



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

AÇÃO CIVIL PÚBLICA nº 0007417-57.2010.403.6103 (PRINCIPAL)

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO E UNIÃO FEDERAL

RÉU: PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE CARAGUATATUBA-SP, OCUPANTES DOS QUIOSQUES E ASSOCIAÇÃO DOS QUIOSQUES DE CARAGUATATUBA - AQC

DISTRIBUIÇÃO: 04/10/2010

AÇÃO CIVIL PÚBLICA nº 0002255-47.2011.403.6103 (APENSO)

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO E MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RÉU: RENATO FERRAZ DE MELLO LAMBIASI (QUIOSQUE MALIBU), SHANANDA ROSA RAFFI (QUIOSQUE BALAIO CAIÇARA), PEDRO CARLOS CIMINO (QUIOSQUE NINHO DA CORUJA), NILO GARCIA (QUIOSQUE TO DE BOA) E MARTINHA RODRIGUES SANTOS BOVOLENTA

DISTRIBUIÇÃO: 05/04/2011

AÇÃO POPULAR nº 0004036-07.2011.4.03.6103 (APENSO)

AUTOR: CESAR AUGUSTUS ALVES PINTO

RÉU: MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA-SP, UNIÃO FEDERAL, ANTONIO CARLOS DA SILVA (PREFEITO MUNICIPAL) E CASSIANO RICARDO SIVAL DE OLIVEIRA (SECRETÁRIO MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS) E EMILIA MIDORI KAWATA DE SÁ (SECRETÁRIA MUNICIPAL DE FAZENDA)

DISTRIBUIÇÃO: 15/06/2011

JUIZ FEDERAL: GUSTAVO CATUNDA MENDES
SENTENÇA TIPO "A" (RESOLUÇÃO N° 535/2006-CJF)

SENTE

I – RELATÓRIO

Tratam-se de ações civis públicas (autos N° 0007417-57.2010.403.6103 E N° 0002255-47.2011.403.6103) e de ação popular (autos N° 0004036-07.2011.4.03.6103) propostas perante este Juízo Federal, em que figuram nos **pólos ativo e passivo** as sobreditas **partes**, referentes aos quiосques situados na orla do Município da Estância Balneária de Caraguatatuba-SP, em sua **faixa litorânea compreendida entre o Rio Tabatinga e o Rio Juqueriquerê**, em que se pretende, em síntese, a condenação dos réus a obrigações de fazer e de não fazer, sob pena de multa diária em caso de descumprimento, consistentes em:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1^a VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

(i) demolição das edificações relativas aos quiosques, a retirada dos entulhos e materiais eventualmente depositados na área protegida, bem como a retirada das espécies exóticas introduzidas na área, e restauração integral das condições primitivas da vegetação e solo da zona costeira;

(ii) cessação de atividade degradadora do meio ambiente, com a paralisação imediata e integral de toda a atividade de corte de vegetação, aterramento, edificação, impermeabilização, introdução de espécies exóticas, ou qualquer outra geradora de poluição, inclusive visual, proibindo-se qualquer ocupação na área em questão, sob pena de pagamento de multa diária;

(iii) elaboração e apresentação aos órgãos ambientais competentes (IBAMA e CETESB) de projetos de recuperação dos ecossistemas degradados, por técnico habilitado (engenheiro agrônomo ou florestal);

(iv) não expedição pelo Município de Caraguatatuba-SP de alvarás de funcionamento, em favor das supostas fontes poluidoras, bem como de não concessão de permissões de uso das áreas de domínio da União;

(v) declaração da constitucionalidade do Decreto Municipal nº 181, de 30 de Dezembro de 1992, bem como da ilegalidade das permissões concedidas.

Em sede de pedido de medida liminar (Lei nº 7.347/1985, art. 12 e Lei nº 4.717/1965, art. 5º), sob alegação de grave risco de dano irreversível ao meio ambiente, aos consumidores e ao patrimônio público (fumus boni iuris e periculum in mora), se pretende a ordem de embargo judicial, sob pena de multa diária em caso de descumprimento, a partir das seguintes providências:

a) a imposição de obrigação de não fazer para não serem realizados outros cortes de vegetação, aterramentos, edificações, ou reformas e ampliações dos quiosques, bem como não introdução de novas espécies exóticas;



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

b) a imposição de obrigação de fazer para desativação de todos os quiosques, bem como barracões e boxes construídos;

c) suspensão das outorgas e permissões de uso e vedação de novas outorgas de permissão do uso de áreas da União ou públicas (praia), ou renovações, bem como de alvarás de funcionamento das alegadas fontes de poluição localizadas na área em questão;

d) expedição de mandado de constatação da situação dos quiosques por Oficial de Justiça, e

e) colocação de placa informativa em local visível, acerca da ordem de embargo judicial em razão de desconformidade com a legislação ambiental vigente.

Nos termos de **decisão** proferida por este Juízo Federal (fls. 947, 841 e 370), no propósito de se otimizar o regular processamento, foi determinada a reunião dos feitos em razão de conexão (CPC, arts. 54 a 59), em virtude de se tratarem de ações envolvendo partes em comum, referentes à ocupação pelos quiosques situados na orla do Município de Caraguatatuba-SP, tendo portanto idênticas causas de pedir e pedidos similares, visando em síntese a demolição dos quiosques e imposição de obrigações de fazer e de não fazer diversas em face dos réus.

O apensamento de referidas ações civis públicas (autos nº 0007417-57.2010.403.6103 e nº 0002255-47.2011.403.6103) e da ação popular (autos Nº 0004036-07.2011.4.03.6103) atende à previsão da lei processual civil (CPC, art. 54, § 3º), sobretudo para se afastar nocivas decisões conflitantes ou contraditórias e a indesejada insegurança jurídica entre feitos decorrentes da mesma situação de fato, motivo pelo qual será tomado em consideração todo o conjunto probatório produzido para fins de julgamento em conjunto das ações a partir da presente sentença em comum.

Com efeito, apesar de se tratarem de ações civis com natureza e ritos diversos (ações civis públicas e ação popular), após decorrido tempo



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

considerável desde sua propositura (em 2010 e 2011), por razões diversas - inclusive reiterados pleitos de suspensão do Ministério Público Federal e Município de Caraguatatuba -, no atual estágio de tramitação as ações se encontram na mesma fase processual, após superada as fases postulatória e de produção de provas, com plena oportunidade de exercício do contraditório e da ampla defesa pelas partes bem representadas, sendo razoável e oportuno o julgamento das ações em conjunto, sobretudo por não se vislumbrar qualquer prejuízo às partes (princípio do pas de nullite sans grief), pelo contrário, no firme propósito deste Juízo Federal de se otimizar o tempo e os atos processuais e se afastar a insegurança jurídica, observado o princípio da economia processual e da duração razoável do processo (CF, art. 5º, inciso LXXVIII).

Conforme petições iniciais e manifestações que instruem os respectivos feitos, narra-se, em síntese, que:

A) AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 0007417-57.2010.403.6103:

Após o trâmite de Inquérito Civil nº 12/03 junto a **Promotoria de Justiça Regional do Meio Ambiente**, instaurado mediante provocação da **Sociedade Amigos do Jardim Adalgisa**, onde se apuravam os danos ambientais resultantes da inserção de diversos quiosques ao longo da Praia da Cocanha, tendo se verificado poluição da área de praia decorrente da carência de coleta adequada dos resíduos gerados pelos quiosques, e dano à paisagem, tendo em vista a existência de diversas construções na orla da praia e sua volumetria, considerando que a área esta localizada entorno do Parque Estadual da Serra do Mar, tombada pelo CONDEPHAAT.

Salienta o comportamento omissivo/comissivo do Município de Caraguatatuba, quanto ao cumprimento de suas obrigações constitucionais com o meio ambiente, uma vez que, ciente dos diversos problemas apresentados na ocupação da orla da Praia da Cocanha, não teria adotado as providencias necessárias para cessar os danos.

Informa ainda, que o réu "colabora diariamente para que tal situação se agrave ainda mais", tendo em vista a concessão de alvarás de funcionamento, bem



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

como a realização de edificações sem oitiva da União e dos órgãos ambientais competentes, sendo que encontram-se em área que goza de especial proteção ambiental, a RESTINGA (Resolução CONAMA nº 303/2002).

O autor não precisou a data em que os quiosques foram edificados na Praia da Cocanha, mas informa que, segundo o Departamento Estadual de Proteção dos Recursos Naturais – DEPRN, até o ano de 2001 as estruturas não haviam sido edificadas, também não sabem ao certo quantas estruturas fixas estão edificadas na área atualmente, no entanto, também conforme DEPRN, existem 10 (dez) quiosques e 5 (cinco) barracos de madeira.

Além das construções mencionadas, houve ainda edificação de alvenaria para uso dos **Maricultores e Pescadores da Praia da Cocanha**, construída sem autorização e em área de preservação permanente, o que teria sido confirmado pelo IBAMA.

Segundo o autor, conforme consulta ao CONDEPHAAT, verifica-se que o órgão “*não anuiu com tais construções, como ainda, antes mesmo da requerida construir a edificação já referida para os Maricultores e Pescadores, solicitou informações sobre tais ocupações e, também, determinou a redução de tais construções*” (fl. 07).

Afirma que a **proteção ao meio ambiente foi totalmente desprezada pelo Município de Caraguatatuba**, tendo em vista que a **Vigilância Sanitária do Município**, bem como o **Núcleo Regional de Saúde**, teriam sido categóricos em afirmar os problemas constatados na coleta e tratamento dos resíduos gerados nos estabelecimentos.

Quanto à **poluição sonora**, relata que os quiosques foram denunciados constantemente pela Sociedade Amigos do Jardim Adalgisa e que não há necessidade de realização de perícias, pois verifica-se que os quiosques não possuem ambientes adequados para tanto, “*como se realizar a necessária vedação para a contenção dos ruídos?*” (fl. 08).

Conclui que os danos ao meio ambiente resultantes das atividades dos quiosques seriam: a) Ocupação, com aterramento e construção em **área de preservação permanente**; b) **Introdução de espécies exóticas** (chapéu de sol) que **prejudica e impede o desenvolvimento da vegetação natural** da área; c)



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

Dano paisagístico; d) Poluição sonora; e, e) **poluição do solo e das águas** em razão do **tratamento inadequado dos resíduos gerados**.

Acerca dos **danos à saúde pública e as relações de consumo**, informa a parte autora que o Município de Caraguatatuba concede alvarás de funcionamento a estabelecimentos que contrariam normas relativas a saúde pública, uma vez que nas vistorias realizadas por técnicos do **Núcleo Regional de Saúde** constatou-se, em resumo, que:

- os estabelecimentos foram **planejados para exercerem atividade de quiosque de praia**, mas ao longo do tempo acumularam serviços próprios de **restaurante**, tornando a área física **insuficiente para a realização das tarefas, não possuindo dimensão adequada para desenvolver o fluxo compatível para a manipulação correta de alimentos**.

- os estabelecimento não apresentam **tela de proteção contra roedores e insetos e os ralos existentes encontravam-se sem proteção**;
- ausência de **lavatório exclusivo para a lavagem das mãos**;
- **ausência de caixas de gordura** necessárias à atividade;
- **tubulação hidráulica e elétrica encontrar-se visível na superfície da areia**, apresentando rachaduras, tornando o sistema inoperante, uma vez que as águas que deveriam estar contidas extravasam para a areia (...)

(fl. 08/09).

Já o Serviço de Vigilância Municipal teria constatado que muitos dos **quiosques utilizam agua de poço, sem regularização aos órgãos competentes**, e que alguns dos quiosques **não dispõem de banheiros para os clientes e funcionários**. Também houve verificação pelo Corpo de Bombeiros de **irregularidades no funcionamento das atividades dos quiosques**, e, mesmo após comunicação formal, não foram adotadas medidas pertinentes à cessação do perigo à saúde pública.

Ainda, conforme documento enviado pelo Serviço de Patrimônio da União – SPU, as construções encontram-se em **área da União e não estão regularizados junto ao patrimônio da União**, e, como se não bastasse, o **Município de Caraguatatuba se legitimaria como possuidor da área da União**, utilizando-se do Decreto Municipal nº 181, de 30 de dezembro de 1992, onde esta prevista a



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

outorga de permissão de uso de áreas compreendidas na faixa de praia localizada entre o Rio Tabatinga e o Rio Juqueriquerê.

Sustenta a **responsabilidade do Município de Caraguatatuba** para a **reparação integral de todos os danos**, pois além de tê-los causado diretamente, **autoriza e tolera o funcionamento de fontes altamente poluidoras**, assim, tais iniciativas não podem restar sem a devida resposta, sob pena de incrementar a sensação de impunidade que permeia a sociedade.

Argumenta a parte autora que é **obrigação da parte ré fiscalizar e adotar todas as providências administrativas e judiciais** que estiverem ao seu alcance, visando conferir **credibilidade às atividades em funcionamento** no território municipal, bem como **evitar atividades que causem dano ao patrimônio público e a vida das pessoas.**

B) AÇÃO CIVIL PÚBLICA nº 0002255-47.2011.403.6103:

Conforme apurado a partir do **Inquérito Civil sob o nº 02/07**, os réus **ocupam irregularmente e poluem área de preservação permanente**. Instaurado o **procedimento investigatório**, em razão de inspeções realizadas na **Praia de Massaguacu** pela **Vigilância Sanitária do Núcleo Regional de Saúde de Caraguatatuba – DIR XXI – São José dos Campos**, onde constatou-se as seguintes **deficiências sanitárias**: **a)** ausência de compartimentos e itens imprescindíveis; **b)** **armazenamento inadequado dos produtos** refrigerados ou não; **c)** dificuldade de proceder **limpeza eficaz do estabelecimento** devido a natureza do material empregado na construção, e **d)** dificuldade de proceder **limpeza e organização no estabelecimento**, pelo fato de abrigar em seu interior objetos não pertinentes.

Com a inspeção e verificadas as variadas inadequações, concluiu a Vigilância Sanitária que nenhum dos quiosques assegura a elaboração de alimentos em **condições sanitárias satisfatórias**, tendo sido estes posteriormente notificados pela Prefeitura Municipal da Estância Balneária de Caraguatatuba a proceder ao fechamento.

Informa, ainda, que dos 9 (nove) quiosques, apenas 5 (cinco) possuem inscrição municipal (os de número 04 a 08).



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

Argumenta o autor sobre a **responsabilidade civil e reparação dos danos ecológicos** por parte dos réus, na forma do **art. 14, § 1º, c/c art. 4º, inciso VII, da Lei Federal n.º 6.938/81**.

Com relação à **proteção da zona costeira**, menciona o disposto na **CF, art. 225, § 4º**, bem como o **art. 6º § 1º da Lei n.º 7.661/88**, que institui o **Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro**.

Faz menção ao **uso e acesso às praias**, salientando que o meio ambiente é um **bem de uso comum do povo**, conforme esclarece a **CF, art. 225**, bem como **art. 6º e seu §1º, da Lei 7.661/88**.

Por fim, salienta a ocupação dos réus **em área de preservação permanente (restinga)**, conforme disposição expressa da **Resolução CONAMA nº 303, de 20 de março de 2002**.

C) AÇÃO POPULAR nº 0004036-07.2011.4.03.6103:

Ação popular em que se pretende que sejam tomadas as **providencias necessárias e legais** quanto aos **ocupantes irregulares da área compreendida entre o Rio Tabatinga e o Rio Juqueriquerê**, com remissão à ação direta de inconstitucionalidade nº 176612-03/TJSP, que teria anulado as permissões concedidas e determinado a realização de licitações para ocupação dos imóveis existentes entre o Rio Tabatinga e o Rio Juqueriquerê, declarando ainda a inconstitucionalidade do Decreto Municipal n.º 181, de 30/12/1992.

Com fundamento ao art. 37 da Constituição Federal, sustenta o descaso quanto aos seguintes princípios: **(i) princípio da legalidade**, ante a omissão em deixar os quiosques/restaurantes funcionarem sem o devido **Alvará de Licença e Funcionamento**; **(ii) princípio da imparcialidade**, quando trata os referidos estabelecimentos comerciais diferentemente dos demais comércios da cidade, deixando de cobrar as **taxas e tributos devidos**; **(iii) princípio da moralidade**, tendo em vista o não cumprimento do **acórdão TJSP**, quanto a abertura de procedimentos licitatórios; e **(iv) princípio da eficiência**, vez que não adotadas as **medidas legais**



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

para a solução de questões públicas, ocupação irregular das praias com edificações de concretos.

No curso da tramitação dos feitos houve **contestações, manifestações e informações complementares** pelas partes e órgãos públicos, cujas **razões** serão devidamente enfrentadas quando dos **fundamentos jurídicos** que seguem.

Foram proferidas **decisões** nos autos em **apreciação aos pedidos de liminar** formulados pelas partes, tendo sido indeferido o pedido de liminar na **Ação Popular nº 0004036-07.2011.4.03.6103** (fl. 46/47), e deferido em parte o pedido de liminar na **Ação Civil Pública nº 0007417-57.2010.403.6103** (fl. 540/542).

O **Ministério Público Estadual e Federal** interviu nos feitos, ora como **parte**, ora como **custos legis (fiscal da lei)**, conforme **previsão legal (Lei nº 7.347/1985, art. 5º, § 1º e Lei nº 4.717/1965, art. 6º, § 4º)**.

No **regular trâmite dos feitos**, em que se verificou **devidas intimações das partes** para **manifestações acerca dos elementos de prova** acostados aos autos, **por mais de uma vez este Juízo Federal ofereceu oportunidades de resolução das controvérsias a partir da conciliação** (CPC, art. 139, inciso V), **sem que tivesse havido êxito**, inclusive com **registro nos autos** no sentido de que **as partes** “não estão afastadas de alcançarem uma solução extrajudicial para a **controvérsia**, independentemente da fase em que se encontre o trâmite processual”, através da “**continuidade das tratativas e tentativas de solução consensual à controvérsia pelas partes, sem que haja o sobreramento do feito**” (fls. 947, 841 e 370 da ACP nº 0007417-57.2010.403.6103), o que, contudo, **não se verificou** até o **presente momento processual**.

Pelo **Ministério Público Federal** foram prestadas **reiteradas informações** no sentido de que a questão em debate tem sido objeto de **atuação conjunta** entre o **Ministério Público Federal** e o **Grupo de Atuação Especial de Defesa do Meio Ambiente do Ministério Público Estadual – GAEMA** perante as **Prefeituras Municipais**, inclusive com trabalhos em torno de minutas de **Termos de Ajustamento de Condutas – TACs (Inquérito Civil nº 1.34.014.000054/2010-62)**, **sem que, contudo, tivesse sido trazido a este Juízo Federal qualquer informação acerca de êxito na busca de**



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

solução extrajudicial para a questão dos **quiosques situados na orla dos Municípios do Litoral Norte do Estado de São Paulo.**

Em sede de **especificação de provas**, restou consignado no feito que “o **Ministério Público Federal entende desnecessária a produção dessas provas [prova testemunha e pericial]**, eis que a **matéria debatida nesses autos é puramente de direito**” (fl. 854-v).

Em saneamento, por este Juízo foi proferida **decisão** nos respectivos autos **em 22/02/2017**, em que se determinou:

“(...) Assim, **em prosseguimento**, já superada a fase postulatória, **intimem-se as partes e a União** para que apresentem suas **alegações finais**, especificando eventuais outras provas que pretendam produzir, de forma justificada sobre a efetiva necessidade e utilidade da prova **para o deslinde da ação, sob pena de preclusão**. Prazo: 10 (dez) dias.

Oficie-se à SPU, IBAMA e CETESB para que, **a partir das vistorias necessárias, sejam prestadas as informações atuais acerca da situação em geral da ocupação dos quiosques objeto destes autos (v.g. área de praia, área de preservação permanente, terreno de marinha etc.)**, bem como **sobre a possibilidade ou não de sua efetiva regularização, com informações sobre os requisitos, prazos e eventuais propostas quanto à forma de regularização**. Prazo: 30 (trinta) dias. (...).” (fls. 947, 841 e 370).

Após transcorrido **lapso temporal mais que razoável** desde a ordem de intimação às partes e ofícios aos referidos órgãos públicos – **mais de 1 (um) ano e 6 (seis) meses** –, houve algumas **manifestações das partes** e **informações técnicas (CETESB, de 24/05/2017** – fl. 959 e **IBAMA, de 08/08/2018** – Fl. 1116 da ACP nº 0007417-57.2010.403.6103), verificando-se, contudo, **nociva inércia da União (SPU) (Fl. 1108 e 1112/1114)** no efetivo atendimento à ordem judicial, sobretudo para **informações técnicas complementares** à instrução dos feitos.

