



**PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE GUARAPARI
GABINETE DO PREFEITO**

Guarapari – ES, 10 de novembro de 2023.

MENSAGEM Nº. 120/2023

Senhor Presidente e Nobres Edis,

Comunico à Mesa Diretora dessa Ilustre Casa Legislativa que fazendo uso da competência que me é outorgada pela Lei Orgânica Municipal no artigo 67, § 1º combinado com o artigo 88, II, **vetei totalmente a EMENDA ADITIVA/MODIFICATIVA Nº. 045/2023**, de autoria do Vereador Maxweel João Dos Santos Junior e aposta pela Comissão de Redação e Justiça ao **Projeto de Lei Complementar Nº. 013/2023**, de autoria do Poder Executivo, constante do caderno processual administrativo nº. 30.171/2023, que me foi apresentado.

O caderno processual foi submetido à análise técnica da Secretaria Municipal de Análise e Aprovação de Projetos - **SEMAP**, que, por sua vez, manifestou pelo **veto total**, conforme razões anexas, em formato de parecer administrativo, a qual adiro a integralidade a recomendação do órgão, como fundamento para vetar integralmente a Emenda Parlamentar, decorrente da redação final exercida pela Comissão de Redação e Justiça, ora sob exame.

Estas são as razões que **veto total à EMENDA PARLAMENTAR ADITIVA/MODIFICATIVA Nº. 045/2023**, em exame, por considerar que a proposição aprovada pela Câmara de Vereadores não atende ao imperativo para qual foi estruturada.

EDSON FIGUEIREDO MAGALHÃES
Prefeito Municipal

Excelentíssimo Senhor
VEREADOR WENDEL SANTANA LIMA
MD. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI-ES.





**PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE GUARAPARI
GABINETE DO PREFEITO**

Guarapari – ES, 10 de novembro 2023.

OF. GAB. CMG Nº. 181/2023

**Excelentíssimo Senhor
VEREADOR WENDEL SANTANA LIMA
MD. Presidente da Câmara Municipal de Guarapari – ES**

Sirvo-me do presente para encaminhar a essa Colenda Edilidade a **MENSAGEM Nº. 120/2023**, que apõe **VETO TOTAL** a **EMENDA PARLAMENTAR ADITIVA/MODIFICATIVA Nº. 045/2023** aposta ao **Projeto de Lei Complementar Nº. 013/2023**, originário do caderno processual nº. 30.171/2023.

Atenciosamente,

EDSON FIGUEIREDO MAGALHÃES
Prefeito Municipal





**PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE GUARAPARI
GABINETE DO PREFEITO**



**MUNICÍPIO DE GUARAPARI
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA MUNICIPAL DE ANÁLISE E APROVAÇÃO DE PROJETOS**

Processo: 30171/2023

Solicitante: Câmara Municipal de Guarapari

Assunto: Projeto de Lei

Considerando a Redação Final do projeto de Lei Complementar nº 013/2023 sobretudo quanto as Emendas aprovadas na 45ª Sessão Ordinária apresentadas pela SEMAD para consideração técnica da pasta;

Indica-se o veto total da emenda parlamentar nº 045/2023. Devido ao Art 2º da citada emenda, V - Anexo 6 - Prancha 37/39 – Anexo II, a proposta de alteração pleiteada na região da Praia de Guaibura, cuja ocupação da área passando de Zona de Uso Residencial 01- ZUR 01 para Zona de Uso Turístico 02 deverá observar estudo de sombreamento, já que a altura e a proximidade da restinga acarretará danos ambientais conforme corrobora a decisão da Ação Civil Pública junto ao Ministério Público Federal nº 5005916-66.2020,4.02.5001/ES e Decreto Municipal nº 501/2023.

Além disso, possui erros de representação com a manutenção da legenda e uso de cor diversa do zoneamento urbanístico proposto. Portanto, sugerimos o veto parcial do citado projeto de lei apenas para vetar a emenda supracitada.

Guarapari, 10 de Novembro de 2023

Juliana Breda Melo Rodrigues

Secretária Municipal

Mat.: 249963.4





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

Avenida Marechal Mascarenhas de Moraes, 1.877, 6º andar - Bairro: Ilha de Monte Belo - CEP: 29053-245 -
Fone: (27)3183-5054 - www.jfes.jus.br - Email: 05vfci@jfes.jus.br

AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5005916-66.2020.4.02.5001/ES

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RÉU: MUNICÍPIO DE GUARAPARI

SENTENÇA

Trata-se de **AÇÃO CIVIL PÚBLICA** ajuizada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** em face do **MUNICÍPIO DE GUARAPARI**, objetivando, em sede de tutela de urgência: 1) seja suspensa a concessão de licenças e/ou autorizações de novos empreendimentos situados na orla marítima do Município de Guarapari/ES, salvo quando, comprovadamente, não promoverem qualquer sombreamento na praia até as 17 horas (18 horas no horário de verão), tendo como referência o primeiro dia do inverno (21 de junho); e 2) seja determinado que o Réu adote todas as medidas afetas ao seu poder de polícia administrativa, assim como embargos, interdições, remoção das edificações erguidas de forma irregular, sem a apresentação de estudos relacionados ao impacto no sombreamento, a retirada do entulho resultante de suas demolições e o impedimento de novas intervenções de mesma ordem.

Em sede de provimento definitivo, requer: 1) a confirmação dos pedidos de tutela de urgência, sendo o Município de Guarapari condenado à obrigação de não fazer consistente na abstenção de aprovar novos empreendimentos em sua orla marítima, salvo quando, comprovadamente, não promoverem qualquer sombreamento na praia até as 17 horas (18 horas no horário de verão), tendo como referência o primeiro dia do inverno (21 de junho); 2) seja o Município de Guarapari condenado às seguintes obrigações de fazer: 2.1) *"promover, por meio de seus representantes legais, as ações necessárias no sentido de exigir a apresentação de estudos relacionados ao impacto no sombreamento da praia de todos os empreendedores; observando que estudos de impacto no sombreamento devem levar em consideração a localização dos lotes ou terrenos passíveis de edificação, a extensão da faixa de areia de cada perímetro, a extensão das avenidas, a distância entre os terrenos e a praia, a incidência de luz solar em cada estação do ano, de acordo com a geografia de cada bairro, entre outros";* 2.2) *"proceder o cancelamento de todas as licenças e/ou autorizações para construção de empreendimentos situados na orla marítima que afetarem por sombreamento a Área de Preservação Permanente – APP de restinga, além dos limites acima indicados";* 2.3) *"realizar regulares fiscalizações no local, e impor multas, embargos e outras*





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

sanções cabíveis"; 2.4) "notificar os atos infracionais e efetuando a desocupação compulsória dos imóveis irregulares, caso recalcitrante o ocupante insumisso, a fim de garantir o uso e a integridade física ambiental dos terrenos pertencentes ao seu patrimônio, impedindo novas intervenções, construções e a ocupação irregular das áreas de preservação permanente descrita na exordial, situada orla marítima do Município de Guarapari"; e 2.5) "reparar e recuperar integralmente os danos ambientais causados, tanto por omissão quanto pela ação de ocupação irregular, na Área de Preservação Permanente objeto da presente ação, situada na orla marítima do Município de Guarapari, a serem avaliados pelo órgão ambiental competente, observando a exata extensão do dano atual e futuro, sob pena de execução específica ou multa diária de valor a ser atribuído por este Juízo, a ser revertido ao Fundo Nacional do Meio Ambiente, criado pela Lei no 7.797, de 10 de julho de 1989, ou correlatos, que poderá ser indicado pelo Ministério Público Federal".

Em síntese, alega que:

1) *"instaurou o Inquérito Civil MPF/ PR/ES nº 1.17.000.002716/2015-83 para apurar possíveis danos tanto ao ecossistema típico da zona costeira, quanto ao ambiente cultural, que o sombreamento das edificações de alto gabarito/altura estavam ocasionando na orla marítima do Município de Guarapari. A representação que deu origem ao inquérito noticiava inobservância de normas de direito ambiental e urbanístico em fases do processo legislativo para aprovação do novo Plano Diretor Urbano (PDU) de Guarapari, sugerindo o noticiante que tais ilegalidades, ou 'erros legais', seriam decorrência da influência de interesses privados na Lei Municipal";*

2) *"considerando que, na ocasião, o referido projeto de lei ainda não havia sido sancionado pelo Executivo Municipal, a Notícia de Fato – NF foi convertida em Procedimento Preparatório – PP, autuado para 'acompanhar possíveis impactos ambientais em áreas de proteção federal, decorrente do novo Plano Diretor Urbano (PDU) do Município de Guarapari, Estado do Espírito Santo";*

3) *"realizada a instrução do procedimento, constatou-se que edificações de alto gabarito/altura ocasionam sombreamento na orla do Município de Guarapari, o que acabaria por interferir tanto no ecossistema típico da zona costeira, quanto no próprio uso da praia como atrativo turístico. Tais averiguações foram propiciadas pelo Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – IEMA, consolidada na Nota Técnica COGEST nº 07-2019, relativa ao estudo sobre os impactos do sombreamento de prédios na orla marítima*





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

do Município de Guarapari, com base na Lei Complementar nº 90/2016, com projeto legislativo originado do Poder Executivo (Projeto de Lei no 012/2015), que tratava do novo Plano Diretor Municipal do Município de Guarapari";

4) "o Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – IEMA relatou em seu estudo que: 'Da análise das projeções derivadas dos modelos de edificações realizados para as diferentes zonas do PDM, em especial ao longo da orla municipal, constata-se que os parâmetros de altura de prédios estabelecidos pelo PDM, Lei Complementar Nº 090/2016, impactam diretamente quase toda a orla marítima municipal. Com exceção da praia do Una – ZUR 02 e Rodovia do Sol, próximo a divisa com Anchieta – ZEIS 01 (fig. 02 e 13), que não foram verificados impactos diretos do sombreamento sobre a Restinga e faixa de areia da praia.' No restante da orla municipal todo o espaço público das praias serão diretamente impactados se porventura os parâmetros dessa lei forem aplicados da maneira em que se apresenta. Poucas vezes no estudo de sombreamento de um PDM, sobre uma orla marítima, se observou tamanha desconsideração com o uso de um espaço natural, que deve ser inteiramente preservado, por ser uma das principais características de um município como Guarapari, que tem grande parte de sua economia voltada para o ambiente de praia. Foi avaliada nesta nota técnica a proposta de parâmetros de edificações e ordenamento territorial de toda orla marítima do município de Guarapari. Conforme se verifica nos modelos de projeções apresentados, trata-se de uma verdadeira 'aberração paisagística' que impacta diretamente com total sombreamento e em proporções inaceitáveis as praias do município em diferentes zonas apresentadas pelo PDM (Lei Complementar nº 090/2016)";

5) "ou seja, os projetos de construção de prédios na orla marítima estão sendo aprovados, com base em legislação municipal que isenta a apresentação de um relatório de impacto de sombreamento, o que, provavelmente, ocorreu com a construção da maioria dos prédios ali existentes";

6) "é possível afirmar que foi dessa forma, sem qualquer diagnóstico efetivo dos impactos urbanos, que se consolidou toda a urbanização da orla de Guarapari. O emparedamento provocado pelos edifícios de grande porte na orla marítima retirou a possibilidade de os frequentadores usufruírem as praias e a luz solar que nelas deveria incidir. O município permite que se construam verdadeiras muralhas de concreto junto à praia, prejudicando o meio ambiente e o seu uso sadio. É este modelo equivocado de ocupação, que se tenta impedir nos espaços que ainda restam livres de prédios na orla de Guarapari";





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

7) *"fez-se necessário expedir recomendação ao Município de Guarapari, para que, por meio do seu órgão ambiental municipal, passasse a analisar os efeitos do sombreamento sobre a fauna e flora terrestre e marinha, bem como a degradação do meio ambiente cultural pela perda da qualidade recreativa da praia, quando da emissão das licenças ambientais para as construções verticais na orla marítima do município. O Município de Guarapari foi instado que informasse do acatamento do acima recomendado e das medidas que adotaria para cumprir o recomendado, declinando suas razões, em caso de não acatamento";*

8) *"em resposta ao requisitado, o Município de Guarapari encaminhou Parecer Técnico, de sua Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Agricultura – SEMAG, alegou que: 'no que tange ao sombreamento das orlas, vale uma vez ressaltar que as mesmas já se encontram consolidadas desde muitos anos, principalmente nos quesitos urbanísticos, e identificamos a necessidade de promover uma avaliação mais completa e específica para que sejam mensurados e comprovados os impactos ocorridos no Município, ocasionados pelo sombreamento, e que todos os estudos sejam realizados por profissionais/empresas habilitadas com uso de ferramentas específicas para tais fins, para que se possa nortear de uma forma mais eficaz quais as ações específicas que deverão ser adotadas para o ordenamento das novas intervenções na orla no que tange ao sombreamento, caso haja";*

9) *"ao longo da investigação, no entanto, restou demonstrado que a construção de edifícios ao longo da orla de Guarapari, ainda que formalmente regulares no que diz respeito à legislação municipal, tem gerado danos irreparáveis ao meio ambiente e ao patrimônio público da União, especialmente no que concerne ao sombreamento da praia";*

10) *"apreende-se, portanto, com esta resposta da municipalidade que não possui interesse visível em acatar a recomendação expedida. Tornando crível que, no Município de Guarapari, a praia, bem de uso comum tão nobre, é utilizada muito mais como meio de exploração comercial por empreendedores do ramo imobiliário do que como espaço democrático de lazer, recreação, esporte e banhos de mar e de sol, tal como deveria ser";*

11) *"considerando a especulação imobiliária local, bem como a legislação municipal, em breve novos prédios serão construídos nessas áreas e não haverá praia em Guarapari banhada pelo sol, com isto, gerando inúmeros impactos negativos, quais sejam: a) redução da incidência solar direta na areia: impossibilita as pessoas de tomarem sol na faixa de areia no período de menor incidência solar. Nesse sentido, importante mencionar que, de acordo com a Sociedade Brasileira de*





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

Dermatologia, os melhores períodos para tomar banho de sol são antes das 10h e após as 16h; b) desconforto térmico: o sombreamento interfere no conforto térmico da orla. A praia que, anteriormente, era um local com sensação térmica agradável, condizente com o ambiente à beira mar, começa a apresentar a sensação da “frio”, pois a brisa marinha é mais facilmente sentida; c) prejuízo à qualidade sanitária da areia: a redução de incidência solar direta propicia a proliferação de fungos nas areias possibilitando a maior veiculação de doenças de pele e respiratórias; d) prejuízo sobre a beleza cênica da praia: o sombreamento interfere na paisagem formando mosaicos de áreas sombreadas e iluminadas, prejudicando o valor paisagístico; e) declínio da restinga: a redução da incidência solar reduz a produtividade primária (conversão da energia luminosa em matéria orgânica); f) perda do atrativo turístico; g) insatisfação por parte dos banhistas: o sombreamento promove uma redução do tempo de permanência na praia por parte destes usuários no período vespertino; h) conflito de usos da areia da praia e alteração das atividades de recreação: por reduzir o tempo que os usuários podem realizar atividades em locais com incidência direta do sol, o sombreamento interfere em atividades como banho de mar, atividades esportivas, contemplativas entre outras, alterando deste modo a relação dos usuários com o ambiente; e i) prejuízos sobre as atividades comerciais: interfere indiretamente no comércio local tendo em vista a diminuição do turismo e a mudança de hábito dos usuários que, tendem a buscar locais de maior conforto ambiental (maior tempo de exposição solar)”;

12) *"o que se busca com a presente ACP é exatamente, cessar a exploração comercial desenfreada da praia pelos empreendedores em detrimento do ambiente de restinga à beira-mar e de seu bom uso pela população. Tais atos, até então, têm se perpetuado no tempo e na maioria das cidades costeiras sem qualquer obstáculo por parte do Poder Estatal";*

13) *"no caso em espécie, a responsabilidade do Município de Guarapari pelos danos ambientais causados na Área de Preservação permanente ultrapassam o conceito da simples objetividade, por se revelar culposa a conduta de tais agentes que, ao não exercer fiscalização adequada da área em relação a qual tinha efetiva ciência do dano ambiental em andamento, desobedecer às supracitadas normas, que atribuem a todos os entes políticos tal dever e que implica, também, a solidariedade passiva entre eles. Desta forma, por se tratar de omissão específica, não há aqui nexos de causalidade material, mas sim nexos normativo que impõe ao réu dever de agir";*

14) *"as edificações irregulares na orla de Guarapari se perpetuam no tempo. Não foram levantadas "da noite para o dia". Situação que demonstra a sua desídia, porque houve condições de evitar que fossem levantadas causando*





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

sombreamento na praia, de maneira que mesmo que tenha ocorrido alguma fiscalização a atuação do ente político municipal pode ser considerada no mínimo falha e tardia, o que não é suficiente para afastar a sua responsabilização. Porém, pelo bem da verdade, não há nenhum indício de que o Município de Guarapari tenha se movido para coibir o dano ao meio ambiente, que as vistas de seus agentes de fiscalização ocorreram dentro de sua área urbana. A sua responsabilidade é de clareza solar; está em não zelar pela manutenção das áreas de preservação ambiental, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais e de uso comum do povo, contribuindo intencionalmente para a sua destruição, sem qualquer plano de compensação ambiental";

15) *"as construções erigidas na orla marítima do Município de Guarapari, situam-se na faixa contida na zona costeira, de largura variável, compreendendo uma porção marítima e outra terrestre, caracterizada pela interface entre a terra e o mar. Os limites da orla marítima foram estabelecidos de acordo com critérios instituídos no Art. 23 do Decreto nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004";*

16) *"a área de preservação permanente (APP) de restinga, em zonas rurais ou urbanas, é uma das áreas especialmente protegidas mais relevantes do direito ambiental brasileiro. Não à toa, o art. 4º, inciso VI, do atual Código Florestal (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012) manteve o preconizado na Lei Federal nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 (antigo Código Florestal Brasileiro): 'Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei: VI - as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;";*

17) *"não merece prosperar a tese de que a área já está antropizada, pois, tal entendimento viola os princípios do meio ambiente, ignorando os danos potenciais que poderão advir para o próprio homem, em virtude do desrespeito as leis impostas pela própria natureza. Já que, as áreas de restinga, conforme visto tem a função de fixar dunas ou estabilizar mangues e a sua ausência pode acarretar diversos prejuízos, gerando altos custos para os cofres públicos, na eventual proteção dos imóveis edificadas próximos a areia da praia e ao mar";*

18) *"a vegetação de restinga, do mangue, dos campos salinos e as comunidades aluviais são classificadas como de formação pioneira, porque estão relacionadas às áreas pedologicamente instáveis, submetidas aos processos de acumulação fluvial, lacustre, marinha e fluviomarinha. Estas áreas são cobertas por uma vegetação de primeira ocupação de caráter edáfico, formada por plantas adaptadas às condições ecológicas locais";*





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

19) *"a Constituição do Estado do Espírito Santo também determina a preservação permanente da restinga: 'Art. 196. Os manguezais, a vegetação de restinga quando fixadora de dunas, as dunas, as encostas de morros com aclive superior a quarenta e cinco por cento, as cabeceiras de mananciais, o entorno das lagoas, as margens dos rios e cursos d'água constituem-se áreas de preservação especial, não podendo sofrer interferência que implique em alteração de suas características primitivas'"*;

20) *"considerando o exposto nos dispositivos acima, verifica-se o tipo de ocupação que vem sendo promovida na localidade objeto de análise, não é admitida sob a ótica ambiental e é adversa ao preconizado no regramento urbanístico do município. Neste bojo, aparecem prerrogativas suficientes para a não postergação deste modelo de ocupação que somente prejudica o aspecto ambiental e urbanístico da cidade"*;

21) *"atualmente existe no Brasil avançado sistema normativo, constitucional e infraconstitucional, de proteção ao meio ambiente, o qual se aplica integralmente no presente caso, ante a necessidade de combater a degradação de ecossistemas protegidos, dando-se efetividade ao preceituado no art. 225 da Constituição Federal de 1988"*;

22) *"esse direito fundamental de titularidade coletiva e caráter transindividual reflete, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos no plano constitucional, a expressão significativa de um poder atribuído à própria coletividade sócia, não ao indivíduo identificado em sua singularidade. Assim, o direito de propriedade não pode ser exercido em desarmonia com os princípios destinados a tornar efetiva a proteção ao meio ambiente, pois não deve se sobrepor ao direito da coletividade de usufruir de condições de vida adequadas, em ambiente que lhe propicie desenvolver suas potencialidades em clima de dignidade e de bem estar"*;

23) *"o direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não pode ser comprometido em hipóteses nas quais o direito individual de propriedade se revela nocivo aos interesses de toda a coletividade. É importante frisar que o direito ambiental é essencialmente preventivo, o que decorre principalmente da irreparabilidade dos danos ambientais. E diante desse caráter preventivo, assumem importância fundamental, considerados basilares do direito do meio ambiente, o princípio da prevenção e o da precaução, por dizerem respeito à resultados danosos ao meio ambiente"*;





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

24) *"em virtude desse caráter preventivo, a responsabilidade do Estado decorre de suas prerrogativas binomiais de poder e dever, principalmente do poder e dever de polícia. A responsabilização estatal por omissão na fiscalização, em regra é por falta de uma ação, a qual acarreta em dano a uma pessoa determinada ou a um grupo de pessoas, e ao meio ambiente. Pois, considerando-se que havia o dever de agir, o qual é imposto ao Estado pelas normas, mas que não ocorreu devido à sua omissão, culminando em um dano direto ou indireto à coletividade. (...) Assim sendo, é possível afirmar que o Estado absteve-se de algo que deveria ter praticado em benefício de seus administrados e do meio ambiente, por isso, a administração pública deve ser responsabilizada";*

25) *"a Resolução CONAMA nº 417, de 23 de novembro de 2009, publicada no DOU nº 224, de 24/11/2009, pág. 72, dispõe sobre parâmetros básicos para definição de vegetação primária e dos estágios sucessionais secundários da vegetação de Restinga na Mata Atlântica e dá outras providências";*

26) *"a Resolução CONAMA no 438, de 30 de dezembro de 2011, publicada no DOU Nº 2, do dia 03 de janeiro de 2012, aprova a lista de espécies indicadoras dos estágios sucessionais de vegetação de restinga para o Estado do Espírito Santo, de acordo com a Resolução no 417, de 23 de novembro de 2009";*

27) *"se a prevenção é o primeiro princípio do Direito Ambiental, ela, in casu, deverá ser antes perseguida através de ações voltadas à imposição de atuação positiva do órgão público, solução de muito maior relevância no campo da eficácia";*

28) *"não se quer com tal afirmação concluir que o ente público será responsável civilmente por força de um dever genérico. Trata-se da responsabilização por omissão de dever específico do órgão/ente público visado, como é a hipótese dos autos, em que a administração pública deve ser responsabilizada pelos danos perpetrados por ausência de medidas concretas necessárias à proteção do meio ambiente";*

29) *"provado o evento que atingiu o meio ambiente, identificada a origem ou a fonte poluidora, estimados os danos causados e indicada a omissão do poder público, é de se impor aos responsáveis a condenação pertinente, para que sejam compelidos à recomposição do local e à sua preservação";*

30) *"o primeiro dia do inverno equivale ao chamado solstício de inverno no Hemisfério Sul, ou seja a data do ano em que o sol incide com a menor intensidade no Hemisfério Sul. Isto ocorre pois a inclinação de aproximadamente*





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

23°27' do eixo de rotação da Terra com relação ao eixo de translação proporciona uma distribuição desigual dos raios solares entre os Hemisférios Sul e Norte. Sendo assim, em um determinado período do ano, a luz solar incidirá com maior intensidade sobre um dos hemisférios. Neste sentido, deve-se adotar tal data, ou seja o primeiro dia do inverno como parâmetro para evitar o sombreamento indevido da praia, pois esta data consiste no momento de menor insolação sobre o local e por consequência na ocasião em que as praias se encontram mais sujeitas ao sombreamento gerado pelos empreendimentos construídos na orla";

31) *"em outras palavras, o primeiro dia do inverno é a data ideal para que possa auferir um indicador para viabilizar a construção de prédios, sem que isto implique no sombreamento das praias, pois sendo o dia de menor insolação durante o ano, os parâmetros para ele utilizados automaticamente serviriam para os demais dias do ano, gerando assim um critério seguro e preciso. Quanto ao horário citado, qual seja 17h, deve-se levar em conta que este horário é um limite razoável para que os banhistas possam tomar sol no período de menor incidência solar, e possam realizar outras atividades sem que haja interferência significativa gerada pelo sombreamento da praia"; e*

32) *"este parâmetro utilizado é absolutamente proporcional pois permite que os banhistas possam usufruir da praia por um período satisfatório, especialmente no horário vespertino, não alterando desta forma a relação dos usuários com o ambiente".*

Petição inicial instruída com documentos (evento 1).

