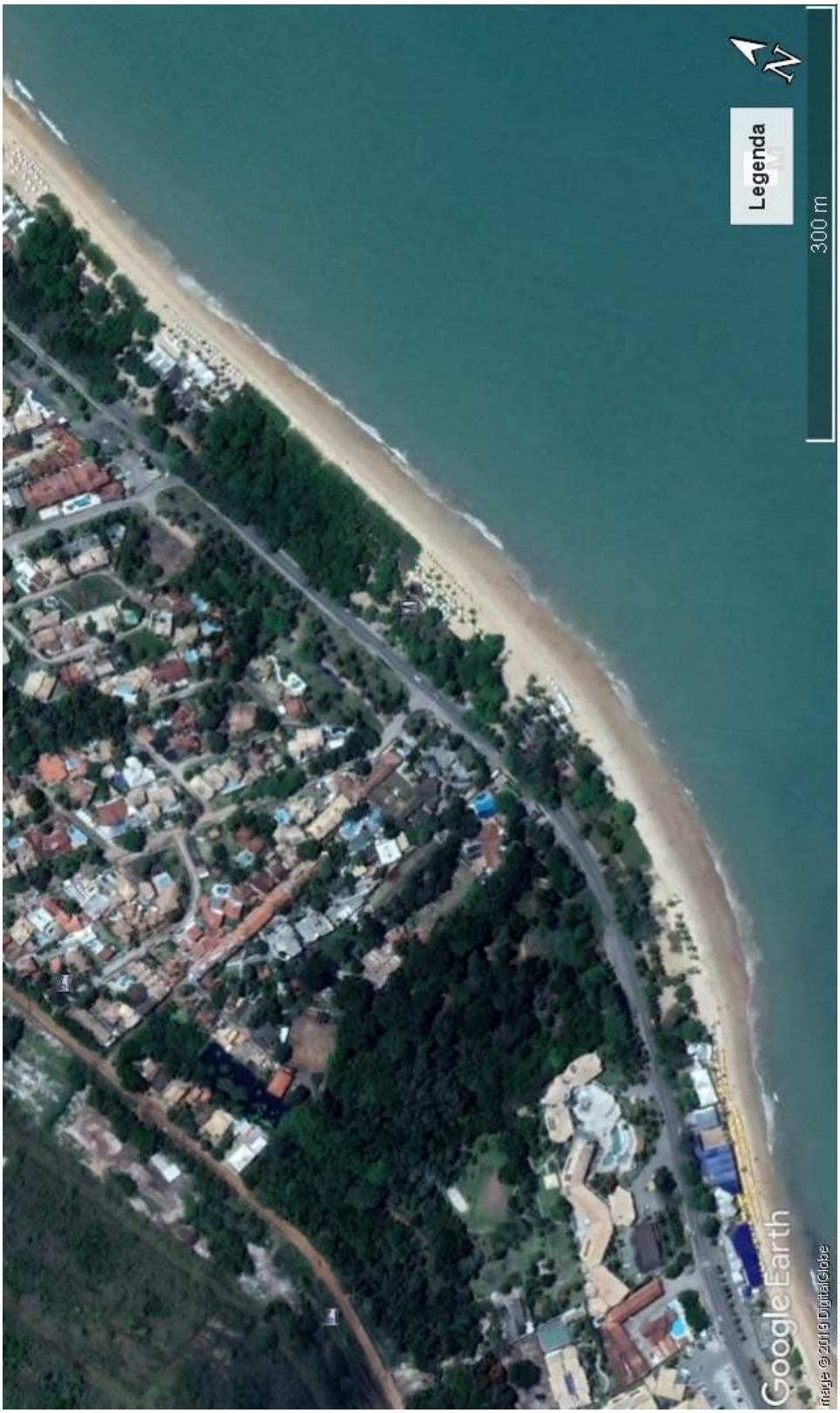
As Figuras de 5 a 8 retratam a ocupação da Orla Norte e Sul do Município de Porto Seguro. É possível perceber os efeitos da pressão antrópica, do crescimento da urbanização da Orla, e a ausência de gestão costeira e fiscalização pelos entes públicos, culminando na ocupação desenfreada por dezenas de barraca de praia entre esparsas áreas de vegetação, conforme se observa nas imagens abaixo. Através das figuras é possível inferir que as edificações ocuparam área composta por restinga, além de algumas estarem muito próximas a rios ou ainda localizadas sobre foz de rio e mangue, como é o caso da barraca de praia Barramares, que se torna um símbolo emblemático da omissão dos entes federativos diante de flagrante ocupação irregular de área de proteção permanente.

Figura 5- Vista aérea das barracas de praia, Orla Norte do Município de Porto Seguro (Bahia) em novembro de 2018.



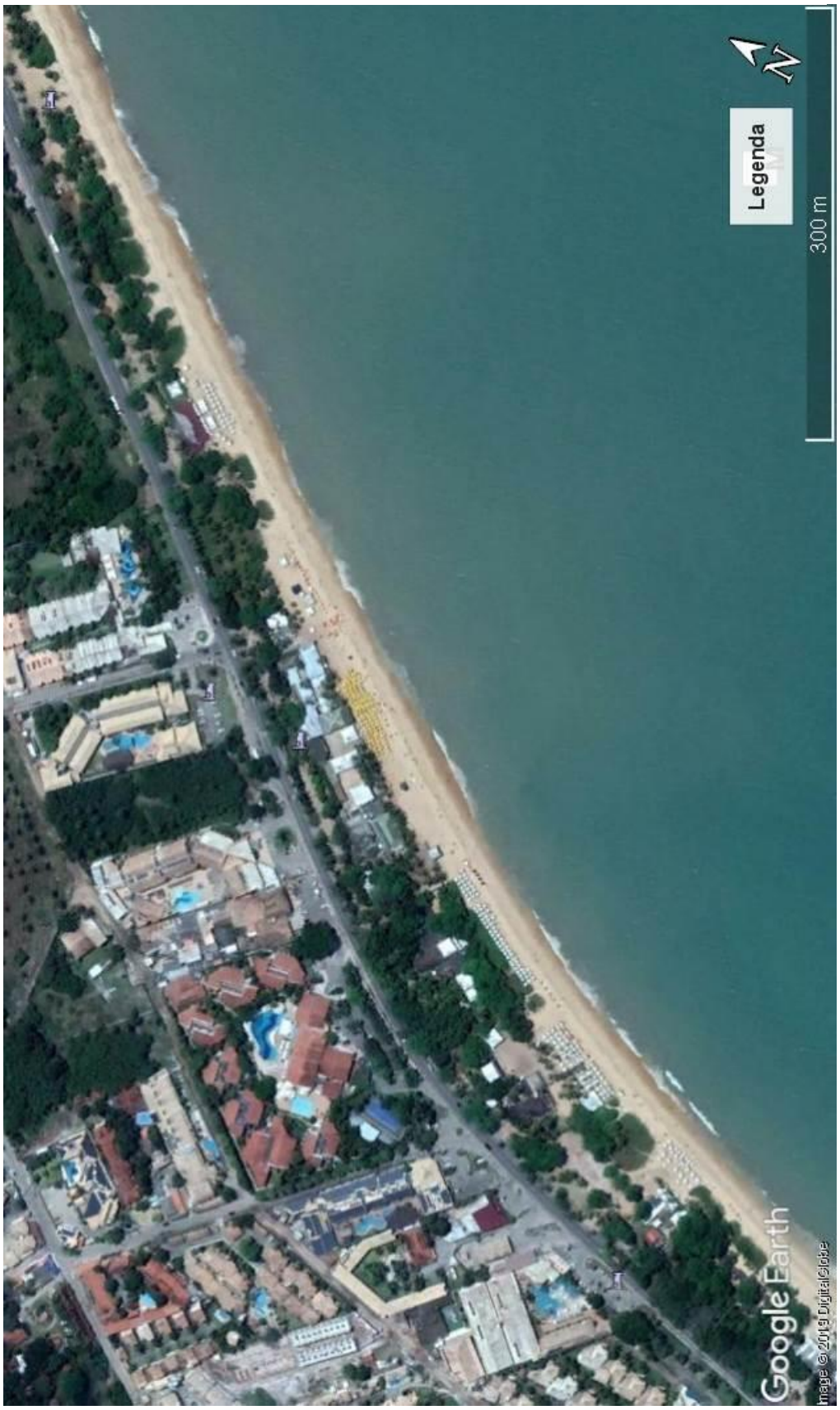
Fonte: Google Earth, 2018

Figura 6- Vista aérea das barracas de praia, Orla Norte do Município de Porto Seguro (Bahia) em novembro de 2018.



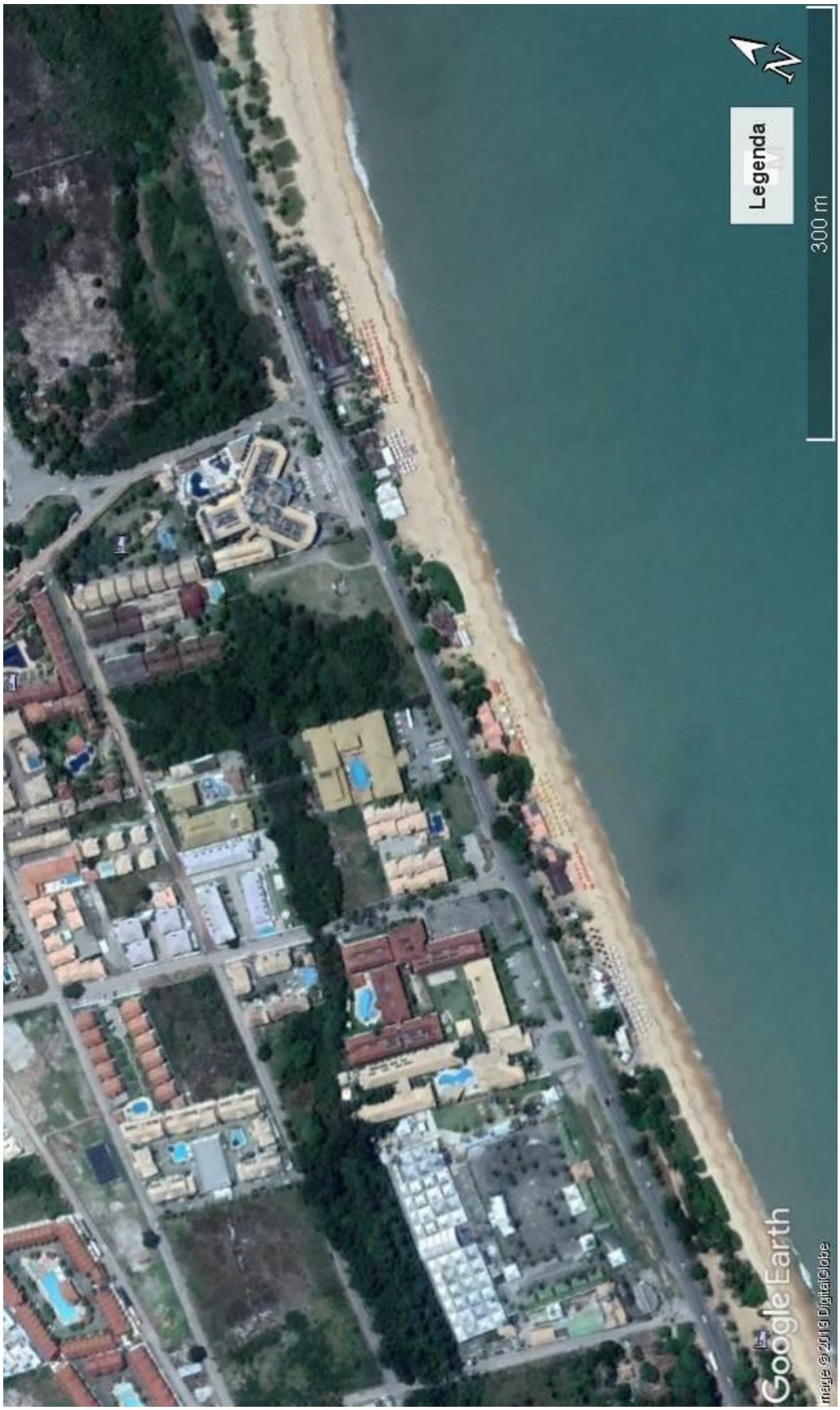
Fonte: Google Earth, 2018

Figura 7- Vista aérea das barracas de praia, Orla Norte do Município de Porto Seguro (Bahia) em novembro de 2018.



Fonte: Google Earth, 2018

Figura 8-Vista aérea das barracas de praia, Orla Norte do Município de Porto Seguro (Bahia) em novembro de 2018.



Fonte: Google Earth, 2018

Com aproximadamente 150 mil habitantes (IBGE, 2018) e o grande volume de turistas na região, a pressão antrópica é constante sobre o litoral porto-segurense e gera uma legítima preocupação com os danos ecológicos advindos do uso e exploração dos recursos ambientais, situação que torna necessário um reordenamento urbano, além da execução de políticas públicas que promovam a proteção e defesa do meio ambiente. Neste contexto, a Administração Pública Municipal falha por contribuir com a ocupação e exploração econômica desordenada da Orla, sem estabelecer em conjunto com os demais entes públicos, as condições necessárias para assegurar o menor impacto possível ao meio ambiente.

2.4 Ação Civil Pública como instrumento processual de proteção ao meio ambiente

A ausência de Gerenciamento Costeiro pelo ente municipal aliado à falha na vigilância e fiscalização sobre as atividades econômicas desenvolvidas na Zona Costeira ou mesmo a atuação direta para perpetuar o modelo exploratório vigente, como a concessão de licenças, emissão de alvará sanitário e de funcionamento, implica na responsabilização do Município pelos danos ambientais, uma vez que, a conduta omissiva ou comissiva dos entes públicos é passível de responsabilização, não eximindo das penalidades os empreendimentos e seus responsáveis, nos termos do art. 225 e §3º da CF/88 que exige do poluidor a reparação do ambiente degradado. Esse dever de reparação é determinado no caso real e concreto por decisões judiciais que analisam o caso e impõem sobre o sujeito causador do dano a obrigação de reparar quando possível ou de indenizar o bem lesado. Assim, o estudo do Instituto jurídico da Ação Civil Pública, como instrumento processual de proteção ao maio ambiente se faz necessário para compreender o objeto central desta pesquisa, as análises das decisões judiciais prolatadas diante da constatação de uso, ocupação e exploração irregular da ZC por barracas de praia.

Nesse contexto de danos causados à costa do Município de Porto Seguro, o Ministério Público Federal protocolou diversas Ações Civis Públicas, em face do Município de Porto Seguro, União e empreendimentos econômicos juntamente com seus responsáveis, pela exploração, ocupação irregular e danos ambientais causados à Zona Costeira. A Ação Civil Pública o é meio hábil para defender o meio ambiente, conforme dispõe o art. 129, III, da CF/88, ao determinar como objeto da ACP a proteção do patrimônio público e social (incluso pela Lei 13.004 de 2014), do meio ambiente e outros interesses difusos e coletivos. Segundo Código de Defesa do Consumidor, regulamentado pela Lei 8.078/90, em seu art. 81, dispõe

que “direitos difusos são os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.” Assim, o meio ambiente se enquadra nessa esfera de direito, pertencente a todos e a cada indivíduo ao mesmo tempo.

Entre as partes legítimas para propor a ACP, segundo art. 5º da Lei 7.347, encontra-se o Ministério Público, a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, além de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, associações civis, além da Defensoria Pública arrolada no art. 4º, VII da LC 80/94. O caso das associações civis é peculiar, pois a lei exige que o ente tenha pelo menos um ano de existência, além de ter entre suas finalidades a proteção do bem, objeto que se pretende defender. No entanto, entre as partes legítimas para propor uma ACP, a obrigação do Ministério Público em atuar como autor da ação é determinada no texto constitucional, no rt. 129, III, da CF/88, destaque que reflete no número de ACPs protocoladas pelo MPF.