Por oportuno, pelo próprio **Ministério Público Federal** foi asseverado nos **autos de ACP nº 0007417-57.2010.403.6103 (principal)** no sentido de que a **“obtenção de um acordo, este não se mostrou viável, impondo-se o prosseguimento do processo até o seu final julgamento”**:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

“(...) foram feitas diversas tratativas com a municipalidade e com a Secretaria de Patrimônio da União, na tentativa de se alcançar um modelo de regularização da ocupação dessas áreas federais (chamado “Projeto Orla”), através da formalização de um Termo de Ajustamento de Conduta. Todavia, após decorridos vários meses, não houve avanço significativo que justifique o prolongamento da suspensão processual das ações acima citadas, devendo, portanto, prosseguir as ações, até final provimento jurisdicional” (Fl. 854).

• • •

(...) os sucessivos sobreestamentos dos autos não foram suficientes para que a Prefeitura de Caraguatatuba concluisse a regularização da orla ou demonstrasse o cumprimento das medias necessárias à continuidade do Projeto Orla. Como se vê, apesar de todo o temor de esforço do MPF na obtenção de um acordo, este não se mostrou viável, impondo-se o prosseguimento do processo até o seu final julgamento. (Fl. 984 – Grifo nosso).

Por conseguinte, foi determinada a conclusão dos autos para sentença, sobretudo em observância ao princípio da duração razoável do processo (CF, art. 5º, inciso LVIII) e da necessidade de se efetivar a entrega da prestação jurisdicional (CF, art. 5º, inciso XXXV), afastando-se desta maneira a insegurança jurídica e a prejudicial indefinição acerca da matéria por parte do Poder Judiciário.

É, em síntese, o relatório. Fundamento, e decidio.

II - FUNDAMENTOS JURÍDICOS

II. 1 – PRELIMINARES

II.1.1 - COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL

A **competência** é pressuposto (processual positivo de validade) indeclinável para o exercício da **jurisdição**. Ao estabelecer a **competência (absoluta) da Justiça Federal**, dispõe a **Constituição Federal**:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

"Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I – as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, réis, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho; (...)."

Sendo a **União** "interessada, na condição de autora, ré, assistente ou oponente", como ocorre no presente caso, a **competência é da Justiça Federal**.

II.1.2 – LITISCONSÓRCIO PASSIVO

Em decorrência:

(i) do contexto fático probatório que ensejam os presentes feitos, que envolvem direitos e interesses relativos aos ocupantes dos quiosques situados na orla do Município da Estância Balneária de Caraguatatuba;

(ii) considerando a manifestação da Associação dos Quiosques de Caraguatatuba – AQC acostada à ACP nº **0007417-57.2010.403.6103 (fl. 1006/1015), possuindo dentre suas "finalidades", conforme **Estatuto Social**, a "REPRESENTAÇÃO GERAL da categoria econômica dos proprietários de QUIOSQUES, similares e barracas situados na Orla Marítima de Caraguatatuba" (Fl. 1019), e, sobretudo,**

(iii) sua ciência dos termos e documentos do processo (CPC, art. 9º), tendo exercido seu direito ao contraditório e à ampla defesa e estando bem representados para "intervenção nos autos dos processos nº 0007417-57.2010.403.6103, 0002255-47.2011.403.6103 e 0004036-07.2011.403.6103" conforme documentos representativos dos autos (fl. 1016/1034), em que se requer inclusive "sustentação oral anterior a eventual julgamento da lide" (fl. 1015),



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

ficam incluídos **de ofício** os **ocupantes de quiosques da orla da Estância Balneária de Caraguatatuba** e a **Associação dos Quiosques de Caraguatatuba – AQc** como **partes em litisconsórcio passivo** nos autos da **Ação Civil Pública nº 0007417-57.2010.403.6103**, para todos os **efeitos processuais**.

II.1.3 - PRINCÍPIO DA ADSTRIÇÃO OU DA CONGRUÊNCIA - LIMITES OBJETIVOS E SUBJETIVOS DA LIDE

O autor deduz, na inicial, o **objeto litigioso**, enquanto o réu fixa os **pontos controvertidos**, de fato e de direito, conforme art. 324 do CPC de 2015:

“Art. 324. O **pedido deve ser determinado**”.

E o art. 141 do CPC de 2015, com efeito, dispõe que:

“Art. 141. O **juiz decidirá o mérito nos limites propostos pelas partes**, sendo-lhe **vedado conhecer de questões não suscitadas** a cujo respeito a lei exige iniciativa da parte”.

Embora **questões processuais** diversas possam ser alegadas pelas partes, o **julgamento está adstrito aos limites objetivos e subjetivos da lide**, fazendo coisa julgada **erga omnes** (para todos), nos **limites da competência territorial regional** deste Juízo Federal (**Lei nº 7.347/1985, art. 16 c/c Lei nº 8.078/1990, art. 93, inciso I**).

Por conseguinte, as **presentes ações não se prestam para declarar a posse ou propriedade dos réus sobre os quiosques situados na orla de Caraguatatuba-SP; não se prestam a demarcar a faixa de terrenos de marinha; não se prestam para apurar eventual delito ambiental, e não se prestam para definir as medidas exatas do local onde se encontram situados os quiosques (não é uma ação demarcatória)**.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

Em síntese, impor obrigações de fazer e de não fazer aos réus em razão da ocupação dos quiosques na orla da Estância Balneária de Caraguatatuba-SP, a partir da ordem de demolição e de recuperação de área: eis os limites objetivos a que esta adstrito o Juízo. Todavia, como imperativo lógico, muitas das questões processuais suscitadas terão de ser enfrentadas e decididas, de modo incidental (incidenter tantum), contudo, o dispositivo da sentença não poderá desviar-se nem afastar-se dos pedidos dos autores, como deduzidos nas petições iniciais.

O cerne das presentes demandas consiste em saber se as atividades das partes réis encontram-se em contrariedade com o que determina o ordenamento jurídico, e se seria possível impor-lhe o dever de demolir e de reparar o dano. Muitos são, em tese, os motivos legais pelos quais não seria possível realizar o empreendimento imobiliário no local. O impedimento pode, por exemplo, existir em razão de o local ser praia, ou constituir-se em terrenos de marinha, ou área de preservação permanente. Impende esclarecer quais desses impedimentos estariam presentes no caso concreto, especificando-os, com as necessárias implicações e responsabilidades decorrentes da previsão legal.

II.2 – MÉRITO

II.2.1 – QUIOSQUES – OCUPAÇÃO – LEGALIDADE – FAIXA DE AREIA DE PRAIA (ÁREA DE USO COMUM DO POVO) - TERRENO DE MARINHA - ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

A) FAIXA DE AREIA DE PRAIA – BEM DA UNIÃO – ÁREA DE USO COMUM DO POVO – PROIBIÇÃO LEGAL DE CONSTRUÇÃO – DEVER DE DEMOLIÇÃO

Tratando-se de ações em que se visa a imposição de responsabilidades em razão da suposta ocupação pelos quiosques situados na orla de Caraguatatuba-SP de faixa de areia de praia, faz-se oportuna a análise da legislação que rege a matéria, para fins de necessária aferição acerca da eventual



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

possibilidade de edificação ou não sobre referida área de praia, com as implicações e medidas necessárias em observância aos **termos da lei**.

É importante que se evite a confusão, por vezes existente, entre o conceito legal de “**terrenos de marinha**” e o **conceito legal de “praia”**, previsto no **art. 10, § 3º, da Lei 7.661/1988** como sendo:

“Art. 10. (...) § 3º: Entende-se por **praia** a **área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material detritíco**, tal como **areias, cascalhos, seixos e pedregulhos**, **até o limite onde se inicie a vegetação natural**, ou, em sua ausência, onde comece um outro ecossistema”. (Grifo nosso).

São duas categorias jurídicas absolutamente distintas: (a) **praia**; e (b) **terrenos de marinha**. Ambas são **bens de domínio público**, dominiais ou dominicais, porém com **regimes jurídicos distintos** e que impõem **direitos e obrigações diferenciados em relação à sua ocupação**.

Praias são bens públicos federais de uso comum do povo (CF, art. 20, inciso IV). Pertencentes à uma das pessoas jurídicas de direito público interno, **podem ser utilizados por todos, sem restrição, gratuita ou onerosamente**, ainda que o poder público possa restringir ou suspender o uso e fruição, como por motivos de segurança (como em um desmoronamento).

Por outro lado, os **terrenos de marinha são bens dominicais da União, objeto de direito real dessa pessoa jurídica**. Esses bens dominicais podem ser convertidos em bens de uso comum ou especial. Nada impede que **o uso de bens dominicais seja atribuído, com exclusividade, a certas e determinadas pessoas, a título gratuito ou oneroso** (em geral mediante pagamento de taxa de ocupação).

A **Constituição Federal**, em seus **incisos IV e VII**, dispõe que:

“DA UNIÃO”

Art. 20. São bens da União: (...)

IV as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; **as praias marítimas**; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 2005) (...)

VII - os terrenos de marinha e seus acréscidos; (...)".

Por sua vez, o **Código Civil** prevê que:

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, **mares**, estradas, ruas e praças;
(...)

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Já a **Lei nº 7.661/1988**, que criou o **Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro**, determina, em seu **art. 10**, que:

Art. 10. As praias são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido, **ressalvados os trechos considerados de interesse de segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica**.

§ 1º. Não será permitida a urbanização ou qualquer forma de utilização do solo na Zona Costeira que impeça ou dificulte o acesso assegurado no caput deste artigo.

§ 2º. A regulamentação desta lei determinará as características e as modalidades de acesso que garantam o uso público das praias e do mar.

O **Decreto-Lei nº 9.760/1946** não faz distinção alguma entre os diferentes **tipos de praia** e de relevo existentes. A mesma regra é válida para uma praia plana, para outra praia de tombo, para um manguezal, para a faixa marginal de rios com influência das marés, para os montes (penínsulas) que se projetam desde a linha da praia em direção ao oceano e que costumam separar uma praia da outra.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

Por conseguinte, em aplicação aos **termos da LEI** vigente no **ordenamento jurídico brasileiro**, impõe-se o **reconhecimento da vedação de urbanização ou qualquer forma de utilização** em **faixa de areia de praia** que **“impeça ou dificulte o acesso assegurado”** a tal área, sobretudo em razão de se tratar de **área de uso comum do povo**, ou seja, devendo a todos haver **garantia de pleno e irrestrito “acesso que garantam o uso público das praias e do mar”** (art. 10, §§ 1º e 2º, da Lei 7.661/1988).

Em outras palavras, **não se pode permitir** e o Poder Público **não pode consentir** que, **ante proibição legal expressa** (art. 10, §§ 1º e 2º, da Lei 7.661/1988), **construções destinadas ao exercício de atividade comercial (quiosque) privem o uso da areia de praia pela população em geral** - sem que tenha que fazer uso do quiosque como cliente e em mesas e cadeiras sobre a areia de praia - , como se verifica no **presente caso**, em **flagrante violação à lei, ao interesse público e ao direito difuso da coletividade** de usufruir de toda a **faixa de areia de praia**.

Por oportuno, a **Súmula nº 477 do Supremo Tribunal Federal - STF** dispõe que: “as concessões de terras devolutas, situadas na faixa de fronteira, feitas pelos Estados, **autorizam, apenas, o uso**, permanecendo o **domínio com a União**, ainda que se mantenha inerte ou tolerante, em relação aos possuidores”. Tal é o caso dos remanescentes de **quilombos** e dos **terrenos de marinha**, em que se admite o **uso exclusivo por particular, mediante pagamento de taxa de ocupação**. Já com relação às **praias, bens públicos de uso comum do povo, isso não é possível, não permitindo a lei que haja sua ocupação ou uso exclusivo por particular**, seja para **fins de bem-estar e recreio (casa de praia)**, seja para **fins de exercício do comércio (quiosques), proibição que se aplica ao presente caso em relação às construções dos quiosques ou de parte deles sobre faixa de areia de praia**.

Outrossim, a **construção de quiosque ou parte dele sobre faixa de areia de praia** constitui **desrespeito à Constituição Federal e à legislação de proteção ao meio ambiente**, visto que a **manutenção de tais edificações sobre a areia da praia elimina e impede a regeneração da vegetação nativa**, bem como sua **utilização pela fauna própria da área de praia, comprometendo gravemente o bioma da Zona Costeira, considerada patrimônio nacional, bem como o meio ambiente ecologicamente equilibrado (CF, art. 225, caput e § 4º)**, constituindo a **faixa de areia de praia**, portanto, **área de especial proteção ambiental** que exige



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

a devida preservação para as presentes e futuras gerações (CF, art. 225, caput).

Nestes termos, uma vez verificada alguma construção em faixa de AREIA DE PRAIA, seja a partir da edificação do quiosque como um todo ou apenas parte dele (deck, estrutura fixa de mesas e cadeiras, ducha etc.), identifica-se sua contrariedade com a lei, impondo-se a parcial procedência das ações para a ordem judicial de sua DEMOLIÇÃO pela responsabilidade e custos do ocupante do quiosque e demais réus, recolhimento dos entulhos e restauração da faixa de areia de praia à sua configuração original (reductio ad pristinum statum), tal como ocorria anteriormente à edificação do quiosque ou parte dele sobre a faixa de areia de praia, a partir de atuação dos órgãos ambientais e Municipais.

Destaca-se que existe proibição expressa no ordenamento jurídico brasileiro de construção sobre a faixa de areia de praia, que se constitui evidente “urbanização ou qualquer forma de utilização” que “impeça ou dificulte o acesso assegurado” à coletividade em geral para “o uso público das praias e do mar” (art. 10, §§ 1º e 2º, da Lei 7.661/1988), motivo pelo qual se impõe a parcial procedência do pedido de demolição das construções de quiosques ou parte deles (deck, estrutura fixa de mesas e cadeiras, ducha etc.) que se encontram situadas sobre a faixa de areia de praia.

Apesar de eventual pretensão de se legitimar a ocupação dos quiosques sobre faixa de areia de praia a partir da conivência do Poder Público, visto que parte dos quiosques contam com alvará Municipal, ligações de água e luz, e inclusive RIP perante a SPU, tal propósito não se sustenta, sendo dever de todos, ou seja, do Estado e da sociedade em geral, ou seja, tanto dos órgãos da Municipalidade, quanto de cada ocupante dos quiosques em atividade, a plena observância aos termos da Constituição Federal e da LEI, devendo se zelar pela conservação do meio ambiente equilibrado (CF, art. 225, caput), motivo pelo qual se impõe as medidas necessárias para o restabelecimento da faixa de areia de praia sem construções, inclusive mediante ordem de restauração da vegetação local primitiva.

Sobre a imperiosa necessidade de demolição de estruturas de quiosques ou parte deles (deck, estrutura fixa de mesas e cadeiras, ducha etc.) que estejam situados sobre a faixa de areia de praia, em razão de



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

expressa proibição legal (art. 10, §§ 1º e 2º, da Lei 7.661/1988), visto que, “restaurante e bar em área de praia constitui ocupação indevida de área de uso comum do povo, insuscetível de regularização”, seguem **relevantes precedentes da jurisprudência dos Tribunais Regionais Federais:**

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AMBIENTAL. BARRACA DE PRAIA. CANOA QUEBRADA. ARACATI-CE. TERRENO DE MARINHA E ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. OCUPAÇÃO IRREGULAR EM ÁREA DE PRAIA. DANO AMBIENTAL. CONSTRUÇÃO EM BAIXA DE PRAIA E FALÉSIAS VIVAS. 1. Apelações do IBAMA e do MPF, em face da sentença que julgou improcedente o pedido da ACP ambiental que tem, como objeto, a desocupação e a demolição da barraca de praia "Canoa Beach", localizada na faixa da praia de Canoa Quebrada, município de Aracati-CE, erguida irregularmente em área de preservação permanente, restaurando-se o estado anterior. 2. Verifica-se que, de acordo com o Laudo Técnico do IBAMA acostado às fls. 247/248, a barraca de praia "Canoa Beach" se encontra situada na "baixa da praia, no limiar das arestas vivas das falésias", portanto, em Área de Preservação Permanente. 3. Barraca que explora atividade de restaurante e bar em área de praia constitui ocupação indevida de área de uso comum do povo, insuscetível de regularização. A ocupação irregular e desordenada de área de praia deve ser coibida, pois provoca sérios danos, tanto de cunho ambiental, como também à população, devido às condições de higiene dos estabelecimentos e por dificultarem o livre acesso à praia. Precedentes desta Corte. 4. Em face da reconhecida ocupação irregular, determina-se a reparação dos danos causados ao meio ambiente, com a consequente demolição da barraca "Canoa Beach" e a remoção dos entulhos dela decorrentes. 5. Honorários advocatícios sucumbenciais fixados em R\$ 2.000,00 (dois mil reais), nos moldes do art. 20 do CPC/73. 6. Apelações providas por maioria.” (AC - Apelação Cível - 587738 2012.81.0000023-1, Desembargador Federal Élio Wanderley de Siqueira Filho, TRF5 - Primeira Turma, DJE - Data: 12/12/2017 – Grifo nosso).

• • •

“AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DA COROA GRANDE/PE. CONSTRUÇÃO DE ORLA. AUSÊNCIA DE LICENÇA AMBIENTAL. OCUPAÇÃO IRREGULAR DE ÁREA DE PRAIA. BEM PÚBLICO DE USO COMUM DO PESSOAL. EXTREMA PROXIMIDADE DAS CONSTRUÇÕES COM A ÁREA OCEÂNICA. EROSÃO EM DECORRÊNCIA



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

DAS ATIVIDADES MARÍTIMAS. INEXISTÊNCIA DE ÁREA APROVEITÁVEL. NEGATIVA DO LICENCIAMENTO PELO ÓRGÃO ESTADUAL COMPETENTE. **DEMOLIÇÃO DE TODO O COMPLEXO.** 1. In casu, o IBAMA - e posteriormente, a União e o MPF como litisconsortes ativos - ingressaram com Ação Civil Pública em face do Município de São José da Coroa Grande, Estado de Pernambuco e Construtora SAM, almejando, em síntese, na **obrigação de fazer consistente na reparação do dano ambiental ocasionado pelas obras realizadas pelo município demandado** ("Projeto Orla", objetivando a construção de orla, parque, avenidas, pista de cooper, banheiros públicos, **quiosques no litoral** de SJDCG, oriundas do Convênio nº. 2.079.06.0/06, no valor de R\$450.000,00) e de tudo o que nela houver sido **construído sem o competente Licenciamento Ambiental**, bem como indenização por dano moral ambiental. 2. Diante da forte controvérsia acerca da ocorrência, ou não, de dano ambiental, foi determinada a realização de prova pericial, cujo laudo atestou uma **série de danos e ilegalidades, das quais se destacam: a) realização das obras pelo município de São José da Coroa Grande sem a competente licença do órgão ambiental do Estado, bem como em desacordo com a legislação vigente, no tocante aos limites permitidos para a edificação e/ou obras diversas em área praia; b) constatação de curtas distâncias entre a linha de preamar máxima e as obras, havendo locais que, inclusive, coincidiam o ponto de preamar e a estrutura disposta na orla; c) a proximidade das obras com a linha de preamar máxima poderá acarretar, através das ondas de tempestades/ressaca, processos erosivos e a consequente deteriorização da estrutura disposta no local; d) construção de banheiros e fossas sépticas serem inadequadas, ainda que as fossas estejam a 65m da área de praia, por apresentarem riscos de contaminação na área.** 3. A **área das obras aqui discutidas se encontra tanto no Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro - ZEEC** do litoral sul de Pernambuco, nos termos do art. 2º do Decreto Estadual 21.972/99 - **como na Área de Proteção dos Corais (APA)**, criada pelo Decreto Federal 23, de 23 de Outubro de 1997. Destarte, pelo fato de se tratar de uma **construção de grande impacto ambiental em unidade de conservação específica** (APA dos Corais e ZEEC do Litoral Sul de PE), além do licenciamento pelo órgão competente (CPRH, art. 3º, Lei Estadual 12.916/2005), se fazia **necessária a elaboração do estudo de impacto ambiental e a sua respectiva apresentação do Relatório de Impacto Ambiental, nos termos do parágrafo 2º do art. 6º, da Lei 7.661/88**, requisitos estes que não foram respeitados pelo município de São José da Coroa Grande. (...) 10. Irreparável a condenação do Estado de Pernambuco a título de danos morais coletivos, já que, além de a **responsabilidade civil ambiental ser solidária, é objetiva, tendo sido configurado o nexo causal entre o dano e a ação estatal** no momento em que houve a liberação das verbas antes dos estudos ambientais



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

necessários, bem como da respectiva licença. (...) 13. Remessa oficial e apelações da União, do MPF e do IBAMA providas; recursos adesivos do Estado de Pernambuco e do município de São José da Coroa Grande desprovidos. UNÂNIME" (AC - Apelação Cível - 571404 2008.83.00.012181-1, Desembargador Federal Marcelo Navarro, TRF5 - Terceira Turma, DJE - Data: 08/01/2015 - Grifo nosso).

