

AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5003055-08.2014.404.7121/RS  
AUTOR : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
RÉU : ANTONIO M. F. PRADO - ME  
: MUNICÍPIO DE CAPÃO DA CANOA/RS  
INTERESSADO : UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

DECISÃO (liminar/antecipação da tutela)

Trata-se de Ação Civil Pública movida pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL em face de ANTONIO M. F. PRADO ME. e o MUNICÍPIO DE CAPÃO DA CANOA, objetivando a suspensão de obras de construção civil, que estariam sendo realizadas nos lotes 11, 12, 13, 14 e 15, em frente à Rua Taquari, nº 656, Praia do Barco, Município de Capão da Canoa, em tese realizadas sobre dunas e com remoção de vegetação de restinga, a cessação, restauração e indenização de danos ambientais causados, bem como a remoção de construção irregular, em sendo o caso.

Há pedido de antecipação de tutela nos seguintes termos:

*a.1. Seja determinado à empresa demandada:*

*i) que se abstenha de realizar qualquer ato tendente à construção de imóveis nos lotes 11, 12, 13, 14 e 15 da Praia do Barco, em Capão da Canoa/RS, tais como terraplenagem, obras, reformas, instalações, cercamento, supressão de dunas, supressão da vegetação nativa fixadora de dunas, plantio de vegetação exótica, interferência em recursos hídricos, instalações de infraestrutura, depósito de lixo e outros resíduos, assim como qualquer outra forma de intervenção na área questionada;*

*ii) a vedação da prática de quaisquer atividades relacionadas à comercialização de lotes/terrenos/residências referentes ao local em questão;*

*iii) a expedição de notificação aos eventuais adquirentes dos lotes, constando a informação de que a área se encontra sub judice e que os interessados poderão, caso queiram, encerrar o contrato de aquisição de lotes/terrenos/residências no local questionado sem qualquer custo, inclusive reavendo eventuais valores já despendidos (corrigidos monetariamente);*

*a.2. Seja determinado ao Município demandado:*

*i) a suspensão da eficácia dos alvarás e autorizações que estejam eventualmente em vigor para a referida terraplenagem, obra e/ou construção;*

*ii) a suspensão da Declaração Ambiental Geral nº 011/2014;*

*iii) a colocação de 4 (quatro) placas no local, cientificando a coletividade acerca desta demanda e da emissão de eventual decisão judicial, com advertência sobre a proibição de qualquer ocupação e intervenção na área;*

*iv) o dever de fiscalizar a área em questão, adotando as providências administrativas cabíveis (autuação, interdição, embargo, etc.) a fim de evitar quaisquer formas de ocupação ou outras intervenções no local, apresentando à Justiça Federal, mensalmente, relatório de atividades;*

Alega o autor, em síntese, que foi instaurado o Procedimento Preparatório n.º

1.29.000193/2014-71 para apurar sobre a realização de terraplanagem irregular, sob o aspecto ambiental, na Praia do Barco, em frente à Rua Taquari, nº 656, no Município de Capão da Canoa/RS, onde se constatou, através do 1º Batalhão da Polícia Ambiental de Xangri-lá a ocorrência da atividade de terraplenagem de uma área de 1.440m², com parcial destruição das dunas primárias, além da supressão de vegetação de restinga com função fixadora de dunas, consistente em capim salgado (*Spartina ciliata*), margarida das dunas (*Snecio crassiflorus*) e bredi-de-praia (*Blutaparon portulacoides*). Sustentou o MPF que a obra foi iniciada sem a devida autorização ambiental, possuindo os proprietários apenas a Declaração Ambiental Geral nº 11/2014, emitida pela Prefeitura Municipal de Capão da Canoa, a qual não seria suficiente a

amparar a legitimidade ambiental da obra. Além do que a área na qual estaria havendo a intervenção, supostamente indevida, constituiria terreno de marinha conforme manifestação específica da Secretaria de Patrimônio da União.

Sustenta o *Parquet* a legitimidade passiva da empresa no fato de ser a executora da obra, e do Município em razão de ter sido responsável pela emissão da Declaração Ambiental Geral nº 11/2014, além de ter sido omisso no cumprimento do dever de proteção do meio ambiente que lhe é constitucional e legalmente imposto (art. 23, inciso VI, art. 30, inciso VIII, e art. 225 da CRFB; e art. 11, § 4º, da Lei nº 9.636/98).

Ademais, o autor invoca como respaldo para a demanda, o art. 225, da CRFB, como previsão do direito difuso ao meio ambiente e como fundamento da responsabilidade ambiental objetiva, art. 170, IV, art. 186, II, todos da CRFB, e as seguintes normas legais e infralegais: Lei nº 7.661/88, Lei 4.771/65 (antigo Código Florestal), Lei nº 6.938/81, Decreto nº 5.300/2004, Decretos-Lei nºs 9.760/46 e 2.398/87, Lei nº 9.636/98, o Novo Código Florestal (2012) e Resoluções nºs 237/97 e 303/02 do CONAMA. Faz alusão, ainda, à Constituição e ao Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do RS (Lei estadual nº 11.520/00).

Os réus foram intimados para manifestarem-se sobre o pedido liminar.

A empresa Antonio M F Prado - ME. apresentou contestação no Evento 7, CONT24, Página 1, sustentando, em síntese, preliminarmente, sua ilegitimidade passiva, em razão de que não seria a proprietária dos terrenos, que pertenceriam à pessoa física Antonio Marco Ferreira Prado, em razão do que a obra questionada não seria de responsabilidade da empresa; no mérito, argumentou a corrê que os lotes objeto da causa integram área há vários anos urbanizada, em loteamento aprovado pelo Município, devidamente atendido pelos serviços públicos básicos; com várias residências vizinhas; tendo a abertura de matrículas imobiliárias ocorrido há 26 anos, em 1987; a obra não foi projetada sobre dunas; por tratar-se de área antropizada o limite para construção na área seria 50 metros contados da 'praia', nos termos do Decreto n.º 5.300/2004, que regulamentou a Lei n.º 7.661/1988; o Município autorizou as construções através da Declaração Ambiental Geral n.º 011/2014; e foi realizado Plano de Manejo de Dunas e Uso Sustentável de Lotes Urbanos.

O Município, por sua vez, manifestando-se sobre o pedido de antecipação de tutela, alegando que a Declaração Ambiental por ele emitida não autorizou qualquer edificação sobre os lotes, apenas afirmou a possibilidade de construção, desde que o proprietário apresentasse a licença ambiental emitida pela FEPAM, sobre o que teria notificado pessoalmente o requerente. Além disso, na ocasião da expedição da declaração em questão foi exigido pelo Município plano de manejo para a retirada do acúmulo de areia sobre os lotes, o qual deveria ser submetido ao crivo prévio da FEPAM.

É o relatório.

### **Da competência**

A princípio, cabe referir que se encontra superada, nestes autos, a questão relativa à competência, haja vista que restou demonstrado que os terrenos objeto da causa estão localizados em terreno acrescido de marinha (Evento 1, PROCADM2, Página 21).

Tratando-se de bens da União, nos termos do art. 20, incisos IV e VII, da Constituição Federal, é patente o interesse do ente federal. Dessa forma, firma-se a competência pelo disposto no art. 109, I, da CRFB.

### **Da preliminar de ilegitimidade passiva**

A corrê Antonio M F Prado - ME argüiu sua ilegitimidade passiva, em razão de que a propriedade dos imóveis, assim como a responsabilidade pela obra seria da pessoa física Antonio Marco Ferreira, e não da pessoa jurídica.

Não merece prosperar a alegação da parte. Conforme se constata no Evento 7 - CNPJ6, a empresa possui dentre suas atividades a construção civil, além disso, Antônio Marco Ferreira Prado, ao receber a Brigada Militar em 19/03/2014, em constatação/fiscalização de denúncias sobre atividades ambientalmente irregulares no local, apresentou-se como sócio proprietário da imobiliária Arena VIP (Evento 1, PROCADM2, Página 10), nome fantasia da empresa ré, logo, em face de que o fundamento da presente ação não é a propriedade em si, mas a ação construtiva promovida nos terrenos, supostamente em desacordo com a legislação ambiental, pelos elementos que instruem a ação é crível que seja a empresa a responsável pela obra.