A sentença da ACP poderá impor condenação pecuniária, determinar uma obrigação de fazer ou não fazer, além de determinar o pagamento de indenização por danos morais. Para o caso de descumprimento da obrigação de fazer ou não fazer, o juiz poderá determinar na decisão de mérito a aplicação de multa diária, que tem por objetivo coagir o condenado a cumprir a obrigação (SIRVINSKAS, 2018). Após a decisão que põe fim ao processo, este seguirá para execução das determinações judiciais ou poderá ser objeto de recurso para os Tribunais, onde será rediscutida a matéria. O presente analisa a estrutura da petição inicial protocolada pelo Ministério Público, a contestação apresentada pelos réus, contudo ela se concentra nas sentenças, não sendo objeto de análise o conteúdo dos recursos interpostos pelas partes.

MATERIAL E MÉTODOS

A pesquisa foi desenvolvida no Município de Porto Seguro/BA, tem como recorte espacial a Orla Norte e Sul. Foi realizada a revisão bibliográfica e documental além da identificação de danos ambientais através do registro de imagens obtidas através de acesso ao sítio eletrônico do Google Earth.

O levantamento bibliográfico para o referencial teórico foi realizado através do acesso ao Portal de Periódicos da Capes, aplicando à busca o filtro "revisado por pares" e acesso direto ao sítio eletrônico de periódicos avaliados com Qualis A1, além do acesso à livros jurídicos localizados nas bibliotecas da Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB) e da Universidade de Brasília (UnB). As palavras-chave empregadas nas buscas foram "responsabilidade ambiental"; "responsabilidade ambiental AND Zona Costeira"; "competência ambiental"; "gestão AND Zona Costeira"; e "Ação Civil Pública AND meio ambiente". A pesquisa gerou um número de 3.459 itens (artigos, teses, doutrina e jurisprudência) sendo selecionados por título e/ou resumo o total de 466 artigos, além de jurisprudências localizadas nos sítios eletrônicos do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e de Tribunais de Justiça dos Estados (TJ).

Para comprovação dos danos ambientais foram utilizados recursos como imagens de satélite obtidas mediante acesso ao Google Earth software e imagens obtidas através do acesso ao site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com intuito de avaliar a presença e a ausência de cobertura vegetal, apontando a provável causa da degradação em restingas e mangues localizados na Orla onde se situam as barracas de praia.

O levantamento das Ações Civis Públicas foi realizado através de pesquisa documental na Justiça Federal, Subseção Judiciária de Eunápolis/BA. A Justiça Federal (1ª instância) é o juízo competente para atuar nas ações em que a União, autarquias ou empresa pública federal são interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, conforme disposto no art. 109, I, da CF/88. Os processos objeto de recurso, com exceção daqueles julgados pelo próprio juiz que proferiu a decisão impugnada mediante recurso, são "baixados" e encaminhados à 2ª instância, que no Estado da Bahia é representada pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF 1) com sede em Brasília/DF.

Os dados aqui analisados foram obtidos por meio de acesso ao sítio eletrônico, onde se encontram armazenados os dados dos processos de 1ª e 2ª instância do TRF 1. O conteúdo

dos despachos (decisões com objetivo de dar andamento ao processo) e sentenças (decisões que põe fim ao processo) disponíveis em formato ".pdf" ou na própria plataforma eletrônica do Tribunal foi levantado e organizado em planilha, sendo dispostos em linhas os números dos processos e em colunas as categorias que se pretendia analisar, aplicando aos dados obtidos, cálculos percentuais e matemáticos, além de análise do conteúdo.

As categorias utilizadas na análise foram: número do processo; classe; descrição da classe; autor; réu; réu pessoa jurídica de direito privado; réu pessoa física; data da distribuição; assunto da petição; situação atual; data da última movimentação; localização; tipo de empreendimento; tipo de sentença; data da sentença; citação da perícia realizada na sentença; projeto de readequação; apontamentos do projeto de readequação; valor da indenização; *quantum* indenizatório pessoa física; *quantum* indenizatório pessoa jurídica de direito privado; *quantum* indenizatório município de porto seguro; *quantum* indenizatório união; e forma de pagamento. O levantamento dos dados através das categorias elencadas possibilitou a inferência sobre o número dos 100 processos existentes; tempo médio entre o protocolo e a sentença; os tipos de sentenças, se obtidas através de acordo ou de análise ou não do mérito; as implicações das sentenças como valores indenizatórios atribuídos a cada réu; se estes apresentaram o projeto de readequação e se o cumprimento dos projeto está sendo executado na Orla.

A pesquisa no sitio eletrônico do TRF1, na 1ª instância, foi realizada através da opção "consulta processual", selecionando a subseção de Eunápolis, preenchendo o campo de pesquisa "nome da parte" com o termo "Município de Porto Seguro", selecionando ainda a opção "mostrar os baixados", que se refere aos processos arquivados ou que foram encaminhados ao TRF 1. Com os passos descritos, chegou-se a todos os processos em que a União, autarquias e empresas públicas federais, juntamente com o Município de Porto Seguro são parte, seja como autor, réu, ou terceiros interessados.

A busca pelo termo "Município de Porto Seguro" incialmente gerou uma lista de 167 processos. Foram selecionados aqueles classificados como Ação Civil Pública, gerando uma nova lista com 100 processos (em janeiro de 2019). Das ACPs protocoladas pelo MPF na Justiça Federal em que o Município é réu, foram excluídas 7 ações, cuja nomenclatura versavam sobre assunto diverso do objeto de estudo: Abuso de Poder, Improbidade, Unidades de Conservação, Taxas e Conselho Profissional. Permaneceram 93 ações relacionadas com esta pesquisa, selecionadas a partir do título do assunto, atribuído pelo sistema interno da

Justiça Federal como “Ato Lesivo ao Patrimônio Artístico Estético Histórico ou Turístico; Patrimônio Histórico Tombamento; Dano Ambiental; e Bens Públicos”.

Uma nova conferência foi realizada com o grupo de 100 ACPs. Elas foram agrupadas de acordo com a situação atual do processo, que representa o estado em que se encontram, sendo possível observar com mais propriedade o objeto dessas ações. Nessa etapa foram excluídos da lista 7 processos com sentença sem análise do mérito, ou seja, põe fim ao processo, mas sem decisão quanto ao seu conteúdo; 2 processos arquivados com sentença sem análise do mérito; 9 processos cujo objeto envolviam localização geográfica diversa; e, 7 processos com assunto diverso do objeto da pesquisa. Permaneceram para estudo 75 ações, classificadas como “em andamento – aqueles não foram objeto de sentença; recurso de apelação - aqueles processos que foram sentenciados com decisão de mérito, sendo objeto de recurso por uma das partes; retificação da autuação – aditamento da petição inicial e inclusão do polo passivo; sentença - aqueles processos que tiveram decisão de mérito, independente se foram objeto ou não de recurso; e sentença sem efeito (embargos acolhidos). O levantamento dos dados analisados foi realizado em dois momentos: o primeiro em janeiro de 2019 e o segundo em julho de 2019.

A partir da seleção das 75 ACPs, foi realizado uma leitura detalhada das decisões interlocutórias proferidas pelo Juiz (despachos). Essas decisões possuem objetivo de dar andamento ao processo. Há ainda, as sentenças de mérito, que são decisões que têm como objetivo pôr fim a uma fase do processo, decidindo-se pela procedência ou improcedência dos pedidos formulados na petição inicial, e a pesquisa se concentrou principalmente no conteúdo dessas decisões. Assim, os dados obtidos através da análise do conteúdo das sentenças foram extraídos e inseridos em planilha, distribuídos nas categorias citadas anteriormente, com objetivo de realizar uma análise quantitativa e qualitativa dos mesmos.

Nesse ponto da pesquisa foi possível observar, que vários processos sentenciados no mês de novembro e dezembro de 2018 não possuíam arquivos digitais em formato “.pdf”. A provável razão é o grande volume de sentenças prolatadas nos meses citados e o recesso forense que seguiu entre meado de dezembro à meado de janeiro. Para estes processos, os dados como *quantum* indenizatório e informações sobre o projeto de readequação ficaram vazios na planilha. No entanto, a ausência de tais documentos não implica em prejuízo à pesquisa, uma vez que, na plataforma eletrônica foi possível encontrar informações complementares, preenchendo várias categorias. Além disso, o número de processos com

sentenças corresponde a uma amostra suficiente para fazer inferências na presente pesquisa. Para análise dos projetos de readequação apresentados pelas barracas de praia e não exibidos em arquivos no sítio eletrônico do TRF1 foi necessário o acesso integral aos documentos contidos nos processos físicos, na Justiça Federa1 em Eunápolis.

Para melhor compreensão dos documentos que compõem as ACPs, foram digitalizados 4 processos, descritos sequencialmente como estudo de caso 1, 2, 3 e 4. A escolha dos processos obedeceu primeiramente ao requisito espacial – Orla Sul e Norte. O caso 1 refere-se a um processo cuja área de ocupação encontra-se na Orla Sul – Praia da Pitinga, escolhido aleatoriamente entre os demais da sua localização, uma vez que, contêm características semelhantes aos demais processos da mesma área. O Caso 2 foi escolhido aleatoriamente entre os que possuem sentença homologatória e localizados na Orla Norte. O caso 3 foi escolhido por ser o processo mais antigo e com maior tempo em trâmite, além de ter sido prolatado neste caso uma sentença condenatória. O caso 4 foi escolhido por encontrar-se em área de proteção de permanente e por conter laudo pericial no processo. Nesses estudos de casos foram observados a estrutura da petição inicial protocolada polo MPF, a contestação protocolada pelos réus e os relatórios técnicos, sendo possível observar de forma clara os pedidos elencados pelo autor da ação, os fundamentos da defesa e a legislação em que se baseia, por fim, o tipo de sentença prolatada no caso.

Para ilustração das áreas que se pretende demonstrar, ocupadas pelos empreendimentos econômicos, foram realizados acessos ao sítio eletrônico do Google Earth, capturando imagens do seu banco de dados, ano 2018-2019 e ainda mapas e imagens digitalizadas e extraídas dos processos. A apresentação desse recurso é importante para servir de amparo visual à pesquisa, uma vez que esta área é caracterizada como área de proteção permanente originariamente coberta por restinga, com presença de mangues e foz de rios. Assim as imagens podem apontar para a presença e ou ausência de cobertura vegetal e a presença ou não de empreendimentos econômicos, sendo possível inferir na existência de um padrão de ocupação, através dos indicadores presença ou ausência de vegetação e presença ou ausência de barracas de praia, e se a ocupação da área se deu através de supressão de vegetação, o que configuraria em dano ambiental.

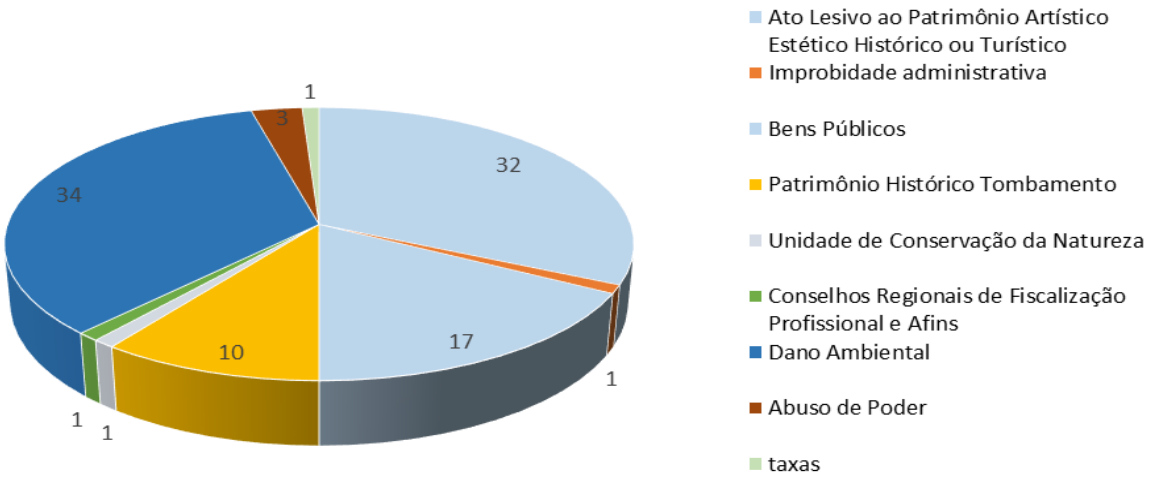
RESULTADOS

3.2 Análise das decisões judiciais

A partir da busca do termo “Município de Porto Seguro”, em consulta processual realizada no sítio eletrônico do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF 1), Subseção de Eunápolis – BA, encontrou-se uma lista de 100 (cem) ACPs protocoladas entre os anos de 2009 a 2016. As ACPs foram distribuídas e cadastradas por assunto e seguem diretrizes do sistema interno do Tribunal. Entre os assuntos observados nessa primeira seleção, destaca-se dano ambiental com 34%; ato lesivo ao patrimônio artístico, estético, histórico e turístico com 32%; bens públicos com 17%; patrimônio histórico tombamento com 10%; abuso de poder, 3%; unidade de conservação da natureza, conselhos regionais de fiscalização profissional, taxas e improbidade administrava, cada um com 1%, conforme se verifica no Gráfico 1.

Assim, 7% das ACPs protocoladas, classificadas por assunto, dizem respeito à interesses diversos daqueles que se propõe analisar a presente pesquisa: abuso de poder, unidade de conservação da natureza, conselhos regionais de fiscalização profissional, taxas e improbidade administrava, compondo estes, o primeiro filtro a ser aplicado aos dados

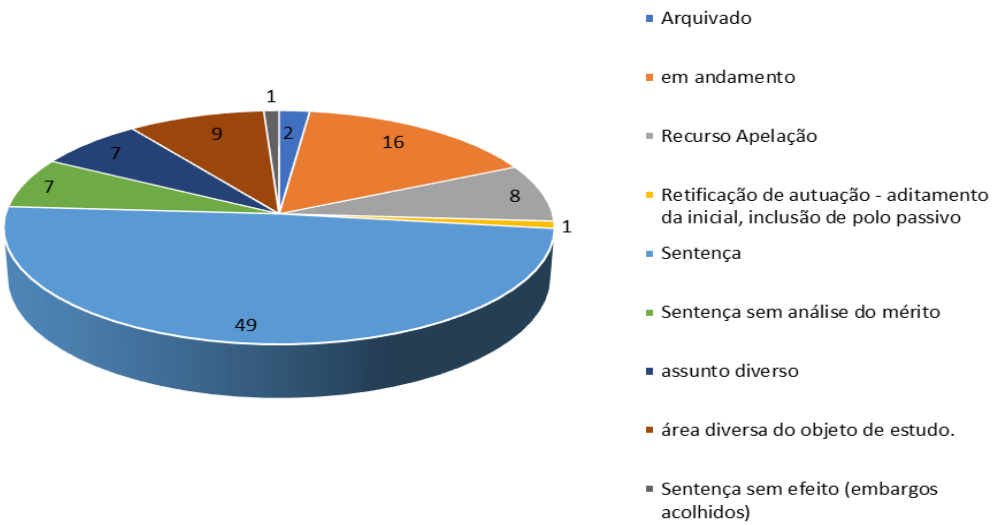
Gráfico 1- Ações Civis Públicas com o Município de Porto Seguro no polo passivo – Classificação por Assunto em janeiro de 2019.