Ainda, incide ao caso a aplicação do **princípio in dubio pro natura**, variação do **princípio da precaução**, segundo o qual, na dúvida, diante da ausência de certeza científica quanto a eventuais danos, deve se prevalecer o interesse favorável ao meio ambiente.

Em definitivo, não se pode admitir a manutenção irregular e ilegal dos quiosques ou de parte deles sobre faixa de areia de praia, visto que violam a lei e agridem a Zona Costeira, cuja importância "reside na sua função ecológica de transição e viabilização de trocas genéticas entre os ecossistemas continentais e os marinhos, num espaço em que os biomas são ricos de recursos alimentares e paisagísticos, entre outros¹".

Ademais, não há direito adquirido à degradação ambiental, que não gera qualquer direito subjetivo à indenização em razão da necessária demolição das construções situadas em local proibido por lei, tal como ocorre em relação aos quiosques ou parte deles (deck, estrutura fixa de mesas e cadeiras, ducha etc.) sobre faixa de areia de "praias marítimas", bem da União de uso comum do povo (CF, art. 20, inciso IV).

Isto porque, a ocupação de área de praia não configura posse, mas mera detenção não passível de indenização, conforme entendimento jurisprudencial: "(...) Não merece prosperar o argumento de que a presença dos quiosqueiros na Praia de Setiba se apresenta como posse velha, mansa, pacífica, de boa fé e com justo título, pois que, como é sabido, os bens públicos são insusceptíveis de aposseamento por particulares, só se admitindo, nesta seara, a detenção.". (AC - Apelação - Recursos - Processo Cível e do Trabalho 0013733-87.2011.4.02.5001, SERGIO SCHWAITZER, TRF2 - 7ª TURMA ESPECIALIZADA - Grifo nosso).

¹ MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente: A Gestão Ambiental em Foco*, 7ª ed., São Paulo: Ed. Revista do Tribunais, 2011, p. 986.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

Sobre a matéria, assevera **art. 71, caput**, do **Decreto-lei nº 9.760/1946**, que dispõe sobre os **bens imóveis da União**:

Art. 71. O ocupante de imóvel da União [praias marítimas] sem assentimento desta, poderá ser sumariamente despejado e perderá, sem direito a qualquer indenização, tudo quanto haja incorporado ao solo, ficando ainda sujeito ao disposto nos arts. 513, 515e 517 do Código Civil. (...)

Havendo **ocupação por quiosque ou parte dele sobre faixa de areia de praia**, tem-se por **irregular a construção de estrutura**, dando ensejo à **ordem judicial de sua demolição e restauração da vegetação ao estado primitivo, sem qualquer direito à indenização ou retenção por benfeitorias**.

Por outro lado, em virtude de **regimes jurídicos diferenciados** em relação à sua ocupação, **não incide tal proibição de construção de quiosques ou parte deles, necessariamente**, sobre a área além da faixa de areia de praia, em que situam os **terrenos de marinha**, que possuem **tratamento legal próprio e exigem necessária regularização específica perante a Secretaria de Patrimônio da União – SPU (cadastro, RIP, taxa de ocupação etc.)**, conforme segue.

B) TERRENOS DE MARINHA – REGULARIZAÇÃO ADMINISTRATIVA NA SPU (CADASTRO E RIP) – COBRANÇA DE TAXA DE OCUPAÇÃO

Para a definição do **conceito de “terrenos de marinha”**, da sua **natureza jurídica** e do **regime jurídico** que a eles se aplicam, impõe-se a **análise da legislação, doutrina e precedentes jurisprudenciais** pertinentes à matéria.

O **art. 20, da Constituição da República de 1988**, em seu **inciso VII**, dispõe que:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

Art. 20. São bens da União: (...)

VII — os terrenos de marinha e seus acréscidos;

Por conseguinte, os **terrenos de marinha** são considerados **bens da União**, os quais podem ser **utilizados por particulares por meio de ocupação** e também **aforamento**, sujeitando seus ocupantes ao pagamento de **taxas de ocupação** (**Lei nº 9.636/1998, art. 7º**). O **Decreto-Lei nº 9.760, de 05 de setembro de 1946**, considerado o **estatuto das terras públicas**, é até hoje o instrumento legal que procurou de forma mais completa tratar dos **bens imóveis de propriedade da União**. Ao definir os **terrenos de marinha e seus acréscidos**, ratificou que a linha de referência demarcatória é a correspondente a da **preamar médio de 1831**, dispondo nos seguintes termos:

"Art. 2º São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio de 1831:

- a) os situados no continente, na costa marítima** e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés;
- b) os que contornam as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés.**

Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo a influência das marés é caracterizada pela oscilação periódica de 5 (cinco) centímetros pelo menos, do nível das águas, que ocorra em qualquer época do ano.

Art. 3º São terrenos acréscidos de marinha os que se tiverem formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha." (Grifou-se).

A **doutrina** define os **terrenos de marinha** como "as **faixas de terra fronteiras ao mar numa largura de 33m contados da linha do preamar médio de 1831 para o interior do continente**, bem como as que se encontram à margem dos rios e lagoas que sofram a influência das marés, até onde esta se faça sentir, e mais as que contornam ilhas



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

situadas em zonas sujeitas a esta mesma influência. Considera-se influência das marés a oscilação periódica do nível médio das águas igual ou superior a 5cm (art. 2.º e parágrafo único do Decreto-lei 9.760, de 5.9.46)" (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 28ª edição. Malheiros Editores: São Paulo, 2011, p. 928 e 929).

Assevera ainda Bandeira de Mello que "não devem ser confundidos com praias, que são bens públicos federais (art. 20, IV, da Constituição) de uso comum e que também pertencem à União". Em seguida, esclarece: — "Entende-se por praia, consoante definição que lhe dá o § 3.º do art. 10 da Lei 7.661, de 16.5.88 (que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro), 'a área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material detritico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde comece um outro ecossistema.' A linha de vegetação natural referida no dispositivo é habitualmente conhecida como 'linha de jundu'. É esta linha que, como anota Diógenes Gasparini, à falta de demarcação do preamar médio de 1831, é utilizada na prática para iniciar a contagem dos terrenos de marinha" (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 28ª edição. Malheiros Editores: São Paulo, 2011, p. 929).

Por sua vez, o Superior Tribunal de Justiça - STJ, no julgamento do REsp nº 798165, de relatoria do Min. Luiz Fux (DJ de 31/05/2007), assentou, detalhadamente, todas as premissas que gravitam em torno dos terrenos de marinha de propriedade da União. Vejamos:

"1. Os terrenos de marinha são bens públicos e pertencem à União.

2. Consectariamente, algumas premissas devem ser assentadas a saber:

a) Os terrenos de marinha, cuja origem que remonta à época do Brasil-Colônia, são bens públicos dominicais de propriedade da União e estão previstos no Decreto-lei 9.760/46.

b) O procedimento de demarcação dos terrenos de marinha produz efeito meramente declaratório da propriedade da União sobre as áreas demarcadas.

c) O direito de propriedade, à Luz tanto do Código Civil Brasileiro de 1916 quanto do novo Código de 2002, adotou o sistema da presunção relativa (juris tantum) relativamente ao domínio, admitindo prova em contrário.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

d) Não tem validade qualquer título de propriedade outorgado a particular de bem imóvel situado em área considerada como terreno de marinha ou acrescido.

e) Desnecessidade de ajuizamento de ação própria, pela União, para a anulação dos registros de propriedade dos ocupantes de terrenos de marinha, em razão de o procedimento administrativo de demarcação gozar dos atributos comuns a todos os atos administrativos: presunção de legitimidade, imperatividade, exigibilidade e executoriedade.

f) Infirmação da presunção de legitimidade do ato administrativo incumbe ao ocupante que tem o ônus da prova de que o imóvel não se situa em área de terreno de marinha.

g) Legitimidade da cobrança de taxa de ocupação pela União mesmo em relação aos ocupantes sem título por ela outorgado.

h) Ausência de fumus boni juris.

3. Sob esse enfoque, o título particular é inoponível quanto à UNIÃO nas hipóteses em que os imóveis situam-se em terrenos de marinha, revelando o domínio público quanto aos mesmos.

4. A Doutrina do tema não discrepa da jurisprudência da Corte ao sustentar que: Os TERRENOS DE MARINHA são BENS DA UNIÃO, de forma ORIGINÁRIA. Significando dizer que a faixa dos TERRENOS DE MARINHA nunca esteve na propriedade de terceiros, pois, desde a criação da União ditos TERRENOS, já eram de sua propriedade independentemente de estarem ou não demarcados. A existência dos TERRENOS DE MARINHA, antes mesmo da Demarcação, decorre da ficção jurídica resultante da lei que os criou. Embora sem definição corpórea, no plano abstrato, os TERRENOS DE MARINHA existem desde a criação do estado Brasileiro, uma vez que eles nasceram legalmente no Brasil-Colônia e foram incorporados pelo Brasil-Império. (in Revista de Estudos Jurídicos, Terrenos de Marinha, Eliseu Lemos Padilha, Vol. 20, pág. 38) Os terrenos de marinha são bens públicos, pertencentes à União, a teor da redação incontroversa do inciso VII do artigo 20 da Constituição Federal. E isso não é novidade alguma, dado que os terrenos de marinha são considerados bens públicos desde o período colonial, conforme retrata a Ordem Régia de 4 de dezembro de 1710, cujo teor desta última apregoava "que as sesmarias nunca deveriam compreender a marinha que sempre deve estar desimpedida para qualquer incidente do meu serviço, e de defesa da terra." Vê-se, desde períodos remotos da história nacional, que os terrenos de marinha sempre foram relacionados à



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

defesa do território. A intenção era deixar desimpedida a faixa de terra próxima da costa, para nela realizar movimentos militares, instalar equipamentos de guerra, etc. Por essa razão, em princípio, é que os terrenos de marinha são bens públicos e, ademais, pertencentes à União, na medida em que é dela a competência para promover a defesa nacional (inciso III do artigo 21 da Constituição Federal). (in Direito Público, Estudos em Homenagem ao Professor Adilson Abreu Dallari, Terrenos de Marinha: aspectos destacados, Joel de Menezes Niebuhr, Ed. Delrey, pág. 354) O Direito da União aos terrenos de marinha decorre, não só implicitamente, das disposições constitucionais vigentes, por motivos que interessam à defesa nacional, à vigilância da costa, à construção e exploração dos portos, mas ainda de princípios imemoriais que só poderiam ser revogados por cláusula expressa da própria Constituição. (in Tratado de Direito Administrativo, Themistocles Brandão Cavalcanti, Ed Livraria Freitas Bastos, 2ª Edição; pág. 110)

5. Deveras, a demarcação goza de todos os atributos inerentes aos atos administrativos, quais seja, presunção de legitimidade, exigibilidade e imperatividade.

6. Consectariamente, é lícito à UNIÃO, na qualidade de Administração Pública, efetuar o lançamento das cobranças impugnadas, sem que haja necessidade de se valer das vias judiciais, por quanto atua com presunção juris tantum de legitimidade, fato jurídico que inverte o ônus de demandar, imputando-o ao recorrido. Precedentes: Resp 624.746 - RS, Relatora Ministra ELIANA CALMON, Segunda Turma, DJ de 30 de outubro de 2005 e REsp 409.303 - RS, Relator Ministro JOSÉ DELGADO, Primeira Turma, DJ de 14 de outubro de 2002.

7. Consectariamente, incidiu em *error in judicando* o arresto a quo ao concluir que “não pode o poder público, apenas através de procedimento administrativo demarcatório, considerar que o imóvel regularmente registrado como alodial, e há muito negociado como livre e desembargado, seja imediatamente havido como terreno de marinha, com a cobrança da chamada “taxa de ocupação”. 8. Recurso especial provido.” (Grifou-se).

Portanto, restou assentado pelo Superior Tribunal de Justiça - STJ que:

1) O procedimento de demarcação dos terrenos de marinha produz efeito meramente declaratório da propriedade da União sobre as áreas demarcadas, de modo que a demarcação administrativa não constitui o domínio da União sobre essas áreas, limitando-se a declarar um domínio já existente;



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

2) O direito de propriedade, tanto à luz do Código Civil de 1916 quanto do novo Código de 2002, adotou o sistema da presunção relativa (juris tantum) relativamente ao domínio, admitindo-se prova em contrário;

3) Não tem validade (e não é oponível à União) qualquer título de propriedade de bem imóvel situado em área considerada terreno de marinha ou acrescido, outorgado a particular;

4) É desnecessário o ajuizamento de ação própria, pela União, para a anulação dos registros de propriedade dos ocupantes de terrenos de marinha, em razão de o procedimento administrativo de demarcação gozar dos atributos comuns a todos os atos administrativos: presunção de legitimidade, imperatividade, exigibilidade e auto executoriedade;

5) Para ilidir e infirmar a presunção de legitimidade do ato administrativo, deve o ocupante provar que o imóvel não se encontra sobreposto à área de terreno de marinha;

6) A União ostenta legitimidade para a cobrança de taxa de ocupação, mesmo em relação aos ocupantes sem título por ela outorgado;

7) Terrenos de Marinha são bens da União, de forma originária. A faixa dos terrenos de marinha nunca esteve na propriedade de terceiros, pois, desde a criação da União, ditos terrenos já eram de sua propriedade, independentemente de estarem ou não demarcados. |existência dos terrenos de marinha, antes mesmo da demarcação, decorre da ficção jurídica resultante da lei que os criou;

8) É lícito à União, na qualidade de Administração Pública, efetuar o lançamento das cobranças impugnadas, sem que haja necessidade de se valer das vias judiciais, porquanto atua com presunção juris tantum de legitimidade, fato jurídico que **inverte o ônus de demandar, imputando-o ao recorrido.**

Precedentes do STJ: REsp 624.746 - RS, Relatora Ministra ELIANA CALMON, Segunda Turma, DJ de 30 de outubro de 2005 e REsp 409.303 - RS, Relator Ministro JOSÉ DELGADO, Primeira Turma, DJ de 14 de outubro de 2002.

Assim, o **domínio da União** sobre os **terrenos de marinha** advém de épocas remotas e restou assegurado pela própria **Constituição Federal (art. 20, VII, e 49, §3º do ADCT)**, sendo sua **demarcação ato meramente declaratório**.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

"Preamar", ensina o Dicionário Aurélio, corresponde à “**maré alta**” (3^a ed., Editora Positivo, p. 1615). Logo, o “**preamar médio**” deve ser calculado com base na **média das marés altas**, ou seja, na **média das marés máximas mensais de 1831, que equivalem às “marés de sizígia”**.

A **interpretação administrativa** do referido art. 2º do Decreto-Lei 9.760/46 é dada pela **ON-GEADE 002 (item 4.8.2)** que define o **cálculo da linha do preamar médio** com **base na média das máximas marés mensais**:

“**Item 4.8.1** A **cota da preamar média** deve ser calculada utilizando-se os **dados da estação maregráfica** mais próxima constante das **Tábuas de Marés**, publicadas pela **Diretoria de Hidrografia e Navegação do Comando da Marinha (DHN)**.

Item 4.8.2 A **cota da preamar média** é a **média aritmética das máximas marés mensais, ocorrida no ano de 1831 ou no ano que mais se aproxime de 1831**”.

A partir da **ON-GEADE nº 002/2001**, a **Secretaria de Patrimônio da União – SPU** publicou a **Instrução Normativa-IN nº 002, de 12/03/2001 (DOU 05/04/2001)**, que dispõe:

“**Art. 2º** Os **terrenos de marinha** são identificados a partir da Linha de Preamar Média de 1831 - LPM (Lei de 15 de novembro de 1831), nos termos do Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, determinada pela interseção do plano horizontal que contém os pontos definidos pela cota básica, representativa do **nível médio das preamares do ano de 1831**(...)

§ 2º **Na determinação da cota básica relativa à preamar média de 1831, deverão ser consideradas a média aritmética das máximas marés mensais (marés de sizígia) daquele ano**, ou do que mais dele se aproximar, **utilizando-se os dados da estação maregráfica mais próxima constante das tábuas de marés**, publicadas pela **Diretoria de Hidrografia e Navegação do Comando da Marinha (DHN)**.”



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

Por certo, a **interpretação da norma** não deve se ater unicamente à literalidade dos termos, devendo-se levar em conta sempre a **interpretação teleológica**, ou seja, aquela que melhor alcança a **finalidade da norma jurídica**. Assim, o intérprete deve buscar na origem dos **terrenos de marinha** a conformação do sentido adotado pela **norma jurídica**.

A **faixa litorânea e as zonas adjacentes** são voltadas para a **proteção territorial do Estado e de seus bens interiores**, a **garantia do livre acesso ao mar** em decorrência da exploração dos recursos naturais que ele oferece, a **exploração dos serviços públicos de transportes aquaviários**, de **navegação aeroportuária**, dos **portos marítimos, fluviais e lacustres** e a **proteção do meio ambiente litorâneo**.

Por conseguinte, a **interpretação mais razoável** seria exatamente aquela que conduz à **média das marés máximas mensais** ("média aritmética das máximas marés mensais, ocorrida no ano de 1831"), excluindo-se as "baixas marés", já que o alcance da **norma protetiva do interesse público** deve ser o mais amplo possível.

Com efeito, as **marés máximas mensais** correspondem às denominadas "**marés de sizígia**", que ocorrem durante o período em que as **fases da lua** são de **lua nova** e de **lua cheia**, quando acontecem as **maiores oscilações** entre as marés muito **altas** e marés muito **baixas**, podendo tal variação superar 1,20 m (um metro e vinte centímetros) entre uma e outra durante um mesmo dia.

Nos termos da interpretação que se dá ao **art. 2º, do Decreto-lei nº. 9.760/1946**, para a definição da "**posição da linha do preamar-médio de 1831**" deve-se levar em consideração "**a média aritmética das máximas marés mensais, ocorrida no ano de 1831**" (**ON-GEADE 002 - item 4.8.2**), que envolve a **média das marés máximas mensais, equivalentes às "marés de sizígia"**, quando as fases da lua são de **lua cheia** e de **lua nova** tão somente, **excluído o período de lua minguante e lua crescente** ("maré de quadratura").

Ou seja, deve ser considerado para o **cálculo da Linha do Preamar Médio - LPM de 1831** as leituras dos **preamares** no ano de 1831 a partir das **máximas marés mensais** ("marés de sizígia"), conforme determina o **item 4.8.2** da **ON-GEADE nº 002**, segundo o qual "**a cota de preamar média é a média aritmética das máximas marés mensais, ocorrida no ano de 1831** ou no ano que mais se aproxime de 1831".



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

E, no sentido do **cálculo da LPM de 1831** para **delimitação dos terrenos de marinha** a partir da **média das “marés de sizígia” (máximas marés mensais)**, seguem os relevantes **precedentes jurisprudenciais** sobre essa matéria:

“ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL - LEGITIMIDADE ATIVA - **TERRENOS DE MARINHA** - PRESCRIÇÃO - DECRETO-LEI 20.910/32 E LEI Nº 9.636/98 - **PROCEDIMENTO DEMARCATÓRIO - RECONHECIMENTO DO DOMÍNIO DA UNIÃO - ATOS DA ADMINISTRAÇÃO - PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE E VERACIDADE NÃO ILIDIDA. ERRO NO CÁLCULO DA MÉDIA DAS MARÉS** NÃO DEMONSTRADO. (...) 5. A parte autora busca o **reconhecimento de seu direito de propriedade em relação aos imóveis** correspondentes aos Lotes 18 e 19 do Loteamento Sítio Santa Luzia, RIP 2531 0012995-50, matrícula nº 5.889 do 1º Registro Geral de Imóveis, e RIP 2531 0008510-97, matrícula nº 28.698 do 1º Registro Geral de Imóveis, ambos situados na Av. Conselheiro Aguiar, nº 2540, Boa Viagem, Recife-PE, **sob o fundamento de que tais imóveis não podem ser considerados como terrenos de marinha**.