Ademais, na medida em que se trata de firma individual não há distinção entre a pessoa física e jurídica para fins de responsabilidade. Nesse sentido:

*TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. FIRMA INDIVIDUAL. LEGITIMIDADE. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. 1. Tratando-se de firma individual há identificação entre empresa e pessoa física, não existindo distinção para efeito de responsabilidade entre a empresa e o sócio único. 2. Conforme construção doutrinária e jurisprudencial, a exceção de pré-executividade, por ser um meio de defesa do executado que não necessita de garantia do juízo para seu oferecimento, somente pode versar sobre questões verificáveis ex officio pelo juiz da execução, devendo a matéria ser comprovada de plano pelo excipiente ou, ao menos, ser de fácil percepção ao juízo. (TRF4, AC 5000539-73.2013.404.7016, Primeira Turma, Relator p/ Acórdão Jorge Antonio Maurique, juntado aos autos em 13/12/2013)*

Assim, afasto, ao menos por ora, a alegação de ilegitimidade passiva. Passo, então, à análise da medida liminar.

#### **Da medida liminar**

A Lei nº 7.347/85, que disciplina a ação civil pública, prevê, no seu art. 12, a possibilidade de concessão de liminar, cujos requisitos são aqueles previstos no artigo 273 do Código de Processo Civil, conforme o artigo 19 da própria LACP, que determina: 'Aplica-se à ação civil pública, prevista nesta Lei, o Código de Processo Civil, aprovado pela Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, naquilo em que não contrarie suas disposições'.

O artigo 273 do Código de Processo Civil, por sua vez, faculta ao juiz antecipar a tutela pretendida no pedido inicial desde que, existindo prova inequívoca, se convença da verossimilhança da alegação e da existência de fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação, ou, ainda, de abuso de direito ou de manifesto propósito protelatório do réu. Conforme leciona Luiz Guilherme Marinoni, *a 'verossimilhança' a ser exigida pelo julgador deve sempre considerar: o valor do bem jurídico ameaçado de lesão; a dificuldade de se provar a alegação; a credibilidade, de acordo com as regras de experiência, da alegação; e a própria urgência* (in Código de Processo Civil Comentado artigo por artigo. Ed. Revista dos Tribunais. 2. Ed. 2010, p. 270).

Além dessa previsão legal, mostra-se igualmente aplicável à espécie o art. 461, § 3º, do CPC, cujos pressupostos são diversos e permitem uma análise com base na relevância do fundamento da demanda e no justificado receio de ineficácia do provimento final para a concessão da medida liminar. Trata-se de antecipação da tutela inibitória ou de remoção do ilícito, sendo desnecessária a demonstração do risco de dano. Conforme leciona Marinoni,

*'a tutela inibitória visa a inibir a prática, a repetição ou a continuação de um ilícito. É uma tutela genuinamente preventiva. Tem como pressuposto a probabilidade da prática, da repetição ou da continuidade de ato contrário ao direito. (...) A tutela de remoção do ilícito tem por finalidade eliminar uma situação de ilicitude ou remover os efeitos concretos derivados de uma ação ilícita. É uma tutela repressiva em relação ao ilícito. Tem como pressuposto a ocorrência de ilícito que deixou efeitos concretos continuados.'* (in Código de Processo Civil Comentado artigo por artigo. Ed. Revista dos Tribunais. 2. Ed. 2010, p. 423).

No caso dos autos, vem à *judice* a proteção ambiental. Este Juízo tem atuado em diversas ações nas quais o meio ambiente, notadamente a higidez da zona costeira do Litoral Norte Gaúcho, compõe o objeto de proteção. Na grande maioria dos casos, trata-se de fatos nascidos há considerável tempo, trazendo à baila sensível ponderação de interesses. Todavia, mesmo naquelas situações que embora precárias, não são novas, tem prevalecido a proteção ambiental.

No caso dos autos, felizmente, a situação chega a juízo na fase inicial das obras, o que além de permitir evitar-se a provocação ou agravamento de possível dano ambiental, impede, inclusive, maiores investimentos por parte da ré, bem como sejam atingidos interesse de terceiros.

Logo, o risco de dano irreparável ou de difícil reparação gerado pela continuação das obras é inegável, seja em relação à provável agressão ao meio ambiente, seja sob a ótica da própria ré que poderia promover investimentos temerários, em face de eventual procedência da ação, evita-se a majoração de eventual custo para a desocupação do local e/ou a responsabilidade civil decorrente da obra.

Ainda, a suspensão das atividades construtivas no local permite que o empreendedor busque a regularização junto aos órgãos ambientais competentes e, garantida a conformidade com a legislação, possa prosseguir no seu intento, dessa vez com observância das regras legais cabíveis e com a anuência dos órgãos envolvidos.

Por outro lado, tenho que a verossimilhança do direito alegado pelo MPF também está presente. Senão vejamos.

A Constituição Federal de 1988 elevou o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, a bem comum do povo, direito fundamental de todos os cidadãos (art. 225, CRFB). Além disso, incluiu a defesa do meio ambiente dentre os princípios gerais da atividade econômica (art. 170, VI, CRFB) e as condicionantes para o cumprimento da função social da propriedade (art. 186, II, CRFB). Fundadas nessas premissas constitucionais, aparecem as normas legais e infralegais sobre a matéria, compondo o Sistema Jurídico Ambiental Brasileiro.

As normas ambientais orbitam, pois, ao redor de sua premissa maior, a proteção do meio ambiente, seja pelos entes públicos, seja por toda a coletividade. Nesse cenário, o licenciamento ambiental prévio em caso de intervenções em áreas potencialmente protegidas apresenta-se hoje como uma das mais elementares regras de todo esse sistema, podendo-se dizer que já alcança o senso comum, notadamente tratando-se de empreendedor imobiliário que exerce suas atividades em município litorâneo.

A Lei 7.661/88, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, prevê o licenciamento ambiental em seu artigo 6º:

*Art. 6º. O licenciamento para parcelamento e remembramento do solo, construção, instalação, funcionamento e ampliação de atividades, com alterações das características naturais da Zona Costeira, deverá observar, além do disposto nesta Lei, as demais normas específicas federais, estaduais e municipais, respeitando as diretrizes dos Planos de Gerenciamento Costeiro.*

*§ 1º. A falta ou o descumprimento, mesmo parcial, das condições do licenciamento previsto neste artigo serão sancionados com interdição, embargo ou demolição, sem prejuízo da cominação de outras penalidades previstas em lei.*

Irrefutável, pois, a necessidade da prévia autorização ambiental competente para o início das obras de terraplanagem.

Sustentou a empresa ré que o ente Municipal autorizou a construção nos lotes em questão. Ocorre que, analisando os documentos que instruem a ação, percebe-se que a Declaração Ambiental Geral n.º 11/2014 foi expedida pelo Município de Capão da Canoa com base no

Parecer Técnico Geol n.º 030/2014, no qual embora não conste claramente a necessidade de licença ambiental prévia para a construção em si, é taxativo ao afirmar que '*Em contrapartida à viabilidade de construção nos lotes, exige-se que para a retirada do material sobre os lotes o(s) proprietário(s) encaminhe na FEPAM um plano de manejo para esse fim*'.

É inequívoca a ciência na empresa sobre o teor do Parecer referido, a uma, pois ele é mencionado expressamente na Declaração Ambiental n.º 11/2014, e, a duas, em razão de que a própria empresa junta cópia do mesmo aos autos.

Além disso, o próprio Município vem à lide, sustentando que a indigitada declaração não autorizava ou licenciava qualquer construção ou terraplanagem sobre os terrenos, apenas declarava a posição do município relativamente à possibilidade de construir, não dispensando a prévia autorização/licença da FEPAM, através da aprovação de plano de manejo de dunas.

Embora a parte ré tenha acostado aos autos um Plano de Manejo de Dunas e Uso Sustentável de Lotes Urbanos, é importante referir que o referido trabalho, além de sequer estar datado, não foi submetido ao Órgão Ambiental competente para analisá-lo, no caso, a FEPAM.

Relativamente à data da realização do estudo em questão, verifica-se na Anotação de Responsabilidade Técnica - Art a data de 01/07/2014, posterior, portanto, as incursões de terraplanagem realizadas no local.

Com relação ao início das obras, em 28/04/2014, a Prefeitura de Capão da Canoa expediu notificação dirigida a Valmir Edgar da Silva, proprietário constante no registro de imóvel, para o fim de que apresentasse a documentação relativa à licença ambiental, dando conta de que já havia intervenção no local. Embora a notificação não tenha sido direcionada à ré na presente ação, não se poderia exigir conduta diferente da prefeitura, que notificou aquele que consta no registro imobiliário. Além disso, o 3º Pelotão Ambiental da Brigada Militar de Xangri-lá compareceu ao local e cientificou, em 18/03/2014, Antonio Marco Ferreira Prado sobre a existência de denúncias de atividades ambientalmente irregulares no local, e realizou uma segunda verificação *in loco*, no dia seguinte, constatando (Evento 1, PROCADM2, Página 11):

*'(...) após, receber novas denúncias, a guarnição de serviço compareceu novamente ao local e constatou que foi realizada a terraplanagem do terreno que mede 48 metros por 30 metros, totalizando 1.440m<sup>2</sup> (mil quatrocentos e quarenta metros quadrados) e, que parte das dunas primárias foram atingidas; 6. Que a areai das dunas foram utilizadas para fazer o nivelamento do terreno; 7. Que também foi suprimida a vegetação de restinga fixadora de dunas (...), que possui a função de fixar as dunas a fim de evitar o avanço da água do mar e a de alimento e proteção da fauna local (...).'*

Ademais, na mesma oportunidade, teria Antonio informado aos policiais que vendeu os terrenos para terceiros (Evento 1, PROCADM2, Página 15), fato que destoa dos argumentos trazidos em contestação.

