



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
DEPARTAMENTO DE DIREITO PROCESSUAL
FACULDADE DE DIREITO**

GEORGE LUIZ SAMPAIO TEIXEIRA

**ASPECTOS JURÍDICOS DA OCUPAÇÃO DE
ÁREAS DE PRAIA NO LITORAL DO ESTADO DO CEARÁ**

FORTALEZA

2008

GEORGE LUIZ SAMPAIO TEIXEIRA

**ASPECTOS JURÍDICOS DA OCUPAÇÃO DE
ÁREAS DE PRAIA NO LITORAL DO ESTADO DO CEARÁ**

Monografia submetida à Coordenação de Atividades Complementares e Monografia Científica da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^a. Sarah Carneiro Araújo

FORTALEZA

2008

GEORGE LUIZ SAMPAIO TEIXEIRA

**ASPECTOS JURÍDICOS DA OCUPAÇÃO DE
ÁREAS DE PRAIA NO LITORAL DO ESTADO DO CEARÁ**

Monografia submetida à Coordenação de Atividades Complementares e Monografia Científica da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em 05 de dezembro de 2008.

BANCA EXAMINADORA

Professora Sarah Carneiro Araújo (Orientadora)

Prof^a. Ms. Sheila Cavalcante Pitombeira

Bel. Rodrigo Parente Paiva Bentemuller

Ao meu avô, pelo respeito à vida em suas mais variadas formas de manifestação, pelos olhos soltos no ar e pelos pés que conservo descalços.

Aos meus pais, pelo apoio incondicional e encorajamento diante dos desafios da vida.

Ao meu amor, pela paciência, dedicação e pelos sonhos que plantamos juntos.

*“Pois o vento, o Sol, a Lua,
A chuva e a terra também,
Tudo é coisa minha e sua,
Seu dotô conhece bem.
Pra se sabê disso tudo
Ninguém precisa de estudo.
Eu sem escrevê, nem lê,
Conheço desta verdade,
Seu dotô, tenha a bondade,
De uvi o que vou dizê (...)”*

Patativa do Assaré

RESUMO

A Zona Costeira do Ceará é a região mais densamente ocupada do Estado e onde se concentram as maiores pressões ambientais. Dentre os ambientes agredidos, encontram-se as praias, bens de uso comum do povo ameaçados pelo crescimento urbano desordenado e pela privatização desses espaços não edificáveis, através da construção de empreendimentos de natureza particular, tais como: hotéis, *resorts*, barracas de praia, clubes, casas de veraneio e restaurantes, que comprometem o equilíbrio ecológico e a dinâmica costeira local. O presente trabalho monográfico aborda os aspectos jurídicos envolvidos na ocupação das áreas de praia do litoral cearense, em especial as implicações resultantes da definição legal de praia, passando por uma análise comparativa entre o tratamento dado a esses espaços ambientais nas diferentes legislações dos Municípios da Zona Costeira do Estado. Procura-se, também, esclarecer questões práticas que dizem respeito à responsabilização dos agentes envolvidos na privatização das faixas de praia, assim como às dificuldades encontradas na determinação do limite superior desses bens de uso comum do povo em áreas densamente urbanizadas.

Palavras-chave: Praias. Zona Costeira. Dano Ambiental. Responsabilidade Ambiental. Ceará.

ABSTRACT

The Coastal Zone of Ceará, in the northeast of Brazil, is the most densely occupied region of the State and with the highest concentration of environmental pressures. Among the harmed environments are the beaches, properties of common use for the people, threatened by the unordered urban growth and the privatization of those spaces *non-aedificandi*, through the building of ventures of private nature, such as: hotels, resorts, beach kiosks, clubs, beach houses and restaurants, which compromise the local ecological balance and the coastal dynamics. The present academic work approaches the legal aspects involved in the occupation of the coastal areas of Ceará, especially the resulting implications of the legal definition of beach, going through a comparative analysis between the treatment given to these environmental spaces in the different laws of the Ceará coastal councils. It aims, as well, to clarify some practical questions concerning to the accountability of the actors involved in the privatization of the beaches, and moreover to the difficulties found in the determination of the upper limits of these properties of common use of the people in densely urbanized areas.

Key-words: Beaches. Coastal Zone. Environmental Damage. Environmental Responsibility. Ceará

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 ÁREAS DE PRAIA - CONCEITOS TÉCNICOS E DEFINIÇÃO LEGAL	12
1.1. Conceitos Técnicos	12
1.2. Definição legal e determinação das áreas de praia	13
2 DIFERENCIAÇÃO ENTRE ÁREA DE PRAIA E TERRENO DE MARINHA ..	16
2.1. Diplomas Legais	16
2.2. A delimitação das áreas de praia e dos terrenos de marinha	17
2.3. Dominialidade e competência para a delimitação das áreas de praia e terrenos de marinha	17
2.4. Objeto Tutelado	22
3 O CARÁTER <i>NON AEDIFICANDI</i> DAS ÁREAS DE PRAIA	23
4 LEGISLAÇÃO AMBIENTAL COMPARADA	26
4.1. As áreas de praia na Legislação Ambiental do Estado do Ceará	29
5 DANOS AMBIENTAIS DECORRENTES DA OCUPAÇÃO DAS ÁREAS DE PRAIA NO CEARÁ	39
5.1. Danos ambientais decorrentes da construção do Porto do Mucuripe	41
5.2. Ocupações na Praia do Futuro	43
6 RESPONSABILIDADE AMBIENTAL POR DANOS DECORRENTES DA OCUPAÇÃO DAS ÁREAS DE PRAIA NO CEARÁ	45
6.1. Responsabilidade penal por danos causados ao meio ambiente decorrentes da ocupação de áreas de praia no Ceará	46
6.2. Responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente decorrentes da ocupação de áreas de praia no Ceará	49
6.2.1. Ocupações em área de praia no Município de Caucaia, Região Metropolitana de Fortaleza-Ce	53

6.3. Responsabilidade administrativa por danos causados ao meio ambiente decorrentes da ocupação de áreas de praia no Ceará	54
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	59
8 REFERÊNCIAS	60

INTRODUÇÃO

A definição legal de Zona Costeira, trazida no Art. 2º, Parágrafo único, da Lei Federal nº. 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, a caracteriza como o “espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre”.

A Zona Costeira brasileira corresponde a uma faixa de transição onde interagem, dinamicamente, três grandes sistemas: oceânico, atmosférico e continental. Possui quase 7.400 km de extensão e largura variável de 70 a 480 km. A parte emersa ocupa uma área de 440.000 km², correspondente a pouco mais de 5% do território nacional, abrangendo 512 dos 4.493 Municípios brasileiros, onde se concentram perto de 39 milhões de habitantes (mais de ¼ da população do Brasil), com uma densidade demográfica de 87 hab./km², índice cinco vezes superior ao nacional (Carvalho & Rizzo, 1994)

Foi justamente no litoral que se estabeleceram os primeiros núcleos de colonização, de modo que aí também se iniciaram os conflitos das atividades antrópicas com o meio ambiente (Milaré, 2007).

No Ceará, segundo informações extraídas do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) da Zona Costeira do Estado, elaborado em 2005 pelo Instituto de Ciências do Mar (LABOMAR), da Universidade Federal do Ceará, e publicado em 2006 pela Superintendência Estadual do Meio Ambiente (SEMACE), a população da Zona Costeira soma 3.981.315 habitantes, o que corresponde a 53,58% da população total do Estado.

Durante o período compreendido entre os anos de 1991 e 2000, a taxa de incremento da população da Zona Costeira do Ceará (22,6%) ficou bem acima daquela representada pelo Estado (16,71%), revelando uma tendência no crescimento populacional e intensificação do fluxo migratório para as áreas litorâneas.

A concentração populacional e o crescimento urbano desordenado na Zona Costeira do Estado têm acarretado vários problemas de ordem socioambiental, especialmente quando se consideram a fragilidade e a dinâmica dos ecossistemas associados àquele ambiente.

A população litorânea disputa um mesmo espaço geográfico para as mais diversas atividades, tais como: habitação, comércio, indústrias, transporte, agricultura, pesca, aqüicultura, lazer e turismo. A limitação dos recursos naturais, associada ao crescimento populacional na Zona Costeira do Ceará, tem sido causa de inúmeros conflitos de uso e ocupação nessa área, resultando no rompimento do equilíbrio ecológico, com conseqüências sempre danosas ao meio ambiente (Vasconcelos, 2005).

Dentre os ambientes mais impactados na Zona Costeira do Ceará, destacam-se as praias, espaços que têm sido constantemente agredidos através de ocupações irregulares por parte de empreendimentos de natureza particular, tais como hotéis, *resorts*, barracas de praia, clubes, restaurantes e casas de veraneio.

As ocupações em áreas de praia resultam na privatização desses bens de uso comum do povo e comprometem a dinâmica costeira e o equilíbrio ecológico nesses ambientes, resultando na aceleração de processos erosivos que culminam no recuo da linha de costa (Meireles, 2006). As intervenções em praia são facilitadas pela omissão do Poder Público e pela falta de mobilização e esclarecimentos da coletividade, enquanto co-responsável pela defesa e preservação do meio ambiente, nos moldes do Art. 225, *caput*, da Constituição Federal.

O presente trabalho de monografia é resultado de pesquisas sobre as ocupações irregulares nas áreas de praia do litoral cearense, com enfoque nos aspectos jurídicos que envolvem a determinação do limite superior desses espaços, bem como na responsabilização dos agentes degradadores envolvidos nos danos ambientais praticados contra aqueles bens de uso comum do povo.

1. ÁREAS DE PRAIA - CONCEITOS TÉCNICOS E DEFINIÇÃO LEGAL

Neste capítulo, abordaremos a questão da diversidade de conceitos técnicos sobre as áreas de praia e a necessidade da utilização de parâmetros mais objetivos para sua caracterização e delimitação. Como proposta para a uniformização dos entendimentos sobre o assunto, é sugerida a utilização do conceito legal de praia trazido pela Lei de Gerenciamento Costeiro.

Outrossim, mencionaremos as características inerentes a essa unidade geoambiental, ao tempo em que serão relatadas as dificuldades práticas encontradas na demarcação das faixas de praia, em especial quando são levantadas áreas densamente urbanizadas.

1.1. Conceitos técnicos

Segundo informações extraídas do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) da Zona Costeira do Estado do Ceará, elaborado em 2005 pelo Instituto de Ciências do Mar (LABOMAR), da Universidade Federal do Ceará, e publicado em 2006 pela Superintendência Estadual do Meio Ambiente (SEMACE), as praias constituem uma faixa contínua coberta pelas águas do mar, interrompidas apenas pelos estuários dos rios que deságuam no oceano. São também conhecidas como estirâncio ou zona intermarés, situadas entre o nível médio de maré baixa e maré alta, estando limitadas superiormente pelas bermas ou falésias, aparecimento de vegetação pioneira nas planícies de deflação/cordões litorâneos, e, de forma localizada, por dunas.

A zona de praia é também chamada de zona entremarés porque, sendo delimitada pelos níveis de maré alta e maré baixa, em geral, não apresenta vegetação fanerógama, exceto o capim-agulha (*Halodule wrightii* Asc.) (Brito, 2006). Conforme essa última definição, o início de vegetação natural nem sempre interrompe a extensão da faixa de praia.

O Vocabulário Básico de Meio Ambiente, produzido pela Fundação Estadual de Engenharia do Rio de Janeiro, por seu turno, define praia como a zona

à beira-mar, ou ao longo de vasta extensão de água, constituída por sedimentos não consolidados, areias movediças ou diversos materiais trazidos pelas vagas (Monteiro, 1990).

A partir do exposto, se percebe que as definições técnicas de praia, embora guardem, entre si, certo grau de homologia, apresentam variações conforme seus autores, mormente no que tange à determinação dos limites superiores dessas áreas.

Posto que a bibliografia técnica não é unânime no que diz respeito à conceituação do termo praia, faz-se necessária a utilização de critérios mais objetivos que permitam maior segurança na delimitação da referida unidade geoambiental.

1.2. Definição Legal e determinação das áreas de praia

A Lei de Gerenciamento Costeiro de 1988 abordou a complexa questão da definição de praia, até então relegada, e que dificultava a delimitação desse bem de uso comum do povo. Onde houver dificuldade de demarcar-se a praia, far-se-á perícia para tal, seguindo-se os parâmetros indicados pela mencionada lei (Machado, 2007).