6. **Os terrenos de marinha são bens públicos, pertencentes à União, conforme estabelece o inciso VII do artigo 20 da Constituição Federal de 1988.** O Superior Tribunal de Justiça já firmou algumas premissas: "A) **os terrenos de marinha, cuja origem que remonta à época do Brasil-Colônia, são bens públicos dominicais de propriedade da união e estão previstos no Decreto-Lei 9.760/46.** B) o **procedimento de demarcação dos terrenos de marinha produz efeito meramente declaratório da propriedade da união sobre as áreas demarcadas.** C) o direito de propriedade, à luz tanto do Código Civil brasileiro de 1916 quanto do novo código de 2002, adotou o sistema da presunção relativa (juris tantum) relativamente ao domínio, admitindo prova em contrário. D) **não tem validade qualquer título de propriedade outorgado a particular de bem imóvel situado em área considerada como terreno de marinha ou acrescido.** E) **desnecessidade de ajuizamento de ação própria, pela união, para a anulação dos registros de propriedade dos ocupantes de terrenos de marinha**, em razão de o procedimento administrativo de demarcação gozar dos atributos comuns a todos os atos administrativos: Presunção de legitimidade, imperatividade, exigibilidade e executoriedade. F) **infirmação da presunção de legitimidade do ato administrativo incumbe ao ocupante que tem o ônus da prova de que o imóvel não se situa em área de terreno de marinha.** G) legitimidade da cobrança de taxa de ocupação pela união mesmo em relação aos ocupantes sem título por ela outorgado". (STJ - RESP 798165 ES - 1ª T. - Rel. Min. Luiz Fux - DJU 31.05.2007). 7. O **procedimento administrativo de demarcação** gozar dos **atributos comuns a todos os atos**



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

administrativos: presunção de legitimidade, veracidade, imperatividade, exigibilidade e executriedade. Precedente. (STJ, RESP 201001401016, Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJE: 25/10/2010), razão pela qual não é válido o argumento de que a União não comprovou que os terrenos, no caso em questão, são considerados de marinha ou acrescido (aterro de mangue). É ônus do autor apresentar os elementos e provas de suas alegações, para afastar a presunção de legitimidade e veracidade do procedimento demarcatório, o que não ocorreu no caso dos autos. 8. Foi elaborada uma perícia que concluiu pelo enquadramento do imóvel como sendo terrenos de marinha ou acrescidos, não corroborando, portanto, a tese defendida pela parte autora. As conclusões do laudo elaborado nos autos não agasalham as teses invocadas pela parte demandante. (...) 11. Não subsiste o argumento de que é necessário, no cálculo da preamar média, a utilização de todas as marés ditas "altas" e não apenas aquelas consideradas de "sizígia", porquanto a linha de preamar média é definida com base na média das máximas marés. (...) 13. Apelações da União e da parte autora improvidas. (AC 200983000126321, Desembargador Federal Francisco Barros Dias, TRF5 - Segunda Turma, DJE - Data:13/12/2012 - Página: 335 - Grifou-se).

• • •

"ADMINISTRATIVO. IMÓVEIS SITUADOS EM ZONA DE PRAIA. SUPOSTA DOMINIALIDADE DA UNIÃO. AFERIÇÃO DA LOCALIZAÇÃO DOS TERRENOS. PERÍCIA JUDICIAL
QUE CONCLUIU CUIDAREM-SE DE BENS ALODIAIS. INEXIGIBILIDADE DE TAXAS DE OCUPAÇÃO. DIREITO À RESTITUIÇÃO DOS ENCARGOS INDEVIDAMENTE PAGOS, RESPEITADA A PRESSCRIÇÃO QUINQUENAL. JUROS DE MORA E CORREÇÃO MONETÁRIA. TAXA SELIC. REMESSA NECESSÁRIA PROVIDA EM PARTE. 1. Pretensão dos Autores de serem desobrigados do pagamento de taxas de ocupação incidentes sobre terrenos situados em zona de praia, bem como que a União se abstivesse de incluir os seus nomes em cadastros restritivos de crédito, além da repetição do indébito pago. (...) 4. Perícia Judicial que, com base em medição in loco, concluiu, confrontando com as plantas da União e tomando emprestado o conceito de maré de sizígia - ou preamar média da Instrução Normativa nº 02/2001/SPU e do Decreto-lei nº 9.760/1946 - que terrenos dos Autores ultrapassavam a distância de 170 (cento e setenta) metros para a praia, maior que o limite de 33 (trinta e três) metros conceituados na legislação de regência dos terrenos de marinha e acrescidos, e que não sofrem a influência das marés e nem ficam alagados por força da movimentação do mar, razão pela qual "não se enquadram no disposto nos artigos do



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

Decreto-Lei nº 9.760 de 5 de setembro de 1946 " -fl. 245/247 e 275. 5. Inexistência de razões para desabonar-se o laudo do Vistor Judicial, sobretudo por haver sido elaborado de acordo com as regras que regulam a elaboração das perícias em Juízo, havendo o Vistor, preservado a indispensável equidistância dos interesses em confronto, além de não ter a União logrado infirmar o que por ele -o Vistor do Juízo- foi constatado. (...) . 8. Remessa Necessária provida em parte, apenas para reconhecer a incidência da prescrição quinquenal, na restituição do indébito". (REO 200582000118110, Desembargador Federal Geraldo Apoliano, TRF5 - Terceira Turma, DJE - Data: 09/04/2012 - Página: 299 – Grifou-se).

No **presente caso**, cumpre destacar que a precisão sobre a **localização dos quiosques situados na orla de Caraguatatuba-SP** **objeto dos autos, suas medidas, confrontações e características**, deve se dar a partir de **procedimento administrativo** por parte da **Secretaria de Patrimônio da União – SPU, em sede de execução da presente sentença e observados os critérios aqui definidos**, para fins da **efetiva regularização patrimonial das construções dos quiosques** ou de parte deles sobre **área de terreno de marinha**, para respectivo **pagamento das taxas de ocupação** devidas.

Isto porque, todo o **ocupante de terreno de marinha** está sujeito ao pagamento e à cobrança da **taxa de ocupação**, que deve ser precedida pela respectiva **inscrição no cadastro da Secretaria do Patrimônio da União - SPU**, conforme prevê a **Lei nº 9.636/1998, art. 7º**:

"Da Inscrição da Ocupação

(Redação dada pela **Lei nº 11.481, de 2007**)

Art. 7º A inscrição de ocupação, a cargo da Secretaria do Patrimônio da União, é ato administrativo precário, resolúvel a qualquer tempo, que **pressupõe o efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante**, nos termos do regulamento, **outorgada pela administração** depois de analisada a **conveniência e oportunidade**, e gera **obrigação de pagamento anual da taxa de ocupação**. (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007) (...)

Art. 8º Na realização do **cadastramento ou recadastramento de ocupantes**, serão **observados os procedimentos previstos no art. 128 do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946**, com as alterações desta Lei. (...)."



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

Por sua vez, o **art. 127** do **Decreto-lei nº 9.760/1946** determina:

"Art. 127. Os atuais ocupantes de terrenos da União, sem título outorgado por esta, ficam obrigados ao pagamento anual da taxa de ocupação"

Art. 128. O pagamento da taxa será devido a partir da inscrição de ocupação, efetivada de ofício ou a pedido do interessado, não se vinculando ao cadastramento do imóvel. (Redação dada pela Lei nº 13.139, de 2015)"

O **valor da taxa de ocupação** era fixado, inicialmente, pelo próprio Decreto-lei nº 9.760/1946, passando a ser posteriormente fixado no **Decreto-lei nº 2.398/1987**, com redação atual dada pelas **Lei nº 13.240/2015** e **Lei nº 13.465/2017**.

Portanto, constitui **atribuição da Secretaria do Patrimônio da União – SPU a demarcação dos terrenos de marinha e seus acréscidos**, bem como a **identificação e fiscalização de todos os bens imóveis da União**, e inclusive proceder à **inscrição de ocupação dos terrenos de marinha sobre os quais estejam situadas as construções dos quiosques situados na orla de Caraguatatuba-SP ou parte deles**, no caso em tela em sede de **cumprimento da presente sentença judicial**, para fins da imposição de **obrigação de pagamento anual da taxa de ocupação**.

Nestes termos, dispõe a **Lei nº 9.636/1998, arts. 1º e 2º**, que seguem:

"Art. 1º É o Poder Executivo autorizado, por intermédio da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a executar ações de identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos bens imóveis da União, bem como a regularização das ocupações nesses imóveis (...)."

Em boa parte do **Litoral Norte do Estado de São Paulo**, a União, por intermédio da **Secretaria do Patrimônio da União –SPU**, já concluiu o **Procedimento Administrativo de Demarcação dos Terrenos de Marinha**



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

Situados no Litoral Norte de São Paulo – Processo Administrativo nº 10880.068086/93-81". Porém, em certas áreas, o que pode ocorrer em relação à parte da **orla do Município de Caraguatatuba-SP** objeto destes autos, a demarcação administrativa da faixa de terrenos de marinha ainda não foi concluída.

Portanto, apesar da necessidade de o Poder Público providenciar por iniciativa própria e na seara administrativa a **regular demarcação de todas as áreas de terreno de marinha**, através do **procedimento administrativo** legalmente previsto (**Decreto-lei nº 9.760/1946, art. 9º e ss. e ADI 4264/STF**), **inclusive para respectiva cobrança da taxa de ocupação**, impõe-se que, **no caso dos quiosques situados na orla de Caraguatatuba-SP e em razão de ordem judicial a partir das presentes ações, seja imposta obrigação de fazer à União, através da Secretaria de Patrimônio da União – SPU, e demais réus, para que sejam enfim providenciados os atos necessários para devido cadastramento e inscrição no RIP – Registro Imobiliário Patrimonial dos quiosques situados na orla de Caraguatatuba-SP**, a partir dos **necessários atos e adequações pelas partes que se fizerem necessários** em sede de **cumprimento de sentença**, para consequente **regularização patrimonial** e **pagamentos das taxas em razão da ocupação de terrenos de marinha de propriedade da União**.

C) ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – ZONA COSTEIRA – PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225, *caput* e § 3º)

A **Constituição Federal** erigiu a **Zona Costeira** como **Patrimônio Nacional**, sendo sua **utilização apenas permitida na forma lei** e dentro de condições que assegurem a **preservação do meio ambiente**, nos termos do **artigo 225, §4º**, que assim dispõe:

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



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

Assim, a Zona Costeira é espaço especialmente protegido, “devendo sua ocupação e exploração dar-se de modo ecologicamente sustentável”, conforme a **Lei nº 12.651/2012**.

Já em relação às Áreas de Preservação Permanente – APP, tanto o **Código Florestal** anterior (**Lei nº 4.771/1965**), como a **atual Lei nº 12.651/2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa**, com redação alterada pela **Lei nº 12.727/2012**, tratam das denominadas **APPs**, dentre as quais, na redação atual da Lei nº 12.651/2012, art. 4º, inciso I: “as faixas marginais de qualquer curso d’água natural perene e intermitente”, nos **limites** previstos, bem como “as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues”.

Nestes termos, dispõe a **Lei nº 12.651/2012**:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, **entende-se por**:

(...)

II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas; (...)

Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

I - as faixas marginais de qualquer curso d’água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012). (...)

VI - as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues; (...)

(Grifo nosso).



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

E a **Resolução nº 303, de 20 de março de 2002, do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA**, fornece uma série de definições e informações importantes, dentre as quais o **conceito complementar de restinga**:

Art. 1.º Constitui objeto da presente Resolução o estabelecimento de parâmetros, definições e limites referentes às **Áreas de Preservação Permanente**.

Art. 2.º Para os efeitos desta Resolução, são adotadas as **seguintes definições**:

(...)

VIII - restinga: **depósito arenoso paralelo à linha da costa**, de forma geralmente alongada, produzido por **processos de sedimentação**, onde se encontram **diferentes comunidades que recebem influência marinha**, também consideradas **comunidades edáficas por dependerem mais da natureza do substrato do que do clima**. **A cobertura vegetal nas restingas ocorre em mosaico, e encontra-se em praias, cordões arenosos, dunas e depressões**, apresentando, de acordo com o estágio sucessional, estrato herbáceo, arbustivo e arbóreo, este último mais interiorizado; (...).

Nos **termos da lei** e por via de regra, **áreas de preservação permanente** podem ser objeto de **propriedade por particular**. Com efeito, **art. 7º da Lei nº 12.651/2012** prevê que: "A **vegetação situada em Área de Preservação Permanente deverá ser mantida pelo proprietário da área**, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado. (...)."

Portanto, em tese, a **posse ou ocupação dos quiosques** e **área de preservação permanente** não são incompatíveis entre si e não se excluem. Todavia, incidem **limitações administrativas** em relação às **áreas de preservação permanente**, dentre as quais as **áreas de "restinga" situadas na faixa litorânea em que se encontram situados os quiosques de Caraguatatuba-SP**, que impõem a **plena observância pelo "possuidor ou ocupante a qualquer título"** aos **termos da lei**, para sua **legal e regular ocupação**, inclusive a **obrigação de "promover a recomposição da vegetação" em caso de supressão**:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

Art. 7º (...) § 1º Tendo ocorrido **supressão de vegetação situada em Área de Preservação Permanente**, o proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título é obrigado a promover a recomposição da vegetação, ressalvados os usos autorizados previstos nesta Lei. (...)

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

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

II.2.2 - PRINCÍPIOS DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO E DA INDISPONIBILIDADE DOS BENS PÚBLICOS - PRINCÍPIO DA ISONOMIA - SEGURANÇA JURÍDICA - DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E TURÍSTICO

Apesar das alegações de que se cuidam os **quiosques situados na orla de Caraguatatuba-SP** de **ocupações antrópicas consolidadas** e que merecem a devida **consideração e respeito pela comunidade local e regional**, é certo que, não obstante sua **inafastável relevância socioeconômica para o Litoral Norte do Estado de São Paulo, a todos se impõe a plena observância os termos da Constituição Federal e da lei**, sobretudo quando se trata de **normas de preservação do meio ambiente ecológicamente equilibrado**, considerado "**bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida**", e que impõe "**ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações**" (**CF, art. 225, caput**).

Ressalta-se que por se tratar de **aparente conflito** envolvendo **bens públicos (faixa de areia de praia e terrenos de marinha)**, impõe-se a observância aos **princípios da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do interesse público**, devendo este prevalecer sobre o interesse de particular ocupante de quiosque, em virtude da denominada **verticalidade nas relações Administração-particular**, respeitados os **limites da lei**, sobretudo considerando que a **proteção dos bens públicos (faixa de areia de praia e terrenos de marinha)**, visa atender aos



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

interesses de uma coletividade e da sociedade como um todo, e não aos interesses econômicos de um ou alguns particular.

Como corolário, havendo eventual **conflito entre um mais de um princípio** para a definição quanto à **regularidade da ocupação dos quiosques situados na orla de Caraguatatuba-SP**, faz-se ainda oportuna a **aplicação da teoria dos princípios e da lei de ponderação** do **jusfilósofo alemão Robert Alexy**, segundo o qual, em resumo, quando dois **princípios fundamentais estão em conflito**, é necessário avaliar qual deles que, quando aplicado, **fere com menor agressividade a intensidade o outro**.

Em outras palavras, no **presente caso** em que estão **em debate os interesses dos ocupantes dos quiosques**, em prosseguir no **desenvolvimento das atividades econômicas que garantes seu sustento e de sua família**, e o **interesse público**, em ver **preservado bem público de uso comum do povo acessível a todos (área de praia)** e **bem público da União (terrenos de marinha)**, faz-se **possível a observância dos termos da lei** para as **devidas adequações (demolição somente dos quiosques ou da parte deles que estejam sobre areia de praia)** e **regularizações administrativas (cadastro e inscrição no RIP/SPU, emissão de alvarás Municipais e CLCB – Corpo de Bombeiros)**, **sem que sejam afastados por completo os interesses dos “quiosqueiros”**, que **prosperarão em suas atividades de forma regular** e, principalmente, **dentro dos limites da lei**.

Há ainda que se ponderar no sentido de que, a **atuação irregular de quiosques que estejam à margem das normas sanitárias, patrimoniais e ambientais**, ou seja, estejam em **funcionamento que ofenda as leis e normas vigentes (vide Relatório de Inspeção Sanitária em Quiosques – Praia da Cocanha – Caratuatatuba e Fotos – fl. 387/402 da ACP nº 0007417-57.2010.403.6103)**, **fere inclusive o princípio da isonomia**, na medida em que **favorece indevidamente aqueles que não se dispõem a realizar os atos e encargos necessários** para a manutenção de **atividade lícita e regular do quiosque, em detrimento dos bons cidadãos e ocupantes de quiosques que cumprem com o ordenamento jurídico** ao tomar as **providências administrativas cabíveis perante a Municipalidade, o Corpo de Bombeiros, a Secretaria de Patrimônio da União e o órgão ambiental CETESB**, para ver preservada sua **atuação dentro dos**



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

ditames da lei e da decência perante a **coletividade em geral que o prestigia**, o que **viola, em última análise, inclusive a livre concorrência entre os quiosqueiros** em **situação de antagonismo perante a lei**.

Assim, inevitável se concluir que **qualquer atuação antrópica** em área sobre a qual incide **proibição legal de construção** (faixa de areia de praia), bem como a **necessidade de regularização patrimonial, sanitária e ambiental** (terrenos de marinha e área de preservação permanente - APP), para que sejam **atendidos os interesses público e da coletividade como um todo, tanto local quanto regional** do Litoral Norte do Estado de São Paulo, exige-se a **justa e razoável compatibilização da ocupação dos quiosques com o ordenamento jurídico vigente**, inclusive para **se justificar, se legitimar e, sobretudo, se legalizar o exercício da atividade dos “quiosqueiros” situados na orla de Caraguatatuba-SP**.

Portanto, a **parcial procedência das ações** propostas para, em síntese, a:
(i) **necessária demolição das construções de quiosques ou de parte deles (deck, estrutura fixa de mesas e cadeiras, ducha etc.) sobre a faixa de praia**;
(ii) a **devida regularização das ocupações sobre os terrenos de marinha**, e, ainda (iii) a **regularização das ocupações perante o Poder Público Municipal e o Corpo de Bombeiros**, atende aos **princípios da supremacia do interesse público e à indisponibilidade dos bens públicos**, na medida em que **afasta a nociva insegurança jurídica** que paira sobre **comunidade local e regional** em razão das dúvidas sobre a **regularidade ou não da ocupação dos quiosques** situados na **faixa litorânea**, e vem a fomentar inclusive o **desenvolvimento econômico e turístico, que a todos interessa**.

II.2.3 - OBRIGAÇÕES DE FAZER E DE NÃO-FAZER – EXECUÇÃO ESPECÍFICA – CUMPRIMENTO DE SENTENÇA

A Lei nº 7.347/85 (Ação Civil Pública) estabelece que a **proteção judicial do meio ambiente** pode ser buscada pelo **cumprimento de obrigação de fazer** ou pela **condenação em dinheiro**, nos seguintes termos:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

“Art. 3º - A ação civil pública poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer”

Em seguida, a **LACP** deixou clara a opção do legislador pela “execução específica”, sempre que possível, restituindo o bem ou interesse lesado à sua condição original (reductio ad pristinum statum), conforme segue:

“Art. 10 - Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor”.

E confrontando as disposições legais acima citadas com as peculiaridades dos autos, é forçosa a conclusão de priorizar a restituição do meio ambiente ao seu estado original (reductio ad pristinum statum), porque este é o resultado que garante a existência do meio ambiente equilibrado às atuais e futuras gerações (CF, art. 225, caput).

Por conseguinte, nos casos em concreto dos presentes autos, impõe-se às partes e órgãos públicos obrigações de fazer e de não-fazer, como forma de cumprimento de prestação de atividade devida e cessação de atividade nociva, nos termos da **Lei nº 7.347/1985, art. 10**, a partir das providências a serem especificadas no dispositivo desta sentença em relação a cada ente respectivo.