De todo o exposto, resta claro que a empresa tinha conhecimento da necessidade de licenciamento ambiental prévio aos trabalhos de terraplanagem e, não obstante isso, realizou-os indiscriminadamente, não podendo sequer sustentar respaldo no Plano de Manejo de Dunas, primeiro porque foi elaborado após a terraplanagem e segundo porque até o momento não foi submetido à aprovação do órgão ambiental competente, o que impede, inclusive, qualquer análise de mérito por este Juízo quanto ao conteúdo do estudo.

A ausência de prévia análise pela FEPAM (vício formal) impossibilita este Juízo de manifestar-se sobre os demais argumentos relativos à legitimidade da obra, tais como não se tratar de APP por constituir área antropizada, com a presença de residências vizinhas, devidamente atendidas pelos serviços públicos básicos de saneamento e energia elétrica.

Assim, diante da flagrante ausência da licença ambiental prévia, vislumbro presente vício formal intrasponível, o que, aliado aos riscos de dano irreparáveis ou de difícil reparação já mencionados, impõe o deferimento do pedido de antecipação de tutela.

Há que se frisar, considerando que a validade da Declaração Ambiental Geral nº 011/2014 expirou em 30.08.2014, que restou prejudicado o pedido de suspensão dos seus efeitos. Devendo, todavia, o Município abster-se de emitir novo ao da mesma natureza para aquele local, até a manifestação do Órgão Ambiental Estadual sobre o caso.

Derradeiramente, ainda é necessário dizer que além do aspecto ambiental, a empresa ré não se desincumbiu de demonstrar que os imóveis estão regularizados patrimonialmente junto à Secretaria de Patrimônio da União, eis que se trata de terrenos de marinha.

Nesse ponto, a Lei nº 9.636/98, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, em seu art. 9º, estabelece vedação à inscrição de ocupações que tenham concorrido para comprometer a integridade de áreas de uso comum do povo, de preservação ambiental ou necessárias à preservação dos ecossistemas naturais, nesses termos:

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

*I - ocorreram após 27 de abril de 2006; (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)*

*II - estejam concorrendo ou tenham concorrido para comprometer a integridade das áreas de uso comum do povo, de segurança nacional, de preservação ambiental ou necessárias à preservação dos ecossistemas naturais e de implantação de programas ou ações de regularização fundiária de interesse social ou habitacionais das reservas indígenas, das áreas ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos, das vias federais de comunicação e das áreas reservadas para construção de hidrelétricas ou congêneres, ressalvados os casos especiais autorizados na forma da lei. (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007) (grifo nosso)*

Ante o exposto, defiro parcialmente o pedido de antecipação de tutela para o fim de:

1. A empresa demandada:

- a) se abstenha de realizar qualquer ato tendente à construção de imóveis nos lotes 11, 12, 13, 14 e 15 da Praia do Barco, em Capão da Canoa/RS, tais como terraplenagem, obras, reformas, instalações, cercamento, supressão de dunas, supressão da vegetação nativa fixadora de dunas, plantio de vegetação exótica, interferência em recursos hídricos, instalações de infraestrutura, depósito de lixo e outros resíduos, assim como qualquer outra forma de intervenção na área questionada;
- b) se abstenha de quaisquer atividades relacionadas à comercialização de lotes/terrenos/residências referentes ao local em questão;
- c) expeça notificação aos eventuais adquirentes dos lotes, constando a informação de que a área se encontra *sub judice* e que os interessados poderão, caso queiram, encerrar o contrato de aquisição de lotes/terrenos/residências no local questionado sem qualquer custo, inclusive reavendo eventuais valores já despendidos (corrigidos monetariamente);

2. O Município demandado:

- a) suspenda a eficácia dos alvarás e autorizações que estejam eventualmente em vigor para a referida terraplenagem, obra e/ou construção;
- b) não renove os efeitos, ou expeça novo ato nos termos da Declaração Ambiental Geral nº 011/2014, relativamente àquele local;
- c) coloque 4 (quatro) placas no local, cientificando a coletividade acerca desta demanda e da emissão de eventual decisão judicial, com advertência sobre a proibição de qualquer ocupação e intervenção na área;
- d) fiscalize a área em questão, adotando as providências administrativas cabíveis (autuação, interdição, embargo, etc.) a fim de evitar quaisquer formas de ocupação ou outras intervenções no local, apresentando à Justiça Federal, mensalmente, relatório de atividades;

Intimem-se as partes da presente decisão, bem como a União.

Além disso, intime-se a FEPAM para que diga se tem interesse em ingressar no presente feito.

Intime-se a União para que traga aos autos, em havendo, cópia dos processos administrativos de cadastro dos imóveis referidos na petição inicial juntamente à Secretaria de Patrimônio da União, bem assim, o levantamento georeferenciado da área dos imóveis, onde conste a medição da área de marinha naquele local.

Diante da contestação apresentada pela empresa ré, dispensada sua citação.

Cite-se o Município de Capão da Canoa para que, querendo, conteste, devendo, no mesmo prazo, trazer aos autos cópia do processo administrativo relativo à Declaração Ambiental Geral n.º 019/2013 (Evento 1, PROCADM2, Página 23).

Capão da Canoa, 25 de agosto de 2014.

Liane Vieira Rodrigues

Juíza Federal na Titularidade Plena

AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5003055-08.2014.404.7121/RS

AUTOR : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RÉU : ANTONIO M. F. PRADO - ME

: MUNICÍPIO DE CAPÃO DA CANOA/RS

INTERESSADO : UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

DECISÃO (liminar/antecipação da tutela)

Trata-se de Ação Civil Pública movida pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL em face de ANTONIO M. F. PRADO ME. e o MUNICÍPIO DE CAPÃO DA CANOA, objetivando a suspensão de obras de construção civil, que estariam sendo realizadas nos lotes 11, 12, 13, 14 e 15, em frente à Rua Taquari, nº 656, Praia do Barco, Município de Capão da Canoa, em tese realizadas sobre dunas e com remoção de vegetação de restinga, a cessação, restauração e indenização de danos ambientais causados, bem como a remoção de construção irregular, em sendo o caso.

Há pedido de antecipação de tutela nos seguintes termos:

*a.1. Seja determinado à empresa demandada:*

*i) que se abstenha de realizar qualquer ato tendente à construção de imóveis nos lotes 11, 12, 13, 14 e 15 da Praia do Barco, em Capão da Canoa/RS, tais como terraplenagem, obras, reformas, instalações, cercamento, supressão de dunas, supressão da vegetação nativa fixadora de dunas, plantio de vegetação exótica, interferência em recursos hídricos, instalações de infraestrutura, depósito de lixo e outros resíduos, assim como qualquer outra forma de intervenção na área questionada;*

*ii) a vedação da prática de quaisquer atividades relacionadas à comercialização de lotes/terrenos/residências referentes ao local em questão;*

*iii) a expedição de notificação aos eventuais adquirentes dos lotes, constando a informação de que a área se encontra sub judice e que os interessados poderão, caso queiram, encerrar o contrato de aquisição de lotes/terrenos/residências no local questionado sem qualquer custo, inclusive reavendo eventuais valores já despendidos (corrigidos monetariamente);*

a.2. Seja determinado ao Município demandado:

i) a suspensão da eficácia dos alvarás e autorizações que estejam eventualmente em vigor para a referida terraplenagem, obra e/ou construção;

ii) a suspensão da Declaração Ambiental Geral nº 011/2014;

iii) a colocação de 4 (quatro) placas no local, cientificando a coletividade acerca desta demanda e da emissão de eventual decisão judicial, com advertência sobre a proibição de qualquer ocupação e intervenção na área;

iv) o dever de fiscalizar a área em questão, adotando as providências administrativas cabíveis (autuação, interdição, embargo, etc.) a fim de evitar quaisquer formas de ocupação ou outras intervenções no local, apresentando à Justiça Federal, mensalmente, relatório de atividades;

Alega o autor, em síntese, que foi instaurado o Procedimento Preparatório n.º

1.29.000193/2014-71 para apurar sobre a realização de terraplanagem irregular, sob o aspecto ambiental, na Praia do Barco, em frente à Rua Taquari, nº 656, no Município de Capão da Canoa/RS, onde se constatou, através do 1º Batalhão da Polícia Ambiental de Xangri-lá a ocorrência da atividade de terraplanagem de uma área de 1.440m<sup>2</sup>, com parcial destruição das dunas primárias, além da supressão de vegetação de restinga com função fixadora de dunas, consistente em capim salgado (*Spartina ciliata*), margarida das dunas (*Snecio crassiflorus*) e bredi-de-praia (*Blutaparon portulacoides*). Sustentou o MPF que a obra foi iniciada sem a devida autorização ambiental, possuindo os proprietários apenas a Declaração Ambiental Geral nº 11/2014, emitida pela Prefeitura Municipal de Capão da Canoa, a qual não seria suficiente a amparar a legitimidade ambiental da obra. Além do que a área na qual estaria havendo a intervenção, supostamente indevida, constituiria terreno de marinha conforme manifestação específica da Secretaria de Patrimônio da União.