As praias são legalmente definidas através da redação do Art. 10, §3º, da Lei Federal nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro.

Lei Federal nº 7.661/88:

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

Dessa forma, além da faixa intertidal ou entremarés, acrescentam-se, às praias, os materiais detríticos, até um limite superior, coincidente com o início de vegetação natural ou, em sua ausência, onde comece um novo ecossistema.

No caso do Ceará, as praias atuais representam, em sua maioria, um depósito originado pela ação das ondas, marés, correntes e disponibilidade de sedimentos na zona litorânea, e são formadas por areias quartzosas de idade quaternária (Maia, 1998).

A principal fonte dos sedimentos presentes no litoral cearense é a erosão natural das falésias e das praias que se situam no segmento leste do litoral do Estado (Claudino-Sales, 2005). O aporte fornecido pelos rios, comumente expressivo em outras regiões litorâneas, é reduzido no litoral do Ceará, em razão do caráter intermitente dos cursos d'água locais e da elevada energia das ondas. Dessa forma, o setor leste cearense concentra erosão, sendo fonte de sedimentos, e os setores oeste e central atuam como áreas receptoras de sedimentos (Maia, 1998).

Ainda conforme a definição legal retro, o limite superior da faixa de praia poderá ser determinado pelo início de vegetação natural. Assim, para a delimitação da superfície praial, faz-se mister a caracterização botânica da área e o reconhecimento das espécies consideradas nativas. A flora exótica deverá ser desconsiderada, posto que não interrompe a extensão daquele bem de uso comum do povo. Esses aspectos práticos são importantes para constatação ou não de intervenções realizadas na área de praia.

A vegetação natural que determina o limite superior das áreas de praia no litoral cearense é constituída, em sua maioria, por espécies pioneiras psamófilas de porte herbáceo, que recobrem dunas de formação mais recente e alguns trechos das planícies de deflação, acompanhando a linha de costa. Dentre as espécies vegetais mais comumente encontradas no pós-praia, se destacam: capim-de-corda (*Sporobolus virginicus*), capim-da-praia (*Cyperus maritimus*), pinheirinho-da-praia (*Remirea maritima*), beldroega-da-praia (*Sesuvium Portulacastrum*), bredo-da-praia (*Blutaparon portulacoides*), salsa-da-praia (*Ipomoea pés-caprae*), sete-sangrias (*Heliotropium polyphyllum*) e bedroeiro (*Portulaca halimoides*).

Essas espécies estão adaptadas, fisiologicamente, às condições adversas de alta salinidade e permeabilidade, intensa ação eólica, elevada temperatura e solos ácidos, contribuindo, sobremaneira, para a estabilização do relevo e nos processos pedogenéticos que vão possibilitar o surgimento de espécies arbustivas em uma fase posterior da sucessão vegetal.

Infelizmente, a maior parte dessa vegetação é desprezada, sumariamente eliminada pela especulação imobiliária, ou maltratada por atividades turísticas, por ser considerada, muitas vezes, erva daninha (Brito, 2006).

Uma vez ausente qualquer vegetação natural, o limite superior da área de praia será definido pelo início de outro ecossistema. No contexto do litoral cearense, esse limite, comumente, coincide com o aparecimento de dunas móveis ou fixas, falésias, eolianitos e manguezais.

A praia, dentro dos ecossistemas litorâneos, é considerada como um dos ambientes mais instáveis e com intensa dinâmica (Vicente da Silva, 1993, p. 40). Dessa forma, posto que seus limites estão constantemente sujeitos aos agentes modeladores de relevo e às intempéries ambientais, a área de praia é variável no tempo. Do exposto, resulta a possibilidade de que um ambiente, anteriormente não considerado como praiado, esteja, hoje, integralmente inserido em área de praia, e vice-versa.

Conclui-se, portanto, que a delimitação desse bem de uso comum do povo, por não estar vinculada a uma data específica, e sim a fatores ambientais, deve ser feita a partir de dados atualizados. Desse fato, resulta que a demarcação da faixa de praia se torna uma tarefa extremamente árdua, em especial, quando são levantadas áreas densamente urbanizadas, onde os vestígios ambientais de início de vegetação natural e de começo de um novo ecossistema restam descaracterizados pela presença das mais variadas edificações, tais como: restaurantes, hotéis, *resorts*, barracas de praia, residências, logradouros públicos etc.

Nesses casos, sugere-se, para a delimitação de faixa de praia em regiões extremamente antropizadas, a utilização de imagens de satélites georreferenciadas, obtidas com o menor lapso temporal antes das intervenções praticadas, bem como depoimentos de testemunhas e análise sistêmica da situação, a partir do contexto em que se insere a área.

2. DIFERENCIAÇÃO ENTRE ÁREA DE PRAIA E TERRENO DE MARINHA

Os termos área de praia e terreno de marinha são, muitas vezes, inadvertidamente, tomados por sinônimos. Todavia, como será demonstrado adiante, não obstante a possibilidade de coincidência de alguns trechos de superfícies dos dois institutos, as diferenças entre ambos são tantas e das mais variadas ordens, que não justificam a confusão.

2.1. Diplomas legais

A primeira distinção entre áreas de praia e terrenos de marinha diz respeito aos diplomas legais que os definem. Aquelas, conforme anteriormente exposto, são conceituadas através do Art. 10, §3º, da Lei Federal nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. Os terrenos de marinha têm definição legal trazida pelo Art. 2º, alíneas “a” e “b”, do Decreto-Lei nº 9.760, de 05 de setembro de 1946, que dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências.

“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 dêste 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.”

2.2. A delimitação das áreas de praia e dos terrenos de marinha

A partir da definição contida no tópico anterior, se torna clara uma segunda diferença entre áreas de praia e terrenos de marinha. Enquanto aquela é variável em função da dinâmica costeira, e está sujeita às mutações decorrentes do recuo ou avanço da linha de costa, bem como ao aparecimento ou desaparecimento de vegetação natural; os terrenos de marinha são vinculados a um marco cronológico, e sua delimitação independe do intemperismo natural. Para sua demarcação, basta que, na área de interesse, tenha sido delimitada a linha de preamar-médio (LPM) do ano de 1831, e que, a partir dessa linha, sejam estendidos 33 (trinta e três) metros continente adentro. A superfície compreendida entre a LPM e esses 33 metros é o que se chama de terreno de marinha.

Importante ressaltar que só é possível a delimitação de terrenos de marinha em locais onde se faça sentir a influência das marés, caracterizada, nos moldes do Parágrafo Único do Art. 2º, do Decreto-Lei nº 9.760/46, pela oscilação periódica de pelo menos 5 (cinco) centímetros do nível das águas.

Em síntese, as praias possuem dimensões variáveis, a depender da largura da faixa de material detrítico existente, desde o nível de baixa-mar até seu limite superior; enquanto isso, os 33 (trinta e três) metros tomados a partir da linha da preamar-média de 1831, que definem os terrenos da marinha, podem ultrapassar a faixa de praia, bem como a faixa praial pode ultrapassá-los, podendo, até mesmo, haver terreno de marinha em locais em que não haja praia.

2.3. Dominialidade e competência para a delimitação das áreas de praia e terrenos de marinha

Outra distinção entre faixa de praia e terreno de marinha diz respeito à dominialidade dessas áreas. O Art. 1º, a, do Decreto-Lei acima, inclui os terrenos de marinha e seus acréscimos como bens da União. Mesmo tratamento foi adotado no Art. 20, VII, da Constituição Federal de 1988.

Por serem bem públicos afetos à União Federal, a demarcação dos terrenos de marinha, da posição das linhas de preamar médio do ano de 1831 e da

média das enchentes ordinárias, são competências do Serviço do Patrimônio da União (SPU), através de suas Gerências Regionais (GRPU), nos termos do Art. 9º, do Decreto-Lei nº 9.760/46.

A mesma determinação foi repetida na redação do art. 1º, da Lei Federal nº. 9.636, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União.

Lei Federal nº. 9636/98:

“Art. 1º - É o Poder Executivo autorizado a agilizar ações, por intermédio da Secretaria do Patrimônio da União - SPU, do Ministério da Fazenda, no sentido de identificar, demarcar, cadastrar, registrar, fiscalizar, regularizar as ocupações e promover a utilização ordenada dos bens imóveis de domínio da União, podendo, para tanto, firmar convênios com os Estados e Municípios em cujos territórios se localizem e, observados os procedimentos licitatórios previstos em lei, celebrar contratos com a iniciativa privada.”

Por serem bens de titularidade da União, os terrenos de marinha estão sujeitos ao regime de aforamento.

As praias, conforme redação do Art. 10, *caput*, da Lei Federal nº 7.661/88, são consideradas bens de uso comum do povo, portanto, bens de natureza difusa.

Lei Federal nº 7.661/88:

“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.”

Os bens de uso comum do povo não se confundem com os denominados bens públicos, tampouco com os bens particulares. Estes últimos são os pertencentes às pessoas naturais ou jurídicas de direito privado, ao passo que aqueles são os que têm, por titular de seus domínios, pessoa jurídica de direito público interno, podendo ser federal, estadual ou municipal, tudo isso conforme

redação do Art. 98 da Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui Código Civil Brasileiro (Diniz, 1998)

Até o advento da Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências, havia clara prevalência da dicotomia público/privado, de maneira tal que, os bens hoje designados difusos, em função da indeterminabilidade de seus titulares e da indivisibilidade de seu objeto, eram tratados sob o rótulo de bens públicos (Figueiredo, 2008).

Essa visão era consagrada no art. 66 do Código Civil de 1916, ao estabelecer:

“Art. 66. Os bens públicos são:

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

II - os de uso especial, tais como os edifícios ou terrenos aplicados a serviço ou estabelecimento federal, estadual ou municipal;

III - os dominicais, isto é, os que constituem o patrimônio da União, dos Estados, ou dos Municípios, como objeto de direito pessoal, ou real de cada uma dessas entidades.”

Como se verá adiante, não só o dispositivo acima, como também a Art. 99, I, do Código Civil de 2002, que lhe transcreve a redação, não guardam compatibilidade com o conceito descrito no Art. 225 da Constituição Federal.

Atualmente, concebe-se, efetivamente, em nosso ordenamento jurídico positivado, uma terceira categoria de bens, que são os difusos, dentre os quais, os bens de uso comum do povo, como as praias, cuja titularidade difere daquela própria de bem público. Prova disso é que o legislador Constitucional, no Art. 225 da Magna Carta demonstrou sua existência, ao aludir a bem ambiental de natureza difusa, de uso comum do povo, cuja defesa incumbe tanto ao poder público quanto à coletividade.

“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.”

Corroboram esse mesmo raciocínio, no sentido da diferenciação entre bens públicos e bens de uso comum do povo, os Arts. 5º, LXXIII e 129, III, ambos alusivos à Constituição Federal de 1988 (Fiorillo, 2006).

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

.....
LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;”

“Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

.....
III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;”

Percebe-se, através da leitura desses dispositivos legais, a intenção clara do legislador constitucional em fazer a distinção entre o patrimônio público e o meio ambiente. Aquele, afeto aos entes públicos federados, este, bem de uso comum do povo, cuja natureza difusa e transindividual, repousa sua titularidade no próprio povo.

Conforme demonstrado, a Constituição federal de 1988 contempla a existência de três distintas categorias de bens: os públicos, os privados e os difusos. Não obstante a classificação dos bens ambientais como bens de natureza difusa, o Art. 20, IV, da Magna Carta, inclui as praias marítimas como bens da União. A correta interpretação desse artigo deverá ser no sentido de que aquele ente federado atua como simples administrador desses bens que pertencem à coletividade, devendo geri-lo com a participação da sociedade (Fiorillo, 2006).

Outra prova da dissociação entre bens públicos e bens difusos é que, eventuais condenações ao ressarcimento de danos causados àquelas duas classes de bens terão destinos diferentes. No primeiro caso, o objeto da arrecadação será destinado ao Estado, enquanto que no segundo, destinar-se-á, em princípio, ao

Fundo de Defesa de Interesses Difusos, criado pela Lei Federal nº 9.008, de 21 de março de 1995, ou mesmo a Fundos Estaduais.