Fonte: Elaborado pela autora

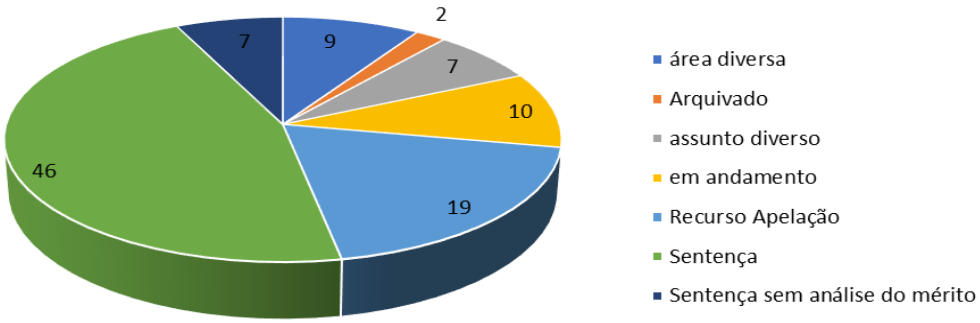
Para melhor análise das ACPs, uma segunda classificação foi aplicada aos 100 processos com intuito de compreender o estado atual em que se encontram. Esse conjunto de dados foi inserido na planilha na categoria denominada “situação atual das ACPs”, conforme Gráfico 2. O termo “área diversa” foi aplicado para processos com localização geográfica diferente da que se propõe a pesquisa, ou seja, fora da Orla (Sul ou Norte); “arquivado” refere-se às ações definitivamente encerradas, depois de obterem sentença sem análise do mérito; “em andamento”, aplicado para processos não sentenciados; “retificação”, para processos que não têm sentença e necessitam de correção quanto aos dados inseridos; “sentença”, para os processos que possuem decisão de mérito em 1ª instância; “recurso de apelação”, para os que têm sentença e foram objeto de recurso, sendo encaminhados à 2ª instância; “sentença sem efeito”, para aqueles que têm embargos de declaração acolhidos (recurso encaminhado ao juiz que proferiu a sentença) retornando os processos à tramitação anterior à sentença; por fim, “assunto diverso”, aqueles que não tratam sobre dano ambiental.

Gráfico 2 - Situação das Ações Civis Públicas, conforme estado do processo a em janeiro de 2019.



Fonte: Elaborado pela autora.

Gráfico 3- Situação das Ações Civis Públicas em julho de 2019



Fonte: Elaborado pela autora.

Em julho de 2019, após nova análise da movimentação dos processos, percebe-se que foi dado seguimento às ações que se encontravam em retificação, embargos de declaração e em andamento. Ao compararmos os Gráficos 2 e 3, percebe-se que dos 18 processos que estavam em fase de produção de prova ou aguardavam os tramites da ação para serem sentenciados, restaram apenas 10 nesta condição, o que significa 8 novas sentenças. Nesse mesmo período houve um significativo aumento de recursos de apelação que passaram de 8 para 19, em razão do curto prazo para interposição após a publicação das sentenças. As alterações na situação atual dos processos indicam uma contínua atuação por parte do Poder Judiciário ao conduzir os tramites das ACPs.

Assim, dos 100 processos identificados, 25 foram excluídos por versarem sobre os assuntos classificados como: área diversa, assunto diverso, arquivado e sentença sem análise do mérito. A exclusão dos processos que se concentram sob essa divisão constitui o segundo filtro aplicado às ações. Como resultado, apurou-se um total de 75 processos que formam o objeto central de análise dessa pesquisa, e se encontram atualmente da forma relacionada no Gráfico 3, visto anteriormente, e Tabela 1, que segue.

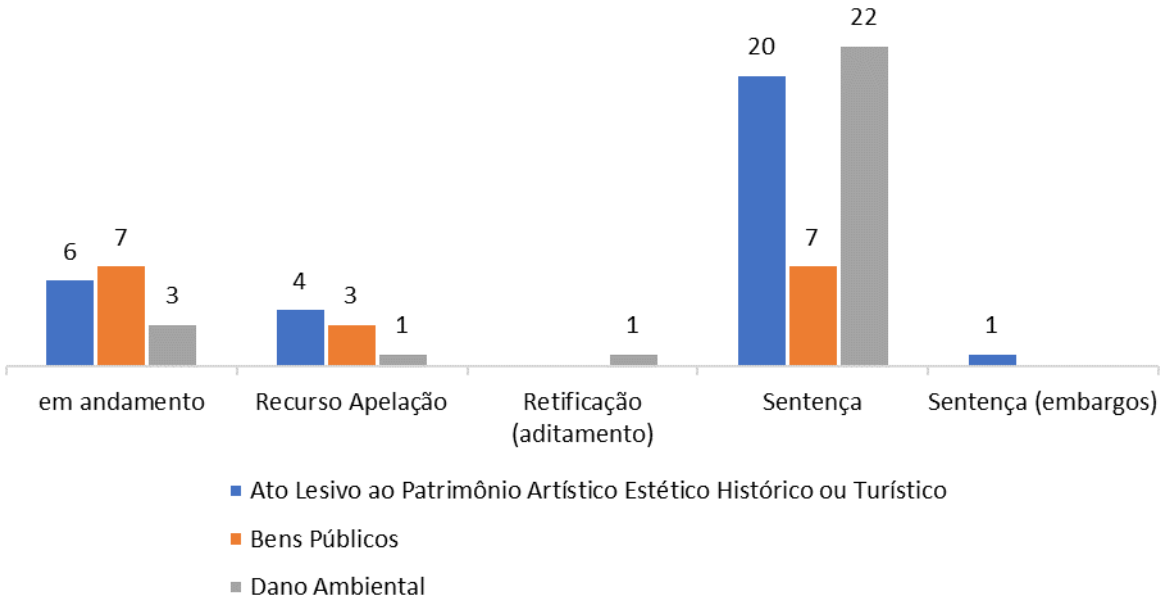
Tabela 4- Situação dos processos objeto de estudo em julho de 2019

Processos objeto de estudo	**ACPs**
Em andamento	10
Recurso Apelação	19
Sentença	46
Total Geral	**75**

Fonte: Elaborado pela autora

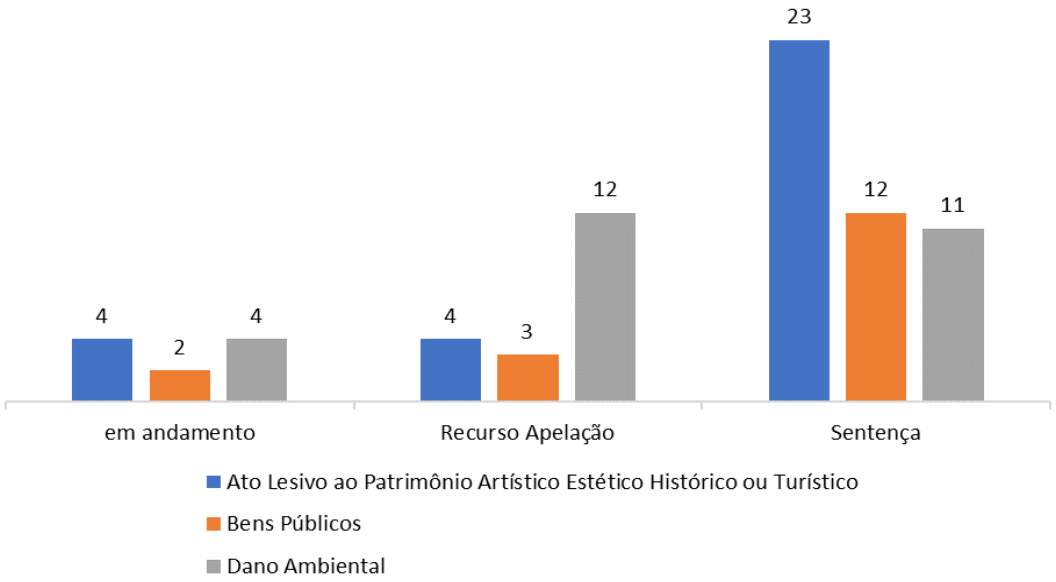
Após a exclusão dos 25 processos, ao analisar os dados inseridos na categoria situação atual e compará-los com aqueles inseridos na categoria "assunto da petição", observa-se que, os processos classificados como "Tombamento patrimônio histórico", que inicialmente foram reconhecidos como objeto dessa pesquisa, em razão da nomenclatura, ficaram fora da contagem final (75), pois tratam de área diversa do recorte espacial definido como objeto de estudo, ou seja, fora da Orla Sul ou Norte, conforme demonstram os Gráficos 4 e 5.

Gráfico 4 - Situação atual das Ações Civis Públicas quando comparado com assunto da petição indicado no sistema de protocolo da ação no sistema do Tribunal Regional Federal de 1ª Região – dados coletados em janeiro de 2019.



Fonte: Elaborado pela autora

Gráfico 5 – Situação atual das Ações Civis Públicas quando comparado com assunto da petição indicado no sistema de protocolo da ação no sistema do Tribunal Regional Federal de 1ª Região – dados coletados em julho de 2019.

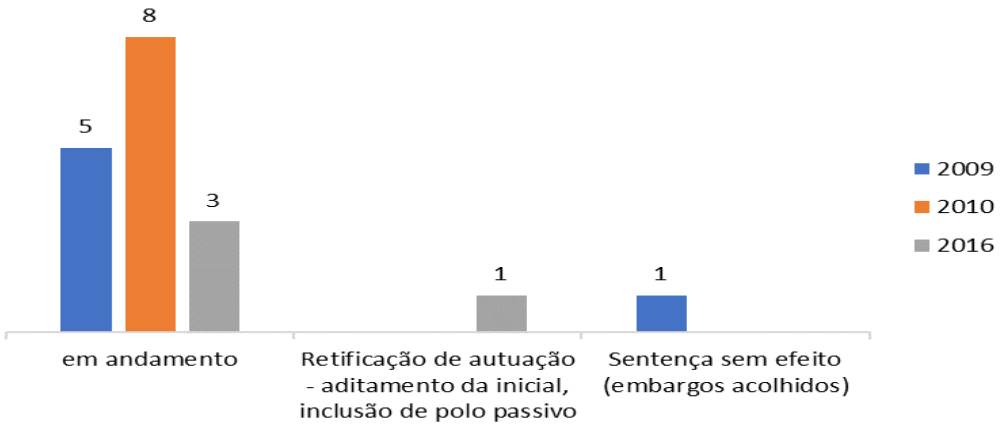


Fonte: Elaborado pela autora

Ao analisar os assuntos da petição que compõem o acervo de processos selecionados, não foi possível identificar semelhanças ou diferenças que justifique a classificação por assunto utilizada pela Justiça Federal. Todas as 75 petições iniciais das ACPs versam sobre empreendimentos econômicos conhecidos como "barracas ou cabanas de praia", representadas por pessoa física ou pessoa jurídica que utilizam bens públicos e recursos ambientais, caracterizados pelo Ministério Público Federal como ocupação indevida, na Orla Sul ou Norte de Porto.

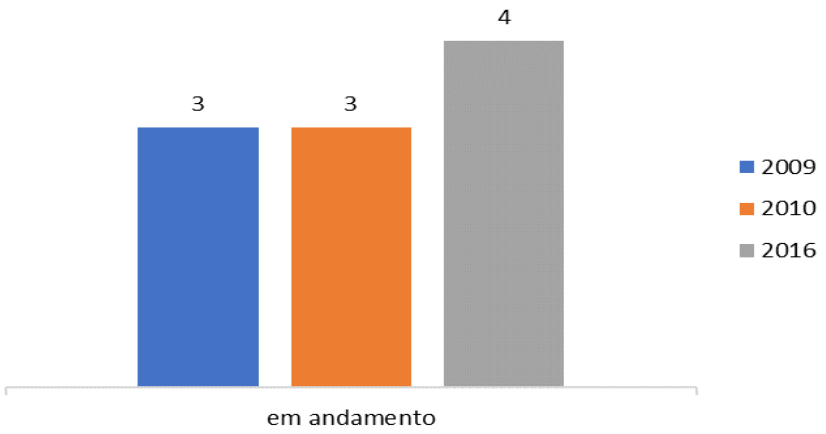
Quanto à relação de tempo, dos processos que estavam em andamento e não tinham sido objeto de sentença até janeiro de 2019 (18), 6 foram protocolados em 2009; 8 em 2010; e 4 em 2016, conforme Gráfico 4. Destes, 7 enviaram projetos de readequação das cabanas ao IPHAN e 6 foram reprovados, sendo que tais ações (reprovadas) seguiram para fase de produção de prova pericial. Na análise realizada em julho de 2019 (Gráfico 5), dos 10 processos que se encontram em andamento 3 foram protocolados em 2009, 3 em 2010 e 4 em 2016. Dos projetos que até janeiro de 2019 constavam como reprovados pelo IPHAN, 2 reapresentaram novos projetos que após análise foram aprovados, sendo nesses casos homologado o acordo; em 3 foram proferidas sentenças condenatórias, restando apenas 1 em fase de perícia.

Gráfico 6- Ações Civis Públicas sem sentença (em andamento) agrupadas conforme o ano de distribuição e protocolo – dados coletados conforme situação em que se encontravam em janeiro de 2019



Fonte: Elaborado pela autora

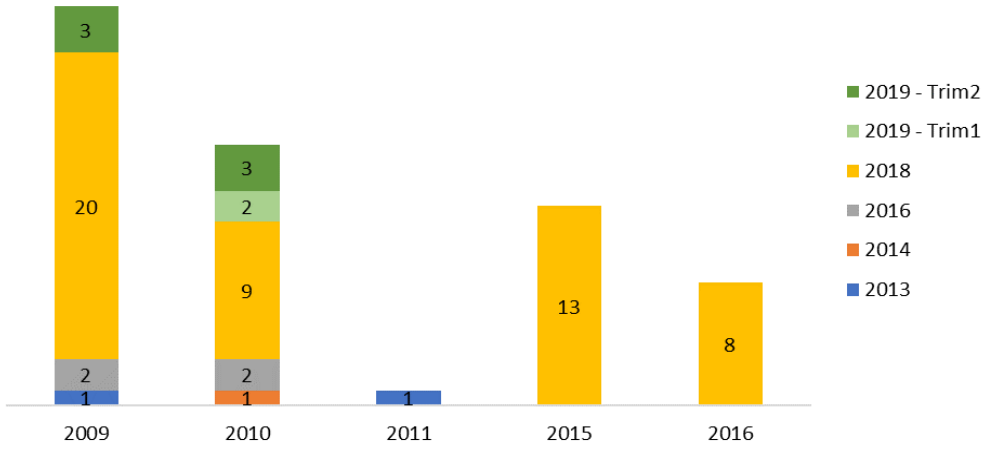
Gráfico 7- Ações Civis Públicas sem sentença (em andamento) agrupadas conforme o ano de distribuição e protocolo – dados coletados conforme situação em que se encontravam em julho de 2019



Das 75 ACPs selecionadas, 57 possuíam decisão de mérito (sentença) em janeiro de 2019. Destas, 8 foram objeto do recurso de apelação e encaminhadas ao TRF 1. Do total de sentenças publicadas, 50 (88%) foram prolatadas em 2018 e 4 (7%) em 2016, conforme Gráfico 6. Atualizando os dados para julho de 2019, o número de sentenças subiu para 65, uma vez que 8 decisões de mérito foram prolatadas no primeiro semestre do corrente ano. Assim, do total de ACPs analisadas, houve decisão de mérito em 86,66% dos casos, permanecendo ainda em andamento e sem sentença um total de 10 ACPs, conforme Gráfico 7.

Das ACPs protocoladas em 2009 e 2010, 56,92% foram sentenciadas em 2018 (29) e 2019 (8), o que indica um longo liame temporal entre 8 e 9 anos da distribuição da ação até a decisão de mérito. Ocorre que durante este período os danos ambientais retratados na Petição Inicial pelo MPF continuavam sendo praticados pelos réus. Por sua vez, as ACPs protocoladas em 2015 e 2016 foram sentenciadas cerca de 3 anos após o protocolo, período não razoável para tramitação de uma ação que pode comprovar a existência de dano ambiental, mas lapso temporal relativamente menor em comparação com o primeiro grupo.

Gráfico 8 - Comparação entre ano de distribuição das Ações Civis Públicas e ano em que foram sentenciadas – situação dos processos em julho de 2019.



Fonte: Elaborado pela autora

As sentenças prolatadas foram classificadas nesta pesquisa como sentenças homologatória e condenatória. No primeiro grupo estão aquelas obtidas com conciliação e acordo entre as partes (36). Nesses casos, a homologação somente foi possível mediante aprovação do projeto de readequação da cabana pelo IPHAN. Quanto às sentenças condenatórias (29), a conciliação não foi possível devido às seguintes ocorrências: a) não apresentação do projeto ao IPHAN; b) pela reprovação do projeto, quando apresentado; e c) quando a localização específica do empreendimento impossibilita a readequação, por ser área com restrição de edificação.