Sustenta o *Parquet* a legitimidade passiva da empresa no fato de ser a executora da obra, e do Município em razão de ter sido responsável pela emissão da Declaração Ambiental Geral nº 11/2014, além de ter sido omissivo no cumprimento do dever de proteção do meio ambiente que lhe é constitucional e legalmente imposto (art. 23, inciso VI, art. 30, inciso VIII, e art. 225 da CRFB; e art. 11, § 4º, da Lei nº 9.636/98).

Ademais, o autor invoca como respaldo para a demanda, o art. 225, da CRFB, como previsão do direito difuso ao meio ambiente e como fundamento da responsabilidade ambiental objetiva, art. 170, IV, art. 186, II, todos da CRFB, e as seguintes normas legais e infralegais: Lei nº 7.661/88, Lei 4.771/65 (antigo Código Florestal), Lei nº 6.938/81, Decreto nº 5.300/2004, Decretos-Lei nºs 9.760/46 e 2.398/87, Lei nº 9.636/98, o Novo Código Florestal (2012) e Resoluções nºs 237/97 e 303/02 do CONAMA. Faz alusão, ainda, à Constituição e ao Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do RS (Lei estadual nº 11.520/00).

Os réus foram intimados para manifestarem-se sobre o pedido liminar.

A empresa Antonio M F Prado - ME. apresentou contestação no Evento 7, CONT24, Página 1, sustentando, em síntese, preliminarmente, sua ilegitimidade passiva, em razão de que não seria a proprietária dos terrenos, que pertenceriam à pessoa física Antonio Marco Ferreira Prado, em razão do que a obra questionada não seria de responsabilidade da empresa; no mérito, argumentou a corrê que os lotes objeto da causa integram área há vários anos urbanizada, em loteamento aprovado pelo Município, devidamente atendido pelos serviços públicos básicos; com várias residências vizinhas; tendo a abertura de matrículas imobiliárias ocorrido há 26 anos, em 1987; a obra não foi projetada sobre dunas; por tratar-se de área antropizada o limite para construção na área seria 50 metros contados da 'praia', nos termos do Decreto n.º 5.300/2004, que regulamentou a Lei n.º 7.661/1988; o Município autorizou as construções através da Declaração Ambiental Geral n.º 011/2014; e foi realizado Plano de Manejo de Dunas e Uso Sustentável de Lotes Urbanos.

O Município, por sua vez, manifestando-se sobre o pedido de antecipação de tutela, alegando que a Declaração Ambiental por ele emitida não autorizou qualquer edificação sobre os lotes, apenas afirmou a possibilidade de construção, desde que o proprietário apresentasse a licença ambiental emitida pela FEPAM, sobre o que teria notificado pessoalmente o requerente. Além disso, na ocasião da expedição da declaração em questão foi exigido pelo Município plano de

manejo para a retirada do acúmulo de areia sobre os lotes, o qual deveria ser submetido ao crivo prévio da FEPAM.

É o relatório.

### **Da competência**

A princípio, cabe referir que se encontra superada, nestes autos, a questão relativa à competência, haja vista que restou demonstrado que os terrenos objeto da causa estão localizados em terreno acrescido de marinha (Evento 1, PROCADM2, Página 21).

Tratando-se de bens da União, nos termos do art. 20, incisos IV e VII, da Constituição Federal, é patente o interesse do ente federal. Dessa forma, firma-se a competência pelo disposto no art. 109, I, da CRFB.

### **Da preliminar de ilegitimidade passiva**

A corré Antonio M F Prado - ME argüiu sua ilegitimidade passiva, em razão de que a propriedade dos imóveis, assim como a responsabilidade pela obra seria da pessoa física Antonio Marco Ferreira, e não da pessoa jurídica.

Não merece prosperar a alegação da parte. Conforme se constata no Evento 7 - CNPJ6, a empresa possui dentre suas atividades a construção civil, além disso, Antônio Marco Ferreira Prado, ao receber a Brigada Militar em 19/03/2014, em constatação/fiscalização de denúncias sobre atividades ambientalmente irregulares no local, apresentou-se como sócio proprietário da imobiliária Arena VIP (Evento 1, PROCADM2, Página 10), nome fantasia da empresa ré, logo, em face de que o fundamento da presente ação não é a propriedade em si, mas a ação construtiva promovida nos terrenos, supostamente em desacordo com a legislação ambiental, pelos elementos que instruem a ação é crível que seja a empresa a responsável pela obra.

Ademais, na medida em que se trata de firma individual não há distinção entre a pessoa física e jurídica para fins de responsabilidade. Nesse sentido:

*TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. FIRMA INDIVIDUAL. LEGITIMIDADE. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. 1. Tratando-se de firma individual há identificação entre empresa e pessoa física, não existindo distinção para efeito de responsabilidade entre a empresa e o sócio único. 2. Conforme construção doutrinária e jurisprudencial, a exceção de pré-executividade, por ser um meio de defesa do executado que não necessita de garantia do juízo para seu oferecimento, somente pode versar sobre questões verificáveis ex officio pelo juiz da execução, devendo a matéria ser comprovada de plano pelo excipiente ou, ao menos, ser de fácil percepção ao juízo. (TRF4, AC 5000539-73.2013.404.7016, Primeira Turma, Relator p/ Acórdão Jorge Antonio Maurique, juntado aos autos em 13/12/2013)*

Assim, afasto, ao menos por ora, a alegação de ilegitimidade passiva. Passo, então, à análise da medida liminar.

### **Da medida liminar**

A Lei nº 7.347/85, que disciplina a ação civil pública, prevê, no seu art. 12, a possibilidade de concessão de liminar, cujos requisitos são aqueles previstos no artigo 273 do Código de Processo Civil, conforme o artigo 19 da própria LACP, que determina: 'Aplica-se à ação civil pública, prevista nesta Lei, o Código de Processo Civil, aprovado pela Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, naquilo em que não contrarie suas disposições'.

O artigo 273 do Código de Processo Civil, por sua vez, faculta ao juiz antecipar a tutela pretendida no pedido inicial desde que, existindo prova inequívoca, se convença da verossimilhança da alegação e da existência de fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação, ou, ainda, de abuso de direito ou de manifesto propósito protelatório do réu.

Conforme leciona Luiz Guilherme Marinoni, a '*verossimilhança*' a ser exigida pelo julgador deve sempre considerar: o valor do bem jurídico ameaçado de lesão; a dificuldade de se provar a alegação; a credibilidade, de acordo com as regras de experiência, da alegação; e a própria urgência (in Código de Processo Civil Comentado artigo por artigo. Ed. Revista dos Tribunais. 2. Ed. 2010, p. 270).

Além dessa previsão legal, mostra-se igualmente aplicável à espécie o art. 461, § 3º, do CPC, cujos pressupostos são diversos e permitem uma análise com base na relevância do fundamento da demanda e no justificado receio de ineficácia do provimento final para a concessão da medida liminar. Trata-se de antecipação da tutela inibitória ou de remoção do ilícito, sendo desnecessária a demonstração do risco de dano. Conforme leciona Marinoni,

*'a tutela inibitória visa a inibir a prática, a repetição ou a continuação de um ilícito. É uma tutela genuinamente preventiva. Tem como pressuposto a probabilidade da prática, da repetição ou da continuidade de ato contrário ao direito. (...) A tutela de remoção do ilícito tem por finalidade eliminar uma situação de ilicitude ou remover os efeitos concretos derivados de uma ação ilícita. É uma tutela repressiva em relação ao ilícito. Tem como pressuposto a ocorrência de ilícito que deixou efeitos concretos continuados.'* (in Código de Processo Civil Comentado artigo por artigo. Ed. Revista dos Tribunais. 2. Ed. 2010, p. 423).