Despacho, no evento 3, adiando a apreciação do pedido de tutela de urgência para depois da apresentação de defesa pelo Réu.

O IBAMA informa que não tem interesse em integrar a lide (evento 11).

A UNIÃO alega não ser necessária a sua integração à lide, *"na medida que a ação está sendo conduzida por coletivado com competência processual e material para tanto, não existindo, momentaneamente, motivo justificável para colmatá-la ou acrescê-la (a exordial encontra-se acompanhada de documentos robustos)"* (evento 17).

O MUNICÍPIO DE GUARAPARI oferece contestação, no evento 24, arguindo, preliminarmente: 1) a ilegitimidade ativa *ad causam* do Ministério Público Federal e, em consequência, a incompetência da Justiça Federal para processar e julgar a demanda; 2) a inépcia da inicial: 2.1) diante da a inexistência da causa de





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

pedir em relação aos supostos danos ambientais que o Município teria, em tese, "permitido"; 2.2) por veicular pedido indeterminado; 2.3) por haver incoerência entre a conclusão e a narração dos fatos; 3) a nulidade da Nota Técnica COGEST nº 07-2019, emitida pelo IEMA, em que se funda a ação; e 4) a existência de litisconsórcio passivo necessário em relação a todos os proprietários de lotes situados na orla marítima de Guarapari. O Réu impugna o valor da causa aduzindo que, *"embora a orla marítima da cidade possua expressivo valor econômico e paisagístico, bem como as praias da cidade de Guarapari possuam imensurável valor pecuniário, o objetivo da presente demanda é a fixação de uma exigência para evitar/diminuir os impactos do sombreamento causado pelas construções verticalizadas na orla e, portanto, cinge-se sobre determinados atos administrativos, ainda sem repercussão econômica imediata."* No mérito, requer sejam julgados improcedentes os pedidos autorais, pelos seguintes fundamentos:

1) *"a partir da Constituição de 1988, o constituinte dirigiu-se diretamente às municipalidades, dando-lhes poder de auto-organização, de autogoverno, de normatização e de autoadministração, observadas diretrizes básicas para elaboração das respectivas leis orgânicas e para exercício de suas competências exclusivas, comuns e suplementares (CF/1988, arts. 18, 23, 29, 30 e 182). (...) Cabe ao município, nesse sentido, desde 1988, elaborar a própria lei orgânica; eleger representantes para o Executivo e o Legislativo locais; elaborar normas de interesse local; e exercer competência e capacidade financeiro-tributárias. A gama de obrigações constitucionais denota a importância da administração municipal assegurar plena atenção aos vetores de atuação da Administração Pública";*

2) *"a fim de direcionar a execução da política urbana preconizada no art. 182, foi editado o Estatuto da Cidade, que também reforçou a competência dos Municípios no ordenamento do solo urbano. A competência constitucional do Município, no que interessa à espécie, está estabelecida, diretamente, nos arts. 30, I, II e IX, 216, e 225, §1º, III, da Constituição Federal. Ao Município foi eferido poder de dispor sobre as matérias de interesse local, inclusive proteção do patrimônio paisagístico/ambiental. (...) É, portanto, o Município de Guarapari competente para editar normas de planejamento, que indicam, necessariamente, áreas e conjuntos de imóveis, contínuos ou descontínuos, submetidos à proteção ambiental urbana, pois se trata, indubitavelmente, de matéria de seu peculiar interesse";*

3) *"a política urbana, por sua vez, é bastante complexa, eis que envolve vários aspectos do desenvolvimento da cidade, como saúde pública, transporte, adensamento, gabarito das edificações, proteção do patrimônio natural, cultural etc. É importante que não se subtraia aos órgãos legalmente incumbidos da*





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

tutela do patrimônio cultural/natural/paisagístico municipal a prerrogativa de examinar os projetos com interferência em tal patrimônio, conciliando-os com todo o restante que diz respeito ao interesse local da cidade";

4) *"deve ser dada utilidade ao patrimônio cultural/natural/paisagístico, garantindo-se a sua valorização e fruição, não parecendo razoável que recaia um ônus tão pesado sobre estes bens, de modo que aos mesmos não possa ser dada qualquer utilização, ainda que esta se compatibilize com a preservação que lhe é imposta";*

5) *"a Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural (Paris, 1972), promulgada pelo Decreto no 80.978/77, é expressa em seu artigo 5, "a", no sentido de que os Estados Partes devem 'adotar uma política geral que vise a dar ao patrimônio cultural e natural uma função na vida da coletividade.' A Carta de Atenas, resultante do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, contém a seguinte orientação: em outros casos, poder-se-á isolar somente a parte que constitui um valor real ou uma recordação; o resto modificar-se-á utilmente";*

6) *"a Administração Pública tem em suas mãos o juízo discricionário quanto às modificações do solo urbano, tratando-se, é claro, de uma discricionariedade técnica, que terá o desafio de conciliar todos os fatores urbanos. Pareceu de fato relevante salientar que a petição inicial foi toda construída sobre uma concepção que parte da intangibilidade do patrimônio natural/paisagístico, o que é equivocado. O objeto da presente ação é um equívoco e a sua eventual procedência – o que definitivamente não se espera – também seria um grande desacerto, uma vez que a pretensão do MPF fere de morte o princípio da autonomia dos entes federados";*

7) *"essa autonomia, estampada nos artigos 1º e 18 da Constituição, vem sido paulatinamente violada, por atuações dos órgãos ministeriais que postulam na via judicial tutelas que estão fora de suas esferas de competência, ao passo que se encontram dentro da esfera de competência da Gestão municipal. O licenciamento de empreendimentos situados em seu território é questão interna do Poder Executivo do Município de Guarapari, dentro da sua autonomia de gerir os negócios do município. Nesse sentido, muitos são os julgados recentes que reafirmam a competência municipal para a organização e ocupação do solo urbano";*





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

8) *"a presente ação não pode criar um requisito geral referente a sombreamento nas praias da cidade de Guarapari, requisito esse de altíssima complexidade, restando assim, configurada a inequívoca violação entre os Poderes e a ingerência do Poder Judiciário em questões eminentemente técnicas da alçada do ente municipal";*

9) *"no que se refere à alegada falta de embasamento técnico na elaboração do Plano Diretor, indubitavelmente a ação improcede. Durante a longa fase de elaboração do projeto de lei do plano diretor da Cidade, foram realizados estudos técnicos, que contaram com a expertise do corpo técnico que compunha o Poder Executivo municipal à época. Parte do caminho trilhado na elaboração do plano diretor restou documentada, juntando-se à presente contestação alguns documentos que corroboram o afirmado acerca da fundamentação técnica do projeto de lei que, ao final, foi encaminhado para apreciação pelo Poder Legislativo";*

10) *"a maior parte dos trabalhos técnicos não foi objeto de uma documentação específica relacionada exclusivamente à elaboração do plano diretor, atividade transitória desempenhada pelos órgãos públicos. Ademais, os documentos que ficam arquivados apenas apontam para um extrato de tudo quanto se considerou, tratando-se mais de uma consolidação de informações. Não obstante, resta claro da documentação existente que foram feitos estudos, considerando a Cidade e suas diferentes áreas de planejamento. Também resta claro da documentação que os aspectos quantitativos foram considerados, com projeções que levam em conta dados relativos ao passado recente e ao futuro próximo da Cidade";*

11) *"a apresentação de emendas no curso do processo legislativo decorreu, em larga medida, da própria participação popular, bem como decorreu do processo político inerente à formação das leis. A participação popular também está documentada no processo legislativo, sendo certo que tal participação não se esgotou em audiências realizadas de modo formal. Foram realizadas 12 audiências públicas para discussão do Plano com as comunidades, bem como a capacitação destas para que pudessem participar das audiências com uma certa aproximação das decisões. Todas as audiências foram precedidas de ampla divulgação, destacando-se que cada audiência foi realizada em uma região da cidade a fim de atrair o maior número de participantes possível";*

12) *"todos os setores organizados da sociedade participaram do processo legislativo até o respectivo esgotamento com a edição da lei, não se limitando tais atores ao comparecimento às reuniões previamente marcadas no*





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo";

13) *"não se tem conhecimento da participação dos Ministérios Públicos Estadual ou Federal às reuniões ou, ainda, de suas intervenções diretamente junto aos Parlamentares municipais de forma construtiva, especialmente porque à época de elaboração da Lei os representantes populares eram outros";*

14) *"merece destaque o fato de que como o projeto de lei teve lenta tramitação - o que não é incomum quando se considera tratar-se de um código, que vai direcionar a política urbana municipal - houve necessidade de correções, para que a norma municipal em elaboração fosse harmônica com o ordenamento jurídico federal, modificado posteriormente ao envio do projeto de lei ao Poder Legislativo, com reflexos que a futura política urbana do Município não poderia deixar de assimilar";*

15) *"o Poder Executivo e o Poder Legislativo, tem a atribuição constitucional de gerir a Administração do Município, especialmente em seu território, estabelecendo, a partir de critérios técnicos e estudos, além da legislação, os critérios a serem observados para aprovação de empreendimentos no território municipal, sendo o PDM o instrumento condutor da política urbana";*

16) *"a presente ação, sob o pretexto de defender o meio ambiente e paisagismo da cidade de Guarapari, ataca a Lei Municipal (Lei Complementar 90/2016 – PDMG), lei esta construída de forma legal, participativa, democrática e baseada na reunião de elementos que dizem respeito aos interesses locais";*

17) *"quando se adota como padrão a intangibilidade dos bens ambientais chega-se à impossibilidade de se desenvolver qualquer atividade modificadora do meio ambiente";*

18) *"existe estreita relação entre o direito urbanístico e o direito ambiental, este compreendido não apenas em seu aspecto natural (art. 225, CF), ou seja, aquele relacionado à flora, fauna, recursos hídricos, atmosfera, dentre outros, mas, especialmente, no âmbito artificial (art. 182, CF) e cultural (art. 215, CF). A relação aparentemente conflituosa, entre esses direitos fundamentais, encontra harmonia a partir de técnicas de ponderação que se valem de princípios como o da 'unidade da constituição' e da 'concordância prática', supedâneo para a construção de um ponto de vista conservacionista fundado no desenvolvimento sustentável";*





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

19) *"resta patente que a eventual procedência da ação, ao invés de estar tutelando algum bem jurídico, estará, na verdade, violando a legislação municipal, a qual, repise-se: é autônoma";*

20) *"não se tem conhecimento de que o MPF tenha atuado no sentido de buscar a declaração de inconstitucionalidade do PDM de Guarapari, entretanto, persegue na presente demanda a fixação de critério estranho à legislação municipal";*

21) *"é inequívoca a impossibilidade de utilização da ação civil pública como forma de exercício do controle concentrado de constitucionalidade. Conforme já mencionado, apesar de a presente ação ter como pedido expresso a condenação do Município de Guarapari na obrigação de se abster de aprovar novos empreendimentos na orla da praia, capazes de causar sombreamento até as 17 horas, resta manifesto o intuito do Autor em desqualificar a Lei municipal, buscando junto ao Poder Judiciário a inserção de normativo legal que não foi criado pelos atores políticos legitimados";*

22) *"o Ministério Público deixa claro que não concorda com os critérios estabelecidos no PDM de Guarapari e por esta razão pretende que sejam fixados novos critérios através da presente Ação Civil Pública. Se este H. Juízo vier o afastar a aplicação de norma legal válida, estará, em verdade, declarando a sua inconstitucionalidade. Outrossim, criando novo critério para aprovação dos empreendimentos na cidade, estará legislando. A presente ação mais se assemelha ao um Mandado de Injunção";*

23) *"a iniciativa para eventual alteração do Plano Diretor, CASO SE VERIFIQUE NECESSÁRIO OU PERTINENTE OU ADEQUADO, deve ser do próprio ente público em conjunto com a sociedade civil, não cabendo ao Judiciário ditar as normas que serão aplicáveis no âmbito do Município de Guarapari, a partir de critérios completamente vagos alçados pelo MPF. Trata-se de questão afeta ao respeito do princípio Constitucional da Separação dos Poderes, pois não cabe ao Poder Judiciário a função legislativa";*

24) *"a Nota Técnica sobre a qual se sustenta a presente ação, não se presta à função de determinar que o Município de Guarapari adote os critérios de sombreamento almejados pelo MPF. Como bem apontado pela Ilustre Secretária de Análise e Aprovação de Projetos (doc. anexo), a geografia acidentada do balneário de Guarapari requer a adoção de critérios mais detalhados e aprofundados para a análise dos sombreamentos provocados pelos empreendimentos na região costeira. Inclusive, a distinção das características de cada praia da cidade de*





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

Guarapari foram consideradas para a elaboração do PDM, que, por seu turno, estabeleceu as alturas máximas dos zoneamentos de forma correspondente ao histórico, paisagismo, geografia e urbanização de cada praia";

25) *"em que pese os modelos de assentamento das orlas da cidade de Guarapari já fossem bastante verticalizados no PDM anterior (Lei Complementar n. 007/2007), o PDM atual procurou conciliar o histórico de cada região e a vocação construtiva de determinadas praias, que atendem um turismo diferente na cidade de Guarapari, que é a locação de apartamentos de temporada";*

26) *"em parecer técnico formulado pelo Sr. Marco Romanelli, Arquiteto e Urbanista que elaborou um estudo prévio (doc. anexo) para subsidiar a defesa do Município na presente ação, ressalta que: 'a adoção de critérios para controlar o sombreamento das praias pelas construções deve considerar o interesse mútuo, em que as atividades turísticas e de lazer funcionam como atrativo para os clientes da construção civil e que esta, por sua vez, atua como infraestrutura de alojamento para os clientes das atividades de lazer e turismo";*

27) *"a Constituição Federal e ordenamento jurídico infraconstitucional brasileiro se afastam por completo do paradigma da intangibilidade dos bens ambientais, disciplinando o modo de convivência da sociedade com os bens ambientais, tendo por referência a sustentabilidade. O desenvolvimento é um objetivo fundamental da República, e não seria atingido se o meio ambiente fosse intangível (CF/88): 'Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...) II - garantir o desenvolvimento nacional";*

28) *"o desenvolvimento e a proteção do meio ambiente devem coexistir com a propriedade privada, também garantia constitucional";*

29) *"não se nega, evidentemente, a existência de diferenças entre uma parcela de meio ambiente sadio integrante do patrimônio público (praia, por exemplo) e igual parcela de propriedade privada. A praia poderá ser desfrutada por qualquer do povo, ao passo que uma propriedade privada não. Como acentuado antes, nada impede que se busque restaurar o meio ambiente com sustentabilidade econômica, ou seja, conciliando a restauração com o desenvolvimento de alguma atividade econômica por parte do proprietário/poder público";*

30) *"ainda que se possa considerar que a ocorrência de efetivo dano ambiental e/ou melhoria da qualidade ambiental no caso em tela é uma questão que demandará dilação probatória, fato é que só uma perícia poderá avaliar os reais*





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

impactos do sombreamento e os melhores critérios a serem utilizados na cidade de Guarapari, que, como qualquer cidade, possui características únicas";

31) *"no caso em foco é importante atentar para o fato de que o sombreamento de edificações na orla marítima não é o único fator que pode vir a impactar sobre a vegetação de restinga. Conforme salientado pela Secretaria de Meio Ambiente (doc. anexo), aspectos como altas temperaturas, forte incidência de ventos, elevada salinidade, alta mobilidade dos sedimentos, deficiência de nutrientes no solo e o déficit hídrico também tornam o ambiente limitante para a vegetação. Verifica-se, portanto, que o Autor não logra êxito em comprovar que a vegetação de restinga foi totalmente suprimida da orla marítima de Guarapari (o que não foi), quiçá que o Município seja responsável por eventuais supressões dessa vegetação, sobretudo que tal tenha se dado em decorrência do sombreamento de determinados empreendimentos construídos na orla marítima da cidade";*

32) *"o Autor não se desincumbe do ônus de comprovar o dano, a prática de qualquer ilegalidade ou a existência de nexo causal entre o Município e o alegado dano ambiental, fazendo cair por terra tudo o que alicerçava sua própria ação: suposto dano ambiental > que justificaria a propositura de ação pelo MPF > que atrairia a competência da Justiça Federal. Portanto, não se deve cogitar qualquer condenação ao Município de Guarapari para reparação ou recuperação de áreas, pois os sombreamentos decorrentes de edificações construídas na orla marítima da cidade de Guarapari ocorreram em consonância com as legislações vigentes, sendo certo que o estudo de sombreamento não é uma exigência do PDM ou outra legislação que regula à espécie, bem como pelo fato de não estar comprovado qualquer dano ambiental, ou ainda que seja possível a recuperação de vegetação que possa ter sido extinta pelos mais diversos fatores naturais";*

33) *"outrossim, não conseguiu trazer aos autos elementos capazes de convencer o Juízo para definir que o sombreamento de TODAS as praias do Município de Guarapari não seja permitido em período inferior às 17 horas, tendo como data referencial 21 de junho, que equivale ao dia com menor incidência da luz solar no Hemisfério Sul, que é onde está localizado o Brasil";*

34) *"além do alegado dano ambiental na vegetação de restinga, o MPF elenca um rol de supostos prejuízos ao melhor uso da praia, que seriam decorrentes da construção de edifícios de elevada estatura da orla da cidade de Guarapari. Em que pese a preocupação do Ministério Público Federal com as praias do Município de Guarapari, importa esclarecer, que os possíveis impactos causados por grandes empreendimentos, seja na orla ou outra região da cidade, não são desconsiderados pelo Poder Público Municipal, o qual sempre tem*





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

buscado, através de suas Secretarias de Planejamento e Meio Ambiente, conciliar o desenvolvimento da cidade com o potencial turístico e recreativo típico da região de praia. Ocorre que, impor ao Município a fixação de um limite para o sombreamento não inferior ao horário das 17 horas nas praias, implica na inviabilização de praticamente todos os empreendimentos à beira mar da cidade";

35) *"ademais, importante destacar, que aspectos geométricos precisam ser considerados na fixação de critérios de sombreamento. Isso porque, conforme o parecer técnico da lavra do Arquiteto e Urbanista Sr. Marco Romanelli: 'Na latitude de Guarapari, a altura do sol, às 17 horas do dia 21 de junho é menor do que 5 graus acima do horizonte. Esse ângulo projetará sombras com comprimento igual a mais dez vezes a altura de qualquer objeto. Esse dado, combinado com a altura usual de um pavimento edificado, da ordem de 3 m, indica que, a depender da orientação da orla e da largura da rua, os padrões estabelecidos como limite na ACP podem proibir até mesmo que qualquer edificação, mesmo com um único pavimento, seja construída em alguns lotes em Guarapari";*

36) *"Municípios com parecida ou igual vocação turística de praia como Guarapari, tais como Rio de Janeiro-RJ e Salvador-BA estabeleceram critérios um pouco mais razoáveis para a não incidência de sombreamento para novas edificações, tais como horários de 15 horas ou 16 horas (vide doc. anexo). Outrossim, conforme esclarecido na manifestação técnica conjunta da SEMAP/SEMAG, por observação, sabe-se que, em Guarapari, os turistas começam a deixar as praias mais urbanizadas por volta das 15 horas, havendo de se considerar a existência de diversos bares, restaurantes, feiras de artesanatos entre outras atividades comerciais que são frequentadas por esses mesmos turistas no período da tarde (pós praia), e, inclusive, também dependem deles economicamente";*

37) *"considerar que a praia estará repleta de usuários, durante todo o tempo e o ano todo (inclusive no inverno) é um exagero, bem como, estabelecer a impossibilidade de qualquer novo sombreamento contando que isso aumentará o uso das praias é um silogismo meramente especulativo. Ademais, não se mostra razoável que as praias urbanas tenham incidência solar plena e em sua extensão integral. A criação de microclimas nos espaços públicos é desejável, conforme diversos estudos que estudam conforto ambiental e os efeitos do sombreamento etc.";*

38) *"talvez não seja interesse de todos os moradores que todas as áreas da praia sejam desprovidas de sombreamento até as 17 horas. Muito pelo contrário, há partes da praia que o sol incide com tamanha intensidade, que uma*