Nas sentenças condenatórias, a responsabilidade ambiental é solidária, assim o valor da indenização pode ser exigido de qualquer um dos réus. Nesta categoria, 14 sentenças se referem às cabanas de praia localizadas em Caraíva e apresentam uma característica diversa

quando comparadas às sentenças de barracas localizadas em outros pontos da Orla. Na Orla Sul, em Arraial d'Ajuda há 1 sentença contra uma barraca localizada na Praia da Pitinga e 14 na Orla Norte.

Observa-se que nas ACPs com empreendimentos em Caraíva, nenhum dos representantes das barracas, fixadas nesse território, apresentaram projetos de readequação, e apenas pessoas físicas e os entes públicos (União e Município de Porto Seguro) figuraram como polo passivo nos processos. Nestas ações, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) atuou como Assistente litisconsorcial passivo e seu relatório técnico pugnou pela permanência das cabanas com readequações. A SPU, por sua vez, relatou que a utilização das cabanas são para sustento da população local, composta de indígenas e pescadores e que a área estaria destinada para uso sustentável dos recursos da região, além disso o terreno em questão estaria inserido num polígono onde recai a competência da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) - Aldeia Indígena Barra Velha e ICMBio - Parque Nacional e Histórico Monte Pascoal e RESEX Corumbau, não sendo de sua atribuição o gerenciamento da área.

Ainda em Caraíva, quanto ao valor indenizatório estipulado pelo Juiz Federal, em apenas 5 processos o dono da cabana de praia foi responsabilizado juntamente com o Município e a União, nos demais processos, apenas a União e o Município de Porto Seguro foram condenados por danos causados ao meio ambiente. Em todas as sentenças, o valor estipulado da indenização por danos ambientais foi de R$ 10.000,00 (dez mil reais), cabendo a demolição das edificações ser efetuada pela pessoa física, sob pena de multa diária. Uma vez que as sentenças foram publicadas entre outubro e novembro de 2018, foi possível observar que entre janeiro e maio de 2019, houve a interposição de 11 recursos de apelação, que suspenderam os efeitos iniciais da sentença como a demolição e o pagamento indenizatório. Isso significa que até o presente momento, em 78,57% dos casos sentenciados, as ações creditadas como ocupação irregular e flagrante dano ambiental pelo Ministério Público Federal, continuarão sendo praticadas pelos réus. Para os demais casos, não houve a interposição de recurso até julho de 2019, e após o trânsito em julgado, vencido o prazo para demolição das cabanas, não sendo feito pela pessoa física, caberá aos entes públicos União e Município de Porto Seguro promoverem a demolição.

Quanto às demais sentenças condenatórias (15), todas possuem similaridades. Dessas, 1 é de empreendimento localizado na Praia da Pitinga, Orla Sul; 9 na Praia de Taperapuan; 1

em Ponta Grande; e, em 3 não foi possível obter a localização da praia em que se situam, mas localizam-se na Orla Norte. Nas sentenças condenatórias os réus foram condenados solidariamente a pagarem indenização que varia entre R$ 20.000,00 a R$ 250.000,00. Em 2 das sentenças, não houve condenação dos entes públicos quanto ao dano ambiental causado, situação que sugere a presença de erro material (equívoco) pelo Juiz que prolatou a sentença, uma vez que o padrão das decisões condenatórias aponta para a responsabilização solidária dos entes públicos junto com os demais que compõem o polo passivo da ação. Em todas as ações a demolição da cabana coube à pessoa física e ao próprio empreendimento sob pena de multa diária e aos entes públicos, de forma subsidiária, ou seja, se a obrigação não for realizada pelos primeiros, deverá ser realizada pelos entes públicos. Em 3 dessas ações, a União e o Município também foram condenados a pagar uma multa que varia entre R$ 20.000,00 a R$ 30.000,00 pela omissão no dever de fiscalizar.

Em relação às sentenças homologatórias (36), observa-se que todas foram condicionadas à aprovação do projeto de readequação das cabanas. Do total de sentenças, 5 são referentes às cabanas localizadas na Praia da Pitinga. Para estas, além da readequação no período de 9 meses a partir da sentença, foi estipulado um valor indenizatório a título de danos ambientais a ser pago de forma solidária pela pessoa física e empreendimento e ainda pelo Município de Porto Seguro. O valor indenizatório estipulado nessas ações foi de R$ 50.000,00, sendo 50% de responsabilidade do empreendimento econômico e pessoa física e os demais 50% de reponsabilidade do Município. A obrigação de pagar para todos os réus foi estipulada de forma parcelada, com data inicial para janeiro de 2020. Caberá ao Município de Porto Seguro abrir uma conta bancária para que os depósitos sejam realizados e destinados à recuperação das áreas danificadas.

Quanto à localização dos demais empreendimentos que obtiveram sentenças homologatórias (31), em 8 não foi possível identificar a exata localização, pois os dados levantados na plataforma do sítio eletrônico foram insuficientes. No entanto, pelo conjunto de ações analisadas é possível inferir que as barracas fazem parte da Orla Norte, uma vez que as Ações de Caraíva já foram sentenciadas, e aquelas localizadas na Praia da Pitinga foram enumeradas no inquérito civil, portanto, identificadas.

Do total de sentenças homologatórias prolatadas, em 13 ACPs, os arquivos em “pdf” não foram disponibilizados no sítio eletrônico, não sendo possível coletar dados em relação ao tempo estipulado para readequação das cabanas, valor indenizatório e parcelamento. Nas 23

ACPs, em que a consulta foi possível, as sentenças estipulam um prazo entre 8 a 10 meses para readequação das barracas de praia e o valor a título de indenização por dano ambiental varia entre R$ 30.000,00 a R$ 60.000,00, sendo 50% de responsabilidade do empreendimento econômico juntamente com pessoa física e os demais 50% de reponsabilidade do Município. A obrigação de pagar para todos os réus foi estipulada sob parcelamento, com data inicial para janeiro de 2020.

Com exceção das 13 ACPs, sentenciadas e sem disponibilidade no sítio eletrônico, a soma das indenizações provenientes das 52 decisões de mérito (condenatória e homologatória) é de R$ 2.671.000,00. É possível observar que desse total, o Município de Porto Seguro é o representante do polo passivo que fará o maior vulto de pagamento indenizatório. Devido à responsabilidade solidária fixada nas sentenças condenatórias, o cumprimento integral da obrigação de pagar originada da indenização poderá ser exigido de qualquer um dos réus. No entanto, se houvesse a divisão dos valores igualmente entre o polo passivo, o valor estipulado nas sentenças condenatórias seria o mesmo para União e Município. Cabe ressaltar, no entanto, que nas sentenças homologatórias apenas ao Município, entre os entes públicos, coube a obrigação de indenizar pelos danos ambientais que omissão estatal deu causa. A tabela 2 apresenta uma divisão dos valores arbitrados em sentença, levando em conta uma hipotética partilha igualitária da responsabilidade de indenizar.

Tabela 5- Valores individualizados das indenizações fixadas nas decisões judiciais, pelos danos ambientais causados na Orla de Porto Seguro (Bahia) entre janeiro de 2013 a julho de 2019.

Sentença	**MPS**	**União**	**PJ de D. Privado**	**Pessoa Física**	**Soma de Indenização**
Condenatória	R$ 297.222,20	R$ 297.222,20	R$ 385.555,54	R$ 479.999,97	R$ 1.459,999,91
Homologatória	R$ 610.500,00		R$ 381.750,00	R$ 218.750,00	R$ 1.211.000,00
Total Geral	**R$ 907.722,20**	**R$ 297.222,20**	**R$ 767.305,54**	**R$ 698.749,97**	**R$ 2.671.000,00**

Fonte: elaborado pela autora

Quanto aos empreendimentos que aderiram à readequação, é possível ver em toda Orla os efeitos visíveis desses processos. As barracas de praia passaram e passam por mudanças em sua arquitetura, com redução de áreas de ocupação. A readequação envolve a reforma da estrutura ou a sua demolição e construção de novas edificações, a redução da área construída, o uso de materiais que não se destacam da paisagem, pugnando por uma

harmonização com o ambiente natural, a apresentação de projeto paisagístico com intuito de formar uma cobertura vegetal no entorno da edificação, além da preservação da área ao redor com replante de restinga

Figura 9- Barracas de praia em processo de readequação na Orla Norte de Porto Seguro (Bahia) em 2019.



Fonte: arquivo pessoal da autora.

3.3 Estudos de Caso

Caso 1 – Barraca do Carlitos

A petição inicial da ACP em desfavor do empreendimento econômico localizado na Praia da Pitinga, argumenta sobre a necessidade de remoção das estruturas, por serem obstáculo à circulação de pessoas e fruição do bem de uso comum. O MPF requereu especificamente na petição a recuperação da área tombada pelo IPHAN, caracterizada como *non aedificandi*, de preservação permanente e o pagamento de indenização por danos extrapatrimoniais.

O Inquérito Civil de nº 1.14.010.000155/2016-51 serviu como fundamento para proposição de 7 ações em face de cabanas localizadas na praia da Pitinga. De acordo com o documento, os empreendimentos estavam erguidos sobre decks de concreto, que continuamente eram atingidos por ondas do mar. Para conter os efeitos erosivos causados pelas ondas, os réus utilizavam sacos de ráfia e estrutura feita de taboas. Segundo relatório as barreiras de contenção chamavam mais atenção do que outras intervenções antrópicas e sua utilização era feita de forma precária, com taboas e pregos soltos, que colocavam em riscos os próprios banhistas.

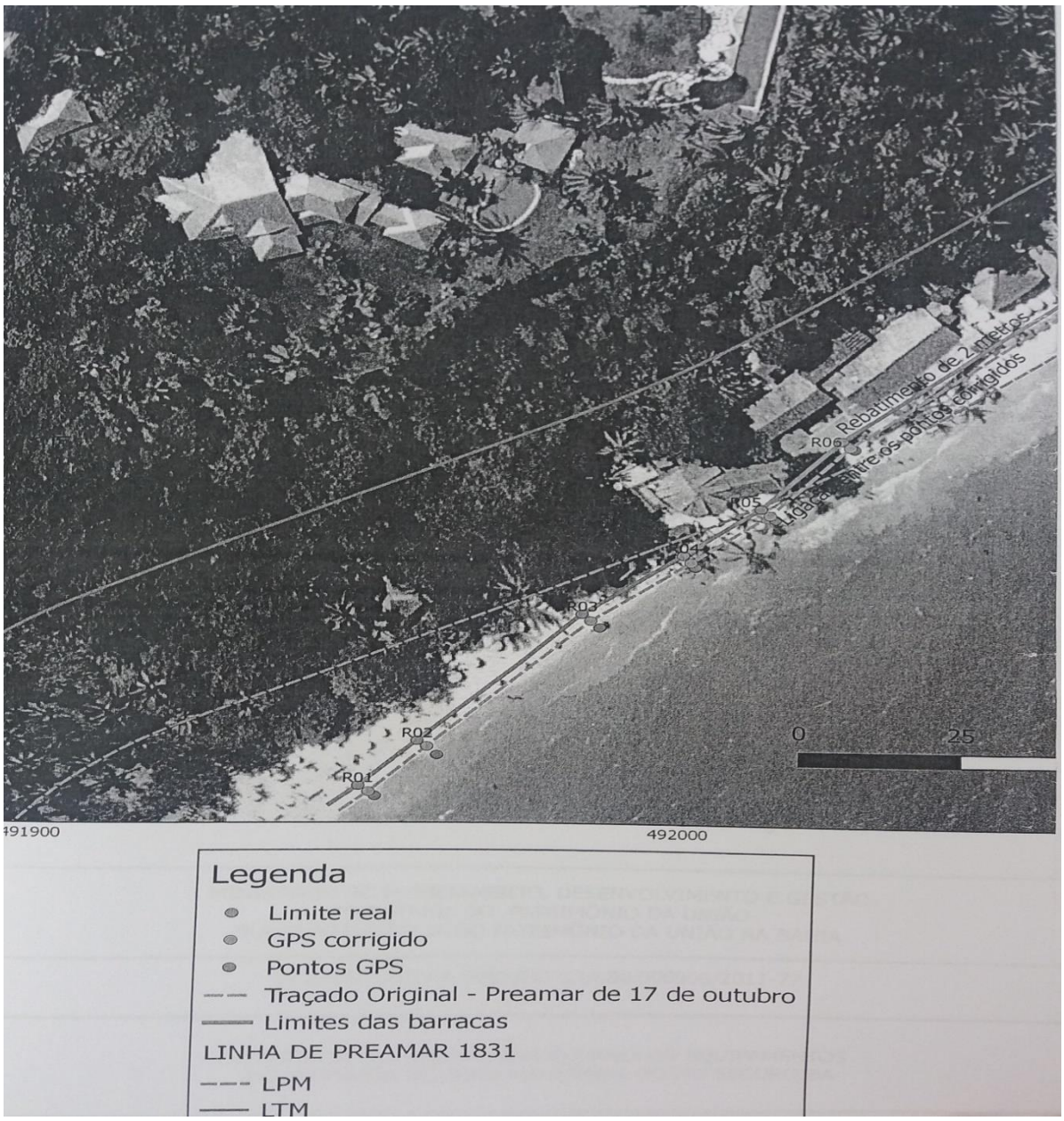
Diante dos fatos, o MPF entendeu que além da responsabilidade do particular, há responsabilidade entre os entes públicos União e Município pela omissão do poder de polícia na proteção ambiental das áreas não edificáveis, terrenos de marinha e faixa de praia, além da obrigação de recuperar áreas que estão sob o seu domínio.

No auto de Inspeção Judicial, determinado pelo Juiz Federal do caso, o mesmo verificou em diligência ao local, que as ondas alcançavam área de localização das mesas e cadeiras da barraca, que a edificação das barracas se encontrava em área de restinga, além da ocupação de faixa de praia e construções feitas de alvenaria.

No mesmo termo de inspeção, os réus argumentaram que a ocupação da Pitinga se deu há mais de 30 anos (1984), antes da CF/88 e da Constituição do Estado da BA e que as cabanas são instrumento de fomento da economia local. Ademais, possuem documentação emitida pelo Município de Porto Seguro como alvará sanitário e de funcionamento.

No curso do processo é possível verificar através de imagens de satélites juntadas aos autos os limites de ocupação atual da Pitinga, conforme se verifica nas Figuras 6 e 7. A Figura 7, registro realizado pelo Google Earth, demonstra a localização das barracas em meio à vegetação. Pelas imagens, além dos limites das estruturas é possível verificar os efeitos danosos da edificação que compõem as barracas, como a supressão de restinga.

Figura 10- Imagem de cabanas localizadas na Praia da Pitinga em 2016



Fonte: imagem extraída do Processo 874-22.2016.4.01.3310

Figura 11- Vista aérea das barracas de praia localizadas na Praia da Pitinga em Arraial d'Ajuda, Distrito de Porto Seguro (Bahia) em 2018.



Fonte: Google Earth, 2018.

Os pedidos requeridos pelo MPF, bem como a legislação utilizada para fundamentar a petição inicial do processo em desfavor do empreendimento econômico localizado na praia da Pitinga e a os argumentos da contestação estão sintetizados no Quadro 2.

Quadro 2- Resumo do Processo que corre em face da barraca do Carlitos, na Justiça Federal desde o ano de 2016.