No caso dos autos, vem à *judice* a proteção ambiental. Este Juízo tem atuado em diversas ações nas quais o meio ambiente, notadamente a higidez da zona costeira do Litoral Norte Gaúcho, compõe o objeto de proteção. Na grande maioria dos casos, trata-se de fatos nascidos há considerável tempo, trazendo à baila sensível ponderação de interesses. Todavia, mesmo naquelas situações que embora precárias, não são novas, tem prevalecido a proteção ambiental.

No caso dos autos, felizmente, a situação chega a juízo na fase inicial das obras, o que além de permitir evitar-se a provocação ou agravamento de possível dano ambiental, impede, inclusive, maiores investimentos por parte da ré, bem como sejam atingidos interesse de terceiros.

Logo, o risco de dano irreparável ou de difícil reparação gerado pela continuação das obras é inegável, seja em relação à provável agressão ao meio ambiente, seja sob a ótica da própria ré que poderia promover investimentos temerários, em face de eventual procedência da ação, evita-se a majoração de eventual custo para a desocupação do local e/ou a responsabilidade civil decorrente da obra.

Ainda, a suspensão das atividades construtivas no local permite que o empreendedor busque a regularização junto aos órgãos ambientais competentes e, garantida a conformidade com a legislação, possa prosseguir no seu intento, dessa vez com observância das regras legais cabíveis e com a anuência dos órgãos envolvidos.

Por outro lado, tenho que a verossimilhança do direito alegado pelo MPF também está presente. Senão vejamos.

A Constituição Federal de 1988 elevou o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, a bem comum do povo, direito fundamental de todos os cidadãos (art. 225, CRFB). Além disso, incluiu a defesa do meio ambiente dentre os princípios gerais da atividade econômica (art. 170, VI, CRFB) e as condicionantes para o cumprimento da função social da propriedade (art. 186, II, CRFB). Fundadas nessas premissas constitucionais, aparecem as normas legais e infralegais sobre a matéria, compondo o Sistema Jurídico Ambiental Brasileiro.

As normas ambientais orbitam, pois, ao redor de sua premissa maior, a proteção do meio ambiente, seja pelos entes públicos, seja por toda a coletividade. Nesse cenário, o licenciamento ambiental prévio em caso de intervenções em áreas potencialmente protegidas apresenta-se hoje como uma das mais elementares regras de todo esse sistema, podendo-se

dizer que já alcança o senso comum, notadamente tratando-se de empreendedor imobiliário que exerce suas atividades em município litorâneo.

A Lei 7.661/88, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, prevê o licenciamento ambiental em seu artigo 6º:

*Art. 6º. O licenciamento para parcelamento e remembramento do solo, construção, instalação, funcionamento e ampliação de atividades, com alterações das características naturais da Zona Costeira, deverá observar, além do disposto nesta Lei, as demais normas específicas federais, estaduais e municipais, respeitando as diretrizes dos Planos de Gerenciamento Costeiro.  
§ 1º. A falta ou o descumprimento, mesmo parcial, das condições do licenciamento previsto neste artigo serão sancionados com interdição, embargo ou demolição, sem prejuízo da cominação de outras penalidades previstas em lei.*

Irrefutável, pois, a necessidade da prévia autorização ambiental competente para o início das obras de terraplanagem.

Sustentou a empresa ré que o ente Municipal autorizou a construção nos lotes em questão. Ocorre que, analisando os documentos que instruem a ação, percebe-se que a Declaração Ambiental Geral n.º 11/2014 foi expedida pelo Município de Capão da Canoa com base no Parecer Técnico Geol n.º 030/2014, no qual embora não conste claramente a necessidade de licença ambiental prévia para a construção em si, é taxativo ao afirmar que '*Em contrapartida à viabilidade de construção nos lotes, exige-se que para a retirada do material sobre os lotes o(s) proprietário(s) encaminhe na FEPAM um plano de manejo para esse fim*'.

É inequívoca a ciência na empresa sobre o teor do Parecer referido, a uma, pois ele é mencionado expressamente na Declaração Ambiental n.º 11/2014, e, a duas, em razão de que a própria empresa junta cópia do mesmo aos autos.

Além disso, o próprio Município vem à lide, sustentando que a indigitada declaração não autorizava ou licenciava qualquer construção ou terraplanagem sobre os terrenos, apenas declarava a posição do município relativamente à possibilidade de construir, não dispensando a prévia autorização/licença da FEPAM, através da aprovação de plano de manejo de dunas.

Embora a parte ré tenha acostado aos autos um Plano de Manejo de Dunas e Uso Sustentável de Lotes Urbanos, é importante referir que o referido trabalho, além de sequer estar datado, não foi submetido ao Órgão Ambiental competente para analisá-lo, no caso, a FEPAM.

Relativamente à data da realização do estudo em questão, verifica-se na Anotação de Responsabilidade Técnica - Art a data de 01/07/2014, posterior, portanto, as incursões de terraplanagem realizadas no local.

Com relação ao início das obras, em 28/04/2014, a Prefeitura de Capão da Canoa expediu notificação dirigida a Valmir Edgar da Silva, proprietário constante no registro de imóvel, para o fim de que apresentasse a documentação relativa à licença ambiental, dando conta de que já havia intervenção no local. Embora a notificação não tenha sido direcionada à ré na presente ação, não se poderia exigir conduta diferente da prefeitura, que notificou aquele que consta no registro imobiliário. Além disso, o 3º Pelotão Ambiental da Brigada Militar de Xangri-lá compareceu ao local e cientificou, em 18/03/2014, Antonio Marco Ferreira Prado sobre a existência de denúncias de atividades ambientalmente irregulares no local, e realizou uma segunda verificação *in loco*, no dia seguinte, constatando (Evento 1, PROCADM2, Página 11):

*'(...) após, receber novas denúncias, a guarnição de serviço compareceu novamente ao local e constatou que foi realizada a terraplanagem do terreno que mede 48 metros por 30 metros, totalizando 1.440m<sup>2</sup> (mil quatrocentos e quarenta metros quadrados) e, que parte das dunas primárias foram atingidas; 6. Que a areai das dunas foram utilizadas para fazer o nivelamento do terreno; 7. Que também foi suprimida a vegetação de restinga fixadora de dunas (...), que*

*possui a função de fixar as dunas a fim de evitar o avanço da água do mar e a de alimento e proteção da fauna local (...)'*

Ademais, na mesma oportunidade, teria Antonio informado aos policiais que vendeu os terrenos para terceiros (Evento 1, PROCADM2, Página 15), fato que destoa dos argumentos trazidos em contestação.

De todo o exposto, resta claro que a empresa tinha conhecimento da necessidade de licenciamento ambiental prévio aos trabalhos de terraplanagem e, não obstante isso, realizou-os indiscriminadamente, não podendo sequer sustentar respaldo no Plano de Manejo de Dunas, primeiro porque foi elaborado após a terraplanagem e segundo porque até o momento não foi submetido à aprovação do órgão ambiental competente, o que impede, inclusive, qualquer análise de mérito por este Juízo quanto ao conteúdo do estudo.

A ausência de prévia análise pela FEPAM (vício formal) impossibilita este Juízo de manifestar-se sobre os demais argumentos relativos à legitimidade da obra, tais como não se tratar de APP por constituir área antropizada, com a presença de residências vizinhas, devidamente atendidas pelos serviços públicos básicos de saneamento e energia elétrica.

Assim, diante da flagrante ausência da licença ambiental prévia, vislumbro presente vício formal intrasponível, o que, aliado aos riscos de dano irreparáveis ou de difícil reparação já mencionados, impõe o deferimento do pedido de antecipação de tutela.

Há que se frisar, considerando que a validade da Declaração Ambiental Geral nº 011/2014 expirou em 30.08.2014, que restou prejudicado o pedido de suspensão dos seus efeitos. Devendo, todavia, o Município abster-se de emitir novo ao da mesma natureza para aquele local, até a manifestação do Órgão Ambiental Estadual sobre o caso.

Derradeiramente, ainda é necessário dizer que além do aspecto ambiental, a empresa ré não se desincumbiu de demonstrar que os imóveis estão regularizados patrimonialmente junto à Secretaria de Patrimônio da União, eis que se trata de terrenos de marinha.