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

sombra pode ser desejável. Há ainda outros trechos que já possuem grande faixa de sombreamento natural, pois é de conhecimento público que há diversas árvores na orla de Guarapari que, em alguns casos, fazem incidir sombra em toda a faixa de areia";

39) *"não resta dúvida que esta é uma questão que deve ser decidida pela própria população, já que não há prova ou mesmo suspeita de que, a incidência de sombra às 16h e não às 17h, cause os danos alegados pelo Autor, tais como: prejuízo à qualidade sanitária da areia, insatisfação por parte dos banhistas, prejuízos sobre as atividades comerciais etc.";*

40) *"já excluído o alegado dano de supressão da vegetação costeira, restam ainda menos elementos capazes de sustentar a ação, não passando de meras conjecturas do Autor. O multicitado Arquiteto e Urbanista que elaborou um estudo prévio para subsidiar a manifestação do Município nesta ação, o Sr. Marco Romanelli, afirma que cerca de 04 (quatro) estudos que analisaram a questão do sombreamento na cidade de Guarapari demonstram que a construção de edificações na orla marítima da cidade de Guarapari, em conformidade com o PDM em vigor, ainda deixará disponibilidade de sol bastante razoáveis nas praias";*

41) *"é imperioso que se leve em consideração as características físicas e morfológicas específicas de cada uma das praias do Município de Guarapari. Buscando obter um resultado aproximado, foram empregadas simulações para demonstrar a projeção da sombra provocada por eventuais edificações construídas na orla marítima, conforme se verifica do parecer anexo. Com essa simulação (ou outras ainda mais completas) é possível determinar qual o alcance desejável ou admissível da projeção do sombreamento das edificações na praia, definindo a partir daí as alturas máximas e horários compatíveis com a manutenção desses limites";*

42) *"destaque-se que o PDM de Guarapari já prevê a exigência do Estudo de Impacto de Vizinhança para empreendimentos de maior impacto urbanístico e ambiental, o qual, por seu turno, tem papel fundamental na individualização de cada empreendimento";*

43) *"a análise dos estudos apresentados para aprovação dos empreendimentos é feita, caso a caso (como deve ser) pela Secretaria Municipal de Análise e Aprovação de Projetos, bem como pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Outrossim, o Município conta com Conselhos Populares, tais como Conselho Municipal do Plano Diretor de Guarapari (CMPDG) e Conselho*





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

Municipal de Meio Ambiente (CONDEMAG), os quais se reúnem assiduamente para análise e deliberação das mais diversas situações de interesse público local, respectivos à temática de cada Conselho";

44) *"importa rechaçar o pedido autoral de proceder ao cancelamento de todas as licenças e/ou autorizações para construção de empreendimentos situados na orla marítima que afetarem por sombreamento as APP,s de restinga, além dos limites intentados nesta ação. Tratando-se de projetos que precedem o regular licenciamento, para efeito de verificar a eventual ocorrência de dano ambiental, é indispensável que se tenha em conta que as condicionantes do licenciamento foram observadas pelos particulares que confiaram na Administração Pública Municipal e sua legislação em vigor";*

45) *"a jurisprudência vem se firmando no sentido de preservar as situações jurídicas consolidadas, não havendo qualquer sentido para que o Município venha a cancelar as licenças ou autorizações já firmadas, sob a égide de legislação em vigor à época dos respectivos atos administrativos";*

46) *"deferir referido pedido autoral, é comprometer a segurança jurídica de todos os envolvidos, além de colocar em total descrédito o Poder Público Municipal e tornar o ordenamento urbano um verdadeiro caos com suspensões ou cancelamento de licenças, além de uma provável enxurrada de ações judiciais dos particulares contra a Fazenda pública municipal. A seu turno, graves seriam as consequências advindas de eventual suspensão ou cancelamento de licença de prédios residenciais/comerciais, a exemplo da impossibilidade de se averbarem a conclusão das edificações perante o Cartório de Registro de Imóveis (Lei nº 4.591/64, art. 44), a impossibilidade de constituição do condomínio, criação de convenção condominial, obtenção de financiamento pelos compradores das unidades etc";*

47) *"o Autor funda sua pretensão em especulações sobre prejuízos turísticos e recreativos das praias e em alegado dano ambiental à vegetação de restinga, ambos atribuídos ao sombreamento que construções erguidas na região costeira da cidade de Guarapari. Como já explicado exaustivamente ao longo dessa extensa contestação (não por apreço à prolixidade, mas por necessidade), o Autor não logrou êxito em comprovar minimamente nenhuma de suas alegações: nem que o turismo, a recreação ou o conforto ambiental das praias estão sofrendo danos, nem que a vegetação de restinga (se é que já fora volumosa e proeminente nas praias de Guarapari) tenha sido diminuída em decorrência do sombreamento provocado pela altura dos prédios que são construídos na orla marítima de Guarapari";*





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

48) *"os elementos presentes nesta ACP até o momento, longe de indicarem a probabilidade de êxito exigida pelo artigo 300 do Código de Processo Civil, confirmam a fragilidade dos argumentos autorais, sinalizando fortemente sua improcedência e impedindo a concessão da medida antecipatória";*

49) *"o PDM de Guarapari começou a ser elaborado no ano de 2015, um ano após o MPF já ter ajuizado ação bastante semelhante contra o Município de Vila Velha (o que ocorreu no ano de 2014). O primeiro Ofício recebido pela Prefeitura Municipal de Guarapari ", subscrito pelo Ilustre Procurador da República que também subscreve esta ação, data de 24/07/2017 (Ofício n. 2764/2017/PR-ES/GAB/CVSC, requisitando informações sobre os impactos do 'novo Plano Diretor Urbano de Guarapari', ou seja, cerca de 06 (seis) meses após a entrada em vigor da lei";*

50) *"o PDM anterior de Guarapari (Lei Complementar 007/2007) já previa determinadas alturas para a orla marítima da cidade, o que sofreu pouca alteração com a entrada em vigor do novo PDM. Tais fatos se mostram relevantes a fim de demonstrar que não há urgência que justifique o arbitramento judicial de novas exigências ao ordenamento urbano da cidade de Guarapari, por meio de medida antecipatória, na forma perseguida pelo Autor. Isso poderá causar um verdadeiro desastre para o planejamento urbano da cidade, de forma injusta e apressada";*

51) *"embora o meio ambiente seja questão de elevada grandeza, considerando que a maioria das praias onde existe possibilidade de sombreamento já se tratam de praias urbanizadas (ou seja, áreas antropizadas com situações consolidadas), não há risco eminente que não possa aguardar estudos mais detalhados ou, ao menos, uma audiência para tentativa de conciliação dos interesses ambientais, urbanísticos e econômicos da cidade. Ora, a concessão de medida antecipatória, em qualquer caso, depende da comprovação inequívoca do perigo de dano. É o que a Lei estabelece";*

52) *"no caso sob análise, em que se pleiteia tutela de urgência com repercussão tão significativa, consistente na paralisação de obras por tempo indeterminado, suspensão de licenças para construção e exigências de estudos de sombreamento (estudos frequentemente caros e demorados) não previstos em lei, o mínimo que se exige é a demonstração incontroversa de que a continuidade da aplicação da legislação municipal em vigor significará dano real para o meio ambiente e para a sociedade. Porém, o Autor não consegue demonstrar o perigo na*





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

demora de não se obter a tutela perseguida em caráter liminar, não sendo crível que tal possa ocorrer sem sequer a tentativa de se entabular um Termo de Ajustamento de Conduta, por exemplo";

53) *"considerando a expressiva existência de praias na cidade de Guarapari, a não concessão da tutela de forma antecipada não enseja qualquer possibilidade de gerar risco ao resultado útil do processo, especialmente porque, os prédios não são construídos em velocidade e quantidade que possam ocupar TODAS as praias e espaços disponíveis. Ademais, conforme atestado no parecer técnico que segue anexo, mesmo com a edificação de diversos prédios na orla marítima da cidade, ainda haverá disponibilidade de incidência solar nas praias";*

54) *"no caso dos autos o perigo de dano está na concessão da antecipação de tutela, já que, impor nova exigência aos empreendimentos novos ou em andamento, bem como suspender as licenças de construção trará diversos prejuízos para o Poder Público, para os envolvidos (proprietários de lotes, construtoras e adquirentes de unidades imobiliárias por exemplo) e para a sociedade";*

55) *"a imposição surpresa de nova exigência não prevista em Lei poderá implicar, por exemplo: a) no ajuizamento de diversas ações contra o Município ou conexas à presente, o que, por seu turno, poderá acarretar em tumultos processuais e conseqüente demora no desfecho da situação, que por sua vez pode implicar; b) na deterioração de estruturas já edificadas na orla, que vierem a ser paralisadas (seja pela ação do tempo quanto por possível prática de vandalismo no local); c) enfeimento estético e paisagístico da orla (justamente o que se busca evitar) com o abandono de obras; d) demissão em massa de trabalhadores e/ou até falência de empresas, visto que, a Pandemia do Coronavírus já é, por si só, algo que ameaçava os empreendedores; e) diminuição da arrecadação do município, já bastante abalada pela Pandemia, sendo importante esclarecer que a construção civil para Guarapari é quase, senão tão importante para o Município como o turismo, sobretudo em termos de saúde financeira das contas do ente municipal"; e*

56) *"o periculum in mora inverso recomenda o indeferimento da medida antecipatória pleiteada nesta ACP, estando o Município completamente disposto a participar de tratativas com vistas a buscar o melhor interesse público, sob os aspectos ambiental, urbanístico e econômico".*





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

No evento 30, o SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL DE GUARAPARI – SINDICIG requer a sua intervenção na lide, na qualidade de assistente, assim como a suspensão do feito, *"oportunizando a pactuação de acordo entre as partes demandantes na presente ação civil pública"*. Preliminarmente, argui: 1) a ilegitimidade ativa *ad causam* do MPF, *"tendo em vista a comprovação de que o objeto da presente trata-se de questão local"*; 2) a inépcia da petição inicial, *"visto não ter o autor demonstrado de forma verossímil a conexão entre as causas de pedir próxima e remota, capazes de ensejar o proveito judicial ora perseguido, especialmente no que diz respeito ao pedido inserto no item D da petição inicial"*; 3) a nulidade da prova técnica apresentada pelo Parquet Federal, *"tendo em vista a sua realização de forma completamente antijurídica, nos termos aviados em tópico próprio"*; 4) a existência de litisconsórcio passivo necessário, determinando-se que o Autor promova a citação de todos os atuais proprietários, possuidores, condôminos e pessoas físicas e jurídicas que detenham projetos e licenças aprovados pela municipalidade, em curso ou não, sob pena de nulidade, nos termos do art. 114 do CPC; e 5) seja acolhida a impugnação ao valor da causa. No mérito, requer seja julgada improcedente a pretensão autoral, *"pela absoluta ausência de comprovação do dano e impacto ambiental suplicado na exordial"*. Defende, também, que:

1) *"todas as obras e empreendimentos lançados às margens da orla marítima de Guarapari obedecem estritamente às disposições legais, seja de ordem federal, seja de ordem local"*;

2) *"a simples existência de vegetação não caracteriza, de forma automática, a restinga, sendo imprescindível a existência de dunas ou mangues. (...) para os efeitos discutidos na presente Ação Civil Pública, que sequer há construção em área de preservação permanente, como sugere o Parquet demandante, uma vez que Da leitura dos referidos dispositivos, é possível alcançar o entendimento que a simples inexistem dunas na cidade de Guarapari, nem tampouco edificações limítrofes a mangues"*;

3) *"não seria possível auferir do presente caso a ocorrência de afronta às Áreas de Preservação Permanente decorrentes da restinga, pela completa ausência de irregularidades nas construções dos empreendimentos executados nas orlas do município. (...) constata-se que os empreendimentos aprovados pela municipalidade e lançados às margens da orla marítima respeitam de forma integral não só o Código Florestal, mas também o Plano Diretor Municipal, instituído pela Lei Complementar 090/2016. Isto porque, nota-se que os edifícios executados obedecem aos parâmetros de gabaritos e de altura estabelecidos no anexo 08 do PDM, no que diz respeito às Zonas de Uso Residencial. Ainda que não*





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

haja relevância direta ao deslinde da ação, percebe-se, ainda, que as edificações encontram-se em sintonia aos preceitos da Lei 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, e serviu de parâmetro às diretrizes do PDM do Município de Guarapari. Ainda, também não existe notícia de que a construções dos edifícios tenham concorrido para a supressão da vegetação nativa existente na orla marítima do município";

4) *"a constitucionalidade e legalidade da referida norma local extrai-se, ainda, da constituição e definição das zonas de proteção ambiental (ZPA), delimitadas com o objetivo de garantir a manutenção das propriedades naturais do município";*

5) *"em seu artigo 4º, a Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) define o Plano Diretor Municipal – PDM como instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município, em cumprimento à ordem constitucional impressa nos artigos 182 e 183 da Carta Magna. O PDM, aprovado por lei municipal, refere-se ao instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, devendo englobar o território municipal em sua totalidade, sendo obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (art. 41). Ou seja, a Lei 10.257/2001 conferiu ao executivo MUNICIPAL a responsabilidade de levar a efeito as regras de direito correspondentes ao desenvolvimento e ordenamento urbano, de acordo com as características e peculiaridades de cada município";*

6) *"em nenhuma oportunidade deflagrou-se qualquer discussão quanto à inconstitucionalidade do Plano Diretor Municipal (Lei Complementar 090/2016), não há que se falar em ilegalidade dos empreendimentos executados, todos devidamente autorizados pela administração pública, ante o atendimento dos requisitos essenciais necessários";*

7) *"quando da elaboração do Plano Diretor Municipal de Guarapari, bem como sua posterior aprovação, foram adotados todos os procedimentos necessários a publicizar e conferir oportunidade de debater os efeitos da lei, tendo havido o consenso entre todas as entidades governamentais e não governamentais legitimadas e interessadas na questão, INCLUSIVE O REPRESENTANTE LEGAL DO PARQUET ESTADUAL, LEGITIMADO A DISCUTIR AS QUESTÕES AFETAS AO URBANISMO E MEIO AMBIENTE LOCAL, CONFORME JÁ JUSTIFICADO EM PRELIMINAR DE MÉRITO PRÓPRIA";*





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

8) *"o alegado dano ambiental narrado pelo MPF não possui previsão em nenhum texto normativo, o que revela a completa atipicidade da conduta. Certo que, data máxima vênia, as conclusões da peça Inicial tratam-se, em verdade, de meras ilações e presunções, uma vez que não se vislumbra a ocorrência de dano, nem tampouco de conduta ilícita praticada";*

9) *"os atos administrativos consolidados pela Municipalidade perante os administrados detêm natureza VINCULADA, e não DISCRICIONÁRIA, de forma que o cumprimento escorreito dos requisitos previstos em lei enseja o deferimento e a expedição das licenças e alvarás municipais, não cabendo discutir o interesse do poder público no objeto do pedido, principalmente o Poder Judiciário, desprovido de qualquer comprovação da ilegalidade apontada. É certo que não pode a municipalidade, nem tampouco os terceiros interessados e frontalmente prejudicados pela pretensão do Órgão Ministerial Federal autor, sofrerem com as consequências da omissão do poder legislativo em estabelecer parâmetros mínimos que garantam segurança às relações jurídicas firmadas e já consolidadas pelo tempo, muito menos que o poder judiciário exerça verdadeira usurpação das prerrogativas legislativas, configurando-se verdadeiro desrespeito aos limites estipulados pela Constituição Federal, e afronta ao tripartição dos poderes";*

10) *"inexistem indícios ou elementos que apontem conduta ilícita das partes envolvidas, a exemplo do município e das empresas associadas à Representante Sindical assistente, que sempre atuaram impecavelmente junto a administração pública no que tange o atendimento às normas legais vigentes e a boa-fé essencial as relações jurídicas públicas e privadas. Da leitura dos documentos ora carreados, especialmente no que diz respeito ao Plano Diretor Municipal, constata-se de forma inapelável o atendimento aos requisitos legais exigidos no que tange a edificação dos empreendimentos";*

11) *"a pretensão Ministerial sustenta-se exclusivamente sob a análise técnica produzida pelo IEMA, laudo já devidamente rechaçado. Nada obstante, calha dizer que a referida prova técnica carece de valor probante, visto que produzida de forma totalmente unilateral e de maneira questionável, data vênia, visto que registrado pelo próprio instituto as imperfeições na realização dos trabalhos, dentre elas, a não realização de vistoria in loco";*

12) *"não obstante a Lei Federal nº 9.605/98 estabeleça como tipo penal a destruição ou obstrução de vegetação nativa, nos termos dos artigos 38-A, 48 e 50, NÃO HÁ PREVISÃO EXPRESSA EM LEI QUE CONSIDERE COMO CRIME A INCIDÊNCIA DE SOMBREAMENTO SOBRE A RESTINGA, OU MESMO DAS PRAIAS. O que se persegue salientar, Excelência, é que todas as*





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

partes envolvidas, seja a municipalidade, sejam as construtoras que atuam no município, sempre atuaram dentro da legalidade, uma vez atendidos todos os requisitos previstos em lei para a aprovação dos empreendimentos, especialmente no que diz respeito ao PDM de Guarapari, até hoje hígido em todas as suas vertentes";

13) *"o pedido da Inicial revelaria um suposto vício/inconstitucionalidade na legislação local e, por corolário lógico, dos projetos aprovados pela municipalidade, os quais teriam acarretado nos danos ambientais narrados. A peça vestibular afirma a existência de irregularidade nos edifícios erigidos nas orlas do município, os quais causam o sombreamento e maculam a balneabilidade das praias e suas respectivas restingas";*

14) *"mesmo que o ato administrativo tenha nascido de maneira irregular, o que não se assume e se discute meramente para fins argumentativos, é sabido que o mesmo se convalida no transcurso do tempo, sempre com o objetivo de preservar o interesse público e a segurança nas relações dos administrados com a administração pública, e isto porque a desconstituição dos efeitos dos atos administrativos já realizados, fere a razoabilidade que cristalizou a realização dos atos";*

15) *"em havendo conflito entre o interesse público e a eliminação do ato jurídico viciado, o interesse que converge com a manutenção da segurança das relações jurídicas convalida os atos praticados. Tratam-se, Excelências, de fatos consumados há tempos, pelo que resta prejudicada a sua revisão agora, após o exercício contumaz do direito por terceiros e pela própria coletividade, sem qualquer insurgência de qualquer lado. Fato consumado, portanto, tem força de convalidar ou sanear um ato nulo ou anulável";*

16) *"a segurança jurídica funciona como resultado de um conjunto de técnicas normativas encaminhadas a garantir a própria consistência do sistema, que tem no fato consumado um dos elos de sustentação. O desfazimento de atos que já produziram efeitos após vários anos, mesmo que sejam considerados viciados, se afigura como irrazoável e até inconsequente. Não se pode desprezar o valor adquirido da situação fática concreta discutida nestes autos, convalidada sem qualquer dolo, ainda que eivadas de infrações legais que não foram percebidas em seu tempo. É certo que o tempo convalida o ato nulo, apagando novos efeitos ou interpretações contrárias as que geraram efeitos por certo lapso de tempo, gerando a estabilidade a determinada situação. A estabilidade da relação jurídica projeta a segurança das relações travadas com o poder público";*





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

17) *"a procedência do pleito autoral geraria automaticamente a nulidade de todos os efeitos já consolidados pelo tempo: nulidade dos atos administrativos que deles dependeram (licenças, habite-se, certidão de construção própria, já averbada junto ao Registro Imobiliário local, cadastramento do empreendimento, etc.); nulidade dos registros públicos levados a efeito objetivando a regularidade do empreendimento (registro de incorporação/averbação da obra, registros de cada uma das unidades, constituição de condomínio, etc.); demolição das áreas supostamente irregulares";*

18) *"tudo isso implica em ofensa direta ao direito de propriedade de terceiros que ainda não são parte desta ação, que adquiriram regularmente as unidades que compõem os empreendimentos situados nas orlas do município, mediante contrato particular de promessa de compra e venda junto às construtoras associadas à representante sindical, sem contar aqueles que tiveram seus projetos e licenças aprovados e expedidos pela municipalidade, também sujeitos aos efeitos de eventual sentença proferida no bojo da presente ação civil pública";*

19) *"na mesma toada, revelam-se frontalmente prejudicados os terceiros que pretendem construir nas localidades das orlas do município, já com licenças expedidas pelo poder executivo, após a apresentação de toda a documentação necessária ao seu deferimento";*

20) *"sabe-se que até a aprovação de projetos e expedição das respectivas licenças há muitas fases a serem cumpridas, sendo que em todas elas, há um grande investimento pelas empreendedoras, que efetivamente atenderam à legislação pertinente. Além disso, há que se convir que o pedido de desocupação dos imóveis mostra-se extremamente desarrazoado, Excelência, a uma, pois como mencionado alhures, traria imensurável e injusto prejuízo a terceiros de boa-fé que nunca concorreram para as supostas irregularidades narradas pelo Parquet, e, a duas, pois não traria qualquer resolução à problemática levantada pelo autor, já que, ainda que desocupados os imóveis, permaneceria o sombreamento nas praias do município, valendo a ressalva de que não foi solicitado, em nenhuma oportunidade, a demolição dos empreendimentos, circunstância que, por si só, confirma a inépcia da inicial suscitada preliminarmente";*

21) *"se houvessem irregularidades, que fossem perseguidas e apuradas em seu devido tempo, enquanto os atos administrativos ainda vigiam, e não agora, quando restam convalidados. Primoroso lembrar que grande parte dos lotes situados na orla marítima são de bens de marinha, ou seja, tiveram a outorga da União quando de seu empreendimento, através da competente concessão de posse e uso";*





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

22) *"se analisado a fundo, nota-se que até mesmo as relações jurídicas referentes aos projetos ainda pendentes de execução revelam o interesse de terceiros, uma vez que não somente os empreendedores desembolsam quantias vultosas com licenças e projetos, mas também os promissários compradores, que por vezes adquirem imóveis na planta, em momento primevo a construção dos edifícios";*

23) *"é verdadeiramente impossível atribuir na hipótese dos autos o efeito ex tunc perseguido pelo MPF, sob pena de ver-se deflagrado frontal e imensurável violação aos princípios da segurança e estabilidade jurídica! A necessidade de estabilizar as situações nas relações entre o administrado e a Administração está umbilicalmente ligado ao transcurso do tempo, que possui o escopo de imutabilizar a relação jurídica construída, mesmo que ela possua no seu nascimento algum tipo de vício, mormente diante da clara boa-fé das partes envolvidas, que sempre atuaram em respeito ao ordenamento pátrio e municipal";*