Dessa forma, uma vez classificadas como bens de uso comum do povo, inalienáveis e inapropriáveis, e não como bens públicos de domínio da União, as praias, diferentemente dos terrenos de marinha, não estão sujeitas ao regime de aforamento, nos termos do Art. 12, §3º, da Lei Federal nº. 9636/98:

“Art. 12 - Observadas as condições previstas no § 1º do art. 23 e resguardadas as situações previstas no inciso I do art. 5º do Decreto-Lei nº 2.398, de 1987, os imóveis dominiais da União, situados em zonas sujeitas ao regime enfiteutico, poderão ser aforados, mediante leilão ou concorrência pública, respeitado, como preço mínimo, o valor de mercado do respectivo domínio útil, estabelecido em avaliação de precisão, realizada, especificamente para esse fim, pela SPU ou, sempre que necessário, pela Caixa Econômica Federal, com validade de seis meses a contar da data de sua publicação.

.....
§ 3º - Não serão objeto de aforamento os imóveis que, por sua natureza e em razão de norma especial, são ou venham a ser considerados indisponíveis e inalienáveis.”

A mesma Lei Federal acima, em seu Art. 9º, veda a inscrição de ocupações que estejam concorrendo ou tenham concorrido para comprometer a integridade das áreas de uso comum do povo.

“Art. 9º - É vedada a inscrição de ocupações que:

.....
II - estejam concorrendo ou tenham concorrido para comprometer a integridade das áreas de uso comum do povo, de segurança nacional, de preservação ambiental, das necessárias à proteção dos ecossistemas naturais, das reservas indígenas, das ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos, das vias federais de comunicação, das reservadas para construção de hidrelétricas, ou congêneres, ressalvados os casos especiais autorizados na forma da lei.”

Enquanto que a demarcação dos terrenos de marinha é competência do Serviço do Patrimônio da União (SPU), a delimitação das áreas de praia é

competência dos órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, nos termos do Art. 4º, §2º, da Lei Federal nº 7.661/88:

“Art. 4º. O PNGC será elaborado e, quando necessário, atualizado por um Grupo de Coordenação, dirigido pela Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar - SECIRM, cuja composição e forma de atuação serão definidas em decreto do Poder Executivo.

.....
§ 2º O Plano será aplicado com a participação da União, dos Estados, dos Territórios e dos Municípios, através de órgãos e entidades integradas ao Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA.”

2.4. Objeto tutelado

Por fim, área de praia e terreno de marinha diferem quanto ao objeto tutelado em cada instituto.

É explícita a preocupação ambiental existente na Lei Federal nº 7.661/88, ao dispor, em seu Art. 5º, que o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) será elaborado e executado observando normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, estabelecidos pelo CONAMA, que contemplem, entre outros, os seguintes aspectos: urbanização; ocupação e uso do solo, do subsolo e das águas; parcelamento e remembramento do solo; sistema viário e de transporte; sistema de produção, transmissão e distribuição de energia; habitação e saneamento básico; turismo, recreação e lazer; patrimônio natural, histórico, étnico, cultural e paisagístico. Outrossim, o PNGC deverá prever o zoneamento de usos e atividades na Zona Costeira e dar prioridade à conservação e proteção das praias, entre outros bens.

Dessa forma, as restrições associadas à ocupação das áreas de praia justificam-se face à importância ambiental desses espaços considerados bens de uso comum do povo. Os terrenos de marinha, por sua vez, são considerados fronteiras naturais do País, nos termos do Art. 20, §2º, da Constituição Federal de 1988. Nesse caso, o bem protegido é a segurança nacional.

3. O CARÁTER *NON AEDIFICANDI* DAS ÁREAS DE PRAIA

A segunda parte da redação do art. 10, *caput*, da Lei Federal nº 7.661/88, assegura, sempre, o livre e franco acesso às praias 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. Também não será permitida a urbanização ou qualquer forma de utilização do solo na Zona Costeira que impeça ou dificulte o acesso assegurado no dispositivo acima (Sirvinskas, 2005).

Lei Federal nº 7.661/88:

“Art.10

§ 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.”

A questão da possibilidade de ocupação da área de praia por empreendimentos de natureza privada, tais como bares, restaurantes, barracas de praia, clubes, hotéis e *resorts* pode gerar polêmica, mormente quando essas edificações permitem, em alguns trechos, ou entre elas, o acesso à praia e ao mar.

O Decreto Federal nº 5.300, de 07 de dezembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, em seu Art. 21, reproduz a redação contida no Art. 10, da Lei de Gerenciamento Costeiro e estabelece critérios para ocupação da Zona Costeira, cabendo ao Poder Público Municipal assegurar, no âmbito do planejamento urbano o livre e franco acesso às praias e ao mar:

“Art. 21. 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 da segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica.

§ 1º O Poder Público Municipal, em conjunto com o órgão ambiental, assegurará no âmbito do planejamento urbano, o acesso às praias e ao mar, ressalvadas as áreas de segurança nacional ou áreas protegidas por legislação específica, considerando os seguintes critérios:

I - nas áreas a serem loteadas, o projeto do loteamento identificará os locais de acesso à praia, conforme competências dispostas nos instrumentos normativos estaduais ou municipais;

II - nas áreas já ocupadas por loteamentos à beira mar, sem acesso à praia, o Poder Público Municipal, em conjunto com o órgão ambiental, definirá as áreas de servidão de passagem, responsabilizando-se por sua implantação, no prazo máximo de dois anos, contados a partir da publicação deste Decreto; e

III - nos imóveis rurais, condomínios e quaisquer outros empreendimentos à beira mar, o proprietário será notificado pelo Poder Público Municipal, para prover os acessos à praia, com prazo determinado, segundo condições estabelecidas em conjunto com o órgão ambiental.”

A interpretação equivocada desse dispositivo poderia conduzir ao raciocínio sofismático de que, ao Poder Público Municipal, seria permitido autorizar loteamentos e edificações em áreas de praia, bastando, para tanto, que esses empreendimentos, através de passagens de servidão, assegurassem o acesso à praia e ao mar, por parte dos usuários desses bens ambientais.

Porém, como já visto, na qualidade de bens de uso comum do povo, as praias são inalienáveis e inapropriáveis, são *communes omnium*, essenciais ao equilíbrio ecológico e à higidez do meio ambiente e dos recursos naturais costeiros. É bem geral, difuso, indissociável da qualidade de seus constitutivos e, por conseguinte, indivisível, impenhorável e indisponível (Milaré, 2007).

Ora, a redação do Art. 10, *caput*, da Lei Federal nº 7.661/88, é muito clara ao assegurar, sempre, o livre e franco acesso às praias e ao mar, em todas as direções e sentidos, e não somente no sentido imposto pelo empreendedor, através de passagens de servidão. Dessa forma, os usuários das praias, enquanto legítimos titulares não individualizados daquele bem de uso comum do povo, deverão ter acesso irrestrito às praias, ressalvados os trechos considerados de interesse de segurança nacional, ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica.

Dessa forma, o uso da praia é livre a todas as pessoas, ficando proibida a demarcação, a restrição e a privatização daquele bem de uso comum do povo, por

parte de barracas de praia, hotéis, clubes, restaurantes, ou quaisquer outras finalidades exclusivas de entidades particulares (Sirvinskas, 2005).

Entender de forma contrária seria o mesmo que atentar contra direitos constitucionalmente garantidos, tais como a liberdade de ir e vir e a utilização de bens de uso comum do povo. Seria submeter direitos fundamentais de todos aos de poucos, em compreensão ampliada e distorcida do direito de propriedade, em exacerbação que voltaria aos tempos remotos do absoluto *ius utendi, fruendi et abutendi*, incompatível com a moderna concepção da função social da propriedade.

De nada adiantaria que se enfatizasse o caráter de bem de uso comum do povo das praias, se não houvesse possibilidade de fruição ou uso desse bem pelo impedimento provocado por edificações de natureza privada.

Assim, a correta interpretação do Art. 21 do Decreto Federal nº 5.300/04 deverá concluir pela não possibilidade de edificação em áreas de praia. O que se faculta ao Poder Público Municipal é a possibilidade de autorizar loteamentos em terrenos próximos ou limítrofes com as praias, e não na praia em si, desde que sejam previstas passagens de servidão que permitam o livre e franco acesso àqueles bens de uso comum do povo (Machado, 2006).

O Art. 109, da Lei de Uso e Ocupação do Solo do Município de Fortaleza, Lei nº 7.987, de 23 de dezembro de 1996, consolidada em julho de 1998, é explícito quanto ao caráter *non aedificandi* das áreas de praia:

“Art. 109 -

Parágrafo único. Todos os trechos da Área da Faixa de Praia são áreas "non aedificandi" e destinam-se ao lazer e à prática de atividades esportivas. (Com redação dada pelo Parágrafo único do Art. 1º da Lei nº 7812, de 30 de outubro de 1995.)

Dessa forma, ocupações que comprometam o livre e franco acesso às praias devem ser coibidas pelo Poder Público.

4. LEGISLAÇÃO AMBIENTAL COMPARADA

Neste capítulo, será feita uma abordagem sobre o tratamento dado às praias nas diferentes legislações municipais do Ceará, utilizando-se, para tanto, a Constituição Estadual do Ceará, de 1989, a Lei Estadual do Ceará n.º 13.796, de 30 de junho de 2006, que institui a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro, e o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, e as Leis de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, Leis Ambientais e Leis de Organização Territorial de alguns dos Municípios da Zona Costeira do Estado do Ceará.

A Constituição Federal Brasileira de 1988 atribui ao Poder Público Municipal a execução da política de desenvolvimento urbano e a promoção, no que couber, do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (Art. 30, VII). A referida política tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, tendo, por instrumento básico, o Plano Diretor, que deverá ser aprovado pela Câmara Municipal.

De acordo com o Art. 182, §2º, da Constituição Federal, e Art. 39, do Estatuto das Cidades, Lei Federal nº 10.257, de 1º de julho de 2001, que regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo, devendo ser obrigatório para cidades que atendam aos seguintes requisitos, contidos no Art. 41 do Estatuto das Cidades:

“Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.”

As legislações que serão aqui abordadas são partes integrantes dos Planos Diretores dos Municípios estudados. Vale ressaltar que, embora a Zona Costeira do Estado do Ceará tenha sido distribuída, segundo critérios político-administrativos, geoambientais, turísticos e sócio-econômicos, em 3 (três) macrorregiões turísticas (Fortaleza / Metropolitana, Litoral Oeste / Ibiapaba, Litoral Leste / Apodi), nem todos os Municípios localizados no litoral possuem concluídos os seus planos diretores.

Os Municípios alvo desse estudo são: Aracati, Beberibe, Cascavel, Aquiraz, Fortaleza, Caucaia, São Gonçalo do Amarante, Paracuru, Paraipaba, Trairi, Itapipoca, Itarema, Jijoca de Jericoacoara e Camocim.

Icapuí e Fortim não possuem Planos Diretores, enquanto que Barroquinha, Cruz e Amontada estão em fase de conclusão de seus planos, e, por isso, não foram incluídos neste trabalho.

Outrossim, é forçoso ressaltar que, não obstante a autonomia conferida aos Municípios para legislar sobre Uso e Ocupação do solo em seus territórios, as normas gerais estabelecidas pela União e pelos Estados deverão ser observadas por aqueles entes federados (Milaré, 2007). Trata-se da competência suplementar dos Municípios, prevista no Art. 30, II, da Constituição Federal, consistente na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar a sua execução às peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas, e desde que presente o requisito primordial de competência desse ente federado: o interesse local.

Dessa forma, os Municípios poderão suprir as omissões e lacunas das legislações Federal e Estadual, inclusive nas matérias previstas no Art. 24 da Constituição, embora não as possa contraditar (Moraes, 2007).

Levando esse raciocínio para a esfera ambiental, as normas sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição, elaboradas concorrentemente pela União, Estados e Distrito Federal, nos moldes do Art. 24 da Constituição, poderão ser suplementadas pelos Municípios, prevalecendo, sempre, as disposições de natureza mais restritiva, o que, na esfera do direito ambiental, equivale a normas mais protetivas (Fiorillo, 2006).

A supletividade legislativa dos Municípios em matéria ambiental está positivada no Art. 6º, §2º, da Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências (Silva, 2007):

“Art 6º -

§ 1º Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaboram normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.

§ 2º Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.”