Nesse ponto, a Lei nº 9.636/98, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, em seu art. 9º, estabelece vedação à inscrição de ocupações que tenham concorrido para comprometer a integridade de áreas de uso comum do povo, de preservação ambiental ou necessárias à preservação dos ecossistemas naturais, nesses termos:

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

*I - ocorreram após 27 de abril de 2006; (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)*

*II - estejam concorrendo ou tenham concorrido para comprometer a integridade das áreas de uso comum do povo, de segurança nacional, de preservação ambiental ou necessárias à preservação dos ecossistemas naturais e de implantação de programas ou ações de regularização fundiária de interesse social ou habitacionais das reservas indígenas, das áreas ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos, das vias federais de comunicação e das áreas reservadas para construção de hidrelétricas ou congêneres, ressalvados os casos especiais autorizados na forma da lei. (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007) (grifo nosso)*

Ante o exposto, defiro parcialmente o pedido de antecipação de tutela para o fim de:

1. A empresa demandada:

a) se abstenha de realizar qualquer ato tendente à construção de imóveis nos lotes 11, 12, 13, 14 e 15 da Praia do Barco, em Capão da Canoa/RS, tais como terraplanagem, obras, reformas, instalações, cercamento, supressão de dunas, supressão da vegetação nativa fixadora de dunas, plantio de vegetação exótica, interferência em recursos hídricos, instalações de infraestrutura, depósito de lixo e outros resíduos, assim como qualquer outra forma de intervenção na área questionada;

- b) se abstenha de quaisquer atividades relacionadas à comercialização de lotes/terrenos/residências referentes ao local em questão;
- c) expeça notificação aos eventuais adquirentes dos lotes, constando a informação de que a área se encontra *sub judice* e que os interessados poderão, caso queiram, encerrar o contrato de aquisição de lotes/terrenos/residências no local questionado sem qualquer custo, inclusive reavendo eventuais valores já despendidos (corrigidos monetariamente);

2. O Município demandado:

- a) suspenda a eficácia dos alvarás e autorizações que estejam eventualmente em vigor para a referida terraplenagem, obra e/ou construção;
- b) não renove os efeitos, ou expeça novo ato nos termos da Declaração Ambiental Geral nº 011/2014, relativamente àquele local;
- c) coloque 4 (quatro) placas no local, cientificando a coletividade acerca desta demanda e da emissão de eventual decisão judicial, com advertência sobre a proibição de qualquer ocupação e intervenção na área;
- d) fiscalize a área em questão, adotando as providências administrativas cabíveis (autuação, interdição, embargo, etc.) a fim de evitar quaisquer formas de ocupação ou outras intervenções no local, apresentando à Justiça Federal, mensalmente, relatório de atividades;

Intimem-se as partes da presente decisão, bem como a União.

Além disso, intime-se a FEPAM para que diga se tem interesse em ingressar no presente feito.

Intime-se a União para que traga aos autos, em havendo, cópia dos processos administrativos de cadastro dos imóveis referidos na petição inicial juntamente à Secretaria de Patrimônio da União, bem assim, o levantamento georeferenciado da área dos imóveis, onde conste a medição da área de marinha naquele local.

Diante da contestação apresentada pela empresa ré, dispensada sua citação.

Cite-se o Município de Capão da Canoa para que, querendo, conteste, devendo, no mesmo prazo, trazer aos autos cópia do processo administrativo relativo à Declaração Ambiental Geral n.º 019/2013 (Evento 1, PROCADM2, Página 23).

Capão da Canoa, 25 de agosto de 2014.

Liane Vieira Rodrigues

Juíza Federal na Titularidade Plena

AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5003055-08.2014.404.7121/RS

AUTOR : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RÉU : ANTONIO M. F. PRADO - ME

: MUNICÍPIO DE CAPÃO DA CANOA/RS

INTERESSADO : UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

DECISÃO (liminar/antecipação da tutela)

Trata-se de Ação Civil Pública movida pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL em face de ANTONIO M. F. PRADO ME. e o MUNICÍPIO DE CAPÃO DA CANOA, objetivando a suspensão de obras de construção civil, que estariam sendo realizadas nos lotes 11, 12, 13, 14 e 15, em frente à Rua Taquari, nº 656, Praia do Barco, Município de Capão da Canoa, em tese

realizadas sobre dunas e com remoção de vegetação de restinga, a cessação, restauração e indenização de danos ambientais causados, bem como a remoção de construção irregular, em sendo o caso.

Há pedido de antecipação de tutela nos seguintes termos:

*a.1. Seja determinado à empresa demandada:*

*i) que se abstenha de realizar qualquer ato tendente à construção de imóveis nos lotes 11, 12, 13, 14 e 15 da Praia do Barco, em Capão da Canoa/RS, tais como terraplenagem, obras, reformas, instalações, cercamento, supressão de dunas, supressão da vegetação nativa fixadora de dunas, plantio de vegetação exótica, interferência em recursos hídricos, instalações de infraestrutura, depósito de lixo e outros resíduos, assim como qualquer outra forma de intervenção na área questionada;*

*ii) a vedação da prática de quaisquer atividades relacionadas à comercialização de lotes/terrenos/residências referentes ao local em questão;*

*iii) a expedição de notificação aos eventuais adquirentes dos lotes, constando a informação de que a área se encontra sub judice e que os interessados poderão, caso queiram, encerrar o contrato de aquisição de lotes/terrenos/residências no local questionado sem qualquer custo, inclusive reavendo eventuais valores já despendidos (corrigidos monetariamente);*

*a.2. Seja determinado ao Município demandado:*

*i) a suspensão da eficácia dos alvarás e autorizações que estejam eventualmente em vigor para a referida terraplenagem, obra e/ou construção;*

*ii) a suspensão da Declaração Ambiental Geral nº 011/2014;*

*iii) a colocação de 4 (quatro) placas no local, cientificando a coletividade acerca desta demanda e da emissão de eventual decisão judicial, com advertência sobre a proibição de qualquer ocupação e intervenção na área;*

*iv) o dever de fiscalizar a área em questão, adotando as providências administrativas cabíveis (autuação, interdição, embargo, etc.) a fim de evitar quaisquer formas de ocupação ou outras intervenções no local, apresentando à Justiça Federal, mensalmente, relatório de atividades;*

Alega o autor, em síntese, que foi instaurado o Procedimento Preparatório n.º

1.29.000193/2014-71 para apurar sobre a realização de terraplanagem irregular, sob o aspecto ambiental, na Praia do Barco, em frente à Rua Taquari, nº 656, no Município de Capão da Canoa/RS, onde se constatou, através do 1º Batalhão da Polícia Ambiental de Xangri-lá a ocorrência da atividade de terraplenagem de uma área de 1.440m<sup>2</sup>, com parcial destruição das dunas primárias, além da supressão de vegetação de restinga com função fixadora de dunas, consistente em capim salgado (*Spartina ciliata*), margarida das dunas (*Snecio crassiflorus*) e bredi-de-praia (*Blutaparon portulacoides*). Sustentou o MPF que a obra foi iniciada sem a devida autorização ambiental, possuindo os proprietários apenas a Declaração Ambiental Geral nº 11/2014, emitida pela Prefeitura Municipal de Capão da Canoa, a qual não seria suficiente a amparar a legitimidade ambiental da obra. Além do que a área na qual estaria havendo a intervenção, supostamente indevida, constituiria terreno de marinha conforme manifestação específica da Secretaria de Patrimônio da União.

Sustenta o *Parquet* a legitimidade passiva da empresa no fato de ser a executora da obra, e do Município em razão de ter sido responsável pela emissão da Declaração Ambiental Geral nº 11/2014, além de ter sido omissivo no cumprimento do dever de proteção do meio ambiente que lhe é constitucional e legalmente imposto (art. 23, inciso VI, art. 30, inciso VIII, e art. 225 da CRFB; e art. 11, § 4º, da Lei nº 9.636/98).

Ademais, o autor invoca como respaldo para a demanda, o art. 225, da CRFB, como previsão do direito difuso ao meio ambiente e como fundamento da responsabilidade ambiental objetiva, art. 170, IV, art. 186, II, todos da CRFB, e as seguintes normas legais e infralegais: Lei nº 7.661/88, Lei 4.771/65 (antigo Código Florestal), Lei nº 6.938/81, Decreto nº 5.300/2004, Decretos-Lei nºs 9.760/46 e 2.398/87, Lei nº 9.636/98, o Novo Código Florestal (2012) e Resoluções nºs 237/97 e 303/02 do CONAMA. Faz alusão, ainda, à Constituição e ao Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do RS (Lei estadual nº 11.520/00).

Os réus foram intimados para manifestarem-se sobre o pedido liminar.

A empresa Antonio M F Prado - ME. apresentou contestação no Evento 7, CONT24, Página 1, sustentando, em síntese, preliminarmente, sua ilegitimidade passiva, em razão de que não seria a proprietária dos terrenos, que pertenceriam à pessoa física Antonio Marco Ferreira Prado, em razão do que a obra questionada não seria de responsabilidade da empresa; no mérito, argumentou a corré que os lotes objeto da causa integram área há vários anos urbanizada, em loteamento aprovado pelo Município, devidamente atendido pelos serviços públicos básicos; com várias residências vizinhas; tendo a abertura de matrículas imobiliárias ocorrido há 26 anos, em 1987; a obra não foi projetada sobre dunas; por tratar-se de área antropizada o limite para construção na área seria 50 metros contados da 'praia', nos termos do Decreto n.º 5.300/2004, que regulamentou a Lei n.º 7.661/1988; o Município autorizou as construções através da Declaração Ambiental Geral n.º 011/2014; e foi realizado Plano de Manejo de Dunas e Uso Sustentável de Lotes Urbanos.