24) *"dúvidas, portanto, não pairam que a estabilidade do tempo consuma a situação fática no direito administrativo, adquirindo o administrado a segurança de que a sua situação individual não sofrerá constantes revisões por parte da Administração ou quem represente o seu interesse, in casu, o Órgão Ministerial. Ademais, em sentido semelhante aos fundamentos suscitados no tópico anterior, cedo que a parte administrada, quando do deferimento das licenças e alvarás pela Municipalidade, reuniu todos os documentos e requisitos previstos em lei, sendo completamente injusto questionar a legalidade de tais atos administrativos perfeitos, sem a demonstração mínima de irregularidade por qualquer uma das partes, como pretende o Parquet Federal";*

25) *"a pretensão sustentada pelo requerente ancora-se em mera premissa desprovida do menor substrato probatório e jurídico. Ora, o fundamento do mencionado horário consiste, em verdade, em opinião do Órgão Ministerial, visto que inexistente qualquer demonstração documental que o justifique. Inclusive, destaca-se na oportunidade que o parâmetro estabelecido na exordial não dialoga com as diretrizes estabelecidas entre o próprio Parquet Federal e o IEMA que, conforme fls. 144 e 154 do Inquérito Civil nº 1.17.000.002716/2015-83, haviam estabelecido o horário de 16h como limite para o início do sombreamento, e não as 17h, conforme exposto na inicial";*

26) *"o fator primordial que ensejou a propositura da presente ação civil pública seria o sombreamento causado pelos edifícios nas praias do município de Guarapari, o que causaria, em sua essência, prejuízo à balneabilidade da orla marítima, e do dano ambiental em destaque. Contudo, Excelência, da leitura do*





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

laudo técnico produzido pela Bióloga, Mestre em Biotecnologia e Especialista em Engenharia Ambiental (CRBio 65148-02), Jéssica Martins de Freitas, e pela Bióloga Amanda Pimentel Ceccon (CRBio 78529-02), a qual segue anexa ao presente pedido de assistência, é possível alcançar conclusão diversa, consistente na ausência do efetivo prejuízo narrado, ainda que presente o sombreamento. Da leitura do referido estudo, o qual realizou a análise técnica das principais praias do município, constata-se, em verdade, que inexiste a suposta afronta a balneabilidade sugerida pelo autor, uma vez que o sombreamento in casu se constata em período mínimo, durante o decorrer do ano. Para tanto, utilizou-se técnica que busca medir o sombreamento causado nas quatro estações do ano, em metros quadrados, das áreas afetadas, realizadas de duas em duas horas";

27) *"tal providência revela enorme contraste ao método utilizado pelo IEMA, que projetou unicamente o sombreamento em 14/06, o que confirma a maior acurácia do trabalho técnico ora apresentado. Tomando-se como exemplo a Praia do Morro, vê-se que no verão (05/11 a 05/02) SEQUER HÁ PROJEÇÃO DE SOMBRA NA FAIXA DE AREIA. No período do outono (06/02 a 04/05) e primavera (06/08 a 04/11) verifica-se o sombreamento a partir das 15h em aproximadamente 10.000 m². No inverno, por sua vez, verifica-se uma maior incidência do sombreamento, muito em decorrência do posicionamento do sol com relação ao país. Nesta época do ano, há sombreamento na parte da manhã, até as 9h, exclusivamente na parte norte da praia, mantendo-se o sombreamento na parte da tarde, a partir das 15h";*

28) *"consoante conclusão do estudo técnico realizado pelas biólogas citadas, a Praia do Morro, repisa-se, orla de maior destaque no município de Guarapari, revela o resultado de 83% (oitenta e três por cento) de área com sol durante o ano, estatística que é acompanhada pelas demais praias situadas no território municipal";*

29) *"ademais, cediço que o sombreamento não percorre toda a faixa de areia, sendo verificado apenas em trechos da praia, conforme varia a altura dos prédios. Contudo, Eminente Julgadora, fazendo um link com os destaques feitos anteriormente, ainda que verificado o sombreamento em alguns momentos do ano a partir das 15h, é certo que não há nos autos a comprovação do prejuízo narrado pelo Parquet Federal, repisa-se, desamparado de qualquer indício mínimo de prova";*

30) *"se tomado como premissa básica do debate em voga nestes autos o fato de, no entendimento do autor, ser o melhor momento para usufruir das praias o horário anterior às 10h e posterior às 16h (repisa-se, sem provas), conclui-se que*





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

a discussão em tela paira unicamente nos efeitos que a luz solar incide sobre os seus usuários, em determinados momentos do dia. Trata-se de questão extremamente SUBJETIVA, com inúmeras variáveis, e que deve ser debatida com atenção a todos os detalhes e fatores, a fim de se alcançar a melhor conclusão possível, diante dos efeitos drásticos que medidas mais restritivas podem trazer";

31) *"destaca-se do petitório exordial da presente ação civil pública a alegação de que o sombreamento causa o desconforto térmico da orla, prejudicando a experiência do usuário que sente "frio", uma vez que a brisa marinha é mais facilmente sentida. A subjetividade da questão afeta ao sombreamento é esmiuçada de forma precisa pelo Arquiteto e Urbanista Marco Romanelli, Ph. D. – CAU 19.532-4/ES, no parecer técnico em anexo, que certifica a impossibilidade de estabelecer critérios estáticos quanto ao sombreamento lançado nas praias, principalmente em decorrência das diferentes projeções, a depender da estação tropical e, principalmente, da posição do sol";*

32) *"em suma, primoroso que se analise cada praia do município, bem como suas respectivas peculiaridades, com vistas a assegurar a conclusão mais acurada possível, uma vez que o sombreamento faz-se de forma diferenciada, nos mesmos horários, em diferentes dias e meses do ano, e dependendo de sua localização geográfica. Em verdade, Excelência, é tão gravosa a subjetividade da discussão em tela que, por exemplo, na Praia da Cerca, situada imediatamente após a Praia do Morro, nas primeiras horas dos dias de verão ocorre o sombreamento de 20% da areia pelo próprio Morro da Pescaria, o que comprova que a própria natureza, por vezes, acarreta o sombreamento em alguns pontos (fl. 02 do Parecer Técnico). Não é possível estabelecer, de forma extremamente simplória, data máxima vênua, que os edifícios acarretam sombreamento e prejuízo a balneabilidade nos horários indicados na Inicial, uma vez que as sombras incidem de forma diferente, repisa-se, a depender da estação do ano e da posição do sol";*

33) *"a existência do sombreamento de forma parcial não obstaculiza a balneabilidade das praias, não havendo lógica em tal raciocínio. Outro ponto que se faz necessário questionar, Nobre Julgadora, é se a tese Ministerial revela-se prudente a todas as praias do Município, tendo em vista, novamente, as peculiaridades de cada uma. Exemplo perfeito Prainha de Muquiçaba, a qual comporta a atracação de inúmeros barcos de pesca, afastando a presença de banhistas, tornando inócua a discussão atinente a balneabilidade no local";*

34) *"a questão afeta a incidência da luz solar não se revela de forma simplória, havendo diversas condicionantes, até mesmo no que diz respeito a cor da pele do usuário, sua alimentação, dentre outros. Estabelecer um horário como*





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

REGRA ABSOLUTA, baseado unicamente em simples opinião ou julgamento seria deveras equivocado, e não se sustenta";

35) *"segundo o entendimento 'técnico' apresentado pelo autor, haveria insofismável prejuízo à restinga das praias municipais, uma vez que a redução da incidência da luz solar reduz a produtividade primária da flora (conversão da energia luminosa em matéria orgânica). Contudo, nos termos da perícia técnica produzida, tal circunstância (sombreamento da restinga) não caracteriza prejuízo ABSOLUTO às plantas, como sugere o MPF, havendo outras tantas condicionantes cuja análise faz-se imperativa. Isto porque, Excelência, como é de costume no meio ambiente, de modo geral, seus seres possuem poder de adaptação às condições do ambiente, desde que não sejam absolutamente fatais. Na hipótese dos autos, muito embora ocorra o sombreamento em algumas praias, tal circunstância NÃO MACULA a saúde da restinga local, uma vez tratar-se de condição TEMPORÁRIA, que se verifica em porção do dia, de forma ainda mais branda em determinada época do ano (verão) (...). Ademais, fundamenta-se também que a própria luz solar, em excesso, é fator prejudicial ao processo de crescimento da restinga";*

36) *"é natural, inclusive, que a própria vegetação produza o sombreamento sobre a vegetação mais vulnerável, que se beneficia do intervalo entre a excessiva incidência de luz para efetivamente se desenvolver. Como salientado no laudo em anexo, na faixa mais externa da restinga, há a chamada formação arbustiva não inundável a qual 'apresenta uma gradação na altura, desenvolvimento estrutural e composição florística, encontrando-se no trecho inicial com um a dois metros de altura, aumentando para o interior até cinco metros, alcançado em alguns indivíduos sete metros, o que nos indica que a própria característica da vegetação e topografia causam sombreamento de forma natural e difusa sobre a vegetação";*

37) *"o simples fato da existência de sombreamento sobre as restingas situadas na orla marítima NÃO CONSISTE EM ABSOLUTO PREJUÍZO AO MEIO AMBIENTE, uma vez que por vezes a própria restinga produz o sombreamento sobre à praia, como é o caso em alguns locais. Exemplo perfeito do que se destaca é a PRAIA DE PERACANGA, situada em Guarapari, onde se verifica faixa de restinga bem preservada, não obstante haja certo grau de antropização (ação do homem no meio ambiente). Conforme estudo realizado no mencionado local, nota-se que a restinga ali inserida resta completamente preservada, em situação uniforme ao que se verificava anteriormente à construção de edifícios no local. OU SEJA, MESMO APÓS A INCIDÊNCIA DE SOMBREAMENTO NO LOCAL, NÃO SE VERIFICOU QUALQUER PREJUÍZO À RESTINGA";*





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

38) *"imperioso destacar também que, na absoluta maioria das praias inseridas no município de Guarapari a modalidade das restingas que ali se verificam NÃO SE OBSERVA A FUNÇÃO FIXADORA DE DUNAS, NEM ESTABILIZADORA DE MANGUES, que atribui a natureza de preservação permanente das referidas áreas, conforme previsão do art. 4º, VI da Lei 12.651/2012. Como exposto no estudo em anexo, em todo o território do Espírito Santo somente as localidades de Itaúnas e Ulé possuem formação de dunas, sendo desnecessário maiores comentários quanto as áreas de mangues, ante a irrelevância à discussão dos autos. Conclui-se, desta feita, reiterando-se as alegações salientadas em tópico anterior, que inexistente APP de restinga em toda a região das praias de Guarapari, uma vez não haver a figura das dunas";*

39) *"do laudo produzido pelo IEMA (fls. 168), extrai-se que o 'critério para limitar a faixa de sombreamento sobre a praia é a vegetação de restinga (...)'. Ora Excelência, questiona-se então quais os parâmetros utilizados no estudo realizado pela autarquia, oportunidade que a esmagadora maioria das praias do município sequer ostentam vegetação de restinga, há décadas suprimidas pela ação do homem e do tempo. A conclusão derradeira, Excelência, é que inexistem indícios mínimos que comprovem os prejuízos narrados pelo Parquet Federal, uma vez que a mera constatação do sombreamento sobre a restinga NÃO basta a comprovar a ocorrência do suposto dano ambiental";*

40) *"a conclusão alcançada pelo estudo destoa da narrativa suportada pelo Parquet, não havendo comprovação de que o sombreamento seja o responsável pela falta de qualidade das areias municipais. Neste ponto, a partir das coletas realizadas pelos profissionais, verificou-se que, em verdade, grande parte da areia situada nas praias possui a qualidade sanitária PRECÁRIA, e isso em decorrência de inúmeras variáveis (...). Veja, Excelência, que ao contrário do que sugere o MPF, a luz solar não é o único fator relevante a mensurar a qualidade sanitária da areia das praias. Em verdade, como salientado no segundo parágrafo supratranscrito, verifica-se que até nos locais em que a incidência do sol é mais forte verificou-se a insalubridade do material coletado, comprovando que a ausência de qualidade sanitária da areia não diz respeito ao sombreamento em si";*

41) *"além dos pontos já destacados na presente assistência, vale refutar as conclusões alcançadas pelo MPF quanto ao suposto impacto do sombreamento das praias no turismo e nas atividades comerciais do município de Guarapari. Da leitura das afirmativas iniciais, concluiu o autor que o sombreamento acarreta na 'perda do atrativo turístico', na 'insatisfação por parte dos banhistas' e 'interfere indiretamente no comércio local tendo em vista a diminuição do turismo e a mudança de hábitos dos usuários que, tendem a buscar*





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

locais de maior conforto ambiental (maior tempo de exposição solar)'. Com as devidas vênias, Nobre Julgadora, nota-se que os apontamentos do Parquet, em verdade, revelam-se como meras ilações sem qualquer sentido, não merecendo a guarida do poder judiciário. Isto porque, como já exposto nos autos, NÃO HÁ NOTÍCIA DE QUALQUER PREJUÍZO AO TURISMO MUNICIPAL, NEM TAMPOUCO AO COMÉRCIO LOCAL, EM DECORRÊNCIA DA PROBLEMÁTICA SUSCITADA PELO DEMANDANTE";

42) *"pegando-se como exemplo este último verão, que em suma reflete a realidade vivida no município de Guarapari em todos os anos, o que se viu, como de praxe, foi o abarrotamento de turistas e visitantes que compareceram durante a alta temporada. O 'sombreamento das praias, alegado pelo autor, não inibiu o comparecimento de mais de 01 (um) milhão de turistas entre os períodos de Dezembro, Janeiro e Fevereiro, valendo a lembrança que o número de habitantes de Guarapari é de pouco mais de 105.286 (cento e cinco mil duzentos e oitenta e seis). Nota-se, portanto, o aumento em quase 10 (dez) vezes o número de habitantes na alta temporada, conforme matéria veiculada em sítio online de notícias";*

43) *"ao contrário do que suscita o Parquet Federal, inexistente sequer indício de prejuízo ao turismo local, nem tampouco ao comercial municipal, ou mesmo insatisfação dos banhistas e visitantes, valendo lembrar que o sombreamento hoje consolidado já existe há décadas, o que não conseguiu frear o deslocamento em massa dos visitantes na alta temporada, pelo contrário, as edificações possibilitam o acesso aos turistas";*

44) *"para que se alcance o equilíbrio entre a evolução da sociedade contemporânea e a proteção ao meio ambiente é necessário conferir meios a garantir o desenvolvimento urbano que gere riquezas, crescimento da qualidade de vida e a manutenção da qualidade ambiental. A construção civil, como é cediço, principalmente em regiões litorâneas predominantemente nutridas pelo turismo, é um braço importante neste crescimento, atraindo investidores, consumidores e riquezas para o município, além de gerar receitas e empregos aos habitantes locais, realizando a verdadeira circulação do capital";*

45) *"não há comprovação ou mesmo indício do dano ambiental narrado pelo Parquet Federal autor. Seja devido a ausência de comprovação aos prejuízos à restinga, seja pela inexistência de dano ao turismo e economia municipal, atacou-se de forma pontual e concisa todos os tópicos elencados no petítório vestibular da presente Ação Civil Pública. Neste passo, nos termos salientados alhures, vê-se que o dano ambiental indicado não produz efeitos no mundo real, não havendo notícias concretas de suas conseqüências. Ao contrário do*





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

que sugere o MPF, não há prejuízo à restinga, à qualidade das areias das praias, ao turismo, nem tampouco à balneabilidade, tratando-se a presente Ação Civil Pública, em verdade, de demanda ancorada em mero subjetivismo, o que não merece prosperar";

46) *"as edificações executadas nas orlas marítimas não encontram-se inseridas em Áreas de Preservação Permanente – APP, uma vez não existir área de restinga nas praias do município de Guarapari, ante a ausência de preenchimento dos requisitos impressos no inciso VI do art. 4º da Lei 12.651/12. Como dito, não é prudente presumir pela existência da vegetação de restinga nas orlas do município pelo simples fato de ter o Parquet Federal sustentado tal alegação, sem que se comprove a existência de dunas e mangues, para as funções de fixação e estabilização, respectivamente, da referida espécie vegetativa";*

47) *"lado outro, ainda que se assumisse a existência de APP in casu, cediço que toda a orla marítima do Município de Guarapari consiste em área urbana de ocupação consolidada e centro turístico que remonta a muitas décadas, de forma que, ainda que previamente fosse possível verificar a existência de outras vegetações nativas, tal circunstância suprimiu-se pela ação do tempo e da sociedade, de forma que resta impossível o seu retorno ao status quo ante. Ademais, sequer há notícia nos autos de eventual supressão de vegetação nativa, tendo o autor simplesmente presumido a sua ocorrência, novamente, sem qualquer demonstrativo de prova. O que se sabe, Excelência, é que o SOMBREAMENTO em nada compete para o alegado dano ambiental, repisa-se, ante a inexistência de provas mínimas neste sentido";*

48) *"se considerado como efetivo dano ambiental, e procedente o pedido autoral, certo que o retorno ao estado do meio ambiente anterior presumiria não somente a demolição de todos os edifícios que acarretem o sombreamento, mas também de toda e qualquer construção que implique em prejuízo à 'restinga' indicada pelo autor, a exemplo das calçadas e quiosques localizados nas orlas marítimas. É de se concluir, Nobre Julgadora, que nenhum benefício advirá ao meio ambiente com a procedência da presente lide, uma vez que o retorno ao estado anterior, não obstante se revele faticamente impossível, não acarretaria em mudanças significativas à flora local, e a própria sociedade, como detentora do meio ambiente equilibrado";*

49) *"a pretensão do Parquet Federal não se reveste da mínima razoabilidade, posto que sugere solução derradeira e desproporcional ao suposto dano ambiental, de irrisória consequência ao meio ambiente, valendo-se novamente*





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

a ressalva, Excelência, que muito embora verifique-se a ocorrência do sombreamento causado pelos edifícios na orla marítima do município de Guarapari, não há comprovação dos prejuízos narrados pelo autor";

50) "os empreendimentos lançados pelos empreendedores associados à representante sindical assistente sempre atendem aos requisitos necessários previstos nas legislações municipais, estaduais e federais. Destaca-se, neste ponto, que o Plano Diretor Municipal local trata-se de lei hígida, cuja constitucionalidade jamais se questionou, pelo que se confirma a sua legalidade, ao contrário da hipótese versada na cidade de Vila Velha, na Ação Civil Pública utilizada como paradigma. Tal fato confirma a tese de que é necessário conferir a cada região a análise apurada e especial, seja urbana ou rural, pelas suas peculiaridades, não sendo possível conferir pretensão universal à duas cidades distintas, como injustificadamente pretende o autor";

51) "o prestígio ao desenvolvimento sustentável in casu revela-se ainda mais gritante, Excelência, pois o cenário econômico atual, consoante disposto alhures, é preocupante. Quando se afirma que a proteção ao desenvolvimento econômico deve ser paralelo à proteção do meio ambiente, busca-se, em verdade, garantir que os empreendedores e os consumidores envolvidos não sucumbam à crise que se aproxima. Só imagine, Excelência, os prejuízos advindos de eventual sentença de procedência do pedido ministerial, em face dos empreendedores e dos proprietários dos inúmeros imóveis dispostos no município. Não restam dúvidas que os projetos já aprovados, em execução ou não, precisariam ser modificados, acarretando prejuízos de toda sorte às construtoras e, de quebra, aos consumidores e investidores";

52) "pugna o sindicato assistente pela suspensão do presente feito, em prestígio ao entendimento precedente dos autos de nº 5008230-82.2020.4.02.5001, a fim de alcançarem as partes os termos para transação na presente ação civil pública"; e

53) "estabelece o Código Processual Civil no § 3º do art. 300 que, como REGRA, 'a tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão'. Na hipótese dos autos, Excelência, como detalhadamente exposto alhures, o deferimento da mencionada tutela refletiria inestimável prejuízo às partes envolvidas, especialmente no que diz respeito aos empreendedores que já tiveram seus projetos aprovados e licenças expedidas, com empreendimentos já em curso ou em fase de iniciação, e, com absoluta certeza, com imóveis já alienados perante terceiros compradores".





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

Em réplica, o MPF rebate as preliminares arguídas pelo MUNICÍPIO DE GUARAPARI e reitera o pedido formulado na exordial. Quanto ao pedido de assistência do SINDICIG, requer seja o Sindicato intimado para que emende seu pedido de ingresso na lide na condição de assistente, juntando a autorização extraordinária de seus associados, para fins de atuação da entidade sindical na presente ação civil pública ambiental (evento 31).

Na decisão do evento 33, este Juízo: 1) determina a intimação do MUNICÍPIO DE GUARAPARI para se manifestar sobre o pedido de assistência formulado pelo SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL DE GUARAPARI – SINDICIG; 2) indefere o pedido formulado pelo MPF no sentido de que o SINDICIG apresente autorização expressa dos substituídos e a juntada da relação nominal dos filiados, porquanto dispensável, na presente hipótese; 3) rejeita as preliminares de ilegitimidade ativa *ad causam*, incompetência da Justiça Federal, inépcia da inicial, litisconsórcio passivo necessário e nulidade da nota técnica em que se funda ação, todas arguídas pelo MUNICÍPIO DE GUARAPARI; 4) acolhe a impugnação oposta pelo MUNICÍPIO DE GUARAPARI para fixar, como valor da causa, a quantia de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais); 5) defere parcialmente o pedido de tutela de urgência formulado pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, apenas para determinar que o MUNICÍPIO DE GUARAPARI suspenda, a partir da sua intimação, o recebimento e/ou protocolo de requerimento de novas construções, até que sejam definidos os parâmetros e critérios necessários à prevenção e/ou minimização do sombreamento nos trechos das praias onde ainda não houve o comprometimento devido à antropização consolidada em seu território; 6) consigna que a realização do trabalho técnico, com o objetivo de que seja adotado em relação às futuras construções, deverá ser preferencialmente em conjunto pelas partes, por meio de estudos, pareceres, ou outros meios que as mesmas entenderem necessários e adequados à solução das principais questões levantadas na lide, a exemplo dos impactos causados ao meio ambiente, além daquelas afetas à recreação, ao turismo, à economia do Município, ao direito de propriedade, entre outras a serem consideradas; e 7) concede o prazo de 30 (trinta) dias para que as partes informem a este Juízo as medidas negociadas com o objetivo de concretização de tais estudos, informando, inclusive, a possibilidade de formalização de um Termo de Ajuste de Condutas (TAC).

O SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL DE GUARAPARI – SINDICIG opõe Embargos de Declaração, no evento 41, alegando omissão na decisão do evento 33 quanto ao requerimento de ingresso no feito formulado pelo mesmo, na condição de assistente simples do Réu.





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

O Município-Réu opõe Embargos de Declaração, no evento 47, aduzindo que a decisão do evento 33 contém vício de contradição.

Na decisão do evento 54, este Juízo: 1) acolhe os Embargos de Declaração opostos por SINDICIG (evento 41) e pelo MUNICÍPIO DE GUARAPARI (evento 47) e, no mérito, nega-lhes provimento; 2) acolhe o requerimento de ingresso do SINDICIG como assistente simples do Réu; e 3) diante das informações prestadas pelo MUNICÍPIO DE GUARAPARI, no evento 52, determina a intimação do MPF para que destas se manifeste, requerendo o que for do seu interesse com o objetivo de impulsionar o feito e informando, sobretudo, se há a necessidade de prorrogação do prazo de suspensão para cumprimento integral da decisão do evento 33.

No evento 61, o SINDICIG opõe Embargos de Declaração contra a decisão do evento 54, aduzindo que, embora acolhido o requerimento de ingresso do mesmo no feito na condição de assistente, o Juízo deixou de analisar as preliminares arguidas na manifestação do evento 30. Por fim, requer a suspensão do feito, tendo em vista as tratativas que estariam sendo realizadas entre as partes litigantes.

O MPF, no evento 62, requer seja determinada a suspensão do feito, por convenção das partes, pelo prazo de 90 (noventa dias), com fundamento no art. 313, II, do NCPC, *"objetivando o cumprimento da decisão do evento 33, tendo em vista a possibilidade de formalização de um Termo de Ajuste de Condutas (TAC), conforme documentos anexos."*

Na decisão do evento 65, este Juízo: 1) acolhe os Embargos de Declaração opostos pelo SINDICIG e, no mérito, nega-lhes provimento; 2) defere o pedido de suspensão do feito, pelo prazo de 90 (noventa) dias; e 3) determinanda a intimação do Autor para que preste informações acerca do desfecho da questão, ao fim daquele prazo.

O MPF, no evento 80, requer *"a continuidade da suspensão do presente processo por mais 30 (trinta) dias"*. Para tanto, informa que:

1) *"em 04/03/2021, por meio da Portaria nº 1/2021, o Ministério Público Federal instaurou o Procedimento Administrativo nº 1.17.000.000453/2021-16, para acompanhar e as tratativas de formalização de Termo de Ajuste de Conduta, no interesse da ACP nº 5005916-66.2020.4.02.5001, e posterior cumprimento de suas cláusulas caso celebrado";*





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

2) *"para instrução do referido procedimento, na data de 14 de dezembro de 2020, às 14h, foi realizada reunião na sede da Procuradoria da República no Espírito Santo, para tratar da viabilidade de um Termo de Ajuste de Conduta, no interesse da ACP nº 5005916- 66.2020.4.02.5001";*

3) *"na ocasião foi convencionado requerer a suspensão do processo, pelo prazo de 90 (noventa dias) após o término do recesso, o que, posteriormente, restou deferido por este Juízo no Evento 65, desta ação. Ainda decorrente do pactuado na reunião, para auxílio na elaboração de eventual Termo de Ajuste de Conduta, também foi encaminhado às partes exadversas desta ação, participantes da aludida reunião, cópia do Ofício SEMDU/GAB Nº 369/2020, da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Mobilidade de Vila Velha, e seus anexos, bem como o parecer da assessoria técnica do MPF elaborado para a ação civil pública instaurada em razão do sombreamento da orla de Vila Velha, causado por prédios erguidos no seu entorno"; e*

4) *"em razão de não ter sido apresentada nenhuma proposta para a elaboração do termo de ajuste de conduta pelas referidas partes ex-adversas, no bojo do Procedimento Administrativo nº 1.17.000.000453/2021-16, na data de 9 de junho de 2021 foi determinado que se oficiasse às mesmas, solicitando que apresentassem eventual minuta para resolução do referido processo 5005916-66.2020.4.02.5001, no prazo de 10 (dez) dias para as respostas. Todavia, os ofícios foram expedidos apenas dia 23 de junho de 2021, não tendo ainda na presente data sido apresentada qualquer minuta ou escoado o prazo para resposta".*

Despacho, no evento 82, deferindo o requerimento do MPF para suspender o curso do feito por novos 30 (trinta) dias.

No evento 100, o MPF informa que *"nenhuma proposta para a elaboração do termo de ajuste de conduta havia sido apresentada pelos referidos participantes."* Assevera que *"apenas o Sindicig - Sindicato da Indústria da Construção Civil de Guarapari atendeu a demanda. No dia 05/08/2021, às 20:15:07, registrou no Sistema de Protocolo Eletrônico do Ministério Público Federal, petição encaminhando minuta de Termo de Ajuste de Conduta, para juntada no referido procedimento administrativo."* Diante disto, *"requer a dilação em 30 (trinta) dias do prazo dado para informar a este Juízo as medidas negociadas com o objetivo de dar efetivo cumprimento à decisão do evento 33".*

O SINDICIG, no evento 101, informa que *"enviou minuta de acordo ao Órgão Ministerial Federal, que atualmente encontra-se analisando a viabilidade da composição nos termos propostos. Trata-se de matéria complexa, de relevante*





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

impacto ambiental e social, cuja análise importa na análise técnica e pormenorizada das partes e seus respectivos assistentes técnicos. Tão logo sejam suscitadas as considerações da parte autora quanto ao acordo proposto, peticionarão as partes nos autos, para homologação deste Juízo, se for o caso."

O MUNICÍPIO DE GUARAPARI informa que *"já existe uma minuta de Termo de Ajustamento de Conduta sob análise das Secretarias correlatas ao objeto da ação (Análise e Aprovação de Projetos e Meio Ambiente), bem como pela Procuradoria Geral do Município."* Assevera, contudo, que *"ainda não foi possível concluir os termos de um possível TAC, a ser apresentado ao Ministério Público e também ao Juízo."* Por fim, *"requer o acréscimo de 15 (quinze) dias ao referido prazo, com vistas à conclusão das análises e construções possíveis a subsidiar um ajuste"* (evento 103).

No despacho do evento 105, este Juízo acolhe os requerimentos de dilação de prazo, formulados pelas partes (eventos 100, 101 e 103), e defere a suspensão do curso do feito por novos 45 (quarenta e cinco) dias. Determina, também, a intimação das partes, ao fim desse prazo, para informarem as medidas negociadas com o objetivo de dar efetivo cumprimento à decisão do evento 33.

No evento 116, o MPF requer o regular prosseguimento do feito, aduzindo que:

1) apenas o SINDICIG o apresentou uma minuta com proposta de Termo de Ajustamento de Conduta;

2) tal documento *"veicula uma proposta inaceitável, uma vez que não resguarda minimamente os interesses públicos, seja no viés da preservação ambiental do ambiente da praia e da vegetação restinga, seja no viés da proteção da praia como ambiente de turismo e lazer. A proposta se caracteriza pela excessiva permissividade com a verticalização das construções ao longo das praias, que dentre tantas patologias sociais e ambientais causam o sombreamento e destruição da flora e fauna endêmicas, dificultam ou impedem a ventilação, além de ser parte da causa do processo de erosão costeira"*;

2) no LAUDO TÉCNICO Nº 1186/2021-CNP/SPPEA, *"os analistas periciais do MPF demonstram os prejuízos que adviriam ao interesse público caso fosse firmado Termos de Ajustamento de Conduta naqueles termos"*;





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

3) *"a proposta visa a resguardar os interesses do setor Imobiliário e da Construção Civil, que não deixam de ser legítimos, mas devem ser compatibilizados com outros interesses legítimos e protegidos constitucionalmente";*
e

4) *"nem mesmo a adesão do Município a essa proposta ficou caracterizada, já que não se manifestou nem nos presentes autos nem administrativamente, e não é possível um Termo de ajustamento de Conduta entre o Ministério Público e o assistente, uma vez que o réu é o Município."*

No despacho do evento 119, este Juízo determina a intimação dos Réus para que informem as medidas negociadas com o objetivo de dar efetivo cumprimento à decisão do evento 33 e, também, manifestem-se, expressamente, sobre o parecer do MPF (evento 116). Determina, outrossim, lhes seja dada ciência de que, considerando o sobrestamento do feito pelo prazo de 01 (um) ano, diante dos reiterados pedidos de suspensão do seu curso, não mais seriam aceitos novos pedido de dilação de tal prazo calcados em justificativas já apresentadas nas manifestações anteriores.

O SINDICIG junta as minutas do acordo firmado nos autos da Ação Civil Pública nº 0005143-19.2014.4.02.5001 e requer seja o Autor intimado para se manifestar acerca da possível extensão, para este feito, das condições naquele entabuladas. Alega, em síntese, que *"as diferenças verificadas, em suma e principalmente, cingem-se nas especificações das hipóteses em que não será necessária a apresentação de estudo de sombreamento, nos empreendimentos futuros lançados em Vila Velha/ES, e o horário limite estabelecido para que seja admitida a projeção de sombra. Outra diferença é a proposta formulada pelo Sindicato peticionante, encampada no caput da Cláusula Segunda, acerca da autorização do sombreamento nas praias antropizadas e já flagrantemente consolidadas, independentemente do horário"* (evento 124).

No evento 130, o MPF afirma que:

1) *"o Termo de Ajuste de Conduta da Ação Civil Pública nº 0005143-19.2014.4.02.5001 foi tabulado, quando o feito já se encontrava sob o crivo do Tribunal Regional da Federal da 2ª Região, a partir da elaboração de detalhado estudo de sombreamento e de adequações na legislação do Município de Vila Velha, e aguarda homologação do Egrégio Tribunal";*





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

2) *"no caso presente, no entanto, conforme observado na manifestação do Evento 116, as tratativas com o Município não prosperaram, não tendo este manifestado a intenção de chegar a um Termo de Ajustamento de conduta como feito pelo Município de Vila Velha. Sendo assim, ainda que louvável o interesse do assistente, no caso, o Sindicato da Indústria da Construção Civil de Guarapari – SINDICIG, não se mostra possível a discussão em torno de uma proposta que não foi corroborada pelo Município";*

3) *"de qualquer forma, o Ministério Público Federal entende que a minuta para elaboração de TAC apresentada pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil de Guarapari – SINDICIG não atendeu satisfatoriamente ao que visa esta Ação Civil Pública. Seria necessário avançar na discussão para resguardar minimamente os interesses difusos e coletivos envolvidos no caso";*

4) *"a minuta proposta considera permitido o sombreamento a partir de 15h, o que prejudica o ecossistema da praia e limita de forma inaceitável o seu uso. Além disso, aceita o aumento de sombreamento para as áreas já antropizadas, com uma compensação que seria prestada pelo empreendedor apenas na área sob direta influência do seu empreendimento, o que poderia tornar o espaço público um mosaico de soluções urbanísticas diversas e até incompatíveis";*

5) *"além disso, seria necessário a elaboração de um estudo para toda a orla do município, como os feitos pelo IEMA e pelo Município de Vila Velha, que embora simplificados, permitiram o estabelecimento de parâmetros razoáveis para a ocupação sustentável da orla. Esses estudos permitiram uma análise mais detalhada da situação, flexibilizando o parâmetro de sombreamento estabelecido na sentença de primeiro grau, que havia adotado uma proposta mais restritiva, em homenagem aos princípios da precaução e da preservação ambiental";*

6) *"assim, da parte do MPF não haveria impedimento ao prosseguimento das tratativas, caso o Município de Guarapari assim se tivesse manifestado. Na atual situação processual, no entanto, requer-se o prosseguimento da presente ação".*

Na decisão do evento 132, este Juízo determina a intimação do MUNICÍPIO DE GUARAPARI para se manifestar sobre a possibilidade de celebrar acordo sobre o objeto da lide, considerando as propostas do SINDICIG (evento 124) e o parecer do MPF sobre os termos apresentados (eventos 116 e 130).

No evento 137, o MUNICÍPIO DE GUARAPARI apresenta uma minuta de acordo, alegando se tratar do *"resultado de reuniões e proposições formuladas pelas Secretarias de Meio Ambiente (SEMAG) e de Análise e Aprovação*





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

de Projetos do Município (SEMAP), bem como os apontamentos feitos diretamente pelo Exmo. Chefe do Executivo municipal, com a participação da Procuradoria Geral do Município no tocante as questões jurídicas necessárias." Afirma que "a referida Minuta é derivada daquela apresentada pelo Assistente Litisconsorcial (doc. 03 do evento 124), outrora submetido ao Município para análise. A proposição apresentada nesta oportunidade contempla as alterações e adequações, que refletem o posicionamento do Município sobre um possível acordo, em atenção ao interesse público envolvido." Requer, por fim, "seja o Autor intimado para manifestar-se sobre a possibilidade de composição nos termos propostos, requerendo, desde já, sua homologação em caso positivo".

O SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL DE GUARAPARI – SINDICIG reitera os termos da proposta do evento 124 (evento 143).

O MPF, no evento 147, afirma que *"a minuta ora apresentada é idêntica à do Sindicato da Indústria da Construção Civil de Guarapari – SINDICIG. O que impele ao Ministério Público Federal ratificar as suas considerações do Evento 130"*. No entanto, assevera que *"ainda existe a possibilidade de Termo de Ajuste de Conduta, se as outras partes tiverem interesse em condições mais favoráveis para o interesse público"*, motivo pelo qual requer a designação de audiência, conforme o art. 334 do NCPC.

Decisão, no evento 149, indeferindo o pedido de designação de audiência de conciliação e suspendendo o curso do feito por dois meses.

O MPF, no evento 157, informa que, *"nos autos do procedimento administrativo PA nº 1.17.000.000453/2021-16, para acompanhamento da presente ação civil pública, foi determinado o agendamento de reunião para alinhar as tratativas para a formalização de um Termo de Ajuste de Condutas (TAC)."*

Despacho determinando a intimação do Autor para informar ao Juízo o andamento das tratativas realizadas entre as partes para a formalização do TAC, requerendo o que for do seu interesse, com a finalidade de impulsionar o feito (evento 161).

No evento 165, o MPF informa que as partes têm envidado esforços no sentido de pôr termo à presente lide, requerendo a suspensão do curso do feito por sessenta dias.

Despacho deferindo do pedido de suspensão formulado pelo MPF (evento 167).





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

Em atendimento ao despacho do evento 180, o MPF informa que, *"em 18 de novembro de 2022 decorreu o prazo de 30 (trinta) dias, definido na reunião realizada no dia 11/10/2022, às 14 horas, na sede da Procuradoria da República no Espírito Santo, para que o Município de Guarapari e o Sindicig apresentassem documentos técnicos sobre o sombreamento das praias de Guarapari. Até o presente momento, nenhum documento partido do Município de Guarapari ou do Sindicig aportaram nestes autos ou no referido procedimento administrativo PA - TAC – 1.17.000.000453/2021- 16."* Assevera que *"efetou contatos ativos com os demais interessados para que a solução consensual fosse atingida, mas o resultado não foi efetivo."* Diante disto, *"pugna pelo regular prosseguimento do feito, com a prolação da sentença condenatória, nos termos requeridos na exordial"* (evento 183).

Vieram os autos conclusos.

É o relatório. **DECIDO.**

1. Do objeto dos autos

O Autor requer, em sede de tutela de urgência: 1) seja suspensa a concessão de licenças e/ou autorizações de novos empreendimentos situados na orla marítima do MUNICÍPIO DE GUARAPARI, salvo quando, comprovadamente, não promoverem qualquer sombreamento na praia até as 17 horas (18 horas no horário de verão), tendo como referência o primeiro dia do inverno (21 de junho); e 2) seja determinado que o Réu adote todas as medidas afetas ao seu poder de polícia administrativa, assim como embargos, interdições, remoção das edificações erguidas de forma irregular, sem a apresentação de estudos relacionados ao impacto no sombreamento, a retirada do entulho resultante de suas demolições e o impedimento de novas intervenções de mesma ordem.

Em sede de provimento definitivo, requer: 1) a confirmação dos pedidos de tutela de urgência, sendo o Município de Guarapari condenado à obrigação de não fazer consistente na abstenção de aprovar novos empreendimentos em sua orla marítima, salvo quando, comprovadamente, não promoverem qualquer sombreamento na praia até as 17 horas (18 horas no horário de verão), tendo como referência o primeiro dia do inverno (21 de junho); 2) seja o Município de Guarapari condenado às seguintes obrigações de fazer: 2.1) *"promover, por meio de seus representantes legais, as ações necessárias no sentido de exigir a apresentação de estudos relacionados ao impacto no sombreamento da praia de todos os empreendedores; observando que estudos de impacto no sombreamento devem levar em consideração a localização dos lotes ou terrenos passíveis de edificação, a extensão da faixa de areia de cada perímetro, a extensão das avenidas, a distância*





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

entre os terrenos e a praia, a incidência de luz solar em cada estação do ano, de acordo com a geografia de cada bairro, entre outros"; 2.2) "proceder o cancelamento de todas as licenças e/ou autorizações para construção de empreendimentos situados na orla marítima que afetarem por sombreamento a Área de Preservação Permanente – APP de restinga, além dos limites acima indicados"; 2.3) "realizar regulares fiscalizações no local, e impor multas, embargos e outras sanções cabíveis"; 2.4) "notificar os atos infracionais e efetuando a desocupação compulsória dos imóveis irregulares, caso recalcitrante o ocupante insumisso, a fim de garantir o uso e a integridade física ambiental dos terrenos pertencentes ao seu patrimônio, impedindo novas intervenções, construções e a ocupação irregular das áreas de preservação permanente descrita na exordial, situada orla marítima do Município de Guarapari"; e 2.5) "reparar e recuperar integralmente os danos ambientais causados, tanto por omissão quanto pela ação de ocupação irregular, na Área de Preservação Permanente objeto da presente ação, situada na orla marítima do Município de Guarapari, a serem avaliados pelo órgão ambiental competente, observando a exata extensão do dano atual e futuro, sob pena de execução específica ou multa diária de valor a ser atribuído por este Juízo, a ser revertido ao Fundo Nacional do Meio Ambiente, criado pela Lei no 7.797, de 10 de julho de 1989, ou correlatos, que poderá ser indicado pelo Ministério Público Federal".

Para tanto, alega, em síntese, que as edificações de alto gabarito/altura ocasionam sombreamento na orla daquele Município, o que acaba por interferir tanto no ecossistema típico da zona costeira, quanto no próprio uso da praia como atrativo turístico.

Assevera que as averiguações foram feitas pelo Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – IEMA, consolidadas na Nota Técnica COGEST nº 07-2019, relativa ao estudo sobre os impactos do sombreamento de prédios na orla marítima do MUNICÍPIO DE GUARAPARI, com base na Lei Complementar nº 90/2016, com projeto legislativo originado do Poder Executivo (Projeto de Lei nº 012/2015), que tratava do novo Plano Diretor Municipal do Município de Guarapari.

De acordo com o MPF, o IEMA relatou o seguinte, no estudo realizado:

"Da análise das projeções derivadas dos modelos de edificações realizados para as diferentes zonas do PDM, em especial ao longo da orla municipal, constata-se que os parâmetros de altura de prédios estabelecidos pelo PDM, Lei Complementar Nº 090/2016, impactam diretamente quase toda a orla marítima municipal. Com exceção da praia do Una – ZUR 02 e Rodovia do Sol, próximo a divisa com





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

Anchieta – ZEIS 01 (fig. 02 e 13), que não foram verificados impactos diretos do sombreamento sobre a Restinga e faixa de areia da praia.' No restante da orla municipal todo o espaço público das praias serão diretamente impactados se porventura os parâmetros dessa lei forem aplicados da maneira em que se apresenta. Poucas vezes no estudo de sombreamento de um PDM, sobre uma orla marítima, se observou tamanha desconsideração com o uso de um espaço natural, que deve ser inteiramente preservado, por ser uma das principais características de um município como Guarapari, que tem grande parte de sua economia voltada para o ambiente de praia. Foi avaliada nesta nota técnica a proposta de parâmetros de edificações e ordenamento territorial de toda orla marítima do município de Guarapari. Conforme se verifica nos modelos de projeções apresentados, trata-se de uma verdadeira 'aberração paisagística' que impacta diretamente com total sombreamento e em proporções inaceitáveis as praias do município em diferentes zonas apresentadas pelo PDM (Lei Complementar nº 090/2016)".

Com base nisso, o Autor afirma que os projetos de construção de prédios na orla marítima estão sendo aprovados com lastro na legislação municipal que isenta a apresentação de um relatório de impacto de sombreamento, o que, certamente, ocorreu com a construção da maioria dos prédios existentes no MUNICÍPIO DE GUARAPARI.

Assim, ainda que formalmente regulares à luz da legislação municipal, as edificações têm gerado danos irreparáveis ao meio ambiente e ao patrimônio da UNIÃO, especificamente no que concerne ao sombreamento na praia, fato que vem ocasionando, também, impactos negativos, como: "a) redução da incidência solar direta na areia: impossibilita as pessoas de tomarem sol na faixa de areia no período de menor incidência solar. Nesse sentido, importante mencionar que, de acordo com a Sociedade Brasileira de Dermatologia, os melhores períodos para tomar banho de sol são antes das 10h e após as 16h; b) desconforto térmico: o sombreamento interfere no conforto térmico da orla. A praia que, anteriormente, era um local com sensação térmica agradável, condizente com o ambiente à beira mar, começa a apresentar a sensação da 'frio', pois a brisa marinha é mais facilmente sentida; c) prejuízo à qualidade sanitária da areia: a redução de incidência solar direta propicia a proliferação de fungos nas areias possibilitando a maior veiculação de doenças de pele e respiratórias; d) prejuízo sobre a beleza cênica da praia: o sombreamento interfere na paisagem formando mosaicos de áreas sombreadas e iluminadas, prejudicando o valor paisagístico; e) declínio da restinga: a redução da incidência solar reduz a produtividade primária (conversão da energia luminosa em matéria orgânica); f) perda do atrativo turístico; g) insatisfação por parte dos banhistas: o sombreamento promove uma redução do tempo de permanência na praia por parte destes usuários no período vespertino; h) conflito de usos da areia da praia e alteração das atividades de recreação: por reduzir o tempo que os usuários podem realizar atividades em locais





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

com incidência direta do sol, o sombreamento interfere em atividades como banho de mar, atividades esportivas, contemplativas entre outras, alterando deste modo a relação dos usuários com o ambiente; e i) prejuízos sobre as atividades comerciais: interfere indiretamente no comércio local tendo em vista a diminuição do turismo e a mudança de hábito dos usuários que, tendem a buscar locais de maior conforto ambiental (maior tempo de exposição solar)".