O conceito de mais restritivo, por sua vez, foi incorporado ao texto da Lei de Gerenciamento Costeiro, conforme §2º, do art. 5º, da Lei Federal nº. 7.661/88 (Antunes, 2008):

“Art. 5º. O PNGC será elaborado e executado observando normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, estabelecidos pelo CONAMA, que contemplem, entre outros, os seguintes aspectos: urbanização; ocupação e uso do solo, do subsolo e das águas; parcelamento e remembramento do solo; sistema viário e de transporte; sistema de produção, transmissão e distribuição de energia; habitação e saneamento básico; turismo, recreação e lazer; patrimônio natural, histórico, étnico, cultural e paisagístico.

§ 1º Os Estados e Municípios poderão instituir, através de lei, os respectivos Planos Estaduais ou Municipais de Gerenciamento Costeiro, observadas as normas e diretrizes do Plano Nacional e o disposto nesta lei, e designar os órgãos competentes para a execução desses Planos.

§ 2º Normas e diretrizes sobre o uso do solo, do subsolo e das águas, bem como limitações à utilização de imóveis, poderão ser estabelecidas nos Planos de Gerenciamento Costeiro, Nacional, Estadual e Municipal, prevalecendo sempre as disposições de natureza mais restritiva.”

Dessa forma, sob pena de incorrerem em flagrante ilegalidade, as Legislações Municipais, ao tratarem da destinação das áreas de praia, deverão obediência às normas Federais e Estaduais, podendo, dentro de suas esferas legislativas, adotar critérios mais restritivos, ou protetivos, ao meio ambiente.

4.1. As áreas de praia na Legislação Ambiental do Estado do Ceará

É de bom alvitre que iniciemos nossa abordagem analisando o que diz a Constituição do Estado do Ceará de 1989 sobre as praias:

“Art. 23. As praias são bens públicos de uso comum, inalienáveis e destinadas perenemente à utilidade geral dos seus habitantes, cabendo ao Estado e a seus Municípios costeiros compartilharem das responsabilidades de promover a sua defesa e impedir, na forma da lei estadual, toda obra humana que as possam desnaturar, prejudicando as suas finalidades essenciais, na expressão de seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural, incluindo, nas áreas de praias:

I - recursos naturais, renováveis ou não-renováveis;

II - recifes, parcéis e bancos de algas;

III - restingas e dunas;

IV - florestas litorâneas, manguezais e pradarias submersas;

V - sítios ecológicos de relevância cultural e demais unidades de preservação permanente;

VI - promontórios, costões e grutas marinhas;

VII - sistemas fluviais, estuários e lagunas, baías e enseadas;

VIII - monumentos que integram o patrimônio natural, histórico, paleontológico, espeleológico, étnico, cultural e paisagístico.

Parágrafo único. Entende-se por praia a área coberta e descoberta periodicamente pelas águas marítimas, fluviais e lacustres, acrescidas da faixa de material detrítico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural ou outro ecossistema, ficando garantida uma faixa livre, com largura mínima de trinta e três metros, entre a linha da maré máxima local e o primeiro logradouro público ou imóvel particular decorrente de loteamento aprovado pelo Poder Executivo Municipal e registrado no Registro de Imóveis do respectivo Município, nos termos da lei.”

Perceba-se que o legislador constituinte estadual também atribui às praias o caráter de bem de uso comum do povo, devendo, o poder público, rechaçar, de pronto, toda e qualquer obra humana que possa desnaturar essas áreas, prejudicando as suas finalidades essenciais. O Art. 23, *in fine*, acaba por incluir, nas áreas de praia, todo o rol de unidades geomorfológicas, ecossistemas, e unidades geoambientais constantes nos 8 (oito) incisos daquele dispositivo.

Como já mencionado, nos termos da Lei de Gerenciamento Costeiro, Lei Federal nº. 7.661/88, as praias compreendem a zona entremarés, acrescida da faixa de material detrítico que lhe é subsequente, e se estendem até onde o ponto onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde comece um outro ecossistema.

Ao incluir outros ecossistemas e unidades geomorfológicas nas áreas de praia, a Constituição Estadual do Ceará estaria sendo mais protetiva ao meio ambiente, mormente quando se leva em conta o caráter *non aedificandi* daquele bem de uso comum do povo.

Todavia, a inserção generalizada, em áreas de praia, dos ambientes descritos nos incisos do Art. 23 da Constituição, revela, antes, uma atecnia legislativa. Restingas, dunas, florestas litorâneas, manguezais e pradarias submersas são ecossistemas e unidades geomorfológicas bem individualizadas e distintas das faixas de praia preconizadas nas bibliografias técnicas e na própria Lei Federal nº. 7.661/88.

Quanto ao Parágrafo Único do Art. 23, em análise, é importante esclarecer que, mesmo ficando garantida uma faixa livre, com largura mínima de trinta e três metros, entre a linha da maré máxima local e o primeiro logradouro público ou imóvel particular decorrente de loteamento aprovado pelo Poder Executivo Municipal e registrado no Registro de Imóveis do respectivo Município, nos termos da lei, a faixa de praia se estende até o início de novo ecossistema ou o aparecimento de vegetação natural.

Em outros termos, se, após a distância acima garantida, ainda houver material detrítico, sem que se perceba interrupção por vegetação natural ou outro ecossistema, toda a faixa de terra existente além dos trinta e três metros assegurados deverá ser respeitada, e considerada como área de praia.

A Lei Estadual do Ceará n.º 13.796, de 30 de junho de 2006, que institui a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro, e o Plano Estadual de

Gerenciamento Costeiro, limita-se a reproduzir, em seu Art. 2º, II, a definição de praia trazida pela Lei Federal nº. 7.661/88.

O Art. 109, *caput*, da Lei de Uso e Ocupação do Solo do Município de Fortaleza, Lei nº 7.987/96, permite a artificialização do limite superior da faixa de praia, ao tentar coincidir aquele com o primeiro logradouro público.

Ora, como extensamente demonstrado, a supletividade legislativa dos Municípios deve ser acorde com o que preceituam as legislações Federais e Estaduais. Uma vez dentro sua esfera legislativa, o Município poderá adotar critérios mais restritivos, ou protetivos, ao meio ambiente. Dessa forma, o primeiro logradouro público só poderá ser considerado como limite superior de área de praia quando o mesmo estiver localizado após os limites naturais desse bem de uso comum do povo, quais sejam: o início de vegetação natural ou de um outro ecossistema.

“Art. 109 - A Área da Faixa de Praia, parte da orla marítima do Município de Fortaleza, constitui-se da área coberta e descoberta periodicamente pelas águas marítimas, acrescidas da faixa de material detrítico, tais como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural ou outro ecossistema, ou até o primeiro logradouro público e de acordo com o disposto nesta Lei. (Com redação dada pelo Art. 1º da Lei nº 7812, de 30 de outubro de 1995.)

Parágrafo único. Todos os trechos da Área da Faixa de Praia são áreas "non aedificandi" e destinam-se ao lazer e à prática de atividades esportivas. (Com redação dada pelo Parágrafo único do Art. 1º da Lei nº 7812, de 30 de outubro de 1995.)”

O Parágrafo Único do citado artigo inova em relação à Lei Federal nº 7.661/88, ao atribuir vocação às áreas de praia. As atividades de lazer e de prática de esportes previstas devem, todavia, respeitar o caráter não edificável das praias.

A leitura das legislações que constituem os Planos Diretores dos Municípios do interior do Ceará revela uma clara apatia normativa, mormente no que tange ao tratamento das idiossincrasias relativas às áreas de praia em cada território.

Dessa forma, as Leis de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo dos Municípios de Acaraú (Art. 115), Cascavel (Art. 140) e São Gonçalo do Amarante (Art. 112) se limitam a fazer referência à necessidade de obediência às legislações Federais e Estaduais bem como à aplicação da norma municipal, desde que mais restritiva. Eis a redação de ambos os Artigos:

“A execução das disposições desta Lei será feita sem prejuízo da observância de outras Leis nas esferas federal e estadual, desde que mais restritivas.”

O mesmo laconismo é reproduzido, “*ipsis litteris*”, inclusive em artigos de mesma numeração, nas Leis de Uso e Ocupação do Solo de Trairi, Paracuru e Paraipaba:

“Art. 98 - Em caso de conflito de normas e diretrizes de âmbito federal, estadual e municipal a respeito da política ambiental e dos recursos naturais, prevalecerão sempre às disposições de natureza mais restritivas.”

No mesmo diapasão estão o Código Ambiental, a Lei de Parcelamento e a Lei de Organização Territorial de Jijoca de Jericoacoara, ao aludirem à necessidade de conformidade do zoneamento e do uso do solo naquele Município ao Plano de Gerenciamento Costeiro e à Lei do Gerenciamento Costeiro.

Código ambiental:

“Art. 112 - Em caso de conflitos de normas e diretrizes de âmbito federal, estadual e municipal a respeito da política ambiental e dos recursos naturais, prevalecerão sempre as disposições de natureza mais restritiva.”

Lei de Parcelamento:

“Art. 5º - O zoneamento e o uso do solo em Jijoca de Jericoacoara será adaptado ao Plano de Gerenciamento Costeiro e a Lei de Gerenciamento Costeiro.”

Lei de Organização Territorial:

“Art. 6º - O zoneamento, bem como o uso e ocupação do Município de Jijoca de Jericoacoara serão adaptados ao Plano de Gerenciamento Costeiro e a Lei do Gerenciamento Costeiro, para garantia de sua sustentabilidade e conservação dos recursos costeiros.”

As leis de Uso e Ocupação do Solo de Aquiraz (Art. 20), Aracati (Art. 44) e Itapipoca (Art. 36) também se limitam a mencionar que o ordenamento urbano das praias municipais deverá observar a conservação e proteção dos recursos naturais conforme as Leis Federais nº 7.661/88 - Plano de Gerenciamento Costeiro, nº 4.771/65 - Código Florestal e Lei Estadual nº 10.148/77- Preservação e Controle dos Recursos Hídricos.

Descurando da polêmica que paira sobre a existência de restingas no litoral cearense, posto não ser esse o escopo deste trabalho, as leis de parcelamento do solo dos três Municípios mencionados no parágrafo acima são unânimes, inclusive quanto à numeração do artigo, na prescrição feita aos condomínios fechados no sentido de permitirem acesso público às praias:

“Art. 51. Os condomínios poderão ser fechados a critério do empreendedor, obedecidas as seguintes disposições:

I - os condomínios fechados não poderão impedir sob qualquer forma, o acesso público às praias, margens de rios, lagoas, vias e demais áreas integrantes do patrimônio público, ou interromper a livre circulação ao longo das restingas do litoral.”

O Município de Beberibe, através de sua Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, em seção destinada às Zonas de Equipamentos Aglutinadores (ZEA), revela preocupação quanto ao ordenamento do espaço litorâneo, no sentido de inibir o adensamento urbano linear ao longo da faixa de praia:

“Art. 35 - Essas zonas, no Município de Beberibe, destinam-se, prioritariamente, à implantação de grandes projetos de caráter agregador de outras atividades satélites, permitindo a configuração futura de conjuntos edificados associados ao turismo (esporte, hotelaria e parques temáticos) e a complexos portuários, industriais, dependendo da vocação mais específica de cada área.

Parágrafo único - Esses projetos aglutinantes conformarão a essencialidade da macroestratégia de organização territorial definida para a Área 01, conforme Anexo III que integra esta Lei, caracterizando-se como elementos polarizadores do desenvolvimento sustentável da área, harmonizando-se com o contexto da natureza existente e inibindo, por indesejável sob os aspectos ambientais, um adensamento urbano linear ao longo da faixa de praia.”

Visando à preservação da área de praia, a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LUOS) do Município de Caucaia estabelece, na Seção I (Das Praias), art. 152, *Caput* e §1º:

“Art. 152 - A zona praiana de Caucaia caracteriza-se como zona de urbanização restrita devido a sua fragilidade ecológica, ao interesse público e a garantia de lazer da população, devendo ser observadas as seguintes diretrizes:

§1º. Não é permitida a construção de edificações, moradias, hotéis, ou qualquer tipo de edificação de caráter permanente na faixa de praia, todas só poderão ocupar a margem sul da via litorânea, existente ou projetada, e se de acordo com as normas federais e estaduais de proteção ambiental;”

Dessa forma, a lei municipal retro deixa claro o caráter “*non aedificandi*” da faixa praial. De acordo com o Mapa de Hierarquia Viária, anexo do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Caucaia, a via Coletora Litorânea Projetada inicia-se na Praia de Pacheco e segue até a Praia de Cumbuco. Ainda conforme a referida carta, o projeto dessa via prevê um trajeto ao norte de todas as demais vias públicas existentes e deve ser reformulado em consequência das transgressões do mar.