O Município, por sua vez, manifestando-se sobre o pedido de antecipação de tutela, alegando que a Declaração Ambiental por ele emitida não autorizou qualquer edificação sobre os lotes, apenas afirmou a possibilidade de construção, desde que o proprietário apresentasse a licença ambiental emitida pela FEPAM, sobre o que teria notificado pessoalmente o requerente. Além disso, na ocasião da expedição da declaração em questão foi exigido pelo Município plano de manejo para a retirada do acúmulo de areia sobre os lotes, o qual deveria ser submetido ao crivo prévio da FEPAM.

É o relatório.

### **Da competência**

A princípio, cabe referir que se encontra superada, nestes autos, a questão relativa à competência, haja vista que restou demonstrado que os terrenos objeto da causa estão localizados em terreno acrescido de marinha (Evento 1, PROCADM2, Página 21).

Tratando-se de bens da União, nos termos do art. 20, incisos IV e VII, da Constituição Federal, é patente o interesse do ente federal. Dessa forma, firma-se a competência pelo disposto no art. 109, I, da CRFB.

### **Da preliminar de ilegitimidade passiva**

A corré Antonio M F Prado - ME argüiu sua ilegitimidade passiva, em razão de que a propriedade dos imóveis, assim como a responsabilidade pela obra seria da pessoa física Antonio Marco Ferreira, e não da pessoa jurídica.

Não merece prosperar a alegação da parte. Conforme se constata no Evento 7 - CNPJ6, a empresa possui dentre suas atividades a construção civil, além disso, Antônio Marco Ferreira Prado, ao receber a Brigada Militar em 19/03/2014, em constatação/fiscalização de denúncias sobre atividades ambientalmente irregulares no local, apresentou-se como sócio proprietário da imobiliária Arena VIP (Evento 1, PROCADM2, Página 10), nome fantasia da empresa ré, logo, em face de que o fundamento da presente ação não é a propriedade em si, mas a ação construtiva promovida nos terrenos, supostamente em desacordo com a legislação ambiental, pelos elementos que instruem a ação é crível que seja a empresa a responsável pela obra.

Ademais, na medida em que se trata de firma individual não há distinção entre a pessoa física e jurídica para fins de responsabilidade. Nesse sentido:

*TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. FIRMA INDIVIDUAL. LEGITIMIDADE. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. 1. Tratando-se de firma individual há identificação entre empresa e pessoa física, não existindo distinção para efeito de responsabilidade entre a empresa e o sócio único. 2. Conforme construção doutrinária e jurisprudencial, a exceção de pré-executividade, por ser um meio de defesa do executado que não necessita de garantia do juízo para seu oferecimento, somente pode versar sobre questões verificáveis ex officio pelo juiz da*

*execução, devendo a matéria ser comprovada de plano pelo excipiente ou, ao menos, ser de fácil percepção ao juízo. (TRF4, AC 5000539-73.2013.404.7016, Primeira Turma, Relator p/ Acórdão Jorge Antonio Maurique, juntado aos autos em 13/12/2013)*

Assim, afasto, ao menos por ora, a alegação de ilegitimidade passiva. Passo, então, à análise da medida liminar.

### **Da medida liminar**

A Lei nº 7.347/85, que disciplina a ação civil pública, prevê, no seu art. 12, a possibilidade de concessão de liminar, cujos requisitos são aqueles previstos no artigo 273 do Código de Processo Civil, conforme o artigo 19 da própria LACP, que determina: 'Aplica-se à ação civil pública, prevista nesta Lei, o Código de Processo Civil, aprovado pela Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, naquilo em que não contrarie suas disposições'.

O artigo 273 do Código de Processo Civil, por sua vez, faculta ao juiz antecipar a tutela pretendida no pedido inicial desde que, existindo prova inequívoca, se convença da verossimilhança da alegação e da existência de fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação, ou, ainda, de abuso de direito ou de manifesto propósito protelatório do réu. Conforme leciona Luiz Guilherme Marinoni, *a 'verossimilhança' a ser exigida pelo julgador deve sempre considerar: o valor do bem jurídico ameaçado de lesão; a dificuldade de se provar a alegação; a credibilidade, de acordo com as regras de experiência, da alegação; e a própria urgência (in Código de Processo Civil Comentado artigo por artigo. Ed. Revista dos Tribunais. 2. Ed. 2010, p. 270).*

Além dessa previsão legal, mostra-se igualmente aplicável à espécie o art. 461, § 3º, do CPC, cujos pressupostos são diversos e permitem uma análise com base na relevância do fundamento da demanda e no justificado receio de ineficácia do provimento final para a concessão da medida liminar. Trata-se de antecipação da tutela inibitória ou de remoção do ilícito, sendo desnecessária a demonstração do risco de dano. Conforme leciona Marinoni,

*'a tutela inibitória visa a inibir a prática, a repetição ou a continuação de um ilícito. É uma tutela genuinamente preventiva. Tem como pressuposto a probabilidade da prática, da repetição ou da continuidade de ato contrário ao direito. (...) A tutela de remoção do ilícito tem por finalidade eliminar uma situação de ilicitude ou remover os efeitos concretos derivados de uma ação ilícita. É uma tutela repressiva em relação ao ilícito. Tem como pressuposto a ocorrência de ilícito que deixou efeitos concretos continuados.'* (in Código de Processo Civil Comentado artigo por artigo. Ed. Revista dos Tribunais. 2. Ed. 2010, p. 423).

No caso dos autos, vem à *judice* a proteção ambiental. Este Juízo tem atuado em diversas ações nas quais o meio ambiente, notadamente a higidez da zona costeira do Litoral Norte Gaúcho, compõe o objeto de proteção. Na grande maioria dos casos, trata-se de fatos nascidos há considerável tempo, trazendo à baila sensível ponderação de interesses. Todavia, mesmo naquelas situações que embora precárias, não são novas, tem prevalecido a proteção ambiental.

No caso dos autos, felizmente, a situação chega a juízo na fase inicial das obras, o que além de permitir evitar-se a provocação ou agravamento de possível dano ambiental, impede, inclusive, maiores investimentos por parte da ré, bem como sejam atingidos interesse de terceiros.

Logo, o risco de dano irreparável ou de difícil reparação gerado pela continuação das obras é inegável, seja em relação à provável agressão ao meio ambiente, seja sob a ótica da própria ré que poderia promover investimentos temerários, em face de eventual procedência da ação, evita-se a majoração de eventual custo para a desocupação do local e/ou a responsabilidade civil decorrente da obra.

Ainda, a suspensão das atividades construtivas no local permite que o empreendedor busque a regularização junto aos órgãos ambientais competentes e, garantida a conformidade com a legislação, possa prosseguir no seu intento, dessa vez com observância das regras legais cabíveis e com a anuência dos órgãos envolvidos.

Por outro lado, tenho que a verossimilhança do direito alegado pelo MPF também está presente. Senão vejamos.

A Constituição Federal de 1988 elevou o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, a bem comum do povo, direito fundamental de todos os cidadãos (art. 225, CRFB). Além disso, incluiu a defesa do meio ambiente dentre os princípios gerais da atividade econômica (art. 170, VI, CRFB) e as condicionantes para o cumprimento da função social da propriedade (art. 186, II, CRFB). Fundadas nessas premissas constitucionais, aparecem as normas legais e infralegais sobre a matéria, compondo o Sistema Jurídico Ambiental Brasileiro.

As normas ambientais orbitam, pois, ao redor de sua premissa maior, a proteção do meio ambiente, seja pelos entes públicos, seja por toda a coletividade. Nesse cenário, o licenciamento ambiental prévio em caso de intervenções em áreas potencialmente protegidas apresenta-se hoje como uma das mais elementares regras de todo esse sistema, podendo-se dizer que já alcança o senso comum, notadamente tratando-se de empreendedor imobiliário que exerce suas atividades em município litorâneo.

A Lei 7.661/88, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, prevê o licenciamento ambiental em seu artigo 6º:

*Art. 6º. O licenciamento para parcelamento e remembramento do solo, construção, instalação, funcionamento e ampliação de atividades, com alterações das características naturais da Zona Costeira, deverá observar, além do disposto nesta Lei, as demais normas específicas federais, estaduais e municipais, respeitando as diretrizes dos Planos de Gerenciamento Costeiro.  
§ 1º. A falta ou o descumprimento, mesmo parcial, das condições do licenciamento previsto neste artigo serão sancionados com interdição, embargo ou demolição, sem prejuízo da cominação de outras penalidades previstas em lei.*

Irrefutável, pois, a necessidade da prévia autorização ambiental competente para o início das obras de terraplanagem.