O objetivo da presente ação, nas palavras do MPF, é *"exatamente, cessar a exploração comercial desenfreada da praia pelos empreendedores em detrimento do ambiente de restinga à beira-mar e de seu bom uso pela população. Tais atos, até então, têm se perpetuado no tempo e na maioria das cidades costeiras sem qualquer obstáculo por parte do Poder Estatal"*.

O Autor atribui, destarte, ao MUNICÍPIO DE GUARAPARI, a responsabilidade pelos danos ambientais causados.

Em contrapartida, o Município-Réu defende que não pode ser criado, com a presente ação, um *"requisito geral"* referente ao sombreamento nas praias do seu território, por tratar de questão de altíssima complexidade, restando, assim, configurada a inequívoca ingerência do Poder Judiciário em questões eminentemente técnicas da alçada do ente municipal.

Afirma ser legítima a legislação municipal que regula o atual PDM, sobretudo por ter seguido todos os trâmites legais que envolveram a sua elaboração.

O MUNICÍPIO DE GUARAPARI aduz que o MPF não atuou no sentido de buscar a declaração de inconstitucionalidade do PDM atual. Entretanto, persegue, na presente demanda, a fixação de critério estranho à legislação municipal. Desse modo, afirma que *"é inequívoca a impossibilidade de utilização da ação civil pública como forma de exercício do controle concentrado de constitucionalidade."*

O Réu defende, também, que a iniciativa para eventual alteração do Plano Diretor, caso seja necessário, deve ser do próprio ente público, em conjunto com a sociedade civil, não cabendo ao Judiciário ditar as normas que serão aplicáveis no âmbito do Município, a partir de critérios completamente vagos alçados pelo MPF.

Além disso, a Nota Técnica na qual se funda a presente ação não se presta à função de determinar que a Municipalidade adote os critérios de sombreamento almejados pelo MPF, tendo em vista que a geografia acidentada do balneário de Guarapari requer a adoção de critérios mais detalhados e aprofundados





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

para a análise dos sombreamentos provocados pelos empreendimentos na região costeira. Inclusive, a distinção das características de cada praia da cidade de Guarapari foi considerada para a elaboração do PDM, que, por seu turno, estabeleceu as alturas máximas dos zoneamentos de forma correspondente ao histórico, paisagismo, geografia e urbanização de cada praia.

O Município-Réu prossegue dizendo que, *"no caso em foco, é importante atentar para o fato de que o sombreamento de edificações na orla marítima não é o único fator que pode vir a impactar sobre a vegetação de restinga. Conforme salientado pela Secretaria de Meio Ambiente (doc. anexo), aspectos como altas temperaturas, forte incidência de ventos, elevada salinidade, alta mobilidade dos sedimentos, deficiência de nutrientes no solo e o déficit hídrico também tornam o ambiente limitante para a vegetação."*

Nesse sentido, aduz que o Autor não comprovou que a vegetação de restinga foi totalmente suprimida da orla marítima de Guarapari, o que afirma não ter ocorrido, nem que o Município seja responsável por eventuais supressões dessa vegetação, sobretudo que tal tenha se dado em decorrência do sombreamento.

Também não há provas, de acordo com as alegações do Réu: 1) da ocorrência de qualquer dano ambiental ou, ainda, de que seja possível a recuperação de vegetação que possa ter sido extinta por diversos fatores naturais; e 2) de que o sombreamento de todas as praias do MUNICÍPIO DE GUARAPARI não seja permitido *"em período inferior às 17 horas, tendo como data referencial 21 de junho, que equivale ao dia com menor incidência da luz solar no Hemisfério Sul, que é onde está localizado o Brasil"*.

O MUNICÍPIO DE GUARAPARI afirma que *"o PDM de Guarapari já prevê a exigência do Estudo de Impacto de Vizinhança para empreendimentos de maior impacto urbanístico e ambiental"* e que *"a análise dos estudos apresentados para aprovação dos empreendimentos é feita, caso a caso (como deve ser) pela Secretaria Municipal de Análise e Aprovação de Projetos, bem como pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente."*

Por fim, manifesta-se contra a pretensão autoral, referente ao cancelamento de todas as licenças e/ou autorizações para construção de empreendimentos situados na orla marítima que afetarem por sombreamento as APPs de restinga, além dos limites intentados nesta ação, sobretudo tratando-se de projetos que possuem o regular licenciamento.





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

Nesse sentido, afirma que, *"deferir referido pedido autoral, é comprometer a segurança jurídica de todos os envolvidos, além de colocar em total descrédito o Poder Público Municipal e tornar o ordenamento urbano um verdadeiro caos com suspensões ou cancelamento de licenças, além de uma provável enxurrada de ações judiciais dos particulares contra a Fazenda pública municipal. A seu turno, graves seriam as consequências advindas de eventual suspensão ou cancelamento de licença de prédios residenciais/comerciais, a exemplo da impossibilidade de se averbarem a conclusão das edificações perante o Cartório de Registro de Imóveis (Lei nº 4.591/64, art. 44), a impossibilidade de constituição do condomínio, criação de convenção condominial, obtenção de financiamento pelos compradores das unidades etc"*.

O SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL DE GUARAPARI – SINDICIG, na qualidade de assistente do Réu, alega que *"todas as obras e empreendimentos lançados às margens da orla marítima de Guarapari obedecem estritamente às disposições legais, seja de ordem federal, seja de ordem local"*. Prossegue dizendo que *"não seria possível auferir do presente caso a ocorrência de afronta às Áreas de Preservação Permanente decorrentes da restinga, pela completa ausência de irregularidades nas construções dos empreendimentos executados nas orlas do município"*, considerando que *"os empreendimentos aprovados pela municipalidade e lançados às margens da orla marítima respeitam de forma integral não só o Código Florestal, mas também o Plano Diretor Municipal, instituído pela Lei Complementar 090/2016."*

O Sindicato afirma que *"a constitucionalidade e legalidade da referida norma local extrai-se, ainda, da constituição e definição das zonas de proteção ambiental (ZPA), delimitadas com o objetivo de garantir a manutenção das propriedades naturais do município"*, e que *"a Lei 10.257/2001 conferiu ao executivo MUNICIPAL a responsabilidade de levar a efeito as regras de direito correspondentes ao desenvolvimento e ordenamento urbano, de acordo com as características e peculiaridades de cada município"*.

Assevera que *"em nenhuma oportunidade deflagrou-se qualquer discussão quanto à inconstitucionalidade do Plano Diretor Municipal (Lei Complementar 090/2016)"*, de maneira que *"não há que se falar em ilegalidade dos empreendimentos executados, todos devidamente autorizados pela administração pública, ante o atendimento dos requisitos essenciais necessários"*.

O SINDICIG aduz, ademais, *"que todas as partes envolvidas, seja a municipalidade, sejam as construtoras que atuam no município, sempre atuaram dentro da legalidade, uma vez atendidos todos os requisitos previstos em lei para a*





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

aprovação dos empreendimentos, especialmente no que diz respeito ao PDM de Guarapari, até hoje hígido em todas as suas vertentes".

Ainda, afirma que "a procedência do pleito autoral geraria automaticamente a nulidade de todos os efeitos já consolidados pelo tempo: nulidade dos atos administrativos que deles dependeram (licenças, habite-se, certidão de construção própria, já averbada junto ao Registro Imobiliário local, cadastramento do empreendimento, etc.); nulidade dos registros públicos levados a efeito objetivando a regularidade do empreendimento (registro de incorporação/averbação da obra, registros de cada uma das unidades, constituição de condomínio, etc.); demolição das áreas supostamente irregulares". E isso implicaria, segundo do Sindicato-Assistente, "em ofensa direta ao direito de propriedade de terceiros que ainda não são parte desta ação, que adquiriram regularmente as unidades que compõem os empreendimentos situados nas orlas do município, mediante contrato particular de promessa de compra e venda junto às construtoras associadas à representante sindical, sem contar aqueles que tiveram seus projetos e licenças aprovados e expedidos pela municipalidade, também sujeitos aos efeitos de eventual sentença proferida no bojo da presente ação civil pública".

Feitos esses apontamentos, tem-se que as questões **principais** discutidas na demanda referem-se: 1.1) à existência de danos ambientais nas praias do MUNICÍPIO DE GUARAPARI, em decorrência do sombreamento causado pelas construções realizadas à beira-mar; 1.2) às medidas a serem adotadas com a finalidade de suprimir a possibilidade de danos futuros, bem como amenizar os já existentes; 1.3) à responsabilização pelos danos ambientais ocasionados na orla marítima do MUNICÍPIO DE GUARAPARI, causados pelo crescimento imobiliário e a conseqüente antropização do seu território, seguindo, apenas, normas locais em inobservância à legislação ambiental; e 1.4) à reparação de tais danos.

Passo à análise de tais questões.

2. Dos impactos causados pelo sombreamento

Dentre os preceitos norteadores do Direito Ambiental estão os princípios da **precaução** e da **prevenção**, que, por sua vez, se direcionam, fundamentalmente, a priorizar medidas que visam **evitar o nascimento** de atentados ao meio ambiente, ou **minimizá-los**, se já existentes.

Conforme destacado pelo Desembargador Federal Souza Prudente, nos autos do REOMS 58711020044013200:





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

"a tutela constitucional, que impõe ao Poder Público e a toda coletividade o dever de defender e preservar, para as presentes e futuras gerações, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, como direito difuso e fundamental, feito bem de uso comum do povo (CF, art. 225, caput), já instrumentaliza, em seus comandos normativos, o princípio da precaução (quando houver dúvida sobre o potencial deletério de uma determinada ação sobre o ambiente, toma-se a decisão mais conservadora, evitando-se a ação) e a consequente prevenção (pois uma vez que se possa prever que uma certa atividade possa ser danosa, ela deve ser evitada), exigindo-se, na espécie, a imediata implementação de medidas preventivas, a fim de evitar danos maiores e irrecuperáveis à área objeto da ação civil pública instaurada nos autos de origem."¹

Logo, para que o Poder Judiciário atue, não é necessária a certeza do dano ambiental, bastando o **provável risco** de que o mesmo ocorra.

Sobre o tema:

*“APELAÇÃO CÍVEL. CONSTITUCIONAL. DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MONUMENTO NATURAL DOS PONTÕES CAPIXABAS. LEIS No 11.686/2008 E No 9.985/2000. EMPRESA DE SERRARIA ESTABELECIDADA NA ÁREA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL. ATIVIDADE ECONÔMICA INCOMPATÍVEL COM OS OBJETIVOS DA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL. PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E DA PREVENÇÃO. DESATIVAÇÃO DA EMPRESA. RECURSO PROVIDO. 1. (...). 6. **Cabe aqui a aplicação dos princípios da precaução e da prevenção, previsto no art. 4º, incisos I e IV, da Lei nº 6.938/81, incorporado à Constituição Federal, no art. 225, §1º. Tais princípios devem ser observados tanto pelo Poder Público quanto pelos empreendedores, encontrando guarida especialmente no inciso IV do referido dispositivo constitucional, ao dispor que o empreendedor deve elaborar estudo prévio de impacto ambiental para instalação de atividade causadora de significativa degradação ao meio ambiente. 7. De acordo com o art. 225, caput, da CRFB, todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cabendo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Nesse sentido, tem o meio ambiente tutela jurídica respaldada por princípios específicos que lhe asseguram integral proteção. Num primeiro plano, o direito ambiental atua na prevenção, e em seguida, na recuperação e, ainda, no ressarcimento do dano causado, donde decorrem os princípios da precaução, da prevenção, da reparação e do poluidor-pagador. Precedentes do STJ. 8. (...).” (AC 201150050002575, Desembargadora Federal CARMEN SILVIA LIMA DE ARRUDA, TRF2 - SEXTA TURMA ESPECIALIZADA, E-DJF2R - Data::06/11/2013.)***

*“PROCESSO CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSOS MINERAIS. DANOS AMBIENTAIS. SUSPENSÃO DE ATIVIDADES. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO. 1- (...) . 3- **Aplicação do princípio da prevenção ante a impossibilidade de retorno ao statu***





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

quo ante, em conjunto com o princípio da precaução que deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental. 4- (...)”. (AG 200702010150756, Desembargador Federal FREDERICO GUEIROS, TRF2 - SEXTA TURMA ESPECIALIZADA, E-DJF2R - Data::12/11/2010 - Página::361.)

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. ADMINISTRATIVO. MULTA AMBIENTAL. AUTO DE INFRAÇÃO. IMPUGNAÇÕES DIVERSAS. SUSPENSÃO. 1- As demandas que tratam de prováveis danos ambientais têm extrema importância e relevância, na medida em que os princípios da prevenção e precaução exigem que haja uma diligente e efetiva intervenção jurisdicional. 2- (...)”(AG 200702010122475, Desembargador Federal MARCELO PEREIRA/no afast. Relator, TRF2 - OITAVA TURMA ESPECIALIZADA, E-DJF2R - Data::19/05/2010 - Página::481.)

“PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. CAUTELAR. LITISPENDÊNCIA AFASTADA. AUTO DE INFRAÇÃO AMBIENTAL. INTERDIÇÃO. LIMITES DE COGNIÇÃO. AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DAS ALEGAÇÕES DO REQUERENTE. 1. (...). 10. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da Constituição Federal de 1988) é merecedor do mesmo e exato prestígio constitucional que o direito fundamental ao lazer (art. 60). Ambos os direitos são também decorrências do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, que não serve de fundamento para invalidar a atuação realizada. 11. Não se pode desconhecer, finalmente, que em matéria ambiental aplica-se o princípio maior da prevenção (ou da precaução), que exige que as medidas acautelatórias, como as de interdição, sejam examinadas à luz do interesse da coletividade de evitar novos agravos ambientais, ou de evitar que os agravos já perpetrados continuem a produzir efeitos. (...)” (AC 00011287920084036006, JUIZ CONVOCADO RENATO BARTH, TRF3 - TERCEIRA TURMA, e-DJF3 Judicial 1 DATA:30/11/2012 ..FONTE_REPUBLICACAO:.)

“CONSTITUCIONAL E AMBIENT AL. AGRA VO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE A TIV A AD CAUSAM DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. REALIZAÇÃO DE OBRAS DE CONSTRUÇÃO/AMPLIAÇÃO DE EMPREENDIMENTO HOTELEIRO SEM LICENCIAMENTO AMBIENTAL. AFETAÇÃO DE ÁREA DE MANGUEZAL SITUADA EM TERRENO DE MARINHA E SEUS ACRESCIDOS. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. TERRENO DE TRAVESSIA DE UM RIO E UM RIACHO. ZONA DE INFLUÊNCIA (ENTORNO) DE ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL FEDERAL. DECISÃO DE SUSPENSÃO/CANCELAMENTO DE PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL NOS ÓRGÃOS AMBIENTAIS MUNICIPAL E ESTADUAL (COM AUTOS ADMINISTRATIVOS, INCLUSIVE, EXTRAVIADOS) E DE SUSTAÇÃO DE REALIZAÇÃO DE OBRAS ENQUANTO NÃO EXPEDIDA LICENÇA AMBIENTAL PELO ENTE AMBIENTAL FEDERAL. PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E DA PREVENÇÃO. DESPROVIMENTO DO RECURSO. 1. (...) . 4. A preocupação com





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

o meio ambiente, reputado bem de uso comum do povo, representativo de direito subjetivo e vinculado, essencialmente, ao direito à vida, encontra guarida na Constituição Federal de 1988, seja no prelúdio, com a referência a bem-estar, seja no corpo propriamente dito do Texto Constitucional (art. 225), sobrelevando a preocupação com a atribuição de responsabilidade a todos os entes da Federação e, mais que isso, à sociedade. O desenvolvimento desse cuidado deu ensejo ao Direito Ambiental, como novo ramo jurídico, sustentado em sólida base de princípios. São princípios de Direito Ambiental, dentre outros, o poluidor-pagador, o da prevenção e o da precaução. Pelo princípio do predador-pagador, está o poluidor obrigado a pagar pela poluição causada ou potencialmente ocasionável. Enfatiza-se, nesse campo, não a atividade reparatória, mas a prevenção, correspondendo, o princípio da prevenção, ao dever jurídico de impedir a realização de danos ambientais. Através, outrossim, do princípio da precaução (vorsorgeprinzip), impõe-se a "ação antecipada diante do risco ou do perigo". "Contraria a moralidade e a legalidade administrativa o adiamento de medidas de precaução que devam ser tomadas imediatamente" (Paulo Afonso Leme Machado). "A consagração do princípio da precaução estabeleceu verdadeira regra de julgamento na atividade judicial, no sentido da procedência da ação coletiva em defesa do meio ambiente, diante de elementos indiciários quanto à ocorrência efetiva ou potencial de degradações ambientais, amparados cientificamente e demonstrados, que não forem contrariados pelo degradador" (Rodolfo de Camargo Mancuso). A possibilidade de danos (ou seja, mesmo que ainda não tenham ocorrido) à área de preservação permanente faz incidir os princípios de direito ambiental, dentre os quais os da prevenção e da precaução. 5. Pelo desprovemento do agravo d e instrumento." (AG 00124735620114050000, Desembargador Federal Francisco Cavalcanti, TRF5 - Primeira Turma, DJE - Data::08/06/2012 - Página::84.)

"PROCESSO CIVIL. APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. OBRA DE TERRAPLANAGEM E JAZIDAS DE EMPRÉSTIMOS SEM LICENÇA DO IBAMA. MUNICÍPIO. LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO COM AUTARQUIA MUNICIPAL. INOCORRÊNCIA. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. ART. 3º, IV, DA LEI N.º 6.938/81. PRECEDENTES DO STJ. MÉRITO. AUSÊNCIA DE DANO. ÔNUS DE PROVA DO RÉU. 1.(...) 5. O sistema jurídico de proteção ao meio ambiente se orienta pelos princípios da precaução e da prevenção, de modo que ao autor da demanda basta a demonstração de probabilidade da caracterização do dano ambiental. 6. "O princípio da precaução pressupõe a inversão do ônus probatório, competindo a quem supostamente promoveu o dano ambiental comprovar que não o causou ou que a substância lançada ao meio ambiente não lhe é potencialmente lesiva". (STJ, Segunda Turma, REsp no 1.060.753- SP, Relatora: Ministra Eliana Calmon, DJe: 10.12.2009) 7. No caso concreto, o município não produziu qualquer prova de ausência de impacto ambiental, mantendo hígidas, portanto, as conclusões emitidas em relatório circunstanciado de fiscalização do IBAMA, bem como os demais elementos indicativos da potencialidade lesiva das obras desenvolvidas. Apelação desprovida." (AC 200981000037976, Desembargador Federal José Maria Lucena, TRF5 - Primeira Turma, DJE - Data::31/05/2012 - Página::28.)





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

A despeito desse entendimento, ou seja, da simples presença de probabilidade de risco do dano, os documentos que instruem o feito demonstram a existência efetiva e, em grande parte, irreversível do impacto ambiental causado por diversos fatores, sobretudo das edificações consolidadas na orla do MUNICÍPIO DE GUARAPARI, em razão do sombreamento que projetam nas areias das suas praias. Vejamos:

2.1) Inquérito Civil - IC 1.17.000.002716/2015-83 (anexos 2 a 14, do evento 1)²

O IC 1.17.000.002716/2015-83 foi instaurado pelo MPF, em 13/11/2015, com o escopo de *"acompanhar possíveis impactos ambientais em áreas de proteção federal decorrentes da elaboração do novo Plano Diretor Urbano (PDU) do município de Guarapari/ES"*.

O procedimento teve início a partir do ofício encaminhado à Procuradoria da República, pela Sociedade Gaya Religare, noticiando a inobservância de normas de direito ambiental e urbanístico em fases do processo legislativo para a aprovação do Plano Diretor Urbano do Município de Guarapari/ES (anexo 2).

Em 07/01/2016, a Procuradoria da República proferiu despacho determinando o acompanhamento, pelo órgão ministerial, do projeto de lei - à época ainda não sancionado - e determinando a remessa de cópia daquele ato ao Ministério Público do Estado do Espírito Santo, para ciência e providências que entendesse cabíveis.

Em atendimento ao Ofício PR/ES/GAB - FC 466/16, encaminhado pelo MPF, a Câmara Municipal de Guarapari, em 29/02/2016, informou, por meio do Ofício CMG-GPJ 0004/2016, que estaria em fase de contratação de empresa para dar início à análise técnica do Plano Diretor Municipal (anexo 2).

Em 21/07/2017, atendendo ao Ofício nº 1976/2017/PR/ES/GAB/CVSC, a Câmara Municipal de Guarapari, por meio do Ofício nº CMG-GP-O 0369/2017, informou ao MPF que o novo PDU havia sido reformulado pela Lei Complementar nº 90/2016, e que o Projeto de Lei Complementar que originou o PDU tramitou integralmente nos anos de 2015 e 2016. Além disso, informou não possuir os conhecimentos técnicos necessários para indicar os impactos que poderiam ser causados pela norma, sugerindo que as indagações fossem dirigidas ao Executivo Municipal.





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

Em análise aos arquivos enviados à Procuradoria da República pela Câmara Municipal de Guarapari, o MPF constatou que, no processo nº 001855/2016, constava o relatório elaborado pelo Engenheiro Civil Aprígio A. Barreto Junior, que informava as audiências públicas realizadas, bem como as solicitações de mudança no texto do Projeto de Lei Complementar nº 12/2015. Entretanto, não havia qualquer manifestação técnica com a apresentação dos possíveis impactos causados, sobretudo em relação ao sombreamento nas praias do Município de Guarapari (anexo 3).

Em 24/04/2017, o MPF expediu ofícios à Sociedade Gaya Religare, ora denunciante, e ao Prefeito Municipal de Guarapari, para indicarem quais os impactos que o novo PDM de Guarapari, aprovado pela LC nº 90/2016, poderia ocasionar para o sombreamento das praias daquela municipalidade (anexo 7).