Número dos Processos/ situação atual	
874-22.2016.4.01.3310 / sentença homologatória	
Pedidos formulados pelo MPF	**Legislação apontada na Petição Inicial**
Realização de inspeção judicial na área objeto do processo, durante maré alta (lua cheia ou nova). Concessão de medida liminar Citação dos réus Condenação dos réus na obrigação de fazer, consistente na demolição da barraca, bem como quaisquer intervenções construtivas, recuperação da área (*status quo ante*). Fiscalização por parte dos Entes União e MPS, quanto ao cumprimento da obrigação de demolição e retirada dos entulhos. Condenação dos réus ao pagamento de indenização por danos extrapatrimoniais R$ 50.000,00 para cada réu, pela degradação ao meio ambiente. Condenação do MSP e União pela omissão do poder de polícia em montante a ser fixado pelo Juízo. Produção de todos os meios de provas em direito admitidos.	• CF/88 • Lei 7.347/85 – Disciplina a Ação Civil Pública • Lei 9.636/98 - Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União • Lei 7.661/88 – Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro • Lei 2.398/87 - Dispõe sobre foros, laudêmios e taxas de ocupação relativas a imóveis de propriedade da União • Lei 6.938/81 – Política Nacional do Meio Ambiente • Decreto 72.107/73 - Converte em Monumento Nacional o Município de Porto Seguro • Decreto 5.300/04 - Regulamenta a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC • Resolução Conama nº 369/06 – Dispõe sobre intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP. (Revogada pelo Novo Código Florestal, Lei nº 12.651/12) • Lei 10.257/2001 – Estabelece as diretrizes gerais da política urbana.
Argumentos levantados na Defesa do Município de Porto Seguro	• Ocupação da Orla Sul é mais recente que na Orla Norte, mas não sabendo precisar a data. • Responsabilidade de fiscalização pertence a todos os entes, inclusive autarquias estabelecidas no Município. • Projeto Orla, contemplado dentro do Plano Diretor aprovado em 2006, que prevê a ocupação regular da Orla.

	• Ausência de fiscalização e atuação por inexistência de estrutura para tal. • Atividade Econômica das barracas de praia geram renda, emprego e promovem o desenvolvimento da economia local, que é voltada para o turismo. • Ausência da Responsabilidade do município ou Responsabilidade Subjetiva no caso de omissão. • Ausência de prova de diminuição da qualidade do meio ambiente em seu entorno, em função da existência das barracas de praia.
Argumentos apresentados na Contestação do Réu José Carlito Oliveira – ME (barraca do Carlito)	• A ocupação da Pitinga não se deu de forma clandestina. • Ocupam a região há mais de 30 anos, remontando ao ano de 1984, antes da promulgação da CF/88. • A ocupação se deu com ato permissionário da marinha, que à época emitiram documento com "nada a opor", com essa permissão obtiveram alvarás da Prefeitura Municipal de Porto Seguro. • Importância socioeconômica das barracas de praia para a região. • Ocupação de área de marinha e supressão de vegetação em área não reconhecida como APP. • Não aplicação da Constituição do Estado da Bahia no que tange ao artigo que dispõe como APP a vegetação de restinga localizada a 300 m da linha preamar. • Inaplicabilidade das Resoluções do CONAMA para dispor sobre matérias que estão sujeitas à lei.

Fonte: elaborado pela autora, dados extraídos do processo.

A sentença do referido processo homologou o acordo formalizado entre as partes, uma vez que houve a apresentação de projeto de readequação aprovado pelo IPHAN, fixando os seguintes pontos: 1) início da execução da obra no prazo de 60 dias, contados a partir do acordo; 2) início da obra em 19/11/2018; 3) conclusão no prazo máximo de 9 meses; atraso da obra, comprovada execução mínima de 80% implicará em multa de 10 mil reais mensal, desde que o atraso não seja superior a 6 meses, sob pena de demolição; 4) acompanhamento

bimestral da execução da obra pelo município; 5) vistoria final deverá ser realizada pelo município e IPHAN; 6) condenação do Município de Porto Seguro e barraca de praia a indenização correspondente a 50 mil reais, sendo atribuído ao Município o dever de arcar com 50% do valor e os demais 50% atribuído ao empreendimento e/ou pessoa física responsável pelos danos causados, parcelado em 12x para pagamento a partir de janeiro de 2020, em conta específica aberta junto a uma Instituição financeira pelo ente municipal.

A análise do processo revela primeiramente que o Inquérito Civil foi aberto em 2016, com o protocolo da ação em 01/07/2016 e sentença publicada em 13/09/2018, o que resulta em cerca de 2 anos de trâmite judicial. Importante destacar que o diálogo estabelecido no processo no intuito de possibilitar a readequação da cabana foi o que proporcionou a celeridade dos tramites nesta ação. Observa-se que o acordo realizado leva em conta apenas dois fatores em sua formulação: o impacto socioeconômico que a demolição da cabana causaria e o impacto visual que sua permanência trazia ao ambiente, fazendo-se necessária a readequação do empreendimento para contínua execução das atividades. Nesse contexto, a fixação do valor indenizatório deixa dúvidas quanto a sua real destinação, pois embora esteja previsto que o valor arrecadado será destinado à recuperação de áreas degradadas, questiona-se quando será realizado, quem irá gerir tais fundos, qual área será recuperada e se de fato tal área possui condições de ser recuperada. Essas perguntas não foram contempladas entre os tópicos apresentados na decisão judicial e as respostas necessitam de suporte técnico especializado, que também não foi previsto na sentença prolatada, situação que coloca em cheque a correta aplicação do valor a ser arrecadado, uma vez que pouco se sabe sobre como se dará a sua administração.

Caso 2 - Cabana de Praia Axé Moi

A ACP em desfavor da cabana de Praia Axé Moi é proposta por razões similares à anterior, uma vez que ocupa privativamente, sem qualquer autorização da União, área de praia, terreno de marinha situado na Praia de Taperapuan, além de efetuar edificações em área tombada pelo IPHAN, fatos apurados pelo Inquérito Civil 1.14.010.000077/2016-95.

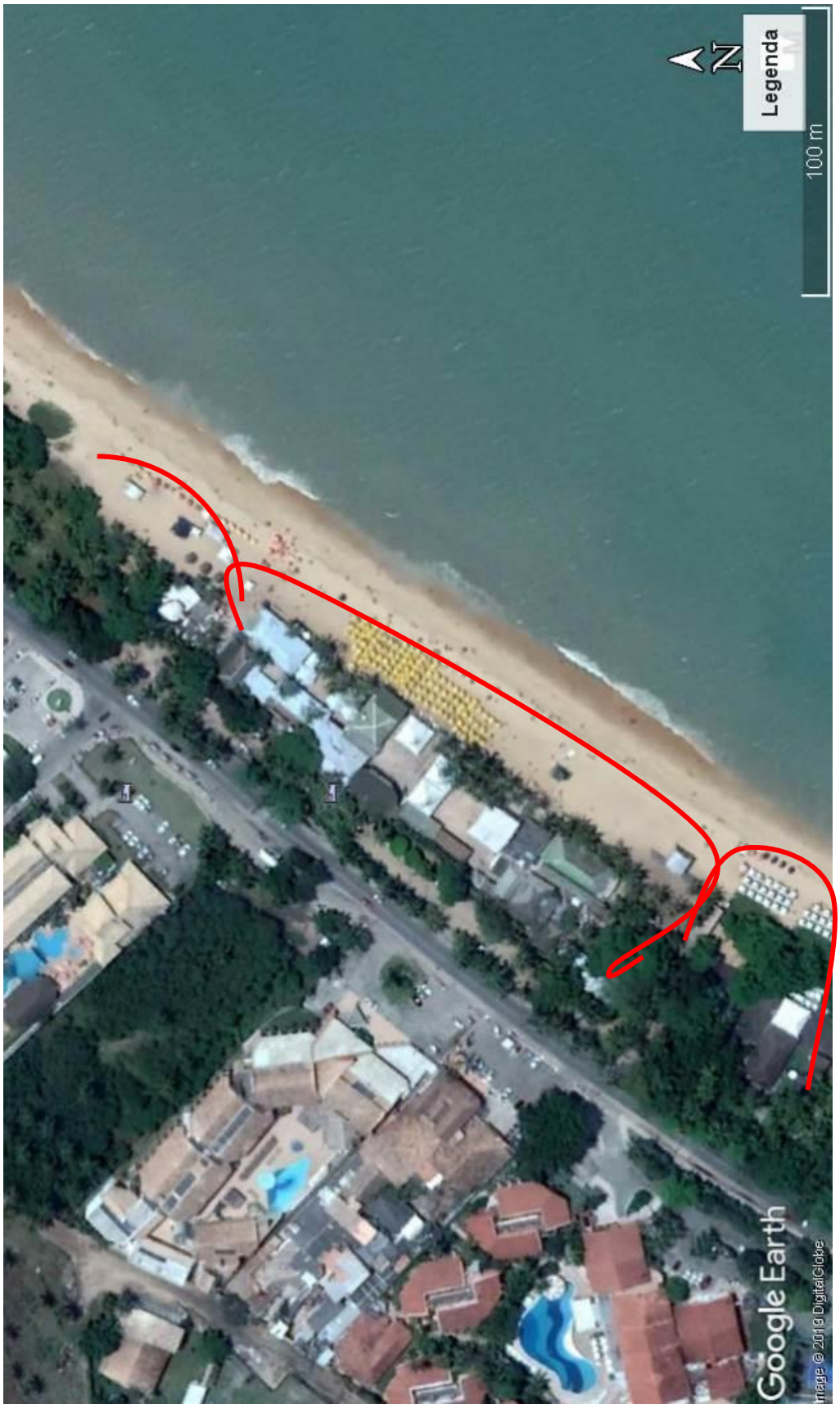
A SPU apresentou no Inquérito relatório especificando o tamanho da área ocupada à época (2014), sendo esta de 9.559,62 m². Segundo relatório do órgão, tal apropriação se deu forma irregular ao ocupar bens na União, descaracterizando-o sem prévia autorização. Os limites de ocupação podem ser observados nas imagens 8 a 10 a seguir.

Figura 12- imagem satélite com os limites da cabana de praia Axé Moi



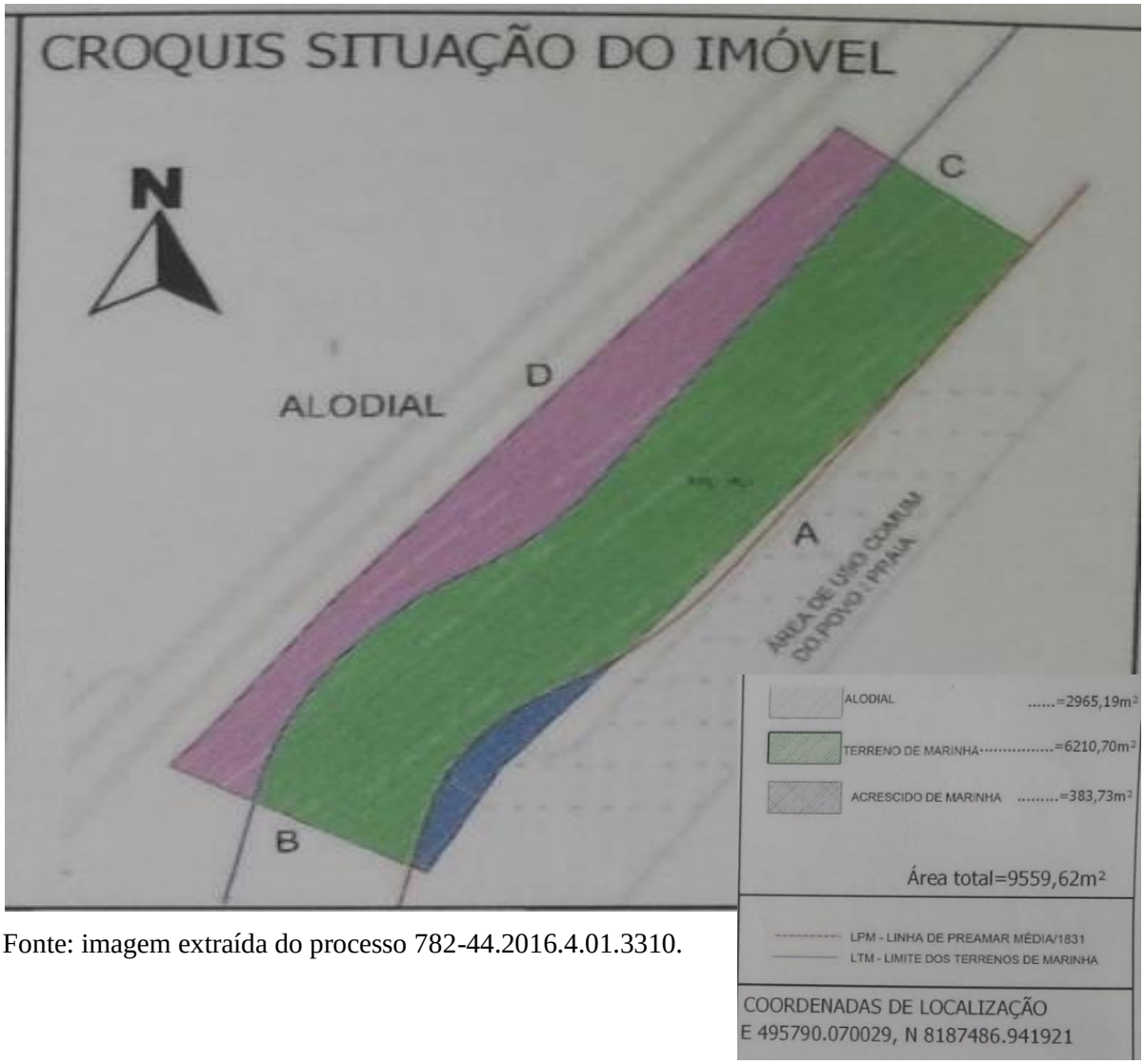
Fonte: imagem extraída do processo 782-44.2016.4.01.3310

Figura 13- Vista aérea da cabana de praia Axé Moi em dezembro de 2018



Fonte: Google Earth, 2019

Figura 14- Croqui da cabana Axé Moi retirado do processo judicial protocolado no ano de 2016, na Justiça Federal.



Fonte: imagem extraída do processo 782-44.2016.4.01.3310.

Os pedidos específicos requeridos pelo MPF, bem como a legislação utilizada para fundamentar a petição inicial do processo, em desfavor do empreendimento econômico localizado na praia Taperapuan, estão sintetizados no Quadro 3.

Quadro 3- Resumo do Processo que corre em face da barraca de praia Axé Moi, na Justiça Federal desde o ano de 2016.

Número dos Processo/ situação atual	
782-44.2016.4.01.3310 – em andamento	
Pedidos formulados pelo MPF	**Legislação apontada na Petição Inicial**

Citação dos réus Condenação obrigação de retirada da barraca de praia Notificação do Estado da Bahia Fiscalização por parte da União e MPS em relação à demolição e retirada dos entulhos Condenação por danos extrapatrimoniais de R$ 50.000,00 Condenação da União e MPS pela omissão na proteção ambiental Produção de todos os meios de provas	• CF/88 • Lei 7.347/85 – Disciplina a Ação Civil Pública • Lei 4.771/65 Código Florestal (revogado pela Lei nº 12.651 de 2012). • Lei 9.636/98 - Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União • Lei 7.661/88 – Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro • Lei 2.398/87 - Dispõe sobre foros, laudêmios e taxas de ocupação relativas a imóveis de propriedade da União • Lei 6.938/81 – Política Nacional do Meio Ambiente • Decreto 72.107/73 - Converte em Monumento Nacional o Município de Porto Seguro • Decreto 5.300/04 - Regulamenta a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC • Resolução Conama nº 369/06 – Dispõe sobre intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP. (Revogada pelo Novo Código Florestal, Lei nº 12.651/12) • Lei 10.257/2001 – Estabelece as diretrizes gerais da política urbana
Argumentos levantados na Defesa do Município de Porto Seguro	• Ocupação da Orla a partir da década de 1970, sem possibilidade de fiscalização pelo Município. • Responsabilidade de fiscalização pertence a todos os entes, inclusive autarquias estabelecidas no Município. • Projeto Orla, contemplado dentro do Plano Diretor aprovado em 2006, que prevê a ocupação regular da Orla. • Ausência de fiscalização e atuação por inexistência de estrutura para tal. • Atividade Econômica das barracas de praia geram renda, emprego e promovem o desenvolvimento da economia local, que é voltada para o turismo. • Ausência da Responsabilidade do município ou Responsabilidade Subjetiva no caso de omissão. • Ausência de prova de diminuição da qualidade do meio ambiente em seu entorno, em função da existência das barracas de praia.
Contestação Réu Pessoa Física Obs.: Não havia protocolo da contestação do réu Pessoa Jurídica, até o momento do acesso ao processo.	• Ilegitimidade passiva (venda do empreendimento em 1995) • À época da sua administração obteve alvarás sanitário e de funcionamento na Prefeitura do Município de Porto Seguro. • Transferência do empreendimento para os atuais representantes.