Com efeito, “na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.” (**Decreto-lei nº 4.657/1942 – Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro**). Apesar de nem todas as providências ou obrigações de fazer e de não fazer constarem de forma expressa dentre os **pedidos iniciais** formulados, se apresentam de **forma reflexa**, na medida em que pela parte autora se pretende o mais gravoso, ou seja, a **demolição como um todo das estruturas de quiosques e cessação total das atividades pelos comerciantes da faixa litorânea**. Por consequência, passa este **Juízo Federal** a ponderar pelo menos ofensivo, a partir da fixação de “tutela específica” e



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

“providências que assegurem a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente”, nos termos do **CPC, art. 497 e seguintes**, para fins de se dar efetivo cumprimento à tutela jurisdicional:

“Do Julgamento das Ações Relativas às Prestações de Fazer, de Não Fazer e de Entregar Coisa

Art. 497. Na ação que tenha por objeto a prestação de fazer ou de não fazer, o juiz, se procedente o pedido, concederá a tutela específica ou determinará providências que assegurem a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente.

Parágrafo único. Para a concessão da tutela específica destinada a inibir a prática, a reiteração ou a continuação de um ilícito, ou a sua remoção, é irrelevante a demonstração da ocorrência de dano ou da existência de culpa ou dolo”. (...) (Grifo nosso).

Dentre as tutelas específicas a serem fixadas às partes, impõe-se a obrigação de observância à proibição erga omnes (aplicável a todos) de construção sobre faixa de AREIA DE PRAIA, em razão de se tratar de área de uso comum do povo em que incide a vedação legal de “urbanização ou qualquer forma de utilização” que “impeça ou dificulte o acesso assegurado” a tal área, devendo a todos haver garantia de pleno e irrestrito “acesso que garantam o uso público das praias e do mar” (art. 10, §§ 1º e 2º, da **Lei 7.661/1988**), o que dá ensejo à ordem judicial de demolição sobre as construções de quiosques ou parte deles (deck, estrutura fixa de mesas e cadeiras, ducha etc.) que estejam situados sobre faixa de areia de praia, com necessária retirada dos entulhos e materiais decorrentes da demolição sob os custos dos ocupantes dos quiosques, recurso das estruturas aos limites da urbanização permitida e nos ditames da lei, e, ainda, restauração da vegetação primitiva da faixa de areia de praia e Zona Costeira, plantio, revitalização conservação da vegetação ao entorno dos quiosques.

Já na área remanescente ocupada pelos quiosques ou parte deles, ou seja, para além da faixa de areia de praia ao longo da **orla de Caraguatatuba-SP**, desde o Rio Tabatinga até o Rio Juqueriquerê, tratando-se de ocupação de área



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

de TERRENOS DE MARINHA, deve haver a **pronta atuação da Secretaria de Patrimônio da União – SPU**, a quem cumpre, inclusive, a “regularização das ocupações nesses imóveis”, conforme previsão da **Lei nº 9.636/1998, art. 1º**, para “identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos bens imóveis da União” sobre os quais estejam **situados os quiosques na orla de Caraguatatuba** (*vide “Recibos de Entrega de Requerimento” na SPU* de fls. 1035/1104 da ACP nº 0007417-57.2010.403.6103).

E tal **obrigação de fazer** aos ocupantes dos quiosques e à Prefeitura Municipal de Caraguatatuba se faz imperiosa na medida em que constam **informações oficiais** nos autos da **Ação Civil Pública nº 0007417-57.2010.403.6103 (principal)**, no sentido de que “os quiosques da Praia da Cocanha bem com os Box construídos pela Prefeitura Municipal de Caraguatatuba NÃO SE ENCONTRAM REGULARES junto ao Patrimônio da União” (fl. 109 e 755), e de que “não há inscrições de ocupação regulares para os quiosques neste último município [Caraguatatuba], salvo casos isolados” (fl. 985).

Nos casos de **ocupação e supressão de vegetação em ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE** pelos **quiosques** situados na orla de Caraguatatuba-SP, em razão de se tratarem de áreas de “restinga” sob proteção legal e normativa (Lei nº 12.651/2012, art. 4º, inciso VI e Resolução-CONAMA nº 303/2002, art. 2º, inciso VIII), impõe-se a **obrigação de fazer** ao “possuidor ou ocupante a qualquer título” dos quiosques para fins de se “promover a recomposição da vegetação” situada ao seu entorno, mediante ações de revitalização da vegetação nativa, observados os termos da **Resolução-SMA nº 32/2014 (Projetos de Restauração Ecológica do Estado de São Paulo)**, colocação de lixeiras e colocação de placas de sinalização das áreas de preservação permanente e de incentivo à limpeza e preservação do ambiente de praia limpo e sustentável, o que deve ser realizado mediante iniciativa e custos dos próprios ocupantes dos quiosques, bem como a através de programa de revitalização do ambiente de praia a ser desenvolvido em parceria com o Município de Caraguatatuba e a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB (Estudo e Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA), em sede de execução de sentença.

Faz ainda oportuna a imposição de **obrigação de fazer aos ocupantes dos quiosques, Associação dos Quiosques de Caraguatatuba – AQC (vide manifestação às fls. 1006/1015 da ACP nº 0007417-57.2010.403.6103)** e



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

Município de Caraguatatuba para se promover a **readequação da ocupação dos quiosques** a partir da execução de **Projeto de Intervenção Urbanística arquitetônico e paisagístico**, com **cronograma** e **prazo razoável** a ser especificado - com respectiva **informação** a este Juízo Federal em cumprimento de sentença -, para fins de **padronização de layout dos quiosques** e para que: (i) apresentem **todo os quiosques características de estrutura e medidas de acordo com as normas de urbanização e ambientais**; (ii) atendam às **normas gerais de acessibilidade** às pessoas portadoras de necessidades especiais (PNE) (iii) contem com a **regular colocação de lixeiras de coleta seletiva** no entorno dos quiosques, **ambiente próprio para compartimento de gás dentro das normas de segurança**, e **obediência aos limites de ruído (dB) e horário de som ambiente**, bem como aos **recuos de calçadas de pedestres e ciclovias**, devendo-se priorizar nos atos de execução a utilização de **materiais recicláveis e de uso sustentável** que **agridam o quanto menos ao meio ambiente**.

E, ainda, cumprirá às partes **promover os atos necessários para o devido cadastro e regularização de funcionamento, patrimonial, sanitária e ambiental** perante os respectivos **órgãos públicos (Prefeitura Municipal da Estância Balneária de Caraguatatuba, Corpo de Bombeiros, SPU e CETESB)**, devendo pelos **ocupantes dos quiosques** serem **protocolados e apresentados os documentos necessários** para **instrução dos procedimentos administrativos competentes**, para fins de **expedição dos documentos técnicos comprobatórios (Alvará de Funcionamento, AVCB, RIP etc.) da regularidade da ocupação** pelos quiosques situados na orla de Caraguatatuba.

Ressalta-se que a presente **ordem judicial da Justiça Federal de demolição das estruturas de quiosque ou de parte deles (deck, estrutura fixa de mesas e cadeiras, ducha etc.) situadas sobre faixa de areia de praia, não atende a preferências ou conveniências subjetivas**, mas trata-se de **questão de natureza impessoal e objetiva que decorre da APLICAÇÃO DA LEI e do ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**, a todos aplicável indistintamente, e que inclusive estabelece que **“ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece.”** (Decreto-lei nº 4.657/1942 – Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro).

Ante os **fundamentos expostos** e que sustentam a **parcial procedência** dos pedidos formulados nas **petições iniciais** das respectivas **ações em julgamento**



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

em conjunto, a partir do dispositivo desta sentença este Juízo rejeita o pedido de demolição como um todo e de cessação total das atividades comerciais dos quiosques situados na orla de Caraguatatuba, todavia, especifica as obrigações de fazer e de não-fazer a serem impostas a cada uma das partes e órgãos públicos mencionados, cujos cumprimentos deverão ser comprovados dentro do prazo específico em sede de cumprimento de sentença, sob as devidas advertências em caso de descumprimento.

II.2.4 – DANO AMBIENTAL – RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA E SOLIDÁRIA – DEVER DE REPARAÇÃO INTEGRAL – OBRIGAÇÕES DE FAZER E DE NÃO-FAZER – MULTA-DIÁRIA – PERDAS E DANOS

Quanto à responsabilidade civil para cumprimento das obrigações de fazer e de não fazer, nos fundamentos e dispositivo desta sentença consta de forma precisa a quais partes e órgãos públicos cumprirá a execução dos atos necessários ao cumprimento da tutelas específicas, cuidando-se de hipótese de responsabilidade solidária entre os réus ocupantes dos quiosques, a Associação dos Quiosques de Caraguatatuba – AQC (vide manifestação às fls. 1006/1015 da ACP nº 0007417-57.2010.403.6103) e o Município da Estância Balneária de Caraguatatuba a necessária demolição de construções sobre a faixa de areia de praia e a restauração do meio ambiente equilibrado e protegido (CF, art. 225, caput).

Isto porque, além de se cuidar da imposição do dever de reparação integral através do “cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental”, conforme **art. 14, caput, da Lei nº 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente)**, incide no presente caso a responsabilidade objetiva por dano ambiental, sendo todos os poluidores obrigados, “independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade” (art. 14, § 1º).

Assim, tanto os atuais ocupantes dos quiosques e Associação dos Quiosques de Caraguatatuba - AQC, quanto o Município de Caraguatatuba, **são responsáveis solidariamente e de forma objetiva** pela demolição das construções sobre a



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

faixa de areia de praia e atos de restauração da vegetação, plantio e conservação do meio ambiente ao entorno dos quiosques, a partir da execução em conjunto de Projeto de Intervenção Urbanística em que conste: memoriais descritivos correspondentes a cada praia; plantas dos quiosques; cronograma de execução dos atos de demolição e de restauração das características originais de vegetação em área de preservação permanente - APP (restinga) no entorno dos quiosques, revitalização e preservação ambiental, com atuação do órgão ambiental CETESB para devida realização de Estudo e Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA, e de profissional técnico habilitado (ART etc.).

Com efeito, a construção de quiosques ou de parte deles (deck, estrutura fixa de mesas e cadeiras, ducha etc.) sobre a faixa de areia de praia se deu por empreendimento dos ocupantes dos quiosques, mas sob o consentimento do Poder Público Municipal, que chegou inclusive a regulamentar permissões e ocupações na faixa litorânea através de Decretos Municipais (Decreto Municipal nº 181, de 30/12/1992, Decreto Municipal nº 18, de 04/03/1991 e o Decreto Municipal nº 100, de 28/12/1984), não obstante cumprir à Secretaria de Patrimônio da União – SPU a gestão e administração das relativas a terrenos de marinha (Lei nº 9.636/1998, art. 1º), tal como se verifica na orla do Município de Caraguatatuba.

Por força dos princípios do poluidor-pagador e da reparação integral (art. 14, *caput*, da Lei nº 6.938/1981), admite-se a condenação dos réus, simultânea e agregadamente, em obrigação de fazer e de não fazer. Áí se encontra a típica obrigação cumulativa ou conjuntiva, entendimento consolidado na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça - STJ:

"ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DESMATAMENTO DE VEGETAÇÃO NATIVA (CERRADO) SEM AUTORIZAÇÃO DA AUTORIDADE AMBIENTAL. DANOS CAUSADOS À BIOTA. INTERPRETAÇÃO DOS ARTS. 4º, VII, E 14, § 1º, DA LEI 6.938/1981, E DO ART. 3º DA LEI 7.347/85. PRINCÍPIOS DA REPARAÇÃO INTEGRAL, DO POLUIDOR-PAGADOR E DO USUÁRIO-PAGADOR. POSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER (REPARAÇÃO DA ÁREA DEGRADADA) E DE PAGAR QUANTIA CERTA (INDENIZAÇÃO). REDUCTION AD PRISTINUM STATUM. DANO AMBIENTAL INTERMEDIÁRIO, RESIDUAL E MORAL COLETIVO. ART. 5º DA LEI DE INTRODUÇÃO AO CÓDIGO CIVIL. INTERPRETAÇÃO IN DUBIO PRO NATURA DA NORMA AMBIENTAL. (...) 6. Se o bem ambiental lesado for imediata e



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

completamente restaurado ao status quo ante (reductio ad pristinum statum, isto é, restabelecimento à condição original), não há falar, ordinariamente, em indenização. Contudo, a possibilidade técnica, no futuro (= prestação jurisdicional prospectiva), de restauração in natura nem sempre se mostra suficiente para reverter ou recompor integralmente, no terreno da responsabilidade civil, as várias dimensões do dano ambiental causado; por isso não exaure os deveres associados aos princípios do poluidor-pagador e da reparação in integrum. 7. A recusa de aplicação ou aplicação parcial dos princípios do poluidor-pagador e da reparação in integrum arrisca projetar, moral e socialmente, a nociva impressão de que o ilícito ambiental compensa. Daí a resposta administrativa e judicial não passar de aceitável e gerenciável "risco ou custo do negócio", acarretando o enfraquecimento do caráter dissuasório da proteção legal, verdadeiro estímulo para que outros, inspirados no exemplo de impunidade de fato, mesmo que não de direito, do infrator premiado, imitem ou repitam seu comportamento deletério. 8. A responsabilidade civil ambiental deve ser compreendida o mais amplamente possível, de modo que a condenação a recuperar a área prejudicada não exclua o dever de indenizar - juízos retrospectivo e prospectivo. (STJ, REsp nº 1198727/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, Julgado em 14/08/2012) (Grifo nosso).

• • •

"AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. DIREITO CIVIL E DIREITO AMBIENTAL. CONSTRUÇÃO DE USINA HIDRELÉTRICA. REDUÇÃO DA PRODUÇÃO PESQUEIRA. SÚMULA Nº 7/STJ. NÃO CABIMENTO. DISSÍDIO NOTÓRIO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. DANO INCONTESTE. NEXO CAUSAL. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. CABIMENTO. PRECEDENTES. (...) 3. A Lei nº 6.938/81 adotou a sistemática da responsabilidade objetiva, que foi integralmente recepcionada pela ordem jurídica atual, de sorte que é irrelevante, na espécie, a discussão da conduta do agente (culpa ou dolo) para atribuição do dever de reparação do dano causado, que, no caso, é incontestável. 4. O princípio da precaução, aplicável à hipótese, pressupõe a inversão do ônus probatório, transferindo para a concessionária o encargo de provar que sua conduta não ensejou riscos para o meio ambiente e, por consequência, aos pescadores da região. 5. Agravo regimental provido para, conhecendo do agravo, dar provimento ao recurso especial a fim de determinar o retorno dos autos à origem para que, promovendo-se a inversão do ônus da prova, proceda-se a novo julgamento". (AgRESP 201201507675, Rel. Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, DJE DATA:27/02/2013) (Grifo nosso).



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

Para fins de “efetivação da tutela específica ou a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente”, a partir das “medidas necessárias à satisfação do exequente” impostas por este Juízo Federal, eventual descumprimento poderá vir a acarretar a fixação de MULTA-DIÁRIA sob os custos dos réus, bem como, ainda, e a depender a necessidade que se caracterizar no caso em concreto em cumprimento de sentença, a ordem judicial de “remoção de pessoas e coisas, o desfazimento de obras e o impedimento de atividade nociva, podendo, caso necessário, requisitar o auxílio de força policial”, sem prejuízo de “responsabilização por crime de desobediência”, conforme estabelece a Lei processual civil (CPC):

“Do Cumprimento de Sentença que Reconheça a Exigibilidade de Obrigaçāo de Fazer ou de Não Fazer”

Art. 536. No cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigāo de fazer ou de não fazer, o juiz poderá, de ofício ou a requerimento, para a efetivação da tutela específica ou a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente, determinar as medidas necessárias à satisfação do exequente.

§ 1º Para atender ao disposto no caput, o juiz poderá determinar, entre outras medidas, a imposição de multa, a busca e apreensão, a remoção de pessoas e coisas, o desfazimento de obras e o impedimento de atividade nociva, podendo, caso necessário, requisitar o auxílio de força policial.

§ 2º O mandado de busca e apreensão de pessoas e coisas será cumprido por 2 (dois) oficiais de justiça, observando-se o disposto no art. 846, §§ 1º a 4º, se houver necessidade de arrombamento.

§ 3º O executado incidirá nas penas de litigācia de má-fé quando injustificadamente descumprir a ordem judicial, sem prejuízo de sua responsabilização por crime de desobediência.”

Ainda, para o caso de se verificar eventual impossibilidade de cumprimento das obrigações de fazer e de não fazer, excepcionalmente e em último caso, em sede de execução de sentença e sem prejuízo da incidência de MULTA-DIÁRIA por descumprimento, poderá este Juízo oportunamente vir a deliberar sobre a conversão das obrigações em PERDAS E DANOS a serem



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1^a VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

suportados pelos réus (CPC, art. 499), devendo neste momento processual e no cumprimento desta sentença, contudo, se priorizar a “prestaçāo da atividade devida ou a cessāo da atividade nociva”, conforme **art. 10, da Lei nº 7.347/1985 (LACP)**, a partir do cumprimento efetivo das obrigações de fazer e de não-fazer e a restauração do meio ambiente da faixa de areia de praia ao estado original (*reductio ad pristinum statum*).

Sobre a **conversão em perdas e danos** somente na hipótese de impossibilidade de cumprimento da tutela específica, dispõe o CPC, art. 499:

Art. 499. A obrigação somente será convertida em perdas e danos se o autor o requerer ou se impossível a tutela específica ou a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente. (Grifo nosso).

Com efeito, o **Termo de Ajustamento de Conduta – TAC** firmado entre particulares, o Município da Estância Balneária de Caraguatatuba e o Ministério Público Estadual perante a **Justiça Estadual (TAC da Praia de Massaguaçu, firmado em 27/12/2010 - Ação Civil Pública nº 373/2010 - 1^a Vara Cível de Caraguatatuba – vide fl. 565/577 da ACP nº 0002255-47.2011.403.6103)**, que, apesar de ter por “objetivo disciplinar o uso e ocupação de bens imóveis de domínio da União” (fl. 568), não contou com participação ou consentimento expresso da União (SPU), deverá observar os termos e obrigações de fazer e de não fazer impostas na presente sentença, visto tratar da ocupação de faixa de areia de praias marítimas e terrenos de marinha, bens públicos da União (CF, art. 20, incisos IV e VII), estando revogadas a partir desta sentença eventuais disposições de referido TAC em sentido contrário, em razão da competência da Justiça Federal de processar e julgar ações em que a **União figure como parte ou interessada (CF, art. 109, inciso I)**, como ocorre no presente caso.

Ainda, os **termos e parâmetros desta sentença não prejudicam** o que restou deliberado nos autos **Ação Civil Pública nº 0004423-85.2012.4.03.6103 e 0003852-31.2010.4.03.6121**, que tramitaram perante este Juízo Federal, em que se homologou **Termo de Ajustamento de Conduta – TAC** de 29/05/2015, tendo por **objeto** a “demarcação de todos os terrenos e marinha nos quatro municípios do litoral



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

norte até outubro de 2018” (vide sentença – DJe de 02/07/2015) e, ainda, **Convênio, Termo Aditivo e Plano de Trabalho** com objetivo de “implantação de projetos de cadastramento e regularização de ocupação de imóveis de domínio da União localizados no Município de Caraguatatuba” e prazo final em 20/03/2018 (já expirado) (fl. 919/937 da ACP nº 0007417-57.2010.403.6103), em razão de se tratarem de objetos e matérias complementares.

Conforme ponderou o próprio **Ministério Público Federal** em suas razões, “o julgamento do presente feito prescinde da homologação e demarcação da LPM de todo o litoral norte do Estado de São Paulo, objeto das já mencionadas ações... não há qualquer relação de prejudicialidade com o objeto das referidas ações civis públicas...” (fl. 984-v da ACP nº 0007417-57.2010.403.6103).

E, para além das obrigações de fazer e de obrigações de não fazer **objeto da presente sentença, medidas adicionais e complementares** poderão ser implementadas pelas partes em sede de cumprimento de sentença, para fins de melhor adequação dos atos necessários a serem providenciados pelos quiosqueiros e pelo Município de Caraguatatuba perante os respectivos **órgãos públicos**, inclusive mediante a realização de parcerias e convênios entre as partes e órgãos públicos (Ministério Público Federal, Município de Caraguatatuba, Corpo de Bombeiros, SPU, CETESB e Associação dos Quiosques de Caraguatatuba - AQc), para fins de se otimizar o tempo e os recursos através dos atos de demolição, restauração, adequação e recuperação ambiental.