Além disso, a mesma LUOS, art. 152, §2º, ressalta:

“Art. 152

§2º. Nas praias será permitida a implantação de barracas provisórias, desde que devidamente autorizadas pela Prefeitura e pelo SPU - Serviço de Patrimônio da União e seguindo os seguintes condicionantes:

- I - as barracas obedecerão um afastamento de no mínimo 100 m (cem metros) entre elas;**
- II - o material utilizado será rústico, palha, madeira e sem agredir a paisagem;**
- III - a barraca terá no máximo um pavimento, com tamanho máximo de área coberta de 60 m² (sessenta metros quadrados) e a altura da cumeeira de no máximo 6 m (seis metros);”**

Conforme exaustivamente debatido, o Município não pode, ao invocar a competência legislativa suplementar que lhe é atribuída por força do Art. 30, II da

Constituição Federal, afrontar as legislações Federais e Estaduais que tratam da mesma matéria.

Levando-se em conta a natureza *non aedificandi* das praias, questiona-se a provisoriedade de barracas com tais dimensões (área coberta de sessenta metros quadrados e altura da cumeeira de seis metros). Outrossim, importante lembrar que as únicas exceções à ocupação das áreas de praia são os trechos considerados de interesse de segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica. Portanto, empreendimentos de natureza privada que dificultem ou impeçam o acesso às praias, enquanto bem de uso comum do povo, não são contemplados pelas excepcionalidades acima.

Situação interessante é a encontrada na Lei Ambiental de Caucaia. Além das Áreas de Preservação Permanente (APP) definidas no Art. 2º, da Lei Federal 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal, e no Art. 3º da Resolução CONAMA nº. 303, de 20 de março de 2002, que dispõe sobre parâmetros e limites de APP, o poder público pode declarar outras áreas como sendo de preservação permanente, nos moldes do Art. 3º do Código Florestal.

As APP são bens de interesse nacional e espaços territoriais especialmente protegidos, cobertos ou não por vegetação, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. São caracterizadas, como regra geral, pela intocabilidade e vedação de uso econômico direto, devendo o direito de propriedade ser exercido com as limitações que a legislação estabelece, ficando o proprietário ou posseiro obrigados a respeitar as normas e regulamentos administrativos.

Com base no dispositivo legal acima, a Lei Ambiental Municipal de Caucaia, em seu Art. 137, inclui as praias no rol das Áreas de Preservação Permanente:

“Art. 137. São definidas como áreas de preservação permanente, para Proteção Integral e de uso indireto, as florestas e demais formas de vegetação natural, situadas:

.....

X - as praias, lagoas, serras, rios e suas nascentes, as barras do rio Ceará, do Cauipe e Barra Nova.”

A mesma Legislação Ambiental Municipal de Caucaia, ao versar sobre a destinação das APP, dentre as quais se encontram as praias, não contempla o exercício das atividades comerciais exercidas pelas barracas de praia nessas áreas, proibindo quaisquer edificações e urbanizações, bem como aterros, assoreamentos e movimentação de terra em APP.

“Art. 138. As áreas de preservação permanente são destinadas a:

- I - pesquisas e educação ambiental;**
- II - proteção ao meio ambiente;**
- III - preservação da diversidade e integridade da fauna e flora e dos processos ecológicos;**
- IV - contemplação e lazer ecológico;**

Parágrafo Único – Ficam proibidas quaisquer outras atividades nas áreas de preservação permanente, e em especial:

.....
e) urbanização ou edificações;

i) aterros, movimentação de terras e assoreamentos;

m) parcelamento;”

A Lei Ambiental de Caucaia, em seu Art. 21, também enfatiza que não será permitida a urbanização e a edificação pública ou privada que impeça ou dificulte o livre acesso do povo às praias, aos recursos hídricos e ao mar, além de proibir o descarte de substâncias pastosas, resíduos sólidos, poeira, esgotos, efluentes contaminados e outros materiais nos corpos d'água naturais ou artificiais e nas praias (Art. 45).

O Município de Itarema, através da Lei nº 373, de 01 de abril de 2008, que institui seu Plano Diretor Participativo, pouco se atém à questão do disciplinamento do uso das faixas de praia, limitando-se às questões referentes ao estacionamento (Art. 47, VII) e trânsito de veículos automotores (79, XI e 92, X) naquelas áreas.

Finalmente, a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de Camocim veda, em seu Art. 58, quaisquer impedimentos ao acesso público às praias.

“Art. 58 - Nas Áreas de Interesse ao Turismo I e II não é permitido o impedimento a qualquer título do acesso público às faixas de praia.

Parágrafo único - São exceções ao disposto no caput deste artigo, as áreas destinadas à segurança de navegação; a ancoradouros e a guarda de barcos; as instalações destinadas a edificações portuárias e as destinadas a atividades científicas de pesquisa ligadas à flora e fauna marítimas.”

Ora, conforme já visto, é proibida toda e qualquer intervenção nas áreas de praia, que venha a dificultar ou impedir o livre e franco acesso a elas e ao mar. Dessa forma, não é somente nas Áreas de Interesse ao Turismo I e II que se deve dar essa restrição.

As referidas Áreas de Interesse ao Turismo - Níveis I e II, são, conforme Art. 52 da mesma Lei Municipal, as áreas lindeiras à margem esquerda do Rio Coreau e ao Oceano Atlântico, e que, por seus aspectos paisagísticos, têm grande potencial turístico.

O Parágrafo Único da LUOS de Camocim também merece comentário. Não pode, o Poder Municipal, estender o rol das situações excepcionais, previstas no Art. 10, da Lei Federal nº. 7.661/88, para as quais são facultadas intervenções nas áreas de praia. A Lei do Gerenciamento Costeiro é muito clara quanto às duas únicas ressalvas ao caráter não edificável das áreas de praia, quais sejam: os trechos considerados de interesse de segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica. Fora dessas situações não há possibilidade de ocupação de áreas de praia.

A Instrução Normativa da Área de Proteção Ambiental (APA) do Maceió, integrante do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Camocim, menciona em seu Art. 28:

“Art. 28 - Nas faixas de praia de domínio da União podem ser instalados equipamentos comerciais de lazer, segundo critérios de espaçamento definidos pela Prefeitura Municipal.

Parágrafo único - O espaçamento deve garantir a manutenção da paisagem natural, o livre fluxo dos usuários e o acesso à praia.”

Primeiramente, deve-se mencionar a inadequação da inclusão das faixas de praia dentre os bens pela União. A praia é bem de uso comum do povo e, como

tal, não possui titularidade atribuída a entes individualizados, sejam eles públicos ou privados. Possui natureza transindividual, difusa, cabendo à União, nos termos do Art. 20, IV, tão somente, a administração daquele bem.

A segunda crítica ao dispositivo diz respeito ao espaçamento exigido entre os equipamentos comerciais e de lazer, de tal sorte que sejam garantidos a manutenção da paisagem natural, o livre fluxo dos usuários e o acesso à praia.

Não se trata aqui da existência de espaçamento entre as edificações. A Lei Federal nº. 7.661/88 estabelece que o livre e franco acesso às praias e ao mar deve se dar em qualquer direção e sentido, ou seja, são os usuários daquele bem de uso comum do povo que devem ditar, enquanto destinatários e beneficiários das praias, o caminho que querem trilhar.

Não são, em absoluto, os equipamentos comerciais e de lazer que devem direcionar a coletividade no que se refere aos acessos às praias e ao mar. Esses empreendimentos sequer podem se instalar naqueles bens de uso comum do povo.

Por fim, o Art. 29 da Instrução Normativa em análise prescreve que as atividades a serem desenvolvidas nas faixas de praia deverão ocorrer sem riscos de poluição sonora, do ar, da água, do solo e do subsolo.

A despeito da maior ou menor preocupação tida pelos Municípios em normatizar o uso das praias em seus territórios, na prática, o que tem sido observado são os inúmeros danos ambientais decorrentes da ocupação generalizada dessas áreas de uso comum do povo ao longo de todo o litoral cearense.

5. DANOS AMBIENTAIS DECORRENTES DA OCUPAÇÃO DAS ÁREAS DE PRAIA NO CEARÁ

Dano, *lato sensu*, é toda lesão a um bem jurídico ou a interesse juridicamente protegido (Sirvinskas, 2005). É o prejuízo causado a alguém por um terceiro que se vê obrigado ao ressarcimento. Decorre daí que o dano implica alteração de uma situação jurídica, material ou moral, cuja titularidade não possa ser atribuída àquele que, voluntária ou involuntariamente, tenha dado origem à mencionada alteração. É, portanto, a variação, moral ou material, negativa que deverá ser, na medida do possível, mensurada, de forma que se possa efetivar o ressarcimento. Com efeito, sem a existência do dano, também não subsiste a responsabilidade em repará-lo (Antunes, 2008).

A legislação brasileira não definiu expressamente o conceito de dano ambiental, os riscos de uma previsão normativa poderiam levar a um enrijecimento conceitual incompatível com a dinâmica da evolução tecnológica e de seu potencial lesivo existente na sociedade contemporânea, através da produção de novas situações de risco, bem como a própria complexidade inerente aos danos ambientais.

Não obstante a inexistência de definição conceitual expressa acerca de dano ambiental, o legislador brasileiro forneceu seus parâmetros a partir das definições de degradação ambiental e de poluição, trazidas, respectivamente nos incisos II e III, do Art. 3º da Lei Federal nº. 6.938/81 (Carvalho, 2008).

Assim, o dano ambiental pode ser entendido como qualquer lesão a um bem ambiental, resultante de atividade praticada por pessoa física ou jurídica, pública, ou privada (Fiorillo, 2006). É toda agressão contra o meio ambiente causada por atividade econômica, potencialmente poluidora, ou por ato comissivo ou omissivo praticado por qualquer pessoa (Sirvinskas, 2005), consistindo nos prejuízos patrimoniais ou extrapatrimoniais ocasionados a interesses que tenham por objeto o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

Para o caso específico das ocupações indevidas em faixa de praia, a simples violação dos preceitos legais que consideram tais superfícies como áreas não edificáveis é um indicativo de dano potencial, já que a elaboração dessas

normas, em tese, resulta de análises técnicas que atestam as agressões ambientais decorrentes da utilização indevida daqueles espaços.

Os danos concretos resultantes da utilização das áreas de praia dizem respeito às alterações provocadas na dinâmica costeira, resultando na aceleração dos processos erosivos que culminam no recuo da linha de costa.

Estudos realizados pelo Professor Jeovah Meireles (2006), Doutor do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Ceará, comprovam que:

“Quando o homem interfere nesses processos, modificando a trajetória, a energia envolvida e o volume de areia em transporte, inicia-se uma nova dinâmica, normalmente regida pelo predomínio de fenômenos erosivos. É o que ocorre quando grandes volumes de areia, que antes eram transportados pela planície costeira na forma de dunas, são desviados ou fixados pela expansão urbana, loteamentos mal planejados e a construção de hotéis, e, assim, impedidos de alcançarem a faixa de praia.”

Dessa forma, a implantação de equipamentos que inviabilizam esse fluxo de sedimentos, tais como barracas de praia, restaurantes, hotéis e residências, acarreta rápidas mudanças no padrão morfodinâmico, alterando a quantidade de areia que define perfis de praia. Com a continuidade do transporte de sedimentos pela ação das ondas e sem uma reposição a partir dos setores de recarga, acelera-se o processo erosivo.

O litoral cearense é pródigo no fornecimento de exemplos negativos quanto ao uso e ocupação na planície costeira. Nessas áreas, o crescimento urbano desordenado cria impedimentos para que os sedimentos arenosos, provenientes, principalmente, dos campos de dunas, alcancem os estuários e os canais de maré (zonas de *bypass*) e, a partir da hidrodinâmica estuarina, retornem para a zona de estirâncio, contribuindo para a manutenção de um perfil de praia.