Em 16/10/2017, a Procuradoria Municipal de Guarapari encaminhou ao MPF o MEMO/GAB/SEMAP nº 268/2017, afirmando que *"ocorre o sombreamento das praias de Guarapari nos locais com esse modelo de assentamento, qual seja, as áreas mais distantes da área de aproximação das aeronaves apresentam modelo de assentamento com maiores alturas, sendo destacado que a orla do município, por estar distante do aeródromo apresenta zoneamento com modelos mais altos de edificações"* (anexo 7).

O expediente citado, datado de 05/10/2017, expedido pela Secretaria Municipal de Análise e Aprovação de Projetos, possui o seguinte teor (fls. 01/08 do anexo 8):

"(...)

O Novo Plano Diretor Municipal de Guarapari - PDM, publicado em 21/11/2016 no DOM/ES - Edição 639 alterou diversos zoneamentos, criando novas tabelas de índices urbanísticos que estão dispostos no Anexo 08.

Neste novo PDM, foi inserido o valor da altura máxima da edificação, sendo as alturas permitidas nas orlas descritas na ZUT 03 - Zona de Uso Turístico tipo 03 (52,00m), e ZC - Zona Central (52,00m), e na ZUT 02 - Zona de Uso Turístico tipo 02 (25,50m), conforme demonstrado nas tabelas anexas.

A ZUT 03 é predominantemente na orla da Praia do Morro e do Centro.

Guarapari possui um zoneamento atípico: As áreas mais centrais próximas ao Aeródromo Municipal apresentam um modelo de assentamento com menores alturas de edificações por exigência do COMAER e as áreas mais distantes da área





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

de aproximação das aeronaves apresentam modelo de assentamento com maiores alturas. A orla do município por estar distante do aeródromo apresenta zoneamento com modelos mais altos de edificações.

Considerando as alturas previstas no PDM e a dimensão reduzida das caixas de ruas constantes na orla do município é certo afirmar que ocorre o sombreamento das praias de Guarapari nos locais com esse modelo de assentamento. Vale ressaltar que no PDM anterior já eram permitidas grandes alturas na orla do município."

Diante dessas informações, a Procuradoria Federal determinou a expedição de ofício ao IEMA para que este elaborasse relatório técnico, nos mesmos moldes da Nota Técnica COGEST nº 30-15, acostada aos autos da Ação Civil Pública nº 0005143-19.2014.4.02.5001, indicando quais impactos o novo PDU de Guarapari, aprovado pela LC nº 90/2016, poderia gerar para o sombreamento das praias daquela municipalidade. Determinou, também, a expedição de ofício ao Município de Guarapari para apresentar parecer técnico analisando os impactos ambientais que as construções na orla causariam ao meio ambiente, especialmente quanto às sombras dos imóveis nas faixas de areia da praia, apontando as possíveis consequências sobre a saúde e bem-estar, qualidade dos recursos/condições estéticas e atividades sociais e econômicas da região (anexo 8).

A PMG apresentou Parecer Técnico, emitido pelo Engenheiro Ambiental - Analista de Controle Ambiental Rural e Urbano, Breno Simões Ramos, datado de 29/01/2018, com o seguinte teor (fls. 15/17 do anexo 8):

"1. JUSTIFICATIVA

Trata-se de análise dos impactos ambientais que as construções na Orla do Município causam ou podem causar ao meio ambiente, especialmente no que tange às sombras desses imóveis em faixas de areia de praia, apontando sobre possíveis consequências acerca da saúde e bem-estar, qualidade e dos recursos estéticos e atividades sociais e econômicas da região de Guarapari.

2. ANÁLISE E CONSTATAÇÃO AMBIENTAL

Considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: a saúde, a segurança e o bem-estar da população, as atividades sociais e econômicas, a biota, as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente e a qualidade dos recursos ambientais (CONAMA, 1986).





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

Partindo deste pressuposto, o sistema de verticalização iniciou-se há vários anos quando a cidade começou a sofrer uma expansão territorial significativa, que por consequência os impactos ambientais não foram medidos/monitorados, por pouco conhecimento e/ou menor percepção dos efeitos dos mesmos.

O crescimento vertical proporcionou o sombreamento de várias praias localizadas no centro de Guarapari (Praia da Areia Preta, Praia das Castanheiras, Praia dos Namorados e Praia das Virtudes) e também a Praia do Morro. Essas praias são as mais frequentadas em altas temporadas (verão, férias e feriados prolongados) proporcionando uma exploração econômica significativa, gerando emprego e renda para vários munícipes.

Na parte Norte de Guarapari, existem inúmeras praias que não sofreram essas intervenções devido à baixa intensidade de construções que proporcionam esse sombreamento, e que são praias muito utilizadas pelos munícipes e turistas que visitam o balneário.

Na região Sul existem várias praias e que são muito utilizadas pelos munícipes e turistas que visitam Guarapari, sendo elas: Praia de Guaibura, Praia da Bacutia, Praia de Peracanga, Praia de Meaipe e outras. Vale ressaltar que nessas áreas do Sul existe uma grande intensificação de construções, porém o ordenamento em relação de altura é obedecido, proporcionando um equilíbrio ambiental e socioeconômico.

Apesar da situação atual, existem faixas nas quais o sombreamento ainda não consegue atingir, derivadas de aberturas de vias que incidem ortogonalmente sobre as avenidas beira mar, lotes vazios (que ainda não há edificações verticais), essas faixas proporcionam ainda uso recreativo e de lazer nos períodos da tarde, proporcionando a possibilidade de banhos de sol e mar até o pôr do sol.

Em relação aos impactos negativos podemos elencar principalmente prejuízos voltados para atividades comerciais e recreacionais.

Em relação aos parâmetros ambientais podemos elencar a preservação e principalmente ordenamento dessas áreas, tendo em vista que a praia é um ambiente natural dinâmico que sofre intervenções significativas (principalmente em questões meteorológicas e climáticas) variando-se constantemente, principalmente em seu aspecto morfológico, podendo aumentar ou diminuir em seu próprio espaço. Em casos dessas alterações naturais, aliadas ao sombreamento, o impacto acerca da utilização das praias é ainda maior.

Outro aspecto de extrema importância é em áreas que possui vegetação de restinga, que são consideradas áreas de preservação permanente, conforme lei federal 12.651/2012.

O sombreamento pode influenciar no dinamismo natural dessa vegetação, tendo em vista que as vegetações de restinga possuem características de sol pleno. Quando ocorre esse sombreamento pode acarretar impactos que não são perceptíveis





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

*visualmente, porém podem influenciar de forma **negativa na reprodução** dessa vegetação, tendo em vista a alteração da intensidade luminosa e do período de luminosidade para essas plantas, podendo acarretar em uma diminuição na propagação vegetativa, diminuição de sementes e flores. Porém, é necessário que se realize estudos e monitoramento para constatação e mensuração desse possível impacto ambiental.*

3. CONCLUSÃO

Conclui-se que é necessário um ordenamento e padronização das edificações em toda orla marítima. Existem fatores naturais que promovem a alteração da extensão de areia na praia que são locais utilizados pelos banhistas e comerciantes, que somados com o sombreamento podem acarretar prejuízos recreacionais, turísticos, socioeconômico e ambiental, principalmente quando há presença de vegetação de restinga.

Nesse sentido é recomendado que sejam feitos pesquisas e estudos para conseguirmos mensurar e catalogar os principais impactos causados pelo sombreamento e formas de mitigação dos mesmos. E que o ordenamento seja cumprido conforme legislação vigente."

Em 10/09/2018, o IEMA protocolou, junto ao MPF, o Ofício nº 452-2018/DP-IEMA, com o seguinte assunto: "*Elaboração de relatório técnico referente aos impactos de sombreamento que o novo Plano Diretor Urbano de Guarapari pode gerar nas praias do Município*". Eis o conteúdo do expediente (fls. 28/29 do anexo 8):

"(...) informo que a Prefeitura de Guarapari possui delegação para atividades de licenciamento, tendo equipes que possam ofertar informações corretas e adequadas sobre sombreamento de praias, bem como realizar o estudo necessário para subsidiar o melhor ordenamento territorial da orla e auxiliar o Ministério Público Federal. No entanto, com o objetivo de auxiliar o deslinde da ação e com base nos relatórios e posicionamentos que já foram elaborados pelo órgão, apresentamos diretrizes de ordenamento que devem ser respeitados com relação à questão:

- Que não seja aprovada proposta de ordenamento territorial da orla costeira que leve em consideração uma projeção de sombreamento anterior às 16:00 horas, tendo a projeção da incidência de sombreamento do dia 16 de junho como referência, por ser a época do ano em que há projeção máxima sobre as praias;

- Que a proteção da restinga, vegetação que faz parte da praia, seja considerada em toda a sua extensão nas diretrizes que vierem a ser adotadas, permitindo a incidência solar que é essencial aos processos ecológicos responsáveis pela sua manutenção, também até às 16:00 horas. Horário que





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

permite uma projeção de sombreamento que possibilita compatibilizar sua preservação com uma proposta de altura de pavimentos que não inviabiliza totalmente o segmento imobiliário.

- Que as áreas abertas dos terrenos e lotes vagos presentes na orla costeira do município, que possibilita projeção da incidência solar ao longo de todo o ano as áreas urbanas consolidadas, sejam preservadas, pois a população ainda utiliza tais 'buracos existentes na cortina de sombreamento dos prédios' para praticar esportes, banho, surf, entretenimento e turismo no uso público das praias.

Assim, recomenda-se que o Plano Diretor Urbano, ao invés de estabelecer parâmetros de altura de gabaritos, larguras de vias, etc., estabeleça diretrizes a serem respeitadas pelos empreendedores imobiliários e demais segmentos comerciais, tendo tais interessados em provar, através de projetos arquitetônicos e de engenharia civil, que seus empreendimentos não causem impacto de sombreamento sobre a praia, considerando as diretrizes de ordenamento municipais.

Desta forma, fica sob a responsabilidade do empreendedor provar, por meio de seus projetos ao órgão licenciador do município, que não fere as diretrizes propostas de ordenamento territorial da orla urbana.

(...)"

Instado, pela Procuradoria da República, a encaminhar relatório técnico nos mesmos moldes da Nota Técnica COGEST nº 30-15, acostada aos autos da ACP nº 0005143-19.2014.40.02.5001, indicando quais os impactos que o novo PDU de Guarapari, aprovado pela LC 90/2016, poderia gerar para o sombreamento das praias daquela municipalidade, o IEMA informou que, para tanto, seria necessária uma vistoria no local e a análise da documentação relacionada ao caso específico, nos termos do Of/Nº 1.015-2018/DP/MDP/IEMA, de 24/10/2018 (anexo 9).

Em 16/05/2019, o IEMA encaminhou ao MPF a Nota Técnica COGEST nº 007-2019, elaborada, em 10/05/2019, pelo servidor Roberto José Hezer Moreira Vervloet, lotado na Coordenação de Gerenciamento Costeiro e Territorial - COGEST, contendo manifestação sobre a LC nº 90/2016, referente ao PDU de Guarapari, relativo ao sombreamento das praias do Município (a partir da fl. 16 do anexo 9 até a fl. 12 do anexo 10):

"1. APRESENTAÇÃO





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

(...) a Lei Complementar nº 90/2016 trata do novo Plano Diretor Municipal do município de Guarapari, trazendo novo zoneamento das atividades realizadas e que podem ser instaladas no município, além de parâmetros urbanísticos que precisam ser seguidos por todos o municípios.

No que diz respeito à orla marítima, essa lei traz parâmetros de normatização arquitetônicos em algumas quadras e glebas urbanas que trata da altura das edificações construídas e as que serão instaladas ao longo da orla.

Essas edificações podem ocasionar sombreamento nas praias da cidade, trazendo prejuízos às atividades de lazer, cultura, comércio e turismo na orla, em muitos casos, inviabilizando plenamente o uso público da orla costeira, em especial as praias. Fato que demanda ordenamento e parametrização da altura das edificações de forma a evitar incidência do sombreamento sobre as praias do município.

No referido Protocolo do Ministério Público é solicitado relatório técnico nos moldes da Nota Técnica COGEST nº 30-15. Entretanto, esta nota técnica analisa impactos de sombreamento, baseado em projeto de lei específico do Executivo de Vila Velha, com parâmetros de altura de pavimentos para serem aplicados na orla deste município. Fato que difere substancialmente da análise dos impactos de sombreamento de um Plano Diretor Municipal que trata do zoneamento do município, além de uma gama variada de normas de ordenamento. Portanto, esta Nota Técnica é diferente da citada pelo Ministério Público por tratarem de objetos de análise distintos e que possuem complexidades diferentes.

2. OBJETIVO

O trabalho de verificação dos impactos de sombreamento da verticalização urbana sobre uma orla marítima é de altíssima complexidade, porque pressupõe o estabelecimento de cenários futuros fundamentados na altura das edificações que podem vir a serem instaladas, com base nos parâmetros urbanísticos adotados. Além, é óbvio, da verificação em campo dos modelos de parâmetros urbanos projetados em confrontação com o que a realidade consolidada da urbanização de um município nos apresenta.

O objetivo desta Nota Técnica é apresentar análise sobre possíveis impactos do sombreamento da orla do município de Guarapari, com base na Lei nº 90/2016 do Plano Diretor Municipal - PDM sobre as praias que compõem essa orla. Esses parâmetros dizem respeito às alturas máximas e mínimas que as edificações ao longo da orla devem respeitar, de forma a diminuir os impactos do sombreamento sobre o ambiente da praia. A vegetação de Restinga que se desenvolveu e é de suma importância para fixação e proteção dessa faixa também será considerada.

3. METODOLOGIA UTILIZADA





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

Considerando o objetivo requerido pelo MPF (...) foi estabelecida metodologia e procedimentos técnicos e de campo para definir o impacto do sombreamento das prováveis edificações, de acordo com os parâmetros do PDM do município (Lei nº 90/2016).

Essa metodologia estabelecida é fundamentada no que é solicitado pelo MPF no referido protocolo. Entretanto, informo que não foi possível realizar trabalhos de campo necessários por dois motivos: em primeiro lugar devido às dificuldades operacionais do IEMA, relacionadas à ausência de veículos e motoristas para atendimento das demandas de campo; e em segundo lugar os problemas meteorológicos advindos da atual época do ano, pois na estação de outono (estação de transição) a periodicidade de entrada das frentes frias ocorrem num intervalo de 4 a 7 dias, com conseqüente aumento da nebulosidade no período vespertino. Fato que inviabiliza a verificação do sombreamento de edificações consolidadas, a posição do sol frente à orla e a projeção destas sobre a faixa de areia. Portanto, em função disso todas as quatro datas marcadas para realização dos trabalhos de campo tiveram que ser canceladas. No entanto, parte de compilação de informações em gabinete foram realizadas.

Em função destes fatos a metodologia consistiu nas seguintes etapas:

- *Simulação, através do programa Google SketchUp, da incidência de sombreamento na orla marítima de todo município, ocasionados por edificações projetadas, conforme os parâmetros de altura estabelecidos pelo PDM;*
- *Foi tomado como referência para análise da projeção do sombreamento sobre a praia, a época do ano em que a incidência é máxima sobre a orla, ocorrendo no mês de junho, às 16:00 horas, na data do dia 14/06;*
- *Devido à variação da posição geográfica de algumas praias do município, foi necessário projetar o impacto do sombreamento dos prédios no período da manhã, tendo as 08:00 horas como o horário de referência para análise da projeção desse sombreamento. Esse horário foi escolhido porque, com base na experiência em estudos de praias, é o momento em que há maior movimentação de usuários na orla costeira e, conseqüentemente, os maiores impactos advindos do sombreamento no uso público desse espaço;*
- *Para se analisar esses impactos, foi desconsiderado o horário de verão e as estações do ano, uma vez que, por estar o Espírito Santo localizado na faixa de Latitude entre 17º53'33" e 21º19'35" e Longitude entre 41º52'47" e 39º39;53", a tropicalidade incidente é bem pronunciada. Isto responde por mudanças não muito significativas nas características climáticas das estações, em termos do ângulo de incidência solar, ou seja, a discrepância entre o verão e o inverno capixaba permite que a praia seja utilizada por banhistas e outros usuários mesmo na estação do inverno, quiçá nas estações de transição (outono e primavera) e o próprio verão. Considerando a posição geográfica de Guarapari, essa tropicalidade é ainda mais pronunciada, visto que o município apresenta potencialidade de uso pleno da orla*





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

mesmo na estação do inverno, com boas temperaturas e demais condições climáticas excelentes para usuários que almejam frequentar o espaço da orla para atividades recreativas e congêneres;

- O critério para limitar a faixa de sombreamento sobre a praia é a vegetação de Restinga, que tem a função de estabilizar dunas e praias, como bem relata a Lei nº 12.651/12 (Código Florestal). Dessa forma, o sombreamento não poderá incidir totalmente sobre essa vegetação uma vez que, por ser essa tipologia um ecossistema psamítico, a necessidade de radiação solar durante grande parte do dia e do ano é necessária. Em alguns setores pode ser permitido sombreamento sobre a Restinga, no entanto, este deve ocorrer a partir das 16:00 horas quando o acaso do sol se aproxima;

- As edificações projetadas nos modelos de cenários foram todas realizadas em locais onde ainda não há presença de prédios, tais como terrenos baldios, quadras e glebas desocupadas, etc. Esse procedimento é realizado para evitar que dirigentes de prefeituras e empresas imobiliárias utilizem o argumento da 'terra arrasada', relacionada ao fato de que grande parte da orla está quase toda consolidada por prédios, intencionando, dessa forma, o desejo de permitir que essas áreas desocupadas venham a ser fruto da especulação e de novas ocupações imobiliárias sem controle;

- Haveria etapa de realização de trabalhos de campo para correção das zonas-polígonos, registro fotográfico e conhecimento da dinâmica do perfil praiial, bem como das condições de preservação da orla marítima e tipos de uso público predominantes, em todos os setores delimitados. Entretanto, devido aos motivos expostos anteriormente essa etapa não foi realizada.

3 - CONSTATAÇÃO DO PROBLEMA

O PDM de Guarapari foi instituído pela Lei Complementar nº 090/2016 originada diretamente do Poder Executivo (Projeto de Lei nº 012/2015), caderno processual administrativo nº 19.704/2016. Essa lei dispõe, também, sobre a política de desenvolvimento e ordenamento territorial e outras providências em todo o território municipal.

Embora estabeleça diretrizes de uso e ordenamento do solo em todo o território municipal, esse PDM não coloca nenhum obstáculo à construção de edificações que possam prejudicar a Orla Costeira municipal, principalmente em termos de novas ocupações que possam provocar sombreamento.

O PDM divide o território municipal em três grandes macrozonas: Rural, Urbana e Urbana de Transição (Anexo 05 da Lei Complementar nº 090/2016). Essas macrozonas, por sua vez, são divididas em vinte e uma zonas onde é estabelecido os parâmetros de ordenamento territorial e controle urbanístico, tais como altura das edificações, gabarito, afastamento, parcelamento, área edificada, etc. Devido ao objeto de análise desta nota técnica ser o impacto do sombreamento das edificações





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

sobre a orla costeira (praias e Restingas) será considerado somente o parâmetro altura, conforme o que consta nas Tabelas de Controle Urbanístico, presentes no anexo 08 dessa lei.

Esses parâmetros são diferentes conforme as quadras e bairros, apresentando diferentes classes de altura em que são permitidas as edificações. Abaixo é possível visualizar as tabelas do anexo 08 da lei, onde todos esses parâmetros estão presentes.

(...)

Cada zona possui, portanto, parâmetros diferentes de altura que são permitidos pelo PDM e abaixo segue a projeção, em modelo, das edificações com seus respectivos sombreamentos. A projeção desses modelos foi realizada iniciando-se no bairro Recanto da Sereia, localizado no extremo norte do município na divisa com Vila Velha, até Meaípe, no extremo sul na divisa com Anchieta. Os modelos são apresentados nas figuras (01 a 13)³.

(...)

Fig. (01). Bairro Recanto da Sereia, com edificações permitidas até 6m de altura projetadas na Avenida Atlântia, em ZEIS 02 - Zona Especial de Interesse Social. Sombreamento projetado na data de 14/06, horário das 16:00 horas. Sombra sobre a vegetação de Restinga de praia.

(...)

Fig. (02). Praia de Setiba (imagem acima) com edificações permitidas de até 12m, projetadas na Avenida 01, na ZUR 02 - Zona de Uso Residencial, na data de 14/06, às 16:00 horas. Em determinados setores esse sombreamento pode atingir as praias como se observa na ponta norte dessa praia. Nessa imagem abaixo observa-se a Praia de Una com edificações permitidas até 12m, projetadas nas Avenida Diamante, também na ZUR 02, na mesma data e horário. Nesta praia não foi detectada projeção do sombreamento sobre a faixa de areia, conforme é possível observar.

(...)

Fig. (03). Na imagem acima Bairro Santa Mônica e Andana com edificações permitidas de 6,9 e 12 m, projetadas em diferentes quadras ao longo da orla, na ZUR 01 e ZUR 02, na data de 14/06, às 16:00 horas. Na imagem abaixo a região de Três Praias, com edificações permitidas de 12m, na ZEIT - Zona Especial de Interesse Turístico, na mesma data e horário. Em ambas as imagens é possível ver o impacto do sombreamento sobre a Restinga e a faixa de praia, conforme a posição das edificações na orla.

(...)





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

Fig. (04). Imagem do bairro Aldeia da Praia com edificações Permitidas até 12m, projetadas em diferentes quadras ao longo da orla, na ZEIT, na data de 16/04, às 16:00 horas. Observa-se que dependendo da posição da orla a altura permitida impacta diretamente a faixa de praia, alcançando zona de arrebentação, costão rochoso e além da zona de surfe.

(...)

Fig. (05). Na imagem acima bairro Praia do Morro com edificações permitidas até 52m na ZUT 03 - Zona de Uso Turístico, Rua Brasília, na data de 16/04, às 8:00 horas. Abaixo, a mesma imagem e bairro com projeção das mesmas edificações no horário das 16:00 horas. Nota-se com esses parâmetros de altura permitida, a verdadeira aberração paisagística que ocasiona impacto de sombreamento nas praias urbanizadas do próprio município, em áreas 'bem consolidadas' reproduzindo-se, a serviço dos interesses imobiliários, o total sombreamento das praias, tanto no horário da manhã quanto da tarde.

(...)