II.2.5 – CONTEXTO SOCIOECONÔMICO LOCAL E REGIONAL – CULTURA CAIÇARA E ATIVIDADE COMERCIAL FAMILIAR DE SUBSISTÊNCIA – PRINCÍPIOS DA LIVRE INICIATIVA E LIVRE CONCORRÊNCIA (CF, ART. 170, CAPUT E INCISO IV)

A lei processual prevê que “o juiz aplicará as regras da experiência comum subministradas pela observação do que ordinariamente acontece” (CPC, art. 375) e que deverão ser **tomados em consideração** “fato constitutivo, modificativo ou extintivo do direito” (CPC, art. 493).



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

Releva destacar que existe um contexto socioeconômico formado a partir da instalação dos quiosques na orla da Estância Balneária de Caraguatatuba, constituído principalmente a partir de nativos e pessoas que há tempos se instalaram no litoral norte do Estado de São Paulo, que, dentro de sua cultura e modo de vida caiçara, passaram a desenvolver a atividade comercial na faixa litorânea, fazendo desse trabalho o modo de sustento de sua família e sucessores.

Por conseguinte, não obstante a premente necessidade de se adequar as instalações dos quiosques da orla de Caraguatatuba a uma forma de ocupação dentro dos limites da lei e de forma sustentável perante o meio ambiente, em razão da proibição legal de se construir em faixa de areia de praia, bem como da imperiosa necessidade de sua regularização patrimonial, sanitária e ambiental, impõe-se o reconhecimento, tanto por este Juízo Federal quanto pela comunidade local e regional, do caráter familiar e regional do comércio que se desenvolve na faixa litorânea da Estância Balneária de Caraguatatuba, que atende às diversas faixas etárias, e ao mais diversificado público, formado tanto por residentes da localidade quanto por turistas.

E tal atividade comercial, realizada de maneira peculiar e regional pelos atuais ocupantes dos quiosques, deve ser preservada, sobretudo para a manutenção do meio de vida de diversas famílias que se estruturaram e ainda se sustentam a partir dos quiosques da faixa litorânea, e que um dia acreditaram na região para prosperar seus propósitos de vida, bem como para a continuidade da promoção da economia e do turismo locais, que muito se beneficiam e interagem com a atividade comercial dos quiosques situados na orla de Caraguatatuba.

Em razão dessa peculiaridade regional e da cultura caiçara inerente à atividade comercial dos quiosques desenvolvida pela comunidade local, que sobrevive e impulsiona a economia da cidade e região tanto na alta quanto na baixa temporada, nesta esfera judicial fica expressamente afastada qualquer imposição de abertura de licitação futura para fins de concessão ou permissão da atividade comercial nos quiosques da orla da Estância Balneária de Caraguatatuba, nos termos das Leis nº 8.666/1995 (Lei de Licitações) e 8.954/2002 (Lei de Concessões), como condição para manutenção de seus ocupantes no exercício de suas atividades comerciais por prazo delimitado.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

Na atual conjuntura socioeconômica que se apresenta na Estância Balneária de Caraguatatuba e no cotidiano do comércio local e regional, eventual imposição de prazo delimitado de 5 (cinco) ou 10 (dez) anos remanescentes para o exerício do comércio pelos atuais ocupantes dos quiosques, para subsequente submissão a processo de licitação, certamente traria descompassos e reflexos nocivos à economia familiar local.

Isto porque, muito embora o processo licitatório (Lei nº 8.666/1993) possa submeter o exercício do comércio a partir dos quiosques à sociedade como um todo e a eventuais interessados sob forma de concorrência pública, há que se considerar que há atuais ocupantes de quiosques que se encontram estabelecidos já há mais de 10 (dez) ou 20 (vinte) anos no livre exercício do comércio em quiosques sob o consentimento do Poder Público (vide matéria à fl. 56 da Ação Popular nº 0004036-07.2011.403.6103), e em grande parte dos casos a partir do incentivo da Prefeitura local, que houve por bem outrora regulamentar ocupações para a resolução de situações de nociva informalidade e de comércio ambulante ("barracas e trailers" - vide Decreto Municipal nº 34, de 28/02/1996).

Por conseguinte, não se afigura justo nem razoável agora pretender se submeter a atividade dos quiosques, de comércio familiar e inerente à cultura caiçara litorânea, a grandes empreendedores e detentores do poderio econômico, sob critérios questionáveis no caso em concreto em que seria remota a igualdade de "condições de competitividade" (art. 18, § 5º, da Lei nº 9.636/98) (v.g. menor preço e maior lance ou oferta - Lei nº 8.666/93, art. 45, § 1º, incisos I e IV), em notável prejuízo da subsistência de famílias que há tempo constituíram os quiosques como seu meio de vida e empreenderam investimentos de retorno a médio e longo prazo para fornecerem melhor estrutura e condições mais apresentáveis à comunidade local e regional, inclusive, em alguns casos, em atendimento às normas Municipais (Decreto Municipal nº 181, de 30/12/1992, Decreto Municipal nº 18, de 04/03/1991 e o Decreto Municipal nº 100, de 28/12/1984) e a TAC (Praia de Massaguáçu, firmado em 27/12/2010) que pretenderam regular a matéria.

Ressalta-se que, nos casos em concreto e em razão das peculiaridades locais e regionais, não obstante a relevância dos princípios que norteiam o processo licitatório (Lei nº 8.666/1993, art. 3º), eventual submissão à atividade



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

comercial dos quiosques à concorrência pública, com a nociva e potencial desproporção de condições de concorrência entre os comerciantes locais e grandes empresas (ex. distribuidores de bebidas, alimentos etc.), certamente traria reflexos nocivos à própria livre concorrência e ao livre mercado, princípios da ordem econômica (CF, art. 170, caput e inciso IV) que devem, no presente caso, serem privilegiados a partir da manutenção da atividade comercial caiçara e familiar dos quiosques, ou seja, através dos seus ocupantes atuais que atendam aos requisitos a seguir especificados (1, 2 e 3), sobretudo para se assegurar o seu caráter de elemento da cultura caiçara e de economia familiar de subsistência.

Por oportuno, a própria **Lei nº 9.636/1998**, que dispõe acerca da **regularização e administração de bens imóveis de domínio da União**, prevê a **possibilidade de cessão de bens públicos de propriedade da União**, inclusive **terrenos de marinha**, mediante a **dispensa do procedimento licitatório**, quando presentes os **requisitos legais**, dentre os quais o “**interesse público ou social**” e a presença de “**associações**”, e ainda em casos de “**bens imóveis de uso comercial de âmbito local** com área de até 250 m² (duzentos e cinqüenta metros quadrados)”, como se verifica ocorrer no presente caso de ocupação pelos **quiosques da orla do Município de Caraguatatuba**, em que atua a **Associação dos Quisques de Caraguatatuba – AQc**:

“Da Cessão”

Art. 18. A critério do Poder Executivo poderão ser cedidos, gratuitamente ou em condições especiais, sob qualquer dos regimes previstos no Decreto-Lei no 9.760, de 1946, imóveis da União a:

I - Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades sem fins lucrativos das áreas de educação, cultura, assistência social ou saúde; (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)

II - **pessoas físicas** ou jurídicas, **em se tratando de interesse público ou social** ou de aproveitamento econômico de interesse nacional. (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

§ 1º A cessão de que trata este artigo **poderá ser realizada, ainda, sob o regime de concessão de direito real de uso resolúvel**, previsto no art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, aplicando-se, inclusive, em terrenos de marinha e acrescidos, dispensando-se o procedimento licitatório para associações e cooperativas que **se enquadrem no inciso II do caput deste artigo**. (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007). (...)

§ 6º Fica dispensada de licitação a cessão prevista no caput deste artigo relativa a: (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)

(...)

II - bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m² (duzentos e cinqüenta metros quadrados), inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública e cuja ocupação se tenha consolidado até 27 de abril de 2006. (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)." (Grifo nosso).

Por outro lado, para se manter a coerência e a razoabilidade com a atividade comercial dos quiosques como inerente à cultura caiçara local de exercício do comércio familiar de subsistência, fica determinado a partir da presente ordem judicial que os atuais ocupantes dos quiosques, individualmente identificados, deverão observar que, a permanência na ocupação regular dos quiosques e continuidade da atividade comercial familiar, independentemente de licitação, fica condicionada aos seguintes requisitos:

- 1) Exercício de atividade comercial no quiosque onde esteja situado há pelo menos 5 (cinco) anos (a partir da data da sentença)**
- 2) Não possuir qualquer vínculo empregatício ou outra atividade comercial como empresário ou profissional autônomo (vide CNIS e PLENUS)**
- 3) Não exercer qualquer cargo ou função pública**



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

Na hipótese de não se verificar quaisquer desses requisitos, a partir dos documentos cadastrais e da identificação pessoal do atual ocupante, o quiosque identificado deverá vir a ser desocupado em sede de cumprimento de sentença, para então oportuna oferta em regime de concorrência pública, observados os termos das **Leis nº 8.666/1995 (Lei de Licitações) e 8.954/2002 (Lei de Concessões)**.

Ainda, a partir do necessário levantamento, pelo Município de Caraguatatuba e pela Secretaria de Patrimônio da União - SPU, de todos os quiosques que estejam abertos e em plena atividade comercial familiar, identificar as instalações de quiosques que estejam em desuso, ou seja, fechados à atividade comercial atual, para fins de desativação em definitivo, demolição e restauração da área às características originais, ou eventual readequação aos padrões de ocupação urbanística, arquitetônicos, paisagísticos e de layout para sua reativação comercial regular.

Tal propósito de identificação dos quiosques paralisados e sem atividade comercial, tal como ocorre em boa parte dos quiosques situados nas praias da região sul de Caraguatatuba (Jardim Aruan, Britânia, Praia das Palmeiras e Porto Novo), visa sobretudo evitar sua indevida destinação a fins residenciais, bem como a inopportuna ocupação por transeuntes e para prática de atividades ilícitas, afetando ainda na poluição visual e aspecto paisagístico da faixa litorânea.

Com efeito, o regular funcionamento dos quiosques deve se dar a partir da necessária comprovação de cumprimento das obrigações de fazer e de não fazer, para manutenção da regularidade de funcionamento, patrimonial, sanitária e ambiental dos quiosques, o que atende ao interesse público, aos interesses socioeconômicos da comunidade local e regional caicara e litorânea, bem como aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência da ordem econômica (CF, art. 170, caput e inciso IV).

Ademais, constitui dever poder público com um todo, Federal, Estadual e Municipal, no regular exercício do poder de polícia e fiscalizatório, zelar pelo cumprimento das normas que impõem a regularidade de funcionamento (MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA e CORPO DE BOMBEIROS), patrimonial (SPU) e ambiental (CETESB), sem prejuízo do respeito à presente ordem judicial.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

e à necessidade de comprovação de cumprimento pelas partes das obrigações de fazer e de não-fazer objeto da presente sentença.

II.2.6 – BENS DA UNIÃO – SECRETARIA DE PATRIMÔNIO DA UNIÃO (SPU) – PODER REGULAMENTAR MUNICIPAL – VÍCIO DE ILEGALIDADE – TERMO DE ADESÃO (LEI Nº 13.240/2015)

Conforme previsão expressa da **Constituição Federal** e da **Lei nº 9.636/1998, art. 1º, compete à União**, através da **Secretaria de Patrimônio da União – SPU**, gerir e administrar as áreas e construções situadas sobre terreno de marinha, sendo o somente o referido órgão público federal (SPU) o competente para eventuais permissões e concessões públicas na faixa litorânea compreendida entre as **praias marítimas e terrenos de marinha, bens da União (CF, art. 20, incisos IV e VII)**:

“DA UNIÃO

Art. 20. São bens da União: (...)

IV as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; **as praias marítimas**; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 2005)

(...)

VII - os **terrenos de marinha e seus acréscidos**; (...)".

Assim, as **ocupações por quiosques ou outras construções sobre as faixas de areia de praia e de terreno marinha** devem se dar a partir da **atuação direta e efetiva da Secretaria de Patrimônio da União, nos termos da Lei nº 9.636/1998, arts. 1º e 11:**



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

“Art. 1º É o Poder Executivo autorizado, por intermédio da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a executar ações de identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos bens imóveis da União, bem como a regularização das ocupações nesses imóveis (...)”

(...)

Art. 11. Caberá à SPU a incumbência de fiscalizar e zelar para que sejam mantidas a destinação e o interesse público, o uso e a integridade física dos imóveis pertencentes ao patrimônio da União, podendo, para tanto, por intermédio de seus técnicos credenciados, embargar serviços e obras, aplicar multas e demais sanções previstas em lei e, ainda, requisitar força policial federal e solicitar o necessário auxílio de força pública estadual.(Grifo nosso).”

Portanto, em razão de extrapolar o poder normativo do Poder Executivo Municipal, impõe-se a declaração judicial de ilegalidade do Decreto Municipal nº 181, de 30/12/1992, do Município da Estância Balneária de Caraguatatuba, que “dispõe sobre permissão de uso de área na faixa de praia compreendida entre o Rio Tabatinga e Rio Juqueriquerê”; do Decreto Municipal nº 18, de 04/03/1991, que “dispõe sobre permissão de uso de áreas na faixa da praia Martim de Sá”, e o Decreto Municipal nº 100, de 28/12/1984, que “dispõe sobre permissão de uso de áreas na faixa de praia compreendida entre a Ponta do Camaroeiro e o Rio Juqueriquerê”, bem como de eventuais outros atos legais e normativos Municipais que tratam da permissão de uso de áreas na faixa da praia, visto não cumprir à Administração Municipal dispor sobre a permissão de uso sobre faixa de areia de praia e de terrenos de marinha.

Ao contrário do que sustenta o Município de Caraguatatuba, em seu pedido de reconsideração à decisão que deferiu em parte o pedido de liminar na Ação Civil Pública nº 0007417-57.2010.403.6103 (principal) (fl. 547/562), a alegação de que a Municipalidade “detém, desde o ano de 1992, autorização do Ministério da Marinha, por sua Capitania dos Portos, para construir quiosques em diversas praias da cidade” (fl. 558), não legitima nem legaliza qualquer construção de quiosque sobre faixa de areia de praia ou terreno de marinha, visto existir proibição legal expressa de construção sobre faixa de areia de praia (art. 10, § 3º, da Lei 7.661/1988).



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

Outrossim, compete somente à Secretaria de Patrimônio da União (Decreto-lei nº 9.760/1946 e Lei nº 9.636/1998), e não à Marinha do Brasil, a gestão e administração das praias marítimas e terrenos de marinha onde se encontram situados os quiosques, pondendo exclusivamente a SPU dispor a título de cessão ou permissão de uso de tais áreas consideradas bens da União (CF, art. 20, incisos IV e VII). Nesse sentido, relevante precedente jurisprudencial assevera: “Ministério da Marinha (Capitania dos Portos). Referido órgão não tem competência para autorizar o uso de bem da União” (AC - APELAÇÃO CIVEL 2005.04.01.027714-4, MARGA INGE BARTH TESSLER, TRF4 - QUARTA TURMA, D.E. 25/06/2007).

Conforme reconhece o próprio Município de Caraguatatuba em sua contestação à Ação Popular nº 0004036-07.2011.403.6103:

“á área ocupada por ‘quiosques’ é de domínio da UNIÃO FEDERAL, compete a ela providenciar a retomada da área e requerer o desfazimento de possíveis construções, como também, compete a ela outorgar a concessão de uso da orla marítima ao Município para que esse possa providenciar o correto ordenamento jurídico. (...)

Incontroverso que a União detém competência exclusiva para regulamentar a aquisição, o uso, a administração e a alienação de seu patrimônio, sendo absolutamente nulo qualquer ato administrativo de ‘permissão de uso’ a particulares em praias marítimas à mingua de autorização da União.” (fl. 226/227 – Grifo nosso).

Por oportuno, no curso da Ação Popular nº 0004036-07.2011.403.6103 foi acostado acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – TJSP na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 176612-03 (fl. 37/44 e 300/307), que tratou da “permissão de uso” pelo Município e houve por bem declarar a inconstitucionalidade do Decreto Municipal nº 181, de 30/12/1992, do Município da Estância Balneária de Caraguatatuba.

Todavia, sem prejuízo do v. acórdão do TJSP e de seu trânsito em julgado ou não (vide decisão de fl. 46/47 que indeferiu o pedido de liminar), e em razão da nociva persistência de situação de fato decorrente da aplicação dos referidos Decretos Municipais (Decreto Municipal nº 181, de 30/12/1992, Decreto Municipal nº 18, de 04/03/1991 e o Decreto Municipal nº 100, de



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

28/12/1984), impõe-se a **atuação deste Juízo Federal** e o respeito à **competência da Justiça Federal** para **processar e julgar ações** em que haja interesse relativo a bens da União e em que a União seja parte ou interessada (**CF, art. 109, inciso I**), como ocorre no **presente caso sob julgamento**.

Sobre o fato de que “os bens públicos federais não podem ser alvo de ato administrativo municipal de permissão de uso, sem a expressa autorização da real proprietária da área, a União Federal”, e de que “não pode, todavia, [o Município] pretender legislar sobre a forma de utilização de bem que pertence à União, salvo se para isso autorizado expressamente”, conforme se verifica no **caso em tela, a jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 3ª Região**:

“ACÃO POPULAR. TERRENO DE MARINHA E SEUS ACRESCIDOS. PERMISSÃO DE USO DA ÁRES CONCEDIDA PELA MUNICIPALIDADE SEM AUTORIZAÇÃO DA UNIÃO. IMPOSSIBILIDADE. PERMISSIONÁRIOS. TERCEIROS DE BOA FÉ. DEMOLIÇÃO DAS CONTRUÇÕES. NECESSIDADE. OBRIGAÇÃO DE FAZER DA MUNICIPALIDADE QUE CONCEDEU, INDEVIDAMENTE, A PERMISSÃO DE USO. REMESSA OFICIAL E APELAÇÕES PROVIDAS. PRECEDENTES DO C. STJ. 1. Os terrenos de marinha e seus acréscidos são de propriedade da União Federal desde a sua instituição e o seu domínio útil, pela Administração Pública Federal, independe da formal demarcação pelo DPU, por ser ato administrativo com efeito meramente declaratório. 2. Na hipótese de terreno de marinha e seus acréscidos, cabe ao ocupante da área o ônus de provar que não se trata de área de propriedade da União Federal. Precedentes do C. STJ. 3. Em se tratando de terreno de marinha e seus acréscidos, o entendimento jurisprudencial está firmado no sentido de que nem mesmo o registro notarial, em nome de particular, serve para demonstrar, de pronto, que aquelas áreas não sejam de propriedade da União. Precedente do C. STJ, em sede de Recurso Repetitivo. 4. Segundo o que determina o § 3º do art. 183 da Constituição Federal, nem mesmo o fato dos terrenos de marinha e seus acréscidos estarem sendo ocupados irregularmente por terceiros, ainda que há muito tempo, retira a propriedade da União Federal. 5. Os terrenos de marinha são bens dominiais e sua ocupação depende de expressa autorização da Administração Pública Federal. 6. Os bens públicos federais não podem ser alvo de ato administrativo municipal de permissão de uso, sem a expressa autorização da real proprietária da área, a União Federal. (...). 8. Diante do reconhecimento do direito de propriedade da União Federal sobre a área, que é terreno de marinha e seus acréscidos; da ilegitimidade das permissões de uso concedidas pela administração municipal; e da



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

boa-fé dos terceiros envolvidos, impõe-se a demolição das construções existentes com a consequente remoção dos entulhos e demais intervenções feitas em razão da construção dos quiosques, obrigação essa que se impõe ao Município que concedeu, indevidamente, as permissões de uso da área aos particulares. (...) 10. Remessa oficial e apelações providas. Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia Sexta Turma do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, por unanimidade, dar provimento à remessa oficial e às apelações da União Federal e do Ministério Público Federal, nos termos do relatório e voto que ficam fazendo parte integrante do presente julgado". (ApReeNec - APELAÇÃO/REMESSA NECESSÁRIA - 1770004 0209068-65.1995.4.03.6104, DESEMBARGADORA FEDERAL DIVA MALERBI, TRF3 - SEXTA TURMA, e-DJF3 Judicial 1 DATA:16/03/2018 – Grifo nosso).