Fonte: elaborado pela autora com base no processo.

A ACP protocolada traz em seu bojo uma informação que distingue esse processo dos outros casos estudados. O *parquet* federal cita a existência de uma outra ACP, com nº 2006.33.10.002522-4 (2522-86.2006.4.01.3310) com os mesmos réus, exceto Município de Porto Seguro, pela intervenção construtiva (edificação da cabana Axé Moi) sem a devida autorização do IPHAN.

Ao consultar o processo no sítio eletrônico do TRF 1, observa-se que esta ACP foi recebida de outra subseção judiciária em 16 de maio de 2006, com assunto da petição "Patrimônio Histórico Tombamento". Entre as informações constantes na plataforma eletrônica, verifica-se que o processo originário veio da 1ª Vara de Ilhéus – BA, onde foi protocolado inicialmente em 28 de abril de 1999, sob o nº 0000401-59.1999.4.01.3301, assunto da petição "dano ambiental". No polo passivo da ACP citada, o Município de Porto Seguro não se encontra entre os réus, razão pela qual, a ACP não aparece na listagem inicial descrita na metodologia.

O referido processo foi sentenciado em 09 de setembro de 2016 e decisão não está disponível em formato ".pdf" para acesso eletrônico. Não foi possível inferir pelos dados disponíveis se os réus foram condenados a indenizar pelos danos ambientais causados. No entanto, consta na plataforma do TRF 1, trecho da sentença proferida no processo.

> os requeridos (2 pessoas físicas) e o empreendimento foram solidariamente condenados na obrigação de fazer, consistente na demolição de todas as construções realizadas sem autorização do IPHAN no empreendimento denominado BARRACA AXÉ MOI; remoção dos entulhos decorrentes da demolição; recuperação de toda área degradada às suas expensas e apresentação PRAD no prazo de 30 dias, devidamente aprovado pelo IPHAN, sob pena de multa diária de R$ 10.000,00 diante do descumprimento; e ainda a imediata paralisação das atividades, sob pena de multa diária no valor de R$ 100.000,00.

Pelos dados apresentados, observa-se que o tempo de tramitação desta ACP na Justiça Federal, desde sua origem em Ilhéus até a prolação da sentença, é de 20 anos. Os réus entraram com recurso de apelação que tramita no TRF 1, onde o processo físico se encontra. Levando em consideração a nova ACP protocolada em 2016 (na qual o Município de Porto Seguro figura como parte) ainda em andamento, há semelhanças entre o objeto das ações, sendo possível inferir que o dano ambiental, o uso indevido de bem público, a ocupação de praia e edificação irregular na localidade continua sendo praticada pelo empreendimento econômico por no mínimo 19 anos.

Caso 3 – Barraca de Praia Mini Golf

Na petição inicial da ACP em face Barraca de Praia Mini Golf, o MPF requereu a condenação dos réus e adoção de medidas para prevenir e fazer cessar danos ecológicos na Zona Costeira, bem como a obrigação de demolir obras e recuperar área tombada, área de preservação permanente e de uso comum, na praia de Taperapuan, Orla Norte de Porto Seguro. O MPF requereu ainda a responsabilização dos entes públicos pela omissão no dever de proteger o meio ambiente, especialmente em áreas não edificáveis e providencias necessárias para recuperação de áreas sob seu domínio.

O Inquérito Civil sob. nº 1.14.010.00035/2009-25, relatou a ocupação de área por meio do empreendimento Mini Golf, em área de proteção permanente e Zona de Valor Paisagístico. Segundo vistoria do IPHAN, houve supressão de vegetação nativa (restinga), obstrução da vista panorâmica, emprego de materiais e técnicas construtivas de caráter definitivo ao contrário das orientações exigidas para na execução de barracas de praia; imposição de barreiras ao livre acesso em ambiente portador de interesse público, em virtude do valor histórico, paisagístico e arqueológico que ele comporta; modificação e/ou falsificação do meio natural enquanto moldura do cenário do quadro histórico que importa preservar. A ACP relata um total de 60 cabanas de praia em situação similar à época do protocolo realizado em 2009.

O MPF cita 3 Decretos estabelecidos pelo Município de Porto Seguro, 035/1989, 102/1993 e 394/1996, autorizando o aumento da área para edificação das cabanas de praia, conforme Quadro 4.

Quadro 4- Decretos publicados pelo Município de Porto Seguro no intuito de aumentar a área construída das cabanas de praia. segundo apontamento realizado Ministério Público Federa na petição inicial protocolada em 2009.

MPS – decreto 035/89 – Manual de Barracas de Praia – largura máxima de 50m paralela à BR 367, com módulo principal de bar/lanchonete com área máxima de 80m², área sanitária de 9m², altura máxima de 6,5m, cobertura de piaçava.	Decreto 102/1993 (alterou o anterior) altura da barraca para 7m e largura para 100m, alvenaria nas paredes da copa, cozinha e banheiros. Instalação de salão de refeição, áreas de serviços, depósito, estacionamento, decks e outras estruturas.	Decreto 394/1996 – barracas de praia de até 700m², de área total coberta, além do já estipulado no decreto anterior, almoxarifado, dispensa, palco coberto, vestiário, refeitório para funcionário, quiosque de apoio, deck que poderia ser executado de madeira ou tijolo de barro.

Fonte: elaborado pela autora – informações extraídas do processo 964-74.2009.4.01.3310.

Os pedidos específicos requeridos pelo MPF, bem como a legislação utilizada para fundamentar a petição inicial do processo, em desfavor do empreendimento econômico localizado na praia Taperapuan, estão sintetizados no Quadro 5. Houve acordo entre partes no curso da ação, após a aprovação do projeto de readequação da cabana pelo IPHAN.

Quadro 5- Resumo do processo que corre em face da cabana de praia Mini Golf desde o ano de 2009.

Número dos Processo/ situação atual	
964-74.2009.4.01.3310 - sentença homologatória	
Pedidos formulados pelo MPF	**Legislação apontada na Petição Inicial**
Citação dos réus Medida liminar Condenação dos réus à demolirem as edificações irregulares, na omissão que seja realizado pelos entes públicos Condenação ao pagamento de R$ 50.000,00 para cada um dos réus Condenação do MPS e União pela omissão	• CF/88 • Lei 7.347/85 – Disciplina a Ação Civil Pública • Lei 4.771/65 Código Florestal (revogado pela Lei nº 12.651 de 2012). • Lei 9.636/98 - Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União • Lei 7.661/88 – Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro • Lei 2.398/87 - Dispõe sobre foros, laudêmios e taxas de ocupação relativas a imóveis de propriedade da União • Lei 6.938/81 – Política Nacional do Meio Ambiente • Decreto 72.107/73 - Converte em Monumento Nacional o Município de Porto Seguro • Decreto 5.300/04 - Regulamenta a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC • Resolução Conama nº 369/06 – Dispõe sobre intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP. (Revogada pelo Novo Código Florestal, Lei nº 12.651/12) • Lei 10.257/2001 – Estabelece as diretrizes gerais da política urbana
Argumentos levantados na Defesa do Município de Porto Seguro	• Ocupação da Orla a partir da década de 1970, sem possibilidade de fiscalização pelo Município. • Responsabilidade de fiscalização pertence a todos os entes, inclusive autarquias estabelecidas no Município. • Projeto Orla, contemplado dentro do Plano Diretor aprovado em 2006, que prevê a ocupação regular da Orla. • Ausência de fiscalização e atuação por inexistência de estrutura para tal. • Atividade Econômica das barracas de praia geram renda, emprego e promovem o desenvolvimento da economia local, que é voltada para o turismo. • Ausência da Responsabilidade do município ou Responsabilidade Subjetiva no caso de omissão. • Ausência de prova de diminuição da qualidade do meio ambiente em seu entorno, em função da existência das barracas de praia.

Contestação da Barraca de Praia Mini Golf (PortoBello Hotéis e Turismo Ltda	• Ocupação há mais de 30 anos • Apresentação dos documentos necessários para se obter alvará sanitário e de funcionamento ao Município de Porto Seguro. • Submissão de projetos ao IPHAN, obtendo aprovação da Autarquia. • Empreendimento harmonizado com o ambiente • Seguiu as normas Municipais e Estaduais para instalação e exploração das barracas de praia. • Licitude das licenças obtidas • Edificação de 67m², em área antropizada, a cerca de 20m da BR 367, situada a mais de 33m da preamar máxima, baixa altura (menos de 4 metros), não causa embaraços e embrenhada na vegetação preservada pelos proprietários sem danos visuais ao meio ambiente.

Fonte: elaborado pela autora – informações extraídas do processo 964-74.2009.4.01.3310

Após apresentação e aprovação do projeto de readequação da barraca de praia, a sentença prolatada nos autos do referido processo homologou o acordo formalizado entre as partes, fixando os seguintes pontos: 1) início da execução da obra no prazo de 60 dias, contados a partir do acordo; 2) início da obra até 19/11/2018; 3) conclusão no prazo máximo de 8 meses; atraso da obra, comprovada execução mínima de 80% implicará em multa de 10 mil reais mensal, desde que o atraso não seja superior a 6 meses, sob pena de demolição; 4) acompanhamento bimestral da execução da obra pelo município; 5) vistoria final deverá ser realizada pelo município e pelo IPHAN; 6) condenação do município de Porto Seguro e barraca de praia a indenização correspondente a 54 mil reis (50% para o Município e 50% para a barraca), pelos danos causados, valor parcelado em 12x para pagamento a partir de janeiro de 2020.

Caso 4. Barraca de praia Barramares

O caso Barramares, apontado na Figura 11, foi objeto de ACP nº 0000454-61.2009.4.01.3310, que se encontra em andamento, não tendo sido, ainda, objeto de sentença. Segundo laudo pericial realizado por profissional especializado o empreendimento encontra-se Terreno de Marinha, conforme termos do art. 2°, inciso 'a', do Decreto 9.760/1946, uma

vez está localizado na costa marítima, em área de estuário, às margens do Rio dos Mangues, em área de manguezal e restinga, que sofrem a influência diária e direta das marés.

O laudo aponta e evidencia que as construções e atividades do estabelecimento periciado, ocasionou significativo impacto ambiental negativo à biota, às condições estéticas e sanitárias do meio ambiente e à qualidade dos recursos naturais, impactos estes continuados, perenes e persistentes, que se perpetua até os dias atuais em razão da contínua ocupação. Entre os danos elencados pelo perito encontram-se as interferências no escoamento natural das águas fluviais e nos processos de sedimentação, ocasionando desequilíbrio na dinâmica nos ecossistemas, impedindo a regeneração e expansão da vegetação de mangue e vegetação natural do ambiente de restinga.

O relato pericial embora seja específico do caso citado, revela a ausência da execução do PNGC em toda Zona Costeira, recaindo neste caso a responsabilização dos entes públicos e principalmente do Município de Porto Seguro, ente responsável pela emissão de alvarás e licenciamentos necessários para abertura e funcionamento do empreendimento, devendo portanto, igualmente serem responsabilizados pelos contínuos danos ao meio ambiente.

A análise deste caso é relevante pois demonstra de forma clara os efeitos nocivos da omissão da Administração Pública municipal ao compactuar com a exploração econômica desta área, sem levar em consideração a competência instituída pela CF/88, bem como toda legislação ambiental. O presente caso extrapola a permissibilidade legal do uso e ocupação de área de proteção de permanente e se torna uma símbolo da ausência de atuação do Poder de polícia do Estado diante do dever de preservar e proteger os recursos ambientais.

Figura 15- Barraca de praia Barramares



Fonte: Google Earth, 2018

DISCUSSÃO DOS RESULTADOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os conflitos ambientais apontam diretamente para a limitação dos recursos naturais e para sua capacidade de suporte, diante do desenvolvimento econômico. A história humana é marcada pela relação abusiva e exploratória do meio ambiente, sem a devida precaução. No entanto, a partir do século XIX, isolados movimentos ambientais ganharam contornos mais expressivos, especialmente após as Grandes Guerras, através da celebração de acordos internacionais que influenciaram a criação de princípios e legislações para regular as formas de interação humana com os recursos ambientais.

Essa mudança de paradigma, conduzida pelo movimento ambientalista, aponta para uma nova perspectiva de valorização do meio ambiente, que se reflete em um grande número de normas tratando sobre a matéria. No contexto nacional, a CF/88 é o marco central da proteção e defesa dos recursos ambientais, ao solidificar o meio ambiente como um direito fundamental. Contudo, a existência de uma extensa legislação ambiental não implica na garantia do seu cumprimento, pelo contrário, torna o seu entendimento confuso, possibilitando a manipulação de brechas para perpetuação da exploração e da impunidade diante de um dano. Por outro lado, merece destaque, avanços como a distribuição de competências dos entes federativos, que devem atuar de forma conjunta na gestão do meio ambiente, respeitando os limites estabelecidos para cada um.

Da distribuição de competências, surge o poder/dever de agir do Estado e sua responsabilização diante de uma conduta causadora de dano. O instituto da responsabilidade ambiental impõe sanções sobre o poluidor, nas esferas administrativa e penal, sem prejuízo do dever de reparar ou compensar o dano através de indenização. Esse ato de vincular a conduta lesiva ao agente poluidor, punindo-o pelas consequências danosas é fruto do princípio do poluidor-pagador, que também agrega a função preventiva, possibilitando o uso de instrumentos capazes de evitar ou reduzir prováveis danos ambientais, pelo Estado, que deve atuar de forma ativa na proteção do meio ambiente, lançando sobre o poluidor a obrigação de suportar os custos da poluição, causada pela atividade lesiva que pratica.

A gestão dos recursos ambientais é um meio eficaz para conservação da biodiversidade pelos entes federativos, que devem buscar um sistema integrado e cooperativo à fim de evitar conflitos. Essa cooperação implica no dever imediato de agir do órgão público,

ainda que originariamente incompetente, para tomar todas as medidas necessárias ao constatar um dano ou potencial risco de dano ambiental, não podendo furtar-se à prática de atos para contê-lo, sob pena de ser responsabilizado.

No município de Porto Seguro, a Orla é uma área de constantes conflitos devido à presença de interesses diversos sobre este território. Além da forte presença antrópica, na linha da costa há ocupação de terrenos de marinha e praia por diversos empreendimentos econômicos. As barracas de praia fazem parte de um conjunto atrativo que movimenta a economia local, voltada primordialmente ao turismo, no entanto, este não é um argumento válido para justificar a omissão municipal quanto ao dever de fiscalizar a ocupação da área de preservação permanente, a supressão de vegetação, a edificação de estruturas que modificam a paisagem natural, além de outras ações causadoras de dano.

Recai sobre a União, a administração de seus bens, a responsabilidade para licenciar e fiscalizar atividades desenvolvidas em áreas de seu domínio. Contudo, o ente federal falha diante do dever de agir e defender o meio ambiente caracterizado como bens de sua titularidade e competência pela CF/88, localizados na região costeira. Entretanto, uma importante medida foi tomada pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU), com intuito de promover a proteção da Zona Costeira: a transferência da gestão de praias, que concede ao município poderes de gestão sobre praias e terrenos de marinha, uma vez que o ente local teria, em tese, melhor condição de fiscalizar a costa, em razão da proximidade e conhecimento específico da área.

A ausência de adesão pelo município de Porto Seguro, ao Termo de Adesão à Gestão de Praias, disponível para os entes locais fronteiros ao mar, desde julho de 2017, chama atenção, sendo possível inferir na existência de razões que variam da falta de interesse da Administração Pública municipal à ausência dos requisitos formais exigidos. Em quaisquer das situações, devido a importância que a região ocupa no cenário socioeconômico e ambiental, a não adesão implica no reconhecimento do comportamento omissivo do município. A transferência proporcionaria uma maior capacidade de controle de condutas capazes de causar dano ambiental à costa, uma vez que o Poder Público local poderia gerir diretamente, ainda que supervisionado pela SPU, áreas de constantes conflitos, como aquelas em que se encontram as barracas de praia. Contudo, cabe ressaltar que a realidade do Município de Porto Seguro pode ser similar com a maioria dos Municípios fronteiros ao mar

da região Nordeste, o que é possível concluir em razão do baixo índice de adesão ao termo de gestão, que consta com apenas 9,25% de participação.