A título de exemplo dos danos ambientais provocados pela ocupação mal planejada do litoral, incluindo áreas de praia, abordaremos o caso da construção do Porto do Mucuripe, construído entre 1938 e 1952, em Fortaleza, Ceará, cujos efeitos deletérios são, ainda hoje, percebidos, bem como o caso das ocupações das áreas de praia na Praia do Futuro.

Antes, porém, forçoso destacar que os portos são considerados áreas de interesse de segurança nacional e que, portanto, estão incluídos dentre as ressalvas do Art. 10, *caput*, da Lei Federal nº 7.661/88, feitas sobre o caráter “*non aedificandi*” das áreas de praia.

5.1. Danos ambientais decorrentes da construção do Porto do Mucuripe

Em decorrência de estudos técnicos realizados no ano de 1929, sobre as condições oceanográficas e sedimentológicas locais, a ponta do Mucuripe revelou-se o local mais propício à instalação de um porto em Fortaleza (Morais, 1972).

Em 20 de dezembro de 1933, o governo federal outorgou ao Estado do Ceará a permissão para tal. Finalmente, em meados de 1938, foi iniciada a construção do novo porto, aproveitando a geomorfologia do promontório rochoso da enseada do Mucuripe, que se apresentava como melhor local para sua instalação, de acordo com o Decreto de número 504, de 7 de julho de 1938.

Dessa forma, dava-se início à construção de um trecho de cais em torno de 426 metros, obra executada pela Companhia Nacional de Construções Civas e Hidráulicas - CIVILHIDRO (Morais, 1972).

As obras de construção se estenderam por quase duas décadas até o ano de 1952. Entretanto as operações portuárias só tiveram realmente seu início em 1953 (Morais, 1972).

A construção do Porto do Mucuripe é um reflexo do processo de industrialização pelo qual passava o Estado do Ceará a partir de meados dos anos 1930, e demonstra, claramente, que as preocupações ambientais não fizeram parte dos diversos projetos associados, tanto os de instalação quanto os de ampliação e reformulação do traçado inicial do equipamento (Fechine, 2007).

Em Fortaleza, os ventos alísios determinam um trem de ondas de direção predominante de sul e de sudeste que, associadas à inclinação do litoral, provocam uma deriva litorânea com transporte de sedimentos de leste para oeste.

O dique de proteção do porto alterou essa dinâmica costeira, uma vez que passou a se constituir em obstáculo ao transporte dos sedimentos carreados pela corrente de deriva litorânea. Esses sedimentos passaram a se acumular na

bacia portuária, assoreando o canal do porto e formando um banco arenoso em sua parte interna, conhecido hoje como Praia Mansa.

A retenção de sedimentos na bacia portuária é a responsável pelo surgimento dos processos erosivos constatados nas praias situadas a oeste do Porto do Mucuripe que se iniciaram a partir dos anos 1950 na Praia de Iracema (Vasconcelos, 2005).

A fim de que fosse diminuído o assoreamento no interior da bacia portuária, foi construído, em 1966, um espigão perpendicular à praia do Titãzinho que passou a reter os sedimentos à montante do porto. Essa intervenção, apesar de mitigar os problemas relacionados à constante redução do calado do Mucuripe, agravou, sobremaneira, a situação das praias situadas a oeste daquele porto. O volume de sedimentos acumulados a leste do espigão do Titãzinho é da ordem de 800.000m^3 (oitocentos mil metros cúbicos) por ano, sendo estimada uma retenção da ordem de $26.400.000\text{m}^3$ (vinte e seis milhões e quatrocentos mil metros cúbicos) desde a sua construção (Pitombeira, 1995).

A praia do Titãzinho passou de condição de estável à progressiva, aumentando em uma superfície de 493.000m^2 (quatrocentos e noventa e três mil metros quadrados) em 37 anos. Essa progradação aumenta a superfície de deflação na zona intermaré, aumentando o poder do transporte de sedimentos pelo vento em direção ao continente, invadindo logradouros públicos, residências e estabelecimentos comerciais situados naquelas áreas, provocando danos materiais e problemas à saúde da população local.

Do outro lado, várias obras foram construídas para tentar minimizar a erosão provocada a oeste do porto, a primeira delas foi a construção do espigão da Praia de Iracema, em 1969. Após essa obra, foram construídos mais 11 espigões e enrocamentos na faixa praial, com extensão superior a 1.800m (mil e oitocentos metros), que se estendem desde a Praia de Iracema até a barra do Ceará (Vasconcelos, 2005).

O objetivo de construção dessas obras foi de proteger o litoral do processo erosivo, mas elas têm como principal impacto negativo o fato de transferir o problema da erosão para as praias à jusante do sistema, consumindo, atualmente, os sedimentos das praias de Dois Coqueiros, Iparana, Pacheco e Icaraí, todas localizadas no Município de Caucaia, região metropolitana de Fortaleza (Botelho, 2004).

No tópico seguinte, retomaremos a questão das praias do Município de Caucaia, ao discutirmos sobre a responsabilização dos agentes envolvidos na privatização daqueles bens uso comum do povo, frente aos processos erosivos que têm provocado o recuo da linha de costa no Estado do Ceará.

5.2. Ocupações na Praia do Futuro

Ainda no Município de Fortaleza, mais midiático talvez seja o caso das barracas da praia do Futuro, que, nos últimos 40 anos, têm provocado várias discussões quanto aos aspectos ambientais, sociais, econômicos e paisagísticos resultantes da ocupação das faixas de praia naquela área.

A incorporação dos terrenos de praias, dunas e mangues da praia do futuro passaram a ocorrer quando a Prefeitura Municipal de Fortaleza autorizou, em 1954, o processo de parcelamento da área e o loteamento daquela praia, conhecida, então, como praia Antônio Diogo (Costa, 1988).

É a partir da década de 60 que a área começa a ser tecida do ponto de vista urbano e ocupada lentamente pela população fortalezense. Em função das políticas habitacionais vigentes, a implantação do Conjunto Habitacional da Cidade 2000, no ano de 1972, demandou o prolongamento, em 1976, da Avenida Santos Dumont em direção à praia do Futuro (Avenida Zezé Diogo), permitindo uma ampliação urbana no que diz respeito à apropriação, ao uso e ocupação e à geração de novos fluxos na antiga área do Sítio Cocó (Costa, 1988).

A praia do Futuro passa a receber investimentos municipais no que tange à implantação de uma infra-estrutura voltada aos usos do lazer, ao entretenimento e ao turismo, tais como a construção de calçadões e pólos de lazer e o alargamento da Avenida Zezé Diogo. Essas obras funcionaram como pólos de atração para a população e demarcam o início do boom turístico que caracteriza a história recente da cidade. As políticas públicas adotadas entre 1980 e 1990 referendaram ações privadas, como a construção de hotéis, pousadas, restaurantes, barracas e estações aquáticas, bem como os loteamentos, procurando construir uma cidade litorânea capaz de responder à demanda crescente por espaços de lazer e turismo (Dantas, 2002).

Atualmente existem 153 barracas localizadas na Praia do Futuro. Essa faixa de praia vem passando por um processo de engorda, com acumulação de

areia pela ação dos ventos sobre as barracas, posto que as mesmas funcionam como obstáculos à passagem de sedimentos para o continente, impedindo a alimentação das dunas à sua retaguarda (Fechine, 2007).

A erosão das praias deve ser fator preocupante para os gestores municipais e estaduais, à medida que esses ambientes constituem o maior patrimônio turístico do Estado, respondendo por mais de 80% do fluxo de pessoas no Ceará. A receita do turismo representa 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do Estado (SETUR, 2003).

Infelizmente, as obras executadas pela administração pública foram sempre pontuais, na tentativa de resolver cada problema isoladamente, sem levar em conta a intrincada rede de interações entre os elementos costeiros. Algumas dessas intervenções, realizadas para mitigar os problemas erosivos, além de não os terem resolvido, tiveram impactos mais graves que os problemas que vieram solucionar (Vasconcelos, 2005).

6. RESPONSABILIDADE AMBIENTAL POR DANOS DECORRENTES DA OCUPAÇÃO DAS ÁREAS DE PRAIA NO CEARÁ

O Artigo 225, §3º, da Constituição Federal previu a tríplice responsabilização a ser aplicada aos causadores de danos ambientais, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas (Antunes, 2008).

“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.

.....
§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.”

Em um primeiro ponto de análise, temos que os ilícitos administrativo, civil e penal, encontram-se absortos num mesmo conceito: a antijuridicidade. O dispositivo Constitucional acima consagrou a regra da cumulatividade das sanções, até mesmo porque as sanções penais administrativas e civis, além de protegerem objetos distintos, estão sujeitas a regimes jurídicos diversos. Dessa forma, não há que se falar em “*bis in idem*” (Fiorillo, 2006). Essa regra da cumulatividade decorre do princípio insculpido no Art. 935 do atual Código Civil, que estabelece a independência da responsabilidade civil em relação à criminal (Milaré, 2007):

“Art. 935. A responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal.”

Assim, uma vez constatada a existência de ocupação irregular em área de praia, o Poder Público deverá se manifestar no sentido de responsabilizar os agentes infratores, pessoas físicas ou jurídicas, nas esferas penal, civil e administrativa.

6.1. Responsabilidade penal por danos causados ao meio ambiente decorrentes da ocupação de áreas de praia no Ceará

O ilícito penal é a violação do ordenamento jurídico, contra a qual, pela sua intensidade ou gravidade, a única sanção adequada é a pena (Fiorillo, 2006). O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, na sua concepção moderna, é um dos direitos fundamentais da pessoa humana, o que, por si só, justifica a imposição de sanções penais às agressões contra ele perpetradas. Se o direito penal é, de fato, *ultima ratio* na proteção de bens individuais, tais como a vida e o patrimônio, com mais razão impõe-se sua presença quando se está diante de valores que dizem respeito a toda uma coletividade como é o meio ambiente. (Milaré, 2007).

Dessa forma, a chamada Lei de crimes Ambientais, Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 2008, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências, prevê em, seu Art. 2º, caput:

“Art. 2º Quem, de qualquer forma, concorre para a prática dos crimes previstos nesta Lei, incide nas penas a estes cominadas, na medida da sua culpabilidade, bem como o diretor, o administrador, o membro de conselho e de órgão técnico, o auditor, o gerente, o preposto ou mandatário de pessoa jurídica, que, sabendo da conduta criminosa de outrem, deixar de impedir a sua prática, quando podia agir para evitá-la.”

Esse dispositivo é praticamente a transcrição do Art. 29 do Código Penal Brasileiro, acrescentando-se, como possíveis infratores, as pessoas responsáveis diretamente pela empresa, ou aqueles que, indiretamente, têm poder de decisão (Sirvinskas, 2005).

Ao mencionar a necessidade de culpa, a lei retro confirma o caráter subjetivo da responsabilidade penal, insculpido no Art. 18, parágrafo único, do Código Penal. Dessa forma, as condutas previstas na Lei Federal nº 9.605/08 só poderão ser punidas em sua modalidade dolosa, exceto quando a própria lei fizer menção à possibilidade de incriminação da modalidade culposa.

Nesses termos, a Lei de Crimes Ambientais tipifica, em seu Art. 54, como delituosa, a conduta daquele que, através poluição, dificultar ou impedir o uso público das praias.

“Art. 54. Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora:

Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa.

§ 1º Se o crime é culposo:

Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa.

§ 2º Se o crime:

.....
IV - dificultar ou impedir o uso público das praias;

Pena - reclusão, de um a cinco anos.”

Interessante notar que, conforme redação expressa no *caput* do mencionado dispositivo, a Lei abrange a conduta de causar poluição em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora. Dessa forma, ao cogitar a possibilidade de dano, deixa claro que são os crimes de perigo abstrato que marcam os tipos penais ambientais na moderna tutela penal. O crime de perigo abstrato consubstancia-se na mera expectativa de dano, bastando, para sua configuração, a simples conduta, independentemente da produção do resultado. Procura-se, desse modo, antecipar a proteção penal, reprimindo-se as condutas preparatórias (Sirvinskas, 2005).

De um ponto de vista político-criminal, o recurso aos crimes de perigo permite realizar, conjuntamente, finalidades de prevenção e repressão, sendo certo que o progresso da vida moderna tem aumentado, em demasia, as possibilidades de perigo comum, não estando a sociedade em condições de refrear determinadas atividades perigosas. Nesse contexto, torna-se claro que uma técnica legislativa assentada na incriminação do perigo é mais adequada a enfrentar as ameaças múltiplas trazidas de muitas partes e por meios estranhos ao sistema ecológico (Costa Júnior, 1996).