Nesse mesmo sentido, a jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 4ª Região:

"DIREITO AMBIENTAL. ACÃO CIVIL PÚBLICA. CONSTRUÇÃO DE QUIOQUES EM ÁREA DE MARINHA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. 1. O laudo pericial levado a efeito demonstra que todos os quiosques da Praia de Itapema/SC, que são objeto desta ação, estão localizados em terrenos de marinha, alguns deles avançando sobre a praia. 2. As praias são bens públicos de uso comum, isto é, de utilização comum pela coletividade, devendo seu acesso ser garantido a todos e não podem ser objeto de apropriação privada. 3. A municipalidade, por não ter poder de decisão sobre as praias e terrenos de marinha, deve ser vista como terceiro, e nesta posição, não poderia conferir direito sobre área de domínio de outra entidade. Parece evidente, assim, que o fato de ter o Município autorizado o uso das áreas de marinha e de praia não confere qualquer direito aos autorizatários. 4. O Município até tem competência para tratar de assuntos de interesse local, e suplementar a legislação federal, no que couber (art. 30, I e II, da CF). Não pode, todavia, pretender legislar sobre a forma de utilização de bem que pertence à União, salvo se para isso autorizado expressamente. 5. Nada obsta que o Município discipline, por exemplo, o comércio de ambulantes nas praias; não pode, todavia, consentir com o levantamento de edificações em tais sítios, pois eles não lhes pertencem. 6. No caso dos autos não foi demonstrado que exista qualquer autorização para utilização dos bens pertencentes à União, em especial por parte da Secretaria de Patrimônio da União, órgão



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

do Ministério do Planejamento ao qual compete a administração dos bens pertencentes à referida pessoa jurídica (art. 33 do Decreto nº 5.134, de 07 de julho de 2004). Pelo contrário, a União, tendo ciência do processo, apressou-se em habilitar-se como litisconsorte ativo, endossando a pretensão veiculada na exordial. 7. Saliente-se que irrelevante igualmente eventual nada a opor por parte do Ministério da Marinha (Capitania dos Portos). Referido órgão não tem competência para autorizar o uso de bem da União. 8. Segundo o artigo 225 da Constituição Federal todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. 9. Os quiosques, como demonstrou a perícia, estão inteiramente localizados na faixa de marinha, sendo que alguns deles localizam-se inteiramente na faixa de praia e outros parcialmente. 10. O local é constituído de planície arenosa e faixa de praia, cujos substratos constituídos basicamente de areia quartzosa confere um caráter de solo excessivamente drenado, que aliado à influência marinha definiu a restinga como o padrão de vegetação que ali originalmente ocorria, entendida como vegetação de restinga a vegetação pioneira, de primeira ocupação, que reveste as planícies e terraços costeiros, formados pela acumulação de sedimentos arenosos de origem marinha, eólica e fluviomarinha. 11. O Código Florestal estabelece em seu artigo 2º, alínea f, que são consideradas de preservação permanente quaisquer formas de vegetação situada nas restingas. Não fora isso, as áreas de restinga são protegidas pelo artigo 3º do Decreto 750, de 10.02.93. Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por unanimidade, negar provimento às apelações, nos termos do relatório, voto e notas taquigráficas que ficam fazendo parte integrante do presente julgado." (AC - APELAÇÃO CIVEL 2005.04.01.027714-4, MARGA INGE BARTH TESSLER, TRF4 - QUARTA TURMA, D.E. 25/06/2007).

A partir dos elementos probatórios dos autos e respectivos atos legais e normativos Municipais, não há qualquer informação que aponte para a realização de necessário termo de adesão entre o Município da Estância Balneária de Caraguatatuba e a União, conforme **Lei nº 13.240/2015, art. 14, § 1º (Gestão de Imóveis da União)**, tampouco dados sobre eventual consulta formal pelo Município à União, ou mesmo anuênciam expressa da União sobre os atos de permissão do Município, estando, por consequência, acometidos pelo vício de ilegalidade o Decreto Municipal nº 181, de 30/12/1992, o Decreto Municipal nº 18, de 04/03/1991 e o Decreto Municipal nº 100, de 28/12/1984, cuja



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

declaração gera **efeitos para todos e a partir desta sentença (efeitos erga omnes e ex nunc).**

A própria União assevera em sua **manifestação** na Ação Civil Pública nº 0007417-57.2010.403.6103 (principal) ser:

"absolutamente nulo qualquer ato administrativo de 'permissão de uso' a particulares em praias marítimas, fundamentado, apenas, em legislação municipal – como ocorrido, na espécie, com a edição do aludido Decreto nº 181, de 30 de dezembro de 1992, editado pelo Município de Caraguatatuba-SP, à míngua de autorização da União" (fl. 755).

No presente caso, observadas as **peculiaridades** que envolveram o **tratamento da ocupação dos quiosques pela Municipalidade**, que pretendeu regulamentar a matéria para a resolução de **situações de nociva informalidade e de comércio ambulante** ("barracas e traillers" – *vide* Decreto Municipal nº 34, de 28/02/1996), excepcionalmente, não haverá condenação dos réus ao pagamento de perdas e danos os responsáveis pela sua prática e os beneficiários (art. 11, da Lei nº 4.717/65), sobretudo em razão de não se vislumbrar dolo ou má-fé edição dos Decretos Municipais.

Por outro lado, **permanecem vigentes** os atos legais que declararam de relevante interesse turístico e social os quiosques situados na **orla do Município da Estância Balneária de Caraguatatuba (Lei nº 1.803/2010)**, e que se referem a estudo das questões relativas aos quiosques (Decreto nº 80, de 17/05/2005), com declaração de ilegalidade somente dos referidos atos que disponham "sobre permissão de uso de áreas na faixa de praia" (Decreto Municipal nº 181, de 30/12/1992, Decreto Municipal nº 18, de 04/03/1991 e Decreto Municipal nº 100, de 28/12/1984).

Por oportuno, visando ao interesse público da comunidade litorânea e se suprir ausência de regulamentação nos termos da lei acerca da faixa de areia de praia e terrenos de marinha, faz-se oportuna a fixação de obrigação de fazer às partes Município da Estância Balneária de Caraguatatuba e União, através da Secretaria de Patrimônio da União - SPU, para fins de gestão Municipal das praias marítimas urbanas locais, inclusive das áreas de uso comum com



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

exploração econômica, a partir da **necessária assinatura de termo de adesão** nos termos da **Lei nº 13.240/2015 (Gestão de Imóveis da União), art. 14, § 1º**:

"Art. 14. Fica a União autorizada a transferir aos Municípios litorâneos a gestão das praias marítimas urbanas, inclusive as áreas de bens de uso comum com exploração econômica, excetuados: (...)"

§ 1º A transferência prevista neste artigo ocorrerá mediante assinatura de TERMO DE ADESÃO com a União.

§ 2º O termo de adesão será disponibilizado no sítio eletrônico do **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão** para preenchimento eletrônico e preverá, entre outras **cláusulas**:

I - a sujeição do Município às orientações normativas e à fiscalização pela Secretaria do Patrimônio da União;

II - o direito dos Municípios sobre a totalidade das receitas auferidas com as utilizações autorizadas;

III - a possibilidade de a União retomar a gestão, a qualquer tempo, devido a descumprimento de normas da Secretaria do Patrimônio da União ou por razões de interesse público superveniente;

IV - a reversão automática da área à Secretaria do Patrimônio da União no caso de cancelamento do termo de adesão;

V - a responsabilidade integral do Município, no período de gestão municipal, pelas ações ocorridas, pelas omissões praticadas e pelas multas e indenizações decorrentes. (Grifo nosso).

E, sobre a possibilidade de ser celebrado **convênio entre o Município de Caraguatatuba e a SPU**, "a juízo e a critério do Ministério da Fazenda" e que tenha como objeto a "**fiscalização de área do patrimônio da União**", "**sempre respeitados a preservação e o livre acesso às praias marítimas...** e as outras **áreas de uso comum do povo**", dispõe a **Lei nº 9.636/1996**:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

“Da Celebração de Convênios e Contratos”

Art. 4º Os Estados, Municípios e a iniciativa privada, **a juízo e a critério do Ministério da Fazenda, observadas as instruções que expedir sobre a matéria, poderão ser habilitados, mediante convênios ou contratos a serem celebrados com a SPU**, para executar a identificação, demarcação, cadastramento e **fiscalização de áreas do patrimônio da União**, assim como o planejamento e a execução do parcelamento e da urbanização de áreas vagas, **com base em projetos elaborados na forma da legislação pertinente.**

§ 1º Na elaboração e execução dos projetos de que trata este artigo, serão sempre respeitados a preservação e o livre acesso às praias marítimas, fluviais e lacustres e a outras áreas de uso comum do povo. (...) “

Sobre a “existência irregular de quiosques nas areias da praia”, o “dano ambiental causado por estes quiosques” e a **competência da Secretaria de Patrimônio da União – SPU** para “autorizar a exploração de bens da União” e para “transferência aos Municípios litorâneos da gestão das praias marítimas urbanas”, segue **relevante precedente jurisprudencial**, em grande parte aplicável ao presente caso:

“ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. **AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MEIO AMBIENTE. QUIOSQUES. PRAIA DE SETIBA. TERRENO DE MARINHA. ÁREA DE RESTINGA. CESSÃO DE USO AOS MUNICÍPIOS. DEMOLIÇÃO. OCUPAÇÃO IRREGULAR.** I - Rejeitam-se as preliminares de prescrição e de prescrição intercorrente, haja vista que o dano ambiental tem caráter continuado, donde as ações de pretensão de reparação dos danos ambientais são imprescritíveis, enquanto ininterrupta a conduta danosa. In casu, os fatos objeto da demanda ainda estão em curso, qual seja, a existência irregular de quiosques nas areias da praia de Setiba e o dano ambiental causado por estes quiosques. Outra não é a **orientação do Superior Tribunal de Justiça. Precedentes: REsp 1223092/SC e REsp 1120117AC.** (...) IV - Segundo o art. 225 da Constituição Federal, **o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos; a Mata Atlântica e a Zona Costeira são patrimônio nacional; e "as praias marítimas" e "os terrenos de marinha" "são bens da União", a teor do seu art. 20. As "praias" são definidas como "bens públicos de uso comum do povo" pela Lei 7.661/88 e o Decreto-lei 9.760/46** define os "terrenos de marinha", afirma a dominialidade da União sobre eles e anota que o ocupante de imóvel da União



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

sem assentimento desta, poderá ser sumariamente despejado e perderá, sem direito a qualquer indenização, tudo quanto haja incorporado ao solo. A Lei 11.428/06 prescreve que as vegetações de restingas são consideradas integrantes do Bioma Mata Atlântica e a Lei 12.651/12 prevê que são consideradas Área de Preservação Permanente as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues. I V - O Decreto-lei 2.398/87, com a redação dada pela Lei 13.139/15, inclui, dentre as sanções para aquele que construir ou instalar equipamentos, sem prévia autorização, em bens de uso comum do povo, a demolição e/ou remoção da construção e dos equipamentos instalados, à conta de quem os houver efetuado, caso não sejam passíveis de regularização. A Lei 9.636/98 firma que caberá à Secretaria do Patrimônio da União - SPU a incumbência de fiscalizar o uso dos imóveis pertencentes ao patrimônio da União e, se o empreendimento em ecossistemas costeiros necessariamente envolver áreas originariamente de uso comum do povo, poderá ser autorizada a utilização dessas áreas, mediante cessão de uso aos Municípios, a qual será autorizada em ato do Presidente da República. O Decreto 3.125/99 delega expressamente essa competência ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão; que subdelega a competência ao Secretário do Patrimônio da União, que, por sua vez, subdelega a referida competência aos Superintendentes do Patrimônio da União. A Lei 13.240, com vigência a partir de 31/12/15, veio tratar da transferência aos Municípios litorâneos da gestão das praias marítimas urbanas, inclusive das áreas de bens de uso comum com exploração econômica, o que deve ocorrer mediante assinatura de termo de adesão com a União. VI - As provas carreadas aos autos demonstram que a ocupação se dá em área composta de vegetação de restinga, integrante do patrimônio nacional Bioma Mata Atlântica, sendo, portanto, considerada Área de Preservação Permanente, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues que são as restingas; área tal que só permite o acesso de pessoas para realização de atividades de baixo impacto ambiental. Segundo as normas ambientais, a ocupação ora analisada exsurge irregular também do ponto de vista administrativo, na medida em que autorizada, em sua origem, pelo Município de Guarapari/ES, ente que não possui competência para regular aspectos referentes a bens da União - como são as áreas de praia marítima e os terrenos de marinha, atualmente ocupadas em Setiba. VII - Ficou claro que a construção irregular das edificações causa danos ao meio ambiente na orla da Praia de Setiba. O Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - IEMA, em seu Parecer Técnico COGEST nº 021, após identificar os principais problemas encontrados na referida orla, aponta as ações de recuperação, para seus trechos, destacando-se dentre elas: a demolição dos quiosques; a retirada dos aterros, devolvendo a condição arenosa ao terreno; a retirada dos muros de



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

arrimo que foram instalados apenas para construção dos quiosques; a realização de manutenção das três faixas que ainda contém exemplares da vegetação de restinga, mediante a retirada de espécies exóticas competidoras e plantio de espécies nativas, etc.

VIII - Além de não se poder ignorar o dano ambiental, não se pode dar valor jurídico aos Termos de Permissão de Uso, assinados em 1992 e em 2000, porquanto expedidos por autoridade absolutamente incompetente, já que a Prefeitura de Guarapari/ES não tem competência para autorizar a exploração de bens da União; a atribuição para fazê-lo é da Secretaria de Patrimônio da União - SPU. IX - Não merece prosperar o argumento de que a presença dos quiosqueiros na Praia de Setiba se apresenta como posse velha, mansa, pacífica, de boa fé e com justo título, pois que, como é sabido, os bens públicos são insuscetíveis de aposseamento por particulares, só se admitindo, nesta seara, a detenção. X

- Tampouco se pode privilegiar, no caso, a boa-fé, seja porque não se desconhecia que as construções eram irregulares, como revela a Nota Técnica COGEST nº 014 do IEMA, que contém o histórico de embargos e autuações em face dos quiosqueiros e do Município de Guarapari, os quais ocorriam desde 1991; como também porque, ao renovar o Termo de Permissão e Uso pelo período de 20 anos, já no ano 2000, as normas ambientais deixavam claro que o órgão responsável por conceder autorização para construção de **quiosques** na **praia** é a SPU. De igual forma, os quiosqueiros tinham ciência da ocupação irregular, tanto que assinaram um acordo para desocuparem a área voluntariamente no dia 06/04/2010. XI - Logo, legítima a remoção dos quiosques, a fim de resguardar o livre acesso e utilização da praia, bem público de uso comum do povo; assim como a obrigação de reparação/compensação dos danos ambientais verificados na área degradada, tudo a teor do disposto na Lei 7.661/88. XII - Providos os recursos do MPF e da UNIÃO FEDERAL. Desprovido o apelo de NAPOLINEU PEREIRA DA COSTA. Sentença reformada. (AC - Apelação - Recursos - Processo Cível e do Trabalho 0013733-87.2011.4.02.5001, SERGIO SCHWITZER, TRF2 - 7ª TURMA ESPECIALIZADA - Grifo nosso).

Com efeito, sem prejuízo das “cláusulas” (art. 14, § 2º, da Lei nº 13.240/2015) e das “instruções” (art. 4º, da Lei nº 9.636/1996) previstas em lei, eventual termo de adesão, convênio ou contrato entre o **Município de Caraguatatuba e a União (SPU)** deverá observar todos os termos e obrigações de fazer e de não-fazer da presente sentença da Justiça Federal, proferida em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa das partes, que se encontram **bem representadas**, inclusive a **União e o Município de**



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

Caraguatatuba, sujeitos à coisa julgada e à infastabilidade do provimento jurisdicional (CF, art. 5º, inciso XXXV).

Por oportuno, observa-se que em relação ao **Município de Caraguatatuba**, consta do **sítio eletrônico da SPU** que já houve a solicitação de adesão à "Gestão de Praias" ao órgão público federal, encontrando-se **em fase de "em análise técnica"** (Fonte: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/planilha-de-municipios-tag.pdf> - Consulta em 17/09/2018), sendo que a **assinatura do respectivo Termo de Adesão** passa agora a figurar como **obrigação de fazer** em razão da presente **ordem judicial** ao **Município da Estância Balneária de Caraguatatuba** e à **União Federal**, a ser comprovada em **cumprimento de sentença**.

III - DISPOSITIVO

Ante o exposto, **JULGO PROCEDENTE EM PARTE o pedido** e declaro **extintas as ações civis públicas nº 0007417-57.2010.403.6103 e nº 0002255-47.2011.403.6103 e a ação popular nº 0004036-07.2011.4.03.6103, com resolução de mérito, nos termos do art. 487, inciso I, do CPC c/c art. 16, da Lei nº 7.387/85 (LACP) e art. 11, da Lei nº 4.717/65**, para fins de **CONDENAR os réus ocupantes dos quiosques da orla de Caraguatatuba, a Associação dos Quiosques de Caraguatatuba - AQC, o Município da Estância Balneária de Caraguatatuba - SP, a União Federal e órgãos públicos em OBRIGAÇÕES DE FAZER e OBRIGAÇÕES DE NÃO-FAZER**, conforme **Lei nº 7.347/85, art. 3º e 11 e CPC, arts. 497 e 536, a seguir discriminadas** em relação a **cada uma das partes e órgãos públicos**, para fins da **devida regularização de ocupação, patrimonial, sanitária e ambiental dos quiosques** situados na **orla do Município da Estância Balneária de Caraguatatuba-SP**:

<u>PARTES E ÓRGÃOS P</u>	<u>OBRIGAÇÕES DE FAZER E DE NÃO-FAZER</u>
	a) <u>atualização cadastral</u> , protocolo de documentos, readequações estruturais e ambientais necessárias, para fins de



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

<p><u>OUPANTES DOS QUIOSQUES</u> E <u>ASSOCIAÇÃO DOS QUIOSQUES DE CARAGUATATUBA - AQC</u> (PRAZO: 60 dias)</p>	<p>atendimento às normas sanitárias e de segurança e emissão de Alvará de Funcionamento perante a Prefeitura Municipal da Estância Balneária de Caraguatatuba, para sua fixação no quiosque (bar, restaurante etc.) em local visível ao público.</p> <p>b) protocolo perante o Corpo de Bombeiros - CBPMESP dos documentos necessários (PT, PTS etc.) para as necessárias vistorias, atendimento às normas de segurança e emissão do AVCB - Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros, para sua fixação no quiosque (bar, restaurante etc.) em local visível ao público, bem como regularidade das ligações de água e esgoto (SABESP) e elétrica (EDP – Bandeirante Energia) dos quiosques da orla de Caraguatatuba.</p> <p>c) demolição das estruturas de quiosque ou de parte dele (deck, estrutura fixa de mesas e cadeiras, ducha etc.), dentre outras instalações com finalidade comercial à beira-mar, situadas sobre faixa de areia de praia (Lei nº 7.661/88, art. 10, § 3º), com recuo das estruturas aos limites da urbanização permitida e nos ditames da lei, a partir da execução em conjunto com o Município de Caraguatatuba de Projeto de Intervenção Urbanística (arquitetônico e paisagístico), em que conste: memoriais descritivos correspondentes a cada praia; levantamentos planialtimétricos; plantas dos quiosques; cronograma de execução dos atos de demolição, restauração das características originais de vegetação em área de preservação permanente - APP ("restinga") no entorno dos quiosques, revitalização e preservação ambiental, com atuação do órgão ambiental competente CETESB (Estudo e Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA) e de profissional técnico habilitado (ART etc.).</p> <p>d) retirada dos entulhos e materiais decorrentes da demolição das estruturas de quiosque ou de parte dele (deck, estrutura fixa de mesas e cadeiras, ducha etc.)</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

sobre a faixa de areia de praia, sob seus custos.

e) restauração das características originais de vegetação e paisagismo da faixa de areia de praia, Zona Costeira e área de preservação permanente – APP (“restinga”), observados os termos da **Resolução-CONAMA nº 303/2002 (Áreas de Preservação Permanente)** e da **Resolução-SMA nº 32/2014 (Projetos de Restauração Ecológica do Estado de São Paulo)**, e **colocação de placas informativas e educativas** de incentivo à **limpeza e preservação do ambiente de praia limpo e sustentável**, sob seus custos, em parceria com a **Prefeitura Municipal e órgão ambiental CETESB (Estudo e Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA)** para execução dos **atos de limpeza, plantio, revitalização e conservação da vegetação no entorno dos quiosques**, mediante atuação de **profissional técnico habilitado (ART etc.)**.