Sustentou a empresa ré que o ente Municipal autorizou a construção nos lotes em questão. Ocorre que, analisando os documentos que instruem a ação, percebe-se que a Declaração Ambiental Geral n.º 11/2014 foi expedida pelo Município de Capão da Canoa com base no Parecer Técnico Geol n.º 030/2014, no qual embora não conste claramente a necessidade de licença ambiental prévia para a construção em si, é taxativo ao afirmar que '*Em contrapartida à viabilidade de construção nos lotes, exige-se que para a retirada do material sobre os lotes o(s) proprietário(s) encaminhe na FEPAM um plano de manejo para esse fim*'.

É inequívoca a ciência na empresa sobre o teor do Parecer referido, a uma, pois ele é mencionado expressamente na Declaração Ambiental n.º 11/2014, e, a duas, em razão de que a própria empresa junta cópia do mesmo aos autos.

Além disso, o próprio Município vem à lide, sustentando que a indigitada declaração não autorizava ou licenciava qualquer construção ou terraplanagem sobre os terrenos, apenas declarava a posição do município relativamente à possibilidade de construir, não dispensando a prévia autorização/licença da FEPAM, através da aprovação de plano de manejo de dunas.

Embora a parte ré tenha acostado aos autos um Plano de Manejo de Dunas e Uso Sustentável de Lotes Urbanos, é importante referir que o referido trabalho, além de sequer estar datado, não foi submetido ao Órgão Ambiental competente para analisá-lo, no caso, a FEPAM.

Relativamente à data da realização do estudo em questão, verifica-se na Anotação de Responsabilidade Técnica - Art a data de 01/07/2014, posterior, portanto, as incursões de terraplanagem realizadas no local.

Com relação ao início das obras, em 28/04/2014, a Prefeitura de Capão da Canoa expediu notificação dirigida a Valmir Edgar da Silva, proprietário constante no registro de imóvel, para o fim de que apresentasse a documentação relativa à licença ambiental, dando conta de que já havia intervenção no local. Embora a notificação não tenha sido direcionada à ré na presente ação, não se poderia exigir conduta diferente da prefeitura, que notificou aquele que consta no registro imobiliário. Além disso, o 3º Pelotão Ambiental da Brigada Militar de Xangri-lá compareceu ao local e cientificou, em 18/03/2014, Antonio Marco Ferreira Prado sobre a existência de denúncias de atividades ambientalmente irregulares no local, e realizou uma segunda verificação *in loco*, no dia seguinte, constatando (Evento 1, PROCADM2, Página 11):

*'(...) após, receber novas denúncias, a guarnição de serviço compareceu novamente ao local e constatou que foi realizada a terraplanagem do terreno que mede 48 metros por 30 metros, totalizando 1.440m<sup>2</sup> (mil quatrocentos e quarenta metros quadrados) e, que parte das dunas primárias foram atingidas; 6. Que a areai das dunas foram utilizadas para fazer o nivelamento do terreno; 7. Que também foi suprimida a vegetação de restinga fixadora de dunas (...), que possui a função de fixar as dunas a fim de evitar o avanço da água do mar e a de alimento e proteção da fauna local (...).'*

Ademais, na mesma oportunidade, teria Antonio informado aos policiais que vendeu os terrenos para terceiros (Evento 1, PROCADM2, Página 15), fato que destoa dos argumentos trazidos em contestação.

De todo o exposto, resta claro que a empresa tinha conhecimento da necessidade de licenciamento ambiental prévio aos trabalhos de terraplanagem e, não obstante isso, realizou-os indiscriminadamente, não podendo sequer sustentar respaldo no Plano de Manejo de Dunas, primeiro porque foi elaborado após a terraplanagem e segundo porque até o momento não foi submetido à aprovação do órgão ambiental competente, o que impede, inclusive, qualquer análise de mérito por este Juízo quanto ao conteúdo do estudo.

A ausência de prévia análise pela FEPAM (vício formal) impossibilita este Juízo de manifestar-se sobre os demais argumentos relativos à legitimidade da obra, tais como não se tratar de APP por constituir área antropizada, com a presença de residências vizinhas, devidamente atendidas pelos serviços públicos básicos de saneamento e energia elétrica.

Assim, diante da flagrante ausência da licença ambiental prévia, vislumbro presente vício formal intrasponível, o que, aliado aos riscos de dano irreparáveis ou de difícil reparação já mencionados, impõe o deferimento do pedido de antecipação de tutela.

Há que se frisar, considerando que a validade da Declaração Ambiental Geral nº 011/2014 expirou em 30.08.2014, que restou prejudicado o pedido de suspensão dos seus efeitos. Devendo, todavia, o Município abster-se de emitir novo ao da mesma natureza para aquele local, até a manifestação do Órgão Ambiental Estadual sobre o caso.

Derradeiramente, ainda é necessário dizer que além do aspecto ambiental, a empresa ré não se desincumbiu de demonstrar que os imóveis estão regularizados patrimonialmente junto à Secretaria de Patrimônio da União, eis que se trata de terrenos de marinha.

Nesse ponto, a Lei nº 9.636/98, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, em seu art. 9º, estabelece vedação à inscrição de ocupações que tenham concorrido para comprometer a integridade de áreas de uso comum do povo, de preservação ambiental ou necessárias à preservação dos ecossistemas naturais, nesses termos:

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

*I - ocorreram após 27 de abril de 2006; (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)*

*II - estejam concorrendo ou tenham concorrido para comprometer a integridade das áreas de uso comum do povo, de segurança nacional, de preservação ambiental ou necessárias à preservação dos ecossistemas naturais e de implantação de programas ou ações de regularização fundiária de interesse social ou habitacionais das reservas indígenas, das áreas ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos, das vias federais de comunicação e das áreas reservadas para construção de hidrelétricas ou congêneres, ressalvados os casos especiais autorizados na forma da lei. (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007) (grifo nosso)*

Ante o exposto, defiro parcialmente o pedido de antecipação de tutela para o fim de:

1. A empresa demandada:

- a) se abstenha de realizar qualquer ato tendente à construção de imóveis nos lotes 11, 12, 13, 14 e 15 da Praia do Barco, em Capão da Canoa/RS, tais como terraplenagem, obras, reformas, instalações, cercamento, supressão de dunas, supressão da vegetação nativa fixadora de dunas, plantio de vegetação exótica, interferência em recursos hídricos, instalações de infraestrutura, depósito de lixo e outros resíduos, assim como qualquer outra forma de intervenção na área questionada;
- b) se abstenha de quaisquer atividades relacionadas à comercialização de lotes/terrenos/residências referentes ao local em questão;
- c) expeça notificação aos eventuais adquirentes dos lotes, constando a informação de que a área se encontra *sub judice* e que os interessados poderão, caso queiram, encerrar o contrato de aquisição de lotes/terrenos/residências no local questionado sem qualquer custo, inclusive reavendo eventuais valores já despendidos (corrigidos monetariamente);

2. O Município demandado:

- a) suspenda a eficácia dos alvarás e autorizações que estejam eventualmente em vigor para a referida terraplenagem, obra e/ou construção;
- b) não renove os efeitos, ou expeça novo ato nos termos da Declaração Ambiental Geral nº 011/2014, relativamente àquele local;
- c) coloque 4 (quatro) placas no local, cientificando a coletividade acerca desta demanda e da emissão de eventual decisão judicial, com advertência sobre a proibição de qualquer ocupação e intervenção na área;
- d) fiscalize a área em questão, adotando as providências administrativas cabíveis (autuação, interdição, embargo, etc.) a fim de evitar quaisquer formas de ocupação ou outras intervenções no local, apresentando à Justiça Federal, mensalmente, relatório de atividades;

Intimem-se as partes da presente decisão, bem como a União.

Além disso, intime-se a FEPAM para que diga se tem interesse em ingressar no presente feito.

Intime-se a União para que traga aos autos, em havendo, cópia dos processos administrativos de cadastro dos imóveis referidos na petição inicial juntamente à Secretaria de Patrimônio da União, bem assim, o levantamento georeferenciado da área dos imóveis, onde conste a medição da área de marinha naquele local.

Diante da contestação apresentada pela empresa ré, dispensada sua citação.

Cite-se o Município de Capão da Canoa para que, querendo, conteste, devendo, no mesmo prazo, trazer aos autos cópia do processo administrativo relativo à Declaração Ambiental Geral n.º 019/2013 (Evento 1, PROCADM2, Página 23).

Capão da Canoa, 25 de agosto de 2014.

Liane Vieira Rodrigues  
Juíza Federal na Titularidade Plena