Na esfera civil, como se verá adiante, apenas o dano efetivo poderá dar ensejo à responsabilização de seus agentes.

Ainda da análise do Art. 54, percebe-se, no §1º, a inclusão da modalidade culposa nos crimes de poluição e, no parágrafo segundo, o resultado de dificultar ou impedir o uso público das praias. Atente-se que o óbice ao uso público das praias preconizado no mencionado dispositivo legal, deve ser decorrente de atividade poluidora, entendendo-se como poluição, nos termos do Art. 3º, III, da Lei Federal nº 6.938/81, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

Dessa forma, embora a situação prevista no *caput* autorize a incriminação de conduta potencialmente poluidora, o ato de dificultar ou impedir o uso público das praias, previsto no §2º, inciso IV, do Art. 54, deverá ser decorrente de atividade concretamente poluidora.

A mesma Lei Federal nº. 9.605/98, em Seção intitulada “Dos Crimes contra o Ordenamento Urbano e o Patrimônio Cultural”, inclui como delituosa a conduta de promover construção em solo não edificável em razão de seu valor ecológico.

“Art. 64. Promover construção em solo não edificável, ou no seu entorno, assim considerado em razão de seu valor paisagístico, ecológico, artístico, turístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida:

Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa.”

Mais uma vez, se faz presente a preocupação do legislador com o crime de perigo abstrato decorrente da mera conduta de construir em solo não edificável. As praias, conforme extensivamente debatido, são bens de uso comum do povo, aos quais deverá ser facultado, sempre, o livre e franco acesso, em quaisquer direções ou sentidos. Dessa forma, revela-se o caráter *non aedificandi* das áreas de praia, em razão de seu valor ecológico e ambiental, e resta clara a possibilidade de responsabilização penal para aquele que constrói nessas áreas.

Não havendo previsão de incriminação da referida conduta na modalidade culposa, conclui-se que o agente só poderá ser responsabilizado penalmente quando deseja o resultado ou assume o risco de produzi-lo.

Dessa forma, só poderá figurar, no pólo ativo do crime, o indivíduo que constrói em área que, ao tempo da edificação, já era considerada como de praia. *Contrario sensu*, se o mar avança sobre a edificação, em decorrência de eventos naturais ou mesmo influenciado por urbanizações e ocupações irresponsáveis e mal planejadas, não se configura o elemento dolo necessário ao tipo, e não haverá responsabilização penal do promotor da construção.

O próprio *caput* do Art. 64 é muito claro ao exigir a necessidade de construção em solo já considerado não edificável para a configuração do delito.

Como se verá adiante, nas esferas civil e administrativa o tratamento dado às situações de força maior e caso fortuito é bem diferente.

6.2. Responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente decorrentes da ocupação de áreas de praia no Ceará

A responsabilidade civil é a que impõe ao infrator a obrigação de ressarcir o prejuízo causado por sua conduta ou atividade. Pode ser contratual, por fundamentar-se em um contrato, ou extracontratual, por decorrer de exigência legal (responsabilidade legal) ou de ato ilícito (responsabilidade por ato ilícito), ou até mesmo por ato lícito (responsabilidade por risco) (Silva, 2007).

As regras clássicas de responsabilidade baseada na culpabilidade não oferecem proteção adequada às vítimas dos danos ambientais, primeiramente, pela natureza difusa deste, atingindo, via de regra, uma pluralidade de pessoas e bens ambientais. Em segundo, pela dificuldade de prova de culpa do agente que, muitas vezes se cobre de aparente legalidade materializada em atos do poder público, tais como licenças e autorizações ambientais, e, por fim, porque a teoria subjetiva admite situações que ilidem a responsabilização do agente, tais como força maior e caso fortuito.

Dessa forma, a responsabilidade baseada na culpabilidade não atende às exigências sociais de proteção ao meio ambiente, notadamente quando se considera a expansão das atividades econômicas na chamada sociedade de risco (Milaré, 2007).

Assim, o Art. 14, §1º, da Lei Federal nº. 6938/81, reconhecendo que a atividade ruínoza do poluidor corresponde a uma indevida apropriação de bens de uso comum do povo, adota, claramente, a responsabilidade civil objetiva por danos causados ao meio ambiente:

“Art 14 -.....
§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.”

Segundo a teoria objetiva, o agente responderá pelos danos causados independentemente da existência de culpa, bastando, para tanto, que se comprove a existência do dano e o nexo causal entre este e a ação ou omissão do poluidor (Sirvinskas, 2005). Trata-se, portanto, de uma tese puramente negativista. Não cogita indagar como, ou porque ocorreu o dano. É suficiente apurar se houve o dano, vinculado a um fato qualquer, para assegurar à vítima uma indenização (Pereira, 2000).

A responsabilização pelos danos ambientais praticados sujeita o agente poluidor à necessidade de reparação dos prejuízos provocados e o retorno a uma situação o mais próximo possível do “*status quo ante*”. Todavia, como essa situação nem sempre é possível, dada a complexidade dos bens ambientais comprometidos e as múltiplas relações que esses bens mantêm entre si, deverá ser fixado um valor indenizatório pelo dano causado (Sirvinskas, 2005). Importante ressaltar que a indenização pecuniária só deverá ocorrer quando a reparação efetiva e direta ao meio ambiente não for possível. O fundamento legal dessa prevalência decorre do Art. 4º, VI, da Lei Federal nº. 6.938/81, ao cuidar dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente (Fiorillo, 2006):

“Art 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

.....
VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;”

Toda empresa possui riscos inerentes a sua atividade, devendo, por essa razão, assumir o dever de indenizar os prejuízos causados a terceiros (Sirvinskis, 2005). Ressalte-se que, adotando a responsabilidade objetiva, a lei que institui a Política Nacional do Meio Ambiente admite a teoria do risco integral, preconizada no Art. 927 do Código Civil de 2002, *in verbis*:

“Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.”

O agente do dano ambiental, nos termos do já transcrito Art.14, §1º, da Lei Federal nº. 6.938/8, é o poluidor, entendido como a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental (Art. 3º, IV, da mesma Lei Federal).

A Constituição Federal, em seu Art. 225, §3º, à medida que não exigiu qualquer elemento subjetivo para a configuração da responsabilidade civil, acabou por recepcionar o mencionado Art.14, §1º, da Lei Federal nº. 6.938/8, adotando, dessa forma, a teoria da responsabilidade civil objetiva (Antunes, 2008).

A adoção da teoria do risco da atividade, da qual decorre a responsabilidade objetiva, traz como conseqüências principais, para que haja o dever de indenizar: a prescindibilidade de investigação de culpa, a irrelevância da licitude da atividade e a inaplicabilidade de excludentes de ilicitude e de cláusula de não-indenizar (Silva, 2007).

Assim, o poluidor deverá contribuir para a reparação do dano ambiental, ainda que presentes quaisquer das clássicas excludentes da responsabilidade, força maior, caso fortuito e fato de terceiro.

Entende-se por força maior todo fato decorrente da natureza, sem que, direta ou indiretamente, tenha concorrido a intervenção humana. O caso fortuito decorre, por sua vez, de obra do acaso, e o fato de terceiro é aquele causado por pessoa diversa daquela que efetivamente deverá arcar com os danos causados ao meio ambiente (Sirvinskis, 2005).

Uma vez comprovado o nexo causal entre uma atividade e o dano ambiental dela advindo, haverá necessidade de responsabilização civil. Segundo esse sistema, só haverá exoneração de responsabilidade quando o dano não existir ou quando o dano não guardar relação de causalidade com a atividade da qual emergiu o risco (Milaré, 2007).

A própria Lei de Gerenciamento Costeiro, em seu Art. 7º, prevê a necessidade de reparação do dano causado aos ecossistemas, ao patrimônio e aos recursos naturais da Zona Costeira:

“Art. 7º. A degradação dos ecossistemas, do patrimônio e dos recursos naturais da Zona Costeira implicará ao agente a obrigação de reparar o dano causado e a sujeição às penalidades previstas no art. 14 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, elevado o limite máximo da multa ao valor correspondente a 100.000(cem mil) Obrigações do Tesouro Nacional - OTN, sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.”

Trazendo esses preceitos para o caso prático de danos ambientais provocados pela ocupação irregular das áreas de praia, tem-se que o agente poluidor, será, independentemente da existência de culpa, responsabilizado civilmente pela degradação resultante de sua atividade, dada a natureza objetiva, inerente a essa modalidade de responsabilidade ambiental.

Esse fato nos leva a concluir que, mesmo que um obstáculo ao livre e franco acesso à praia e ao mar tenha sido construído fora dos limites da área de praia, se, por força maior ou caso fortuito, aquele óbice passar a ocupar o bem de uso comum do povo ora tutelado, o agente promotor da edificação deverá ser responsabilizado, podendo, quando possível, voltar-se contra o verdadeiro causador do dano, pelo direito de regresso, via responsabilidade subjetiva, procedimento que permite a apuração da parcela de culpa atribuída a cada um.

Exemplo do que foi descrito acima pode ser encontrado no litoral do Município de Caucaia, localizado na Região Metropolitana de Fortaleza.

6.2.1. Ocupações em área de praia no Município de Caucaia, Região Metropolitana de Fortaleza-Ce

A deficiência na organização territorial do Município de Caucaia vem gerando sérios problemas quanto ao parcelamento, uso e ocupação do solo metropolitano, dentre os quais, a descaracterização das praias. As construções de barracas, prédios, casas, estabelecimentos comerciais e hotéis dificultam ou impedem o acesso às praias e constituem um obstáculo à urbanização da orla e ao desfrute de sua visão panorâmica.

Além dos fatores internos, gerados no âmbito do próprio território de Caucaia, e que contribuem para a degradação da faixa de praia, os processos erosivos, presenciados ao longo do litoral daquele município, são consequência da instalação de espigões de proteção no litoral oeste de Fortaleza a partir da década de 1980. Essas estruturas, construída para mitigar a erosão que atingiu as praias de Fortaleza, notadamente a Praia de Iracema, após a construção do porto do Mucuripe, retém a leste os sedimentos transportados, dificultando a reconstrução do perfil das praias de Caucaia.

O processo erosivo no litoral de daquele município já consumiu uma extensão de 10 km de praia. Em alguns trechos, a largura da faixa praial foi diminuída em mais de 100m (Vasconcelos, 2005).

Atualmente, várias barracas de praia, casas de veraneio, restaurantes, pousadas e hotéis, outrora construídos fora dos limites superiores da faixa de praia, hoje se encontram integralmente inseridos naquele bem de uso comum do povo, dificultando-lhe ou impedindo-lhe o acesso, tudo isso em decorrência do recuo da linha de costa que ocorre naquele município.

Como visto, essa situação não autoriza a responsabilização penal posto que, para tanto, deve-se levar em conta o caráter subjetivo da conduta. Todavia, na esfera cível a responsabilidade é objetiva e prescinde de culpa, bastando que se comprovem os danos decorrentes da instalação desses equipamentos em área de praia e o nexo causal entre aqueles danos e a construção de tais estruturas.

A necessidade de reparação do dano ou, em sua impossibilidade, o dever de indenizar são alheios à força maior ou ao caso fortuito que possam ter dado origem ao problema de erosão na costa de Caucaia.

6.3. Responsabilidade administrativa por danos causados ao meio ambiente decorrentes da ocupação de áreas de praia no Ceará

A responsabilidade administrativa enseja a aplicação de sanções administrativas que, ao contrário das sanções civis e penais, só aplicáveis pelo poder judiciário, são impostas aos infratores pelos próprios órgãos da administração pública através de seu poder de polícia ambiental (Milaré, 2007).

Essa modalidade de responsabilidade ambiental tem como finalidade obrigar os órgãos vinculados de forma direta ou indireta aos entes estatais a defender e preservar os bens ambientais para as presentes e futuras gerações ante a proteção indicada pela Constituição Federal aos interesses difusos e coletivos em proveito da dignidade da pessoa humana (Fiorillo, 2006).

O poder de polícia ambiental, por sua vez, pode ser entendido como a atividade da administração pública que disciplina ou limita direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato em razão de interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização / permissão ou licença do poder público, de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza (Machado, 2006).