Importante trazer à baila, medida tomada pelo Município de Porto Seguro, representado pela Câmara Municipal, ao publicar a Lei 1374/2017, com apenas dois artigos, dispondo sobre a transformação das barracas de praia – "devidamente legalizadas" - ao longo da Orla, em patrimônio cultural municipal. A competência municipal para editar leis de matéria ambiental, de interesse predominantemente local, é indiscutível. No entanto, além da "legalização" o título concedido aos empreendimentos econômicos não visa qualquer proteção às restingas, mangues ou aspectos paisagísticos, muito menos descreve as razões para o título ser concedido e esta não é uma ação que não faz parte da política de gestão da Orla, restando-lhe, portanto, viés meramente político. Assim, diante da evolução que outrora se observou quanto à competência do Município para legislar, observa-se que o poder concedido pela CF/88, segue sem eficácia no contexto local da Zona Costeira, em razão da conduta do Poder Público que incentiva a exploração dos recursos ambientais sem quaisquer medidas preventivas.

A lista de 100 Ações Civis Públicas, protocoladas pelo MPF, demonstram em primeiro lugar a sua legitimidade como autor da ação. Embora os entes federativos também tenham interesse e legitimidade para utilizar este instrumento de defesa, estes figuraram como réus nos referidos processos. A União, somente após a proposição da ação requereu em Juízo sua inclusão como coautora. No entanto, resta claro sua apatia, diante da ocupação irregular da Zona Costeira.

Foi possível observar um padrão nas petições iniciais do MPF, nas contestações do Município de Porto Seguro e nas sentenças condenatórias e homologatórias, mantendo-se na maioria das ações a mesma estrutura, diferenciando-se apenas quanto aos dados do sujeito passivo e algumas peculiaridades do que fora observado no Inquérito Civil. O padrão de repetição da situação fática e da argumentação jurídica nas peças jurídicas protocoladas nos processos é fruto da própria sistemática de atuação, baseada na própria repetição de condutas observadas, destacando-se fatos específicos existentes como a localização se em Caraíva, Orla Sul ou Norte.

Por sua vez o Município, ente com competência local, foi o réu que mais arcou com indenizações nas sentenças condenatórias e homologatórias. Esses dados são reflexos da

omissão do Poder Público municipal diante do dever de fiscalizar o meio ambiente e impedir conduta que cause o dano. Além da omissão, o Município também forneceu aos empreendimentos alvarás sanitários e de funcionamento, atestando sua contribuição direta para propagação irregular da ocupação da costa, configurando na sua responsabilidade objetiva.

A Ação Civil Pública é um instrumento processual de proteção do meio ambiente, contudo tem sua eficácia questionada devido aos resultados que produz. Das ações protocoladas entre 2009 e 2010, 56,92% levaram cerca de 8 a 9 anos de tramitação. As protocoladas entre 2015 e 2016, cerca de 3 anos. A provável razão para a diminuição do tempo de tramitação foi a promoção do diálogo no sentido de possibilitar a readequação das barracas de praia, pois caso contrário, possivelmente o tempo de tramitação se estenderia a exemplo das ações com sentença condenatória, que estão com efeito suspensivo devido a interposição de recursos.

O alto índice de resolução de casos sentenciados, 86,66% se contrapõe ao longo liame temporal indicado e não representa a imediata paralisação do dano. Em 55% dos casos sentenciados está envolvido o processo de readequação, contudo nos 45% em que ocorreram sentenças condenatórias a situação fática se estende, embora na petição do MPF constassem informações sobre danos ambientais como supressão de restinga, aterro de mangue e alteração paisagística sem autorização do IPHAN. Assim, essas condutas lesivas continuam sendo praticadas e o Poder Judiciário, através da ACP não é suficiente para impedir a manutenção das atividades lesivas devido ao tramite processual.

A manutenção das atividades também é vista no caso das ações protocoladas em face das barracas localizadas em Caraíva. Destas, em 78,57% dos casos sentenciados houve a interposição de recursos que suspenderam os efeitos da sentença. Importante ressaltar neste caso o posicionamento do ICMBIO que pugnou pela manutenção das barracas de praia naquela localização, com as devidas readequações e ainda o posicionamento da SPU no sentido de não se opor à manutenção, alegando que a competência desta área é da FUNAI e ICMBIO por tratar-se de polígono onde há uma aldeia indígena e uma reserva florestal. Desta situação é possível compreender que as homologações de acordo não foram realizadas nestes casos tão somente pela não apresentação e aprovação pelo IPHAN de projetos de readequação. Embora a área possua uma confluência de competências, cada uma delas deve atuar em prol do meio ambiente, não cabendo aqui o argumento de proteção aos povos

tradicionais, ou que estes teriam em tese direito a ocupar e explorar economicamente a região sem atentar-se para a proteção dos recursos ambientais.

A ocupação realizada pela cabana Axé Moi é um exemplo que se destaca no processo de ocupação e ratifica o entendimento da insuficiência da Ação Civil Pública por enfrentar obstáculos na celeridade processual. Das duas ações que tramitam na Justiça Federal, uma está em sede de recurso no Tribunal e com 20 (vinte) anos, ao contar como data inicial, o primeiro protocolo realizado no município de Ilhéus, Vara competente no ano de 1999. Já a segunda ação, ainda sem sentença, foi protocolada em 2016 e nesta o município de Porto Seguro figura como um dos réus. Conforme ocorre em todo município, a demanda judicial não foi suficiente para intervir, cessar ou mesmo reprimir o uso indevido dos bens públicos, a supressão de vegetação ou a contínua edificação que no caso específico chegou a quase 10 mil m².

Quanto à indenização estipulada nas sentenças homologatórias, estas não têm suporte em perícia, elas são baseadas na taxa de ocupação anual do imóvel perante a SPU, portanto, não é possível identificar os danos específicos causados pelo empreendimento, além daqueles atrelados ao IPHAN. Essa ausência de materialização e identificação real do dano é um ponto negativo das decisões judiciais homologatórias analisadas. Ainda que o valor a título de indenização tenha como destino, fundo destinado à reparação dos danos ambientais, não é possível afirmar, sem laudo técnico específico, que o valor determinado é suficiente para reparação dos danos causados pelo empreendimento. Assim, as decisões judiciais, quanto ao valor indenizatório, podem não refletir os custos reais da reparação (quando possível), criando até mesmo condições para que o poluidor prefira pagar para poluir, a evitar o dano.

Nessa modalidade de sentença, importante ressaltar que o valor indenizatório estipulado nas em processos com empreendimentos localizados na praia da Pitinga foi de 50 mil reais, sendo 50% foi destinado para o Município e 50% para demais réus (pessoa física ou jurídica). Nas demais sentenças homologatórias, de processos localizados na Orla Norte, a condenação pecuniária foi entre 30 a 60 mil, repetindo o disposto anteriormente de 50% do valor atribuído para pagamento pelo Município e os demais 50% para demais réus (pessoa física ou jurídica).

Observa-se que, nas sentenças condenatórias, não há menção à realização de perícias por profissional técnico especializado capaz de identificar com exatidão *in loco* os danos

ambientais oriundos da ocupação. Os valores condenatórios nesta modalidade variam entre 20 a 250 mil reais e em dois casos não houve condenação dos Entes Públicos quanto ao dano ambiental causado, situação que sugere a presença de erro material (equívoco) pelo Juiz. Em 3 das ações condenatórias a União e o Município foram condenados a pagar uma multa entre 20 a 30 mil pela omissão no dever de fiscalizar.

Assim, os valores indenizatórios atribuídos às sentenças condenatórias também não levaram em conta os reais danos ambientais causados pelos sujeitos passivos. No entanto, cumpre ressaltar que em todos os casos, há laudo de vistoria realizada pelo MM. Juiz juntamente com a presença de representantes do IPHAN e das partes envolvidas nos processos. Em que pese a fé pública deste ato praticado, o que se pretende destacar é ausência de um estudo detalhado sobre os efeitos das barracas de praia no meio ambiente local, indicando, por exemplo, os efeitos do uso do som, as espécies suprimidas pelas edificações, o impacto dos aterros realizados, análise da destinação dos resíduos sólidos produzidos e do esgotamento sanitário, além de outros quesitos à exemplo da perícia realizada na Barraca de praia Barramares, que segue anexo.

A soma proveniente das indenizações foi de 2.671 milhões de reais. A condenação pecuniária fixada para o município foi de quase 1 milhão e revela o peso e o reconhecimento da sua responsabilidade pelo Juízo, diante da ocupação irregular da Zona Costeira. Nas sentenças condenatórias tanto a União quanto o município responderam de forma solidária pelo valor indenizatório e na mesma proporção. Contudo, nas sentenças homologatórias, entre os Entes Públicos, apenas o município sofreu condenação pecuniária e o valor fixado em juízo, supera a soma fixada aos réus, pessoa física e pessoa jurídica de direito privado, sendo possível concluir pela severidade da conduta municipal diante da ocupação irregular e dos danos ambientais na costa.

A condenação dos entes federativos simboliza um avanço e uma resposta do judiciário condizente com a legislação ambiental, declarando que o Estado responde pelos danos causados ao meio ambiente, ou seja, que sua conduta omissiva ou comissiva é objeto de responsabilidade. Entretanto, quando os entes públicos são condenados a indenizar, a sociedade suporta uma dupla lesão. A primeira, em relação ao direito ferido, ao ter um bem ambiental degradado e a segunda lesão é por ser aquela que sustenta o Estado, e que arcará ao fim, com as despesas indenizatórias.

Os projetos de readequação apresentados pelas barracas de praia, meio oportunizado pelo Juízo para que tais empreendimentos pudessem atender as disposições legislativas ambientais, possibilitam aos réus realizarem alterações na estrutura dos seus estabelecimentos e assim, enquadrarem-se em um modelo menos lesivo ao meio ambiente. A aprovação dos projetos pelo IPHAN foi requisito essencial para a homologação do acordo entre as partes envolvidas no processo. A medida aplicada pelo Juízo reconhece as barracas de praia como agentes importantes no contexto socioeconômico do município. No entanto, esse viés não se sobrepõe à importância ecológica da região costeira, por esse motivo, o não cumprimento do projeto no prazo fixado implicará na demolição dos empreendimentos.

Assim, quanto ao padrão de sentenças prolatadas, nas homologatórias, observa-se primeiramente que, em todas aquelas que houve acordo, isso se deu em razão da aprovação do projeto de readequação da barraca de praia ou ainda porque o sujeito passivo, réu no processo, concordou com a demolição da edificação. Por sua vez, as sentenças condenatórias ocorreram diante da reprovação definitiva dos projetos de readequação ou da sua não apresentação. A reprovação em alguns casos se deu por tais estabelecimentos estarem localizados em áreas cuja aprovação seria impossível, como aquelas localizadas na região conhecida como Ponta Grande, onde há um elevado nível de processos erosivos.

Percebe-se que, ao verificar as obras de readequação das barracas de praia, que houve um esforço no cumprimento do disposto nas sentenças. A medida conciliatória obtida nas ACPs ajuizadas observou primordialmente o impacto econômico que a demolição indiscriminada poderia causar ao município cuja arrecadação depende em grande parte do turismo fomentado pelos empreendimentos econômicos localizados por toda Orla. Por outro fica o questionamento se as medidas adotadas serão suficientes para reparar o dano já existente e mais que isso, impedir a progressão da lesão ao meio ambiente. Assim, atender ao disposto na legislação ambiental e permitir o desenvolvimento econômico e social mediante a exploração econômica da Zona Costeira, na atual conjuntura não é possível a preservação integral do meio ambiente costeiro sem que isto imponha grande impacto na economia local e nos indivíduos que dela depende.

CONCLUSÃO

A condenação dos entes federativos simboliza um avanço e uma resposta do Poder Judiciário condizente com a proteção garantida na legislação ambiental, ao declarar que o Estado responde pelos danos causados ao meio ambiente, ou seja, que sua conduta omissiva ou comissiva é objeto de responsabilidade. Entretanto, quando os entes públicos são condenados a indenizar, a sociedade suporta um duplo impacto negativo. O primeiro, em relação ao direito lesado ao ter um bem ambiental degradado, e o segundo é por ser a sociedade que sustenta o Estado, e que arcará ao fim, com as despesas indenizatórias, que o próprio Ente deu causa ou contribuiu para sua existência.

Por outro lado, a condenação dos demais réus, pessoas físicas e jurídicas de direito privado, reafirma a defesa do meio ambiente diante do dano ambiental, ainda que o sujeito seja um empreendimento que cumpra uma função uma função social e econômica na localidade. Nesse sentido, entende-se como extremamente necessária a aplicação da gestão costeira como instrumento de zoneamento ambiental para limitar o uso arbitrário dos recursos ambientais, bem como o uso pelo Estado de outros instrumentos com fim de assegurar a proteção que lhe é conferida.

REFERÊNCIAS

ANGULO, R. J. Aspectos físicos das dinâmicas de ambientes costeiros, seus usos e conflitos. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 10, p. 175–185, 2014.

ARAÚJO, M. C. B. et al. Análise da ocupação urbana das praias de Pernambuco, Brasil. **Revista de Gestão Costeira Integrada**, p. 97–104, 2014.

ARAÚJO, M. C. B.; COSTA, M. F. Praias Urbanas: o que há de errado com elas? **Revista Meio Ambiente e Sustentabilidade**, v. 11, n. 05, 2017.

BATALHA FILHO, H.; MIYAKI, C. Y. Filogeografia da Mata Atlântica. **Revista da Biologia**, v. 7, p. 31–34, 2011.

BEDRAN, K. M.; MAYER, E. A responsabilidade civil por danos ambientais no direito brasileiro e comparado: Teoria do Risco Criado versus Teoria do Risco Integral. **Veredas do Direito:** Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, v. 10, n. 19, p. 45–88, 2013.

BEIRÃO, A.; PEREIRA, A. ORG. . **Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar**. Brasília: FUNAG, 2014.

BELCHIOR, G. P. N.; VIANA, I. C. Sustentabilidade e meio ambiente: reflexões sob o olhar da complexidade. **Amazon's Research and Environmental Law**, v. 4, n. 1, p. 72–90, 25 fev. 2017.

BELTRÃO, A. F. G. A competência dos Estados federados em meio ambiente a partir da ordem constitucional de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, n. 159, p. 7–12, 2003.

BENJAMIN, A. H. Responsabilidade civil pelo dano ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, v. 3, n. 9, p. 5–52, 1998.

BERNARDE, J. A.; FERREIRA, F. P. DE M. A questão ambiental: Diferentes abordagens. **P. M. Sociedade e Natureza**, p. 17–41, 2012.

BERTOLDI, M. R.; FREITAS, C. P. A hermenêutiva ambiental e a responsabilização pelo dano moral ambiental objetivo. **Espaço Jurídico: Journal of Law [EJJL]**, v. 16, n. 2, p. 441–456, 28 ago. 2015.

BERTOTTI, M. A responsabilidade civil objetiva no âmbito trabalhista. **Revista Fórum Trabalhista - RFT**, v. 3, n. 11, p. 109–124, 2014.

BEZERRA, L. G. E.; GOMES, G. M. Lei complementar nº. 140/11 e fiscalização ambiental: da superposição de competências ao princípio do licenciador sancionador primário. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 4, p. 1738–1765, 2017.

BIM, E. F.; FARIAS, T. Competência ambiental legislativa e administrativa. **Ril Brasília**, v. 52, n. 208, p. 203–245, 2015.

BOBBIO, N. **A Era dos Direitos**. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BORGES, C. et al. Evolution of the Environmental Legislation in Brazil. **Revista em Agronegócios e Meio Ambiente**, v. 2, n. 3, p. 447–466, 2009.

BRAGA, B. ET AL. **Introdução à Engenharia Ambiental**. 5. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

BRAGHINI, C. R.; VILAR, J. W. C. Gestão territorial de áreas protegidas no litoral sergipano: primeiras incursões. **Ambivalências**, v. 1, n. 1, p. 115–128, 2013.

BRANDÃO, R. F. **Incentivo Fiscal Ambiental:** Parâmetros e limites para sua instituição à luz da Constituição Federal de 1988. São Paulo - SP: USP, 2013.