f) providenciar os atos necessários perante a Secretaria de Patrimônio da União - SPU e atender às exigências e adequações estruturais necessárias para fins de **cadastro e emissão de RIP - Registro de Inscrição Patrimonial, para sua fixação no quiosque (bar, restaurante etc.) em local visível ao público, bem como efetuar o **pagamento da taxa de ocupação** em razão de se situar em área de **terreno de marinha**.**

g) execução em conjunto com o Município de Caraguatatuba e Associação de Quiosques de Caraguatatuba – AQC de Projeto de Intervenção Urbanística (arquitetônico e paisagístico), com cronograma e prazo razoável, para padronização de layout dos quiosques e para que: (i) apresentem todos os quiosques as mesmas características de estrutura, medidas e fachada (pintura etc.) de acordo com as normas de urbanização, sanitárias e ambientais; (ii) atendam às normas gerais de acessibilidade aos Portadores de Necessidade Especiais –



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

	<p>PNE; (iii) contem com a colocação de lixeiras de coleta seletiva no entorno dos quiosques; (iv) área própria para compartimento de gás dentro das normas de segurança; (v) obediência aos limites de ruído (dB) e horário de som ambiente, bem como (vi) aos recuos de calçadas de pedestres e ciclovias, devendo-se priorizar nos atos de execução a utilização de materiais recicláveis e de uso sustentável que agridam o quanto menos ao meio ambiente.</p> <p>h) fixação de placas de informação, em local visível aos turistas e frequentadores dos quiosques, em que constem as presentes medidas impostas por este Juízo Federal a título de obrigações de fazer e não-fazer, para fins de regularidade de funcionamento, patrimonial, sanitária e ambiental dos quiosques, inclusive com os telefones e e-mails dos canais de reclamações, sugestões e elogios dos seguintes órgãos públicos: MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA, CORPO DE BOMBEIROS, SECRETARIA DE PATRIMÔNIO DA UNIÃO – SPU E CETESB, para fins de atendimento ao dever de informação e de transparência ao consumidor (CDC, art. 6º, inciso III).</p>
<p>MUNICÍPIO DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE CARAGUATATUBA (PRAZO: 60 dias)</p>	<p>a) apresentar relação atualizada de todos os atuais ocupantes dos quiosques da orla de Caraguatatuba, com informações detalhadas sobre: (i) expedição ou não de Alvará de Funcionamento; (ii) inscrição Municipal; (iii) tempo de ocupação; (iv) dados cadastrais e (v) funcionários registrados.</p> <p>b) emissão de Alvará de Funcionamento aos quiosques que atenderem aos requisitos necessários e às normas sanitárias e de urbanização para regular funcionamento, inclusive regularidade das ligações de água e esgoto (SABESP) e elétrica (EDP – Bandeirante Energia), devendo apresentar cronograma e prazo razoável para ser implementado o atendimento total aos quiosques da rede de esgoto e</p>



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

<p><u>tratamento de efluentes e resíduos.</u></p> <p><u>c) demolição das estruturas de quiosque ou de parte dele (deck, estrutura fixa de mesas e cadeiras, ducha etc.),</u> dentre <u>outras instalações</u> com finalidade comercial à beira-mar, <u>situadas sobre faixa de areia de praia (Lei nº 7.661/88, art. 10, § 3º),</u> com recuo das estruturas aos limites da urbanização permitida e nos ditames da lei, a partir da <u>execução em conjunto</u> com os <u>ocupantes dos quiosques</u> e <u>Associação de Quiosques de Caraguatatuba – AQC</u> de <u>Projeto de Intervenção Urbanística (arquitetônico e paisagístico)</u>, em que conste: <u>memoriais descritivos correspondentes a cada praia;</u> <u>levantamentos planialtimétricos;</u> <u>plantas dos quiosques;</u> <u>cronograma de execução dos atos de demolição,</u> <u>restauração das características originais de vegetação em área de preservação permanente - APP (restinga) no entorno dos quiosques,</u> <u>revitalização e preservação ambiental,</u> com <u>atuação do órgão ambiental competente CETESB (Estudo e Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA)</u> e de <u>profissional técnico habilitado (ART etc.).</u></p> <p><u>d) retirada dos entulhos e materiais</u> decorrentes da <u>demolição das estruturas de quiosque ou de parte dele (deck, estrutura fixa de mesas e cadeiras, ducha etc.)</u> sobre a <u>faixa de areia de praia, sob seus custos.</u></p> <p><u>e) restauração das características originais de vegetação e paisagismo da faixa de areia de praia, Zona Costeira e área de preservação permanente – APP (“restinga”),</u> observados os termos da <u>Resolução-CONAMA nº 303/2002 (Áreas de Preservação Permanente)</u> e da <u>Resolução-SMA nº 32/2014 (Projetos de Restauração Ecológica do Estado de São Paulo),</u> e <u>colocação de placas informativas e educativas</u> de incentivo à <u>limpeza e preservação do ambiente de praia limpo e sustentável,</u> sob seus custos, <u>em parceria com</u></p>



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

	<p>ocupantes dos quiosques, Associação de Quiosques de Caraguatatuba – AQC e órgão ambiental CETESB (Estudo e Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA) para execução dos atos de limpeza, plantio, revitalização e conservação da vegetação no entorno dos quiosques, mediante atuação de profissional técnico habilitado (ART etc.).</p> <p>f) execução em conjunto com os ocupantes dos quiosques e Associação de Quiosques de Caraguatatuba – AQC de Projeto de Intervenção Urbanística arquitetônico e paisagístico, com cronograma e prazo razoável, para padronização de layout dos quiosques e para que: (i) apresentem todos os quiosques as mesmas características de estrutura, medidas e fachada (pintura etc.) de acordo com as normas de urbanização, sanitárias e ambientais; (ii) atendam às normas gerais de acessibilidade aos Portadores de Necessidade Especiais - PNE; (iii) contem com a colocação de lixeiras de coleta seletiva no entorno dos quiosques; (iv) área própria para compartimento de gás dentro das normas de segurança; (v) obediência aos limites de ruído (dB) e horário de som ambiente, bem como (vi) aos recuos de calçadas de pedestres e ciclovias, devendo-se priorizar nos atos de execução a utilização de materiais recicláveis e de uso sustentável que agridam o quanto menos ao meio ambiente.</p> <p>g) fixação de placas de informação, em local visível aos turistas e frequentadores dos quiosques, em que constem as presentes medidas impostas por este Juízo Federal a título de obrigações de fazer e não-fazer, para fins de regularidade de funcionamento, patrimonial, sanitária e ambiental dos quiosques, inclusive com os telefones e e-mails dos canais de reclamações, sugestões e elogios dos seguintes órgãos públicos: MUNICÍPIO DE CARAGUATATUBA, CORPO DE BOMBEIROS, SECRETARIA DE PATRIMÔNIO DA UNIÃO – SPU E</p>
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

	<p><u>CETESB</u>, para fins de atendimento ao <u>dever de informação e de transparência ao consumidor (CDC, art. 6º, inciso III).</u></p> <p>h) <u>identificar as instalações de quiosques que estejam em desuso</u>, ou seja, <u>fechados à atividade comercial atual</u>, para fins de <u>desativação em definitivo, demolição e restauração da área às características originais</u>, ou eventual <u>readequação aos padrões urbanísticos arquitetônicos, paisagísticos e de layout</u>, para sua reativação comercial regular.</p> <p>i) <u>assinatura de termo de adesão com a União (Secretaria de Patrimônio da União – SPU)</u>, para gestão das praias marítimas urbanas, nos termos da <u>Lei nº 13.240/2015, art. 14, § 1º (Gestão de Imóveis da União)</u>, que, sem prejuízo das <u>cláusulas</u> previstas em lei (<u>art. 14, § 2º</u>), <u>deverá observar todos os termos e obrigações de fazer e de não-fazer da presente sentença</u>, em respeito à <u>coisa julgada</u> e à <u>indisponibilidade da prestação jurisdicional (CF, art. 5º, inciso XXXV e XXXVI)</u>.</p>
<p><u>UNIÃO</u> <u>(SECRETARIA DE</u> <u>PATRIMÔNIO DA</u> <u>UNIÃO - SPU)</u></p> <p><u>(PRAZO: 60 dias)</u></p>	<p>a) apresentar <u>relação atual de todos os atuais ocupantes dos quiosques da orla de Caraguatatuba que possuam RIP - Registro de Inscrição Patrimonial</u> (<i>vide</i> “<u>Recibos de Entrega de Requerimento</u>” na <u>SPU</u> de fls. 1035/1104 da ACP nº 0007417-57.2010.403.6103), com <u>informações</u> detalhadas sobre: (i) <u>situação atual e tempo do RIP</u>; (ii) <u>valor anual da taxa de ocupação</u>, de forma individualizada em relação a cada quiosque, e (iii) <u>débitos de taxa de ocupação</u>.</p> <p>b) <u>cadastrar todos os quiosques situados na orla</u> (<i>vide</i> “<u>Recibos de Entrega de Requerimento</u>” na <u>SPU</u> de fls. 1035/1104 da ACP nº 0007417-57.2010.403.6103), a partir das <u>exigências e adequações estruturais necessárias</u>, para fins</p>



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

	<p>de <u>emissão de RIP - Registro de Inscrição Patrimonial - RIP</u> e subsequente <u>cobrança de taxa de ocupação</u> dos quiosques que ocupem área de <u>terreno de marinha</u>.</p> <p>c) <u>assinatura de termo de adesão com o Município de Caraguatatuba</u>, para gestão das praias marítimas urbanas, nos termos da <u>Lei nº 13.240/2015, art. 14, § 1º (Gestão de Imóveis da União)</u>, que, sem prejuízo das <u>cláusulas</u> previstas em lei (<u>art. 14,§ 2º</u>), <u>deverá observar todos os termos e obrigações de fazer e de não-fazer da presente sentença</u>, em respeito à <u>coisa julgada</u> e à <u>indisponibilidade da prestação jurisdicional (CF, art. 5º, inciso XXXV e XXXVI)</u>.</p>
<u>CETESB</u> <u>(PRAZO: 60 dias)</u>	<p>a) realizar as <u>vistorias necessárias</u> para verificação da <u>regularidade ambiental da ocupação dos quiosques da orla de Caraguatatuba</u>, inclusive da efetividade da <u>rede de esgoto e tratamento de efluentes e resíduos</u>, a partir de informação individualizada sobre a atual <u>situação ambiental de cada quiosque (bar, restaurante etc.)</u> e suas características.</p> <p>b) <u>atuar em parceria com os ocupantes dos quiosques, Associação de Quiosques de Caraguatatuba - AQC e Prefeitura</u> na restauração das <u>características originais de vegetação e paisagismo</u> da faixa de areia de praia e <u>Zona Costeira</u>, bem como na execução dos <u>atos de limpeza, plantio, revitalização e conservação da vegetação</u> ao entorno dos quiosques, mediante <u>realização de Estudo e Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA</u> e atuação de profissional técnico habilitado (ART etc.).</p>
<u>CBPMESP 4º SG – CARAGUATATUBA</u> <u>(PRAZO: 60 dias)</u>	<p>a) <u>orientar, informar e instaurar os procedimentos</u> através do protocolo dos <u>documentos necessários pelos ocupantes dos quiosques (PT ou PTS)</u>, para <u>vistorias e as exigências necessárias</u> para a <u>emissão do AVCB - Auto de Vistoria do</u></p>



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

	Corpo de Bombeiros aos quiosques (bar, restaurante etc.) que atenderem aos requisitos normativos de segurança.
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

CONDENO os atuais ocupantes dos quiosques, individualmente identificados, a Associação dos Quiosques de Caraguatatuba - AQc e o Município da Estância Balneária de Caraguatatuba - SP, à obrigação de fazer de observarem que a permanência na ocupação regular dos quiosques e continuidade da atividade comercial familiar, independentemente de licitação, será condicionada aos seguintes requisitos judiciais:

- 1) Exercício de atividade comercial no quiosque onde esteja situado há pelo menos 5 (cinco) anos (a partir da data da sentença)**
- 2) Não possuir qualquer vínculo empregatício ou outra atividade comercial como empresário ou profissional autônomo (vide CNIS e PLENUS)**
- 3) Não exercer qualquer cargo ou função pública**

ADVERTÊNCIA: Na hipótese de **não se verificar quaisquer desses requisitos (itens 1, 2 e 3)**, a partir dos **documentos cadastrais** e da **identificação pessoal do atual ocupante**, o quiosque identificado deverá vir a ser **desocupado em sede de cumprimento de sentença**, para então **oportuna oferta em regime de concorrência pública**, observados os termos da **Lei nº 9.636/1998, art. 18 (bens da União)** e da **Lei nº 8.666/1995 (Lei de Licitações)**.

DECLARO a ilegalidade do Decreto Municipal nº 181, de 30/12/1992, do Decreto Municipal nº 18, de 04/03/1991 e do Decreto Municipal nº 100, de 28/12/1984, bem como de **eventuais outros atos Municipais que disponham "sobre permissão de uso de áreas na faixa de praia"**, com **efeitos para todos e a partir desta sentença (efeitos erga omnes e ex nunc)**, mantidos os atos que **declararam de relevante interesse turístico e social os quiosques** situados na **orla do Município da Estância Balneária de Caraguatatuba (Lei nº 1.803/2010)**, e que se referem a **estudo das questões relativas aos quiosques (Decreto nº 80, de 17/05/2005)**.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

REJEITO a pretensão da parte autora de demolição como um todo dos quiosques e de cessação total das atividades comerciais nos quiosques da orla de Caraguatatuba.

REJEITO a imposição de abertura de licitação futura para fins de concessão ou permissão da atividade comercial nos quiosques da orla da Estância Balneária de Caraguatatuba, como condição para manutenção de seus ocupantes no exercício de suas atividades comerciais – com exceção aos casos de não atendimento pelos atuais ocupantes dos quiosques aos requisitos de permanência retro especificados (itens 1, 2 e 3) -, em observância à Lei nº 9.636/1998, art. 18, §§ 1º e 6º (regularização e administração de bens imóveis de domínio da União), bem como aos princípios da livre iniciativa e livre concorrência da ordem econômica (CF, art. 170, caput e inciso IV).

ADVERTÊNCIA: o descumprimento pelas partes e órgãos públicos de quaisquer das obrigações de fazer e de não fazer impostas a partir da presente sentença, a serem comprovadas em sede de execução de sentença através de documentos no prazo específico estipulado, poderá ensejar a imposição de MULTA-DIÁRIA, execução específica (Lei nº 7.347/8, art. 10) e uso de força policial, conforme oportuna deliberação deste Juízo Federal, estando autorizada a realização de parcerias entre as partes e órgãos públicos (Ministério Público Federal, Município de Caraguatatuba, Corpo de Bombeiros, SPU, CETESB e Associação dos Quiosques de Caraguatatuba - AQC), para fins de se otimizar o tempo e os recursos através dos atos de demolição, restauração, adequação e recuperação ambiental.

Nos termos da fundamentação, incide no presente caso a responsabilidade civil objetiva e solidária objetiva por dano ambiental (art. 14, caput e § 1º, da Lei nº 6.938/1981) entre os réus ocupantes dos quiosques, Associação dos Quiosques de Caraguatatuba - AQC e Município de Caraguatatuba, para que, sob seus custos em conjunto, sejam realizados os atos necessários para a reparação integral e necessária demolição de construções de quiosques ou parte deles situados sobre a faixa de areia de praia, a restauração das características originais de vegetação e paisagismo, plantio e conservação do meio ambiente equilibrado e protegido no entorno dos quiosques (CF, art. 225, *caput*).



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

Ainda, os **termos e parâmetros desta sentença não prejudicam** o que restou deliberado nos autos **Ação Civil Pública nº 0004423-85.2012.4.03.6103 e 0003852-31.2010.4.03.6121**, que tramitaram perante este Juízo Federal, em que se homologou **Termo de Ajustamento de Conduta – TAC** de 29/05/2015, tendo por **objeto** a “demarcação de todos os terrenos e marinha nos quatro municípios do litoral norte até outubro de 2018” (*vide sentença – DJe de 02/07/2015*) e, ainda, **Convênio, Termo Aditivo e Plano de Trabalho** com **objetivo** de “implantação de projetos de cadastramento e regularização de ocupação de imóveis de domínio da União localizados no Município de Caraguatatuba” e **prazo final em 20/03/2018 (já expirado)** (fl. 919/937 da ACP nº 0007417-57.2010.403.6103), em razão de se tratarem de **objetos e matérias complementares**.

O **Termo de Ajustamento de Conduta – TAC** firmado entre **particulares**, o Município da Estância Balneária de Caraguatatuba e o Ministério Público Estadual perante a **Justiça Estadual (TAC da Praia de Massaguaçu, firmado em 27/12/2010 - Ação Civil Pública nº 373/2010 - 1ª Vara Cível de Caraguatatuba – vide fl. 565/577 da ACP nº 0002255-47.2011.403.6103)**, que, apesar de ter por “objetivo disciplinar o uso e ocupação de bens imóveis de domínio da União” (fl. 568), **não contou com participação ou consentimento expresso da União (SPU)**, deverá **observar os termos e obrigações de fazer e de não fazer impostas na presente sentença**, visto tratar da **ocupação de faixa de areia de praias marítimas e terrenos de marinha, bens públicos da União (CF, art. 20, incisos IV e VII)**, estando **revogadas a partir desta sentença eventuais disposições de referido TAC em sentido contrário**, em razão da **competência da Justiça Federal** de processar e julgar ações em que a **União figure como parte ou interessada (CF, art. 109, inciso I)**, como ocorre no presente caso.

Conforme dispõem a **Lei nº 7.347/1985 (LACP), arts. 16 e 21** e **Lei nº 8.078/1995 (CDC), arts. 93, inciso II e art. 103, inciso I** e **Lei nº 7.417/65 (LAP), art. 18**, em razão de tratar da **defesa dos direitos e interesses difusos**, a presente sentença fará **coisa julgada com eficácia erga omnes (para todos)**, nos **limites territoriais da jurisdição** desta 35ª Subseção Judiciária (Caraguatatuba, São Sebastião, Ubatuba e Ilhabela).

Em razão do disposto no **art. 18 da Lei nº 7.347/1985**, e **não se vislumbrando a ocorrência de má-fé, sem condenação em honorários de advogado, custas e despesas processuais**.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
1ª VARA FEDERAL DE CARAGUATATUBA-SP

Oportunamente, determino à Secretaria **o traslado de cópias da presente sentença para os autos de Ação Civil Pública nº 0004338-50.2009.403.6135 e Apensos (Quiosques do Município de Ubatuba-SP); PJe nº 5000448-58.2018.4.03.6135 ("Quiosque Bistrô Gaudi" do Município de Ilhabela), e Ações Civis Públicas nº 0004423-85.2012.4.03.6103 e nº 0003852-31.2010.4.03.6121 (terrenos de marinha), bem como outros que se refiram a quiosques em trâmite perante este Juízo Federal, para informação e instrução dos respectivos feitos.**

Comunique-se ao Eminent Relator do Mandado de Segurança - PJe nº 5012525-11.2017.4.03.000 (IBAMA) (fl. 961) e de eventuais recursos interpostos no curso processual das ações, com as homenagens deste Juízo Federal.

Para devido conhecimento, deverão ser intimados da presente sentença: as partes, órgãos públicos (SPU, CETESB e IBAMA), órgãos de segurança pública (Polícia Militar, Corpo de Bombeiros de Caraguatatuba, Polícia Militar Ambiental, Polícia Civil e Polícia Federal), Marinha do Brasil e Oficial do Registro de Imóveis de Caraguatatuba.

Promova a Secretaria os atos necessários para **reunião física** dos feitos (**ações civis públicas nº 0007417-57.2010.403.6103 e nº 0002255-47.2011.403.6103 e a ação popular nº 0004036-07.2011.4.03.6103**), que devem tramitar em conjunto, bem como as **anotações** e os **reparos necessários** nos respectivos autos.

Registre-se.

Publique-se.

Intimem-se.

Caraguatatuba, 19 de setembro de 2018.

GUSTAVO CATUNDA MENDES

JUIZ FEDERAL