O Art. 70, *caput*, da Lei Federal nº 9.605/98, cuja redação foi transliterada no Art. 2º, *caput*, do Decreto Federal nº. 6.514/08, define infração administrativa ambiental como toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente. A penalização das infrações ambientais administrativas prescinde da comprovação de culpa do agente a ser responsabilizado, dessa forma, a responsabilidade administrativa ambiental, nos moldes da responsabilidade civil, também adota a teoria objetiva.

As sanções administrativas estão previstas nos incisos do Art. 72 da Lei de Crimes Ambientais, e são reproduzidas no Art. 3º, do Decreto Federal nº. 6.514/08.

Lei Federal nº 9.605/98:

“Art. 72. As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções, observado o disposto no art. 6º:

I - advertência;

II - multa simples;

III - multa diária;

IV - apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração;

V - destruição ou inutilização do produto;

VI - suspensão de venda e fabricação do produto;

VII - embargo de obra ou atividade;

VIII - demolição de obra;

IX - suspensão parcial ou total de atividades;

X – (VETADO)

XI - restritiva de direitos.”

O parágrafo terceiro do dispositivo retro prevê uma exceção à objetividade da responsabilidade administrativa ambiental, ao exigir a necessidade de comprovação de culpa para a cominação da pena de multa simples:

“Art. 72.

§ 3º A multa simples será aplicada sempre que o agente, por negligência ou dolo:

I - advertido por irregularidades que tenham sido praticadas, deixar de saná-las, no prazo assinalado por órgão competente do SISNAMA ou pela Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha;

II - opuser embaraço à fiscalização dos órgãos do SISNAMA ou da Capitania dos Portos, do Ministério da Marinha.”

Assim, das dez modalidades de sanções administrativas previstas no Art. 72 da Lei Federal nº 9.605/98, somente a multa simples utilizará o critério da responsabilidade com culpa. As demais sanções, inclusive multa diária, irão utilizar o critério da responsabilidade sem culpa ou objetiva (Machado, 2006).

Outro ponto a se destacar sobre a responsabilidade administrativa é o fato de que a mesma resulta da simples potencialidade de dano ou mesmo de risco de agressão aos recursos ambientais. Essa postura fica bem clara em alguns tipos

de infração administrativa, a exemplo do Art. 74 do Decreto Federal nº. 6.514, de 22 de julho de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências:

**“Art. 74. Promover construção em solo não edificável, ou no seu entorno, assim considerado em razão de seu valor paisagístico, ecológico, artístico, turístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida:
Multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais).”**

Trazendo essa situação para o caso de ocupações em áreas de praia, tem-se que a simples construção nesses espaços de natureza *non aedificandi* autoriza o poder público, através do poder de polícia inerente aos órgãos ambientais, a reprimir a conduta praticada pelo autor da infração, cominando-lhe, dentre outras sanções permitidas, a pena de multa.

Importante lembrar que nos caso de multa simples será exigida a comprovação de conduta culposa por parte do agente.

A conduta prevista no Art. 74 acima é a de “promover construção em solo não edificável”, portanto, uma ação finita no tempo, que se consuma com o término da edificação. Dessa forma, se, em decorrência de caso fortuito ou força maior, uma edificação antes não inserida em faixa de praia passar a ocupar esse bem de uso comum do povo não haverá possibilidade de responsabilização administrativa do agente com base nesse dispositivo, a não ser que a construção já ocorra em área previamente considerada como de praia.

O Art. 62, do Decreto Federal nº. 6.514/08 sanciona a conduta daquele que dificulta ou impede o acesso às praias através do lançamento de substâncias, efluentes, carreamento de materiais ou uso indevido dos recursos naturais. Nesse caso, o livre acesso às praias é comprometido pelo lançamento de substâncias, efluentes, carreamento de materiais ou uso indevido dos recursos naturais.

As edificações privadas em área de praia, bem difuso de uso comum do povo, inalienável e inapropriável, podem ser consideradas como uso indevido dos recursos naturais.

A Lei Federal nº 7.661/88, ao conceituar praias, não lhes atribui usos e vocações, embora reste claro o papel ambiental desses ambientes. Dessa forma, toda e qualquer conduta que atente contra a manutenção da dinâmica costeira e contra o equilíbrio ecológico nesses espaços deverá ser considerada como uso indevido dos recursos naturais.

O mapeamento das Unidades Geoambientais da Zona Costeira do Ceará, integrante do Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) da Zona Costeira do Estado, elaborado em 2005 pelo Instituto de Ciências do Mar (LABOMAR), da Universidade Federal do Ceará, propõe, na Tabela 5.1 - Enquadramento das Unidades Geoambientais, as seguintes metas ambientais para a Zona de Preservação Permanente 1, que representa as áreas de praia:

“Preservação do patrimônio ambiental e paisagístico, uso controlado dos recursos hídricos, recuperação de áreas degradadas, reordenamento/disciplinamento do uso e ocupação do solo e educação ambiental”

Segundo o referido mapeamento, nas áreas de praia são permitidos os seguintes usos:

“a implantação de projetos de recuperação de áreas degradadas, pesquisa científica, uso das praias por banhistas e pescadores, ancoradouro de pesca e área de jogos e lazer e outras atividades desde que possuam licenciamento ambiental.”

Confrontando essas possibilidades de uso das áreas de praia com a Lei de Gerenciamento Costeiro, tem-se que a possibilidade de licenciamento para “outras atividades”, prevista no mapeamento acima, não podem ser óbices ao livre acesso às praias, previsto na Lei Federal.

Ainda conforme o mapeamento de Unidades Geoambientais da Zona Costeira do Ceará, nas praias são tolerados: “o comércio ambulante, barracas e tendas móveis e a circulação de veículos automotores”, sendo proibidas as seguintes atividades:

“Construção de barracas de praia, construção em alvenaria, construção de fossas, cercamento de áreas de domínio público,

ocupação de espaço junto às falésias, qualquer atividade sem o devido licenciamento ambiental”

Embora o referido mapeamento não possua força legal, constitui-se em documento técnico que auxilia o agente administrativo ambiental a identificar desvios no uso dos recursos naturais.

Além das sanções penais de multa, as construções indevidas em áreas de praia estão sujeitas à possibilidade de embargo e demolição, tanto por via administrativa, através dos órgãos de execução do SISNAMA, quanto por via judicial.

A Lei Federal nº 9.636, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, prevê a necessidade da remoção de obras ou equipamentos em áreas de praia sem a devida autorização:

“Art. 33 - Os arts. 3º, 5º e 6º do Decreto-Lei nº 2.398, de 1987, passam a vigorar com as seguintes alterações:

.....
‘Art. 6º - A realização de aterro, construção ou obra e, bem assim, a instalação de equipamentos no mar, lagos, rios e quaisquer correntes de água, inclusive em áreas de praias, mangues e vazantes, ou em outros bens de uso comum, de domínio da União, sem a prévia autorização do Ministério da Fazenda, importará:

I - na remoção do aterro, da construção, obra e dos equipamentos instalados, inclusive na demolição das benfeitorias, à conta de quem as houver efetuado; e

II - a automática aplicação de multa mensal em valor equivalente a R\$ 30,00 (trinta reais), atualizados anualmente em 1º de janeiro de cada ano, mediante portaria do Ministério da Fazenda, para cada metro quadrado das áreas aterradas ou construídas, ou em que forem realizadas obras ou instalados equipamentos, que será cobrada em dobro após trinta dias da notificação, pessoal, pelo correio ou por edital, se o infrator não tiver removido o aterro e demolido as benfeitorias efetuadas.’”

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O uso das praias deve ser livre a todas as pessoas, sendo proibidas a demarcação, a restrição e a privatização de trechos desses bens de uso comum do povo por parte de quaisquer finalidades exclusivas de entidades particulares.

Contudo, não obstante a prescrição acima, a realidade encontrada no litoral cearense é bem diversa da exigida em lei. Equipamentos de natureza privada, tais como barracas de praia, hotéis, *resorts*, clubes e restaurantes comumente são instalados sobre áreas de praia, comprometendo o equilíbrio ecológico dessas faixas e a dinâmica costeira local.

O que se percebe, na prática, é o descaso do Poder Público em relação à proteção e preservação dos elementos da Zona Costeira do Estado Ceará, seja através da edição de normas deficientes, que, muitas vezes, apontam a possibilidade de ocupação das praias por equipamentos privados, em desacordo com a regra geral prevista na Lei Federal nº 7.661/88, seja através da emissão de licenças ambientais que autorizam intervenções nessas áreas, sem levar em consideração critérios técnicos e o resultado de inúmeros estudos que comprovam os riscos ambientais decorrentes da ocupação das praias, seja através da deficiência na fiscalização desses ambientes, por parte dos órgãos ambientais.

Dessa forma, é necessário que o Estado, através de políticas públicas responsáveis, assegure o livre e franco acesso às praias como forma de fomentar o desenvolvimento sustentável da Zona Costeira do Ceará.

8. REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**, 11.ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

BOTELHO, C L. **Dunas, Litoral Cearense e Obras na Praia de Iracema**. Cap. Universais da Geografia Monística. Fortaleza: ABC Editora. Vol. 1., 2004.

BRASIL, Código Penal (1940). **Código Penal Brasileiro**, Rio de Janeiro, RJ, Senado, 1940.

BRITO, Ana Emília Ramos de Matos. **Vegetação Costeira do Nordeste Semi-Árido: Guia Ilustrado**. Fortaleza: Edições UFC, 2006.

CARVALHO, Délton Winter de. **Dano Ambiental Futuro: a Responsabilização Civil Pelo Risco Ambiental**, 1.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

CARVALHO, Vitor C., RIZZO, Hideli G. A. **Zona Costeira: Subsídios para uma Avaliação Ambiental**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 1994.

CEARÁ, Superintendência Estadual do Meio Ambiente. **Zoneamento Ecológico Econômico da Zona Costeira do Ceará**. Fortaleza: SEMACE, 2006.

CLAUDINO SALES, V. **Os litorais Cearenses**. Ceará: Um Novo Olhar Geográfico. Fortaleza, 2005.

COSTA JÚNIOR, Paulo José da. **Direito Penal Ecológico**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1996.

COSTA, M. C. L. **Cidade 2000: Expansão Urbana e Segregação Espacial em Fortaleza**. Dissertação de Mestrado em Geografia - USP, 1988.

DANTAS, E. W. C. **Mar à Vista: Estudo da Maritimidade em Fortaleza**. Fortaleza: Museu do Ceará / Secretaria da Cultura e Desporto do Ceará, 2002.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 1998.

FECHINE, José Alegnberto Leite. **Alterações no perfil natural da Zona Costeira da cidade de Fortaleza, Ceará, ao Longo do Século XX**. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal do Ceará, 2007.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **A Propriedade no Direito Ambiental**. 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**, 14.ed. São Paulo, 2006.

MAIA, L.P. **Procesos Costeros y Balance Sedimentário a 10 Largos de Fortaleza (NE Brasil)**. Implicationes para uma gestion adecuada de la zona litorânea. Tese de Doutorado, Univ. Barcelona, 1998.

MEIRELES *et al.* **Os campos de dunas móveis: fundamentos dinâmicos para um modelo integrado de planejamento e gestão da zona costeira**. São Paulo: GEOUSP - Espaço e Tempo, nº 20, 2006.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**: Doutrina , Jurisprudência e glossário. 5.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MONTEIRO, Iara Verocai Dias. **Vocabulário Básico de Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente, 1990.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 21.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MORAIS, J. O. **Processos de Assoreamento do Porto do Mucuripe**. Fortaleza: Arquivos de Ciências do Mar, v.12, n.2, 1972.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

PITOMBEIRA, E.S. **Modificações na linha de costa pela construção de quebra mar ao largo**. Fortaleza: Revista de Engenharia da Universidade Federal do Ceará, 1995.

SETUR, Secretaria de Turismo do Estado do Ceará. **Demanda Turística via Fortaleza**, 2003.

SILVA, Danny Monteiro da. **Dano ambiental e sua recuperação**, 1.ed. Curitiba: Juruá Editora, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 6.ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2007.

SIRVINSKAS, Luis Paulo. **Manual de Direito Ambiental**, 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

VASCONCELOS, Fábio Perdigão. **Gestão Integrada da Zona Costeira: Ocupação Antrópica Desordenada, Erosão, Assoreamento e Poluição Ambiental do Litoral**. Fortaleza: Premium, 2005.