BRASIL. **Ministério da Defesa**. Marinha do Brasil. Portal Eletrônico. Brasília. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/. Acesso em: 10 de novembro de 2018.

BRASIL. **Ministério do Meio Ambiente.** Portal Eletrônico. Brasília. Disponível em: http://www.mma.gov.br. Acesso em: 10 de janeiro de 2018.

BRASIL. **Ministério do Planejamento**, Desenvolvimento e Gestão. Portal Eletrônico. Brasília. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br. Acesso em 10 de janeiro de 2019.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça** - REsp 1.374.284 - MG (2012/0108265-7), Relator: Luis Felipe Salomão, QUARTA TURMA. Data de Julgamento: 27/08/2014, Data de Publicação: DJe 05/09/2014)

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça** - AgRg no REsp: 1001780 PR 2007/0247653-4, Relator: Ministro Teori Albino Zavascki, Data de Julgamento: 27/09/2011, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 04/10/2011.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. REsp: 1071741 SP 2008/0146043-5, Relator: Ministro Herman Benjamin. Data de Julgamento:24/02/2009, T2 – SEGUNDA TURMA, Data da Publicação: DJe 16/12/2010.

BRASIL. **Tribunal de Justiça de Santa Catarina (**TJ-SC) - AC: 03282705820148240023 Capital 0328270-58.2014.8.24.0023, Relator: Rubens Schulz, Data de Julgamento: 25/01/2018, Segunda Câmara de Direito Civil.

BRASIL. **Tribunal Regional do Trabalho (**TRT-7) – RO: 00012160920155070015, Relator: Francisco José Gomes Da Silva, Data de Julgamento: 04/02/2019, Data da Publicação: DJe 19/02/2019.

CARVALHO, M. M. L. C. F. **A natureza como "novo" sujeito de direitos na Constituição do Equador de 2008**. Dissertação. UNESC. Criciúma, 2018.

CASTELLO, M. G. **A necessidade de tributos voltados à proteção do meio ambiente.Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito** – PPGDir./UFRGSPorto Alegre, 2014.

CAVALCANTE, J. D. S. I.; ALOUFA, M. A. I. Gerenciamento costeiro integrado no Brasil: uma análise qualitativa do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. **DRd - Desenvolvimento Regional em debate**, v. 8, n. 2, p. 89–107, 29 jun. 2018.

CERQUEIRA NETO, S. P. G. DE. Uma análise da dicotomia entre urbanização e meio ambiente no município de porto seguro/ba. **Revista Geografares**, n. 2175–370, p. 60–86, 2012.

CERQUEIRA NETO, S. P. G. DE. **Do isolamento regional à globalização:** contradições sobre o desenvolvimento do Extremo Sul da Bahia. 1. ed. Salvador: EDUFBA, 2014.

CORREIA, M. L. A.; DIAS, E. R. Teoria do Conhecimento e prática no contexto da Pós-Graduação em Direito Ambiental. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, v. v. 7, n. 1, p. 206–232, 2017.

DE ANDRÉS, M.; BARRAGÁN, J. M.; SCHERER, M. Urban centres and coastal zone definition: Which area should we manage? **Land Use Policy**, v. 71, p. 121–128, 2018.

DIEGUES, A. C. S. A. **O mito moderno da natureza intocada**. 6. ed. São Paulo - SP: Editora Hucitec, 2001.

EVANGELISTA, R. Federalismo e relações intergovernamentais : os consórcios públicos como instrumento de cooperação. **Revista do Serviço Público**, p. 5–36, 2004.

FARIAS, C.; DAMACENA, F. D. L. Meio ambiente e economia: uma perspectiva para além dos instrumentos de comando e controle. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, v. 8, n. 1, p. 148, 2017.

FARIAS, T. Q. Competência legislativa em matéria ambiental. **Revista Direito e Liberdade**, v. 5, n. 1, p. 721–740, 2007.

FERRAZ JÚNIOR, T. S. Normas gerais e competência concorrente. Uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 90, p. 245–251, 1995.

FERREIRA, A. P. Termos de ajustamento de conduta ambiental na amazônia. **Revista Veredas do Direito**, v. 14, n. 28, p. 167–193, 2017.

FUJITA, C. **Dilema urbano ambiental na formacao do territorio brasileiro.** São Paulo – SP. USP, 2008.

GONÇALVES, C. W. P. **Os (des)caminhos do meio ambiente**. 14. ed. São Paulo - SP: Editora Contexto, 1989.

GRECO, L. Competências constitucionais em matéria ambiental**. Revista dos Tribunais**, 1993.

GUERRA, S. Competência ambiental à luz da lei 140/2011. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, p. 125–140, 2011.

GUERRA, S. Crise Ecológica na Sociedade de Risco / Ecological Crisis in the Risk Society. **Revista de Direito da Cidade**, v. 5, n. 2, p. 77–105, 31 dez. 2013.

HENKES, S. L. A responsabilidade civil no Direito Ambiental brasileiro. **Revista de Direito Sanitário**, v. 10, n. 1, p. 51–70, 2009.

HIRONAKA, G. M. F. N. Responsabilidade civil e contemporaneidade: Retrato e moldura. **Novos Estudos Jurí-dicos**, v. 8, n. 3, p. 579–596, 14 out. 2003.

JAPIASSÚ, C. E. 30 Anos do Relatório Brundtland: Nosso Futuro Comum e o Desenvolvimento Sustentável Como Diretriz Constitucional Brasileira. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 4, p. 1884–1901, 2017.

LAMAS, I. et al. **Plano municipal de conservação e recuperação da Mata Atlântica de Porto Seguro – Bahia.** Porto Seguro/BA, 2014.

LARANJAL, P. D. O. et al. Analise ambiental da ocupação urbana do Pontal a Barra, praia do Laranjal, Peloltas, RS. **Ecologia**, v. 1, n. 2, p. 30–37, 2006.

LIGUORI, C.; RIANI, R. S. R. A teoria da perda de uma chance das futuras gerações como instrumento de efetivação dos princípios da precaução e da reparação integral no dano ambiental. **Amazon's Research and Environmental Law**, v. 4, n. 1, p. 91–110, 2016.

LOITZENBAUER, E.; MENDES, C. A. B. A faixa terrestre da Zona Costeira e os recursos hídricos na região hidrográfica do Atlântico Sul, Brasil. **Revista de Gestão Costeira Integrada**, v. 14, n. 1, p. 81–94, 2014.

LOUREIRO FILHO, L. DA S. **A competêcia do Município na Zona Costeira urbana.** São Paulo – SP. USP, 2014.

LOUREIRO FILHO, L. DA S. Proteção conferida à Zona Costeira brasileira na esfera do município Proteção jurídica conferida à Zona Costeira brasileira. **Revista da Faculdade de Direito da USP**, v. 111, p. 225–262, 2016.

MACHADO, P. A. L. Competência comum, concorrente e supletiva em matéria de meio ambiente. **Revista de Informação Legislativa**, n. 33, p. 167–174, 1996.

MACHADO, P. A. L. Direito Ambiental Brasileiro. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

MAGALHÃES, V. L. G. A. M. Competência concorrente em matéria ambiental : proteção ao meio ambiente e justiça. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n. 2, p. 139–163, 2003.

MALHEIRO, E. P. A defesa dos Direitos Humanos e a inserção de suas normas no sistema jurídico da sociedade da informação. **Revista dos Tribunais**, 2017.

MARINELA, 2019, F. **Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. v. 1

MCCORMICK, J. **Rumo ao paraíso: a história do movimento ambientalista**. Rio de Janeiro-RJ: Dumará Distribuidora de Publicações, 1992.

MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro.** 18 ed**.** São Paulo – SP. Editora Malheiros, 2017.

MELLO, C. A. B. DE. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo - SP: Editora Malheiros, 2012.

MENEZES, J. B. DE; COELHO, J. M. A.; BUGARIM, M. C. C. A expansão da

responsabilidade civil na sociedade de riscos. **Scientia Iuris**, v. 15, n. 1, p. 29–50, 2011.

MENEZES JÚNIOR, E. E. et al. Garantismo Jurídico ambiental: responsabilidade administraiva, civil e penal aplicável. **Revista Direito Mackenzie**, v. 9, n. 2, p. 60–73, 2015.

MILARÉ, E. **Reação jurídica à danosidade ambiental:** Contribuição para o delineamento de um microssistema de responsabilidade. São Paulo – SP. PUC-SP, 2016.

MONTERO, C. E. P. O fundamento e a finalidade extrafiscal dos tributos ambientais / The Basis and Purpose of Environmental Taxes. **Revista de Direito da Cidade**, v. 5, n. 2, p. 316–364, 31 dez. 2013.

MORAES, M. C. B. A constitucionalização do direito civil e seus efeitos sobre a responsabilidade civil. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, v. 9, n. 29, p. 233–258, 22 out. 2014.

MOREIRA NETO, D. Da ecologia à eco-ideologia - da prevenção à precaução. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, v. 1, n. 1, p. 36–41, 2009.

MOURA, N. S. V. et al. A urbanização na Zona Costeira: processos locais e regionais e as transformações ambientais - o caso do litoral norte do estado do Rio Grande do Sul, Brasil. **Ciência e Natura**, v. 37, n. 3, p. 594–612, 26 set. 2015.

MUKAI, T. Competencias dos entes federados na constituição de 1988*. **Revista de Direito Administrativo;**, v. 184, n. I, p. 86–96, 1991.

NAZO, G. N.; MUKAI, T. O direito ambiental no Brasil: evolução histórica e a relevância do direito internacional do meio ambiente. **Revista de Direito Administrativo**, v. 223, p. 75–104, 2001.

NICOLODI, J. L. et al. Avaliação dos Zoneamentos Ecológico-Econômicos Costeiros (ZEEC) do Brasil : proposta metodológica. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 44, p. 378–404, 2018.

NUNES JUNIOR, A. T. O Estado ambiental de Direito. **Revista de Informação Legislativa**, v. 9, n. 163, 2004.

OLIVEIRA, C. A. DE. Competências ambientais na federação brasileira / Environmental Competencies in Brazilian Federation. **Revista de Direito da Cidade**, v. 4, n. 2, p. 40–64, 31 dez. 2012.

PFEIFFER, M. DA C. M. **Direito à informação e ao consumo sustentável.** São Paulo – SP. USP, 2011.

PIETRO, M. S. Z. DI. **Direito Administrativo**. 31. ed. re ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

PORTELLA, A. A.; TEIXEIRA, R. P. Federalismo fiscal e efetividade da dignidade da pessoa humana: análise da posição do município na estrutura do financiamento público brasileiro e a escassez de recursos para as ações de saúde fiscal. **Revista de Direito da Cidade**, v. 08, p. 631–678, 2016.

POTT, C. M.; ESTRELA, C. C. Histórico ambiental: desastres ambientais e o despertar de um

novo pensamento. **Estudos Avançados**, v. 31, n. 89, p. 271–283, abr. 2017.

RABBANI, R. M. R. **Tributos sobre efluentes terra-mar na Espanha : um modelo para Brasil**Santiago de CompostelaUniversidade de Santiago de Compostela, Faculdade de Direito, 2012a.

RABBANI, R. M. R. Aplicação do mercado de carbono ao Brasil: um complemento à tributação ambiental. **Interfaces Científicas - Direito**, v. 1, n. 1, p. 81, 27 set. 2012b.

RABBANI, R. M. R. A extrafiscalidade como instrumento da responsabilidade ambiental : os tributos ambientais. **RDIET**, v. 12, n. 1, p. 362–390, 2017.

RABBANI, R. M. R. O poluidor-pagador: uma nova análise de um princípio clássico / Polluter pays principle: a new analysis of a classical principle. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 51, 6 maio 2018.

REIS NETO, A. F.; SILVA, L. J. A. DA; ARAÚJO, M. DO S. B. DE. Relatório de passivo ambiental: estudo de caso à luz da legislação, da doutrina e da jurisprudência ambientais brasileiras. **Veredas do Direito**: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, v. 13, n. 26, p. 141, 26 out. 2016.

SANTOS, A. N. et al. A ocupação urbana na Orla da costa das baleias, estado da bahia: Suscetibilidade a danos econômicos em função da dinâmica costeira. **Geociencias**, v. 26, n. 2, p. 173–180, 2007.

SCHMITT, J.; SCARDUA, F. P. A descentralização das competências ambientais e a fiscalização do desmatamento na Amazônia. **Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro**, v. 49, n. 5, p. 1121–1142, 2015.

SILVA, H. A. DA et al. Percepção dos moradores de Barra De Maxaranguape – RN a respeito do uso e ocupação do solo na faixa de praia. **Holos**, v. 8, p. 166, 2016.

SILVA, J. A. DA. **Direito Ambiental Constitucional**. 4. ed. São Paulo - SP: Editora Malheiros, 2003.

SILVA, J. A. DA. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38. ed. São Paulo - SP: Editora Malheiros, 2016.

SILVA, I. R. et al. Diagnóstico ambiental e avaliação da capacidade de suporte das praias do bairro de Itapoã, Salvador, Bahia. **Sociedade & Natureza**, v. 21, n. 1, p. 71–84, 2011.

SIRVINSKAS, L. P. **Manual de Direito Ambiental**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SOUZA, C. Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização. **Dados**, v. 41, n. 3, p. 569–592, 1998.

SOUZA, C. Federalismo, desenho contitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 105–121, jun. 2005.

SOUZA, L. DA R. DE; HARTMANN, D.; SILVEIRA, T. A. DA. Dano Ambiental E a Necessidade De Uma Atuação Proativa Da Administração Pública. **Veredas do Direito:**

Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, v. 12, n. 24, p. 343–373, 2015.

STIVAL, R. I.; CASTOR, B. V. J.; FERNANDES, V. Responsabilidade Solidária: um importante instrumento para as políticas públicas ambientais. **Revista de Políticas Públicas**, v. 17, n. 2, p. 455–466, 2013.

TEIXEIRA, J. L. O. DOS S. S. R. A. Danos contra o patrimônio histórico e cultural e seus instrumentos normativos de tutela: estudo de caso a partir de uma Ação Civil Pública. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 3, n. 1, p. 144–159, 2016.

VIANA, I. G. DA S. Análise Do Processo De Uso E Ocupação Da Orla Da Praia Do Areião (Ilha De Mosqueiro-Pa), Tendo Em Vista O Cumprimento Das Diretrizes Do Plano Nacional De Gerenciamento Costeiro (Lei 7.661/88). **Revista Geonorte**, v. 8, n. 30, p. 63–77, 2017.

VIEIRA, A. C. **O Diálogo Sustentável entre o Direito do Comércio Internacional e o Direito à Água.** São Paulo. USP, 2013.

VIEIRA, G. DE C.; REZENDE, E. N. A Responsabilidade civil ambiental decorrente da obsolescência programada. **Revista Brasileira de Direito**, v. 11, n. 2, p. 66–76, 26 dez. 2015.

WAINER, A. H. Legislação ambiental brasileira: evolução histórica. **Revista de Informações Legislativas**, n. 118, p. 191–206, 1993.

WOLKMER, A. C. Introdução aos fundamentos de uma teoria geral dos “ novos ” direitos. **Revista juridica**, v. 2, n. 31, p. 121–148, 2013.
ANEXOS

ANEXOS – seguem em pdf

ANEXO A - SENTENÇA DO PROCESSO 438-10.2009.4.01.3310. Sentença condenatória - Orla Norte – Barraca de praia Tôa Tôa

ANEXO B – SENTEÇA DO PROCESSO 874-22.2016.4.01.3310. Sentença Homologatória - Orla Sul - Barraca do Carlito

ANEXO C – SENTENÇA DO PROCESSO 964-74.2009.4.01.3310 Sentença Homologatória - Orla Norte – Barraca de praia Mini Golf – Porto Bello

ANEXO D – SENTENÇA DO PROCESSO 3075-21.2015.4.01.3310. Sentença condenatória Orla Sul - Caraíva

ANEXO E – LAUDO PERICIAL DO PROCESSO 0000454-61.2009.4.01.3310 – CABANA DE PRAIA BARRAMARES

APENDICE A – PLANILHA – segue em pdf