Fig. (05). Imagens do bairro Praia do Morro na porção central, com edificações permitidas de 48 e 52m, nas avenidas Beira Mar e Oceânica, nos horários de 08:00 horas (imagem superior) e 16:00 horas (imagem inferior). Nota-se a projeção de sombras para além da faixa de areia, zona de arrebentação das ondas e atingindo o mar nos respectivos horários.

(...)

Fig. (06). Imagem da mesma praia na porção mais ao sul. Nota-se edificações com os mesmos parâmetros de altura anteriores, em diferentes quadras, projetando o sombreamento para além da zona de arrebentação atingindo o mar. Horário das 16:00 horas, data de 16/04. Tanto neste caso quanto no da fig. (05) o uso público da praia torna-se inviabilizado no horário da manhã e da tarde.

(...)

Fig. (07). Imagem do bairro de Muquiçaba (superior) com edificações permitidas de 12 e 45m na ZUR 04, rua Heitor Lagon e do bairro Morro Atalaia (inferior), Avenida Edizio Cirne no horário das 16:00 horas do dia 14/06. Nota-se que em diferentes quadras ao longo da orla, edificações de 45m projetam sombreamento para além do costão rochoso, atingindo o mar. Fato que pode ocorrer também com edificações de 12m próximas a esta orla.

(...)





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

Fig. (08). Imagem do barirro Parque da Areia Preta (superior) com edificações permitidas de 12 e 45m, na ZUT 03, próximo a Praça Ciriaco Ramalho de Oliveira, projeção para 16/04 às 16:00 horas. Na imagem inferior o bairro Ipiranga, na avenida Oceânica com edificações de 45m para a mesma data e horário. Em ambas as imagens, nota-se o avanço do sombreamento para além da zona de surfe do mar.

(...)

Fig. (09). Na imagem acima edificações permitidas de 12m, ao longo da Rodovia do Sol ES 060, próximo à Enseada Azul, na ZEIT - Zona Especial de Interesse Turístico, no horário das 16:00 horas, com sombra projetada para 16/04. Na imagem inferior, edificações permitidas de 6, 25,50 e 34 m nas praias de Nova Guarapari. na ZUR 01 e ZUT 01 e 02, data de 6/04 para as 16:00 horas. Em ambos os casos nota-se a projeção do sombreamento sobre a Restinga e a faixa de areia das praias neste setor.

(...)

Fig. (10). Imagem das praias situadas no bairro Nova Guarapari, ao logo da Avenida Viña Del Mar, com edificações permitidas de 6, 9, 25,50 e 34 m, na ZUT 01, 02 e ZUR 01, data de 16/04 e horário das 16:00 horas. Nota-se ao longo das praias e costão rochoso o impacto do sombreamento derivados das edificações permitidas em diferentes parâmetros de altura pelo PDM neste setor.

(...)

Fig. (11). Imagens do Balneário de Meaípe com edificações permitidas de 9 e 12m, na ZUR 01 e 02, para o horário das 08:00 horas (superior) e 16:00 horas (inferior). Nota-se que em ambos os horários ocorre impacto do sombreamento sobre a faixa de areia da praia, costão rochoso e Restinga, conforme a posição dessas edificações na orla.

(...)

Fig. (12). Imagens de Meaípe com edificações permitidas de 9 e 12m, ao longo da avenida Beira Mar, na ZUR 01 e 02, nos horários de 08:00 horas (superior) e 16:00 horas (inferior). A projeção de sombras nestes setores atinge a faixa de areia da praia que demonstra-se bem reduzida no local. Embora seja pequeno o espaço em que o sombreamento ocorre ele é agravado pelo fato de esta praia possuir uma faixa bem reduzida de areia em certas épocas do ano. Fato que torna, neste sentido, o uso público do espaço praticamente inviável.

(...)





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

Fig. (13). Imagem da rodovia do Sol ES 060 com edificação permitida de 6m, na ZEIS 01, próxima à Lagoa Maembá, no horário das 16:00 horas para o dia 14/06. Nota-se que a altura permitida é o valor limite para que o sombreamento alcance a Restinga instalada no pós-praia.

Da análise das projeções derivadas dos modelos de edificações realizados para as diferentes zonas do PDM, em especial ao longo da orla municipal, constata-se que os parâmetros de altura de prédios estabelecidos pelo PDM Lei Complementar nº 090/2016 impactam diretamente quase toda a orla marítima municipal. Com exceção da Praia do Una - ZUR 02 e Rodovia do Sol próximo à divisa com Anchieta - ZAEIS 01 (fig. 01 e 13) não foram verificados impactos diretos do sombreamento sobre a Restinga e faixa de areia da praia.

No restante da orla municipal todo o espaço público das praias serão diretamente impactados se porventura os parâmetros dessa lei forem aplicados da maneira em que se apresenta. Poucas vezes no estudo de impactos de sombreamento de um PDM sobre uma orla marítima, se observou tamanha desconsideração com o uso público de um espaço natural que deve ser inteiramente preservado, por ser uma das principais características de um município como Guarapari que tem grande parte de sua economia voltada para o ambiente de praia.

4. CONCLUSÃO

Foi avaliada nesta nota técnica a proposta de parâmetros de edificação e ordenamento territorial de toda orla marítima do município de Guarapari. Conforme se verifica nos modelos de projeções apresentados, trata-se de uma verdadeira 'aberração paisagística' que impacta diretamente com total sombreamento e em proporções inaceitáveis as praias do município em diferentes zonas apresentados pelo PDM (Lei Complementar nº 090/2016).

O método utilizado possibilitou ter uma boa noção espacial do impacto que as edificações, se porventura seguirem os parâmetros de altura apresentados, terão sobre a orla marítima, em especial as Restingas e faixa de praia.

Neste sentido é recomendável que seja feita uma adequação neste PDM, principalmente no que diz respeito ao parâmetro de altura das edificações, levando em consideração a proteção da incidência solar sobre a orla, evitando-se, desta forma, o impacto de sombreamento sobre o uso público deste espaço."

Posteriormente, o MUNICÍPIO DE GUARAPARI encaminhou ao MPF o Parecer Técnico elaborado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Agricultura - SEMAG⁴, bem como relatório elaborado pela Secretaria Municipal de Análise e Aprovação de Projetos - SEMAP sobre a altura permitida para edificações nas praias do Município. Eis o teor desse relatório (fls. 18/19 do anexo 10):





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

"(...)

Na época da elaboração do PDM vigente em Guarapari, Lei Complementar nº 090/2016, confeccionado pela administração anterior, de responsabilidade do Prefeito Orly Gomes, não foi realizado estudo de sombreamento das praias em relação aos modelos de assentamento.

De acordo com o Parecer Técnico SEMAG (Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Agricultura), algumas praias do município já sentem o efeito da verticalização das edificações que promovem o 'sombreamento de várias praias localizadas no centro de Guarapari (Praia da Areia Preta, Praia das Castanheiras, Praia dos Namorados e Praia das Virtudes) e também Praia do Morro'. Tal parecer técnico conclui que 'é necessário um ordenamento e padronização das edificações em toda orla marítima'. Recomenda 'que sejam feitas pesquisas e estudos para conseguirmos mensurar e catalogar os principais impactos causados pelo sombreamento e formas de mitigação dos mesmos. E que o ordenamento seja cumprido conforme legislação vigente'. Esse relatório foi elaborado pela SEMAG em 28/01/2018.

Vale ressaltar que o sombreamento já é notado neste relatório, ou seja, o 'ordenamento' a que esta secretaria se refere baseado na legislação vigente pode não ser o mais indicado.

No entanto, já existe sombreamento nas praias do município, com as edificações existentes decorrentes do PDM anterior ao vigente.

Considerando a sugestão da SEMAG constante no relatório, em realizar um estudo de sombreamento, a SEMAP encaminha relatório em anexo para subsidiar os estudos ambientais necessários e se coloca à disposição da SEMAG para tratar do assunto."

O anexo mencionado acima refere-se ao "**LEVANTAMENTO DE ALTURAS DE EDIFICAÇÕES PREVISTAS NA LEI COMPLEMENTAR Nº 90/2016 - PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE GUARAPARI**", elaborado em junho/2019 pela Secretaria Municipal de Análise e Aprovação de Projetos, com o objetivo de "subsidiar a análise pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Agricultura, do possível sombreamento que poderá ocorrer nas praias do município."

A Secretária Municipal, Sra. Milena Moreira Ferrari, ressalta, ainda, que, "para a elaboração do PDM (Lei Complementar nº 090/2016) não foi elaborado tal estudo pela Prefeitura Municipal de Guarapari". Elabora, também, uma tabela comparativa de alturas existentes nas praias e as possíveis do PDM atual.





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

Com base nos pareceres apresentados ao MPF, tanto pelo IEMA como pela Prefeitura Municipal de Guarapari, o *Parquet* Federal, em 24/06/2019, editou a Recomendação nº 51/2019, dirigida à municipalidade, com as seguintes diretrizes (fls. 16/18 do anexo 11):

"(...)

Recomendar ao Município de Guarapari, na pessoa do Senhor Prefeito, que, por meio de sua Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Agricultura, passe a analisar os efeitos do sombreamento sobre a fauna e flora terrestre e marinha, bem como os impactos ocasionados à perda da qualidade recreativa da praia, que acabam por compor o meio ambiente cultural, quando da emissão das licenças ambientais para as construções verticais na orla marítima do Município de Guarapari.

Assinala-se o prazo de 10 (dez) dias para que o Município de Guarapari informe quais medidas adotará para cumprir o recomendado, declinando suas razões, em caso de não acatamento, ciente de que o decurso do prazo sem manifestação dará ensejo à adoção de medidas judiciais eventualmente cabíveis.

"(...)"

Por fim, em resposta à Recomendação citada, o MUNICÍPIO DE GUARAPARI encaminhou ao MPF o Parecer Técnico elaborado pela Secretária Municipal de Meio Ambiente e Agricultura - SEMAG, Sra. Thereza Christina Hassen Santos de Barros, de seguinte teor (fl. 21 do anexo 11):

"(...)

2. ANÁLISE AMBIENTAL

"(...)

*Considerando o IC elencado neste processo, observamos que de uma forma geral as principais orlas do Município de Guarapari já estão **CONSOLIDADAS**;*

Considerando as alegações descritas no IC emitidas pelo Instituto Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos - IEMA, principalmente dentro dos critérios da Lei Complementar 090/2016 - Plano Diretor Municipal;

Informamos que, no que tange às análises ambientais das edificações no Município de Guarapari, a SEMAG realiza o licenciamento ambiental das mesas tendo em vista o Decreto 367/2019 e são cobrados/analizados estudos como: Plano de Controle Ambiental, Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos, dentre outros, que prevê uma análise dos possíveis impactos causados e suas ações mitigatórias, sendo assim, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Agricultura - SEMAG, tem analisado criteriosamente o licenciamento desses empreendimentos, tendo como





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

base os possíveis impactos que podem ser causados e as formas de controle ambientais. Além disso, a SEMAG realiza fiscalizações e monitoramento de todo processo de instalação e operação desses empreendimentos que são objetos do Licenciamento Ambiental.

*Porém, no que tange especificamente ao sombreamento das orlas, vale mais uma vez ressaltar que as mesas já se encontram consolidadas desde muitos anos, principalmente nos quesitos urbanísticos, e identificamos a necessidade de se promover uma **Avaliação mais completa e específica** para que sejam **mensurados e comprovados** os impactos ocorridos no Município ocasionado pelo sombreamento, e que todos os estudos sejam realizados por profissionais/empresas habilitadas com uso de ferramentas específicas para tais fins, para que possa nortear de uma forma mais eficaz quais as ações específicas que deverão ser adotadas para o ordenamento das novas intervenções na orla no que tange ao sombreamento, caso haja.*

Desta forma, após realização de estudo específico e identificação dos impactos que estão ocorrendo nas Praias de Guarapari, por parte do sombreamento, caso haja, a SEMAG adotará todas as medidas cabíveis para aprimorar os critérios de licenciamento dos referidos empreendimentos."

2.2) Processo Administrativo nº 6877/2020 (anexo 2 do evento 24)⁵

A Procuradoria Geral do Município de Guarapari instaurou processo administrativo denominado "Dossiê Judicial", referente ao ajuizamento da presente ação.

A Secretária Municipal de Análise e Aprovação de Projetos de Guarapari, Sra. Milena Moreira Ferrari, e o Secretário Municipal de Meio Ambiente e Agricultura, Sr. Breno Simões Ramos, em análise à pretenção posta nesta ACP e aos elementos constantes do IC, em especial à Nota Técnica emitida pelo IEMA, emitiram um parecer, cabendo destaque aos seguintes trechos¹¹ (fls. 04/34 do anexo 2 do evento 24):

"(...)

DIAGNÓSTICO AMBIENTAL DAS PRAIAS DO MUNICÍPIO

O Município de Guarapari possui um litoral significativo, é marcado por belíssimas praias. A parte Norte possui uma baixa intensidade de verticalização próxima às orlas, na região central do Município, essa intervenção possui uma intensidade maior quando comparamos com a região norte e sul.





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

A questão da vegetação destacada na ACP enumera, dentre suas justificativas para a restrição ao sombreamento das praias, o interesse na preservação da vegetação de restinga. É possível encontrar praias em Guarapari ainda cobertas por remanescentes razoavelmente íntegros - ou mesmo recuperados espontaneamente.

Por outro lado, boa parte das praias urbanizadas nada mais apresenta desses vestígios e, mesmo a vegetação paisagística, artificialmente plantada e mantida, prima pela escolha de espécies exóticas como na tradicional Praia das Castanheiras.

***Região Norte:** Divisa com o município de Vila Velha pode constatar que nessas Praias a faixa de restinga está preservada, porém, existe um considerável número de indivíduos exóticos, como por exemplo: castanheiras, mamonas e capim-colonião. A ocupação é consolidada nos lotes lindeiros à faixa de praia, separados pela via pública, com predomínio de residências de até 3 andares e vários lotes vazios. Além disso, é nesta região que se encontra o Parque Estadual Paulo Cesar Vinha - PEPCV, com uma área de aproximadamente 1.500ha. O referido parque é uma Unidade de Conservação Estadual, possui um cenário ecossistêmico de extrema importância para o Município de Guarapari. A vegetação de Mata Atlântica e de restinga possui um alto grau de preservação, e por se tratar de uma Unidade de Conservação o PDM definiu como APP, sem previsão e intenção de ocupação que porventura podem apresentar sombreamento sobre as faixas das praias adjacentes à Unidade.*

*No sentido sul situa-se a **Praia de Setiba**, aparece uma faixa de restinga bem preservada com vegetação herbácea de pós praia variando para arbustiva sem a presença de espécies exóticas.*

(...)

*Próximo à Praia de Setibão, temos a **Praia de Setiba** (na NT 007/2019/COGEST/IEMA deu-se como nome de Praia do Una) que é muito utilizada pelos munícipes e turistas de Guarapari, a orla é marcada por quiosques, presença de vegetação exótica e sua orla não há edificações que promovem sombreamento nas faixas de Praia.*

*Após a Praia de Setiba existe a **Praia de Santa Mônica** que apresenta uma vegetação de restinga com baixo grau de preservação, presença de exóticas e predomínio de diversas residências e tal localidade não possui edificações verticais altas em sua orla.*

*Na sequência temos a área das **Três Praias** contemplando três faixas de praia com área de vegetação bastante preservadas do tipo herbácea, arbustiva e arbóreas entre as Coordenadas Geográficas UTM 346934 / 7717461.1.*

*A **Praia dos Adventistas** e a **Aldeia da Praia**, são áreas peculiares, encontra-se ocupações urbanas consolidadas e estão adjacentes às praias que foram classificadas neste documento como região central, que são marcadas pela*





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

ocupação urbana consolidada.

*A **Praia da Cerca** faz limite com a Unidade de Conservação Municipal, o Parque Natural Municipal Morro da Pescaria, em suas extremidades existem fragmentos de vegetação de restinga com um grau que vai de médio a baixo quando estamos falando em preservação. É importante frisar que nesses locais há uma maior visitação e uso pelos munícipes e turistas durante todo o período do ano.*

*A **Praia do Morro** e a **Prainha de Muquiçaba**, apresentam características muito semelhantes, principalmente as questões de ocupações urbanas e presença de restinga, possuem as orlas mais consolidadas do município na questão de ocupação e existência de edifícios com alturas consideráveis. Essas praias não possuem vegetação de restinga em quase toda sua totalidade a não ser pela existência de uma área bem pequena ao sul com presença de vegetação herbácea de restinga e algumas exóticas como castanheiras e capim colônio na Praia do Morro.*

*A **Praia da Fonte**, **Praia das Virtudes**, **Praia dos Namorados**, **Praia das Castanheiras** e **Areia Preta** se encontram consolidadas sem a presença de vegetação de restinga característica do pós-praia e, na Praia das Castanheiras há um predomínio de castanheiras adultas em quase toda a extensão da praia. Essas orlas possuem um potencial turístico e de visitação altamente considerável, possuem calçadão e via pública até o início dos lotes já construídos, com exceção da Praia da Fonte onde a ocupação foi consolidada sobre a faixa de pós-praia. Nas demais orlas há um predomínio de edificações altas demonstrando uma área bastante consolidada com um grande número de residentes fixos e efêmeros no Município.*

*Na parte Sul do Município temos a **Praia do Riacho** que possui uma extensão significativa de 5,3 Km e é marcada pela presença de vegetação de restinga nas faixas adjacentes ao calçadão. A restinga da Praia do Riacho está preservada, porém existem alguns indivíduos exóticos ao longo de sua extensão. Não há predominância de edificação alta próxima à Praia, existem diversos terrenos baldios, sem ocupação, e o local não está marcado com a ocupação urbana tão consolidada quando comparamos com a região das praias do Centro, do Morro e da Cerca. A **Praia de Guaibura**, que se encontra nos limites finais com a Praia do Riacho, possui uma característica bem semelhante, existe uma faixa de restinga considerada preservada. Porém, em Guaibura a ocupação urbana já é consolidada, possui quadras com predomínio de residências de até 2 andares e quadras com edifícios de 25 metros de altura já construídos e alguns lotes sem a presença de construções.*

*A **Praia de Peracanga** e **Praia de Bacutia** se localizam na sequência após a Praia de Guaibura e são praias com ocupações também consolidadas com faixa de vegetação de restinga preservada, contudo, com bastante presença de exóticas invasoras, indicando um grau de antropização considerável. Além disso, fazem o conjunto de praias mais badaladas do balneário.*





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

*Após a Praia de Bacutia, temos a **Praia dos Padres** e a **Praia de Meaipe**. Na Praia dos Padres não existe a presença de vegetação de restinga, a mesma está situada em dois fragmentos rochosos, existe a presença de espécies exóticas, castanheiras adultas que promovem o sombreamento natural do lugar e é uma praia altamente visitada.*

*A **Praia de Meaipe** podemos subdividi-la em: pontão norte que é adjacente à praia dos padres que é marcado pelo costão rochoso, atividade de pesca, área para ancoramento de barcos e ocupações, residências às suas margens, sem a presença de vegetação de restinga. Após o pontão norte, temos a praia de Meaipe próxima a restaurantes do bairro e a boate Multiplace Mais. Nesta área a faixa de areia é altamente reduzida, com um orla consolidada com diversas residências e comércios. É importante ressaltar que a Praia de Meaipe foi alvo de grandes investimentos da Gestão Municipal, tendo em vista a necessidade de reforma e construção do muro de arrimo, devido ao avanço do mar e a perda da faixa de areia da praia, em consonância com as áreas analisadas na NT/COGEST/IEMA, temos a faixa de praia após a Praia de Meaipe até o limite com o município de Anchieta. Nessa área temos faixas de vegetação de restinga, faixas com espécies do tipo castanheira e faixas sem vegetação com processos erosivos em curso.*

DIAGNÓSTICO DA TIPOLOGIA URBANA E SOMBREAMENTO DAS PRAIAS (CONSOLIDADAS) DO MUNICÍPIO⁶

PRAIA DO MORRO

Na figura abaixo estão demonstradas as edificações em azul nos lotes em frente à orla, em roxo na mesma quadra, porém, na rua de trás, e em branco na quadra de trás da orla. O sombreamento de todas elas se sobrepõem.

(...)

Figura 09 - Edifício com 52m de altura na praia de Morro às 17:00 horas de 21 de julho. Simulação feita no programa Sketchup 2018 pro.

*Na figura seguinte mostra no mesmo dia e **no mesmo horário a mesma quadra sem os edifícios da frente da orla**. Pode-se perceber que mesmo que os prédios da orla não fossem construídos, os prédios de trás já causam sombreamento na faixa de areia no horário determinado no pedido do MPF, demonstrando a nota técnica do IEMA uma total desconsideração da realidade do município, já que os edifícios da mesma quadra (porém na rua de trás) já existem e podem, pela legislação, ter a mesma altura.*

(...)

Figura 10 - Edifícios com 52m de altura na praia de Morro às 17:00 horas de 21 de julho, porém sem as edificações em frente à orla, demonstrando que a sombra do prédio de trás já ocupa toda a faixa de areia neste





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

horário. Simulação feita no programa Sketchup 2018 pro.

(...)

Figura 11 - Edifícios com 52m de altura na praia do Morro às 17:00 horas de 21 de julho, porém sem as edificações da primeira quadra, demonstrando que a sombra da quadra de trás já ocupa toda a faixa de areia neste horário. Simulação feita no programa Sketchup 2018 pro.

Mesmo sendo apenas uma simulação, já podemos concluir que a solicitação do MPF, além de exagerada em relação ao horário, não considera as sombras já projetadas, o que demonstra uma falha técnica, ou minimamente uma desconsideração do meio urbano existente.

'Essas constatações permitem inferir que seja necessário, no debate do mérito da questão levantada pela ACP, estabelecer em que termos a desejável disponibilidade de sol nas praias deva ser caracterizada. Para tanto, é preciso admitir que cada orientação da linha costeira pode resultar em uma combinação de datas e horários que seja o limite crítico daquela orientação e também admitir que o trato da questão precisa descer a esse nível de especificidade' (ROMANELLI 2020).

Abaixo uma foto aérea demonstrando a existência de edificações bastante verticalizada em todas as quadras em frente à orla da Praia do Morro, inclusive nos lotes que fazem frente para a rua de trás da quadra (paralela à orla).

(...)

Figura 12 - Foto aérea de 2007 demonstrando a predominância já nesta época do modelo de assentamento verticalizado na orla da praia do morro, mesmo antes da aprovação do PDM Lei Complementar 007/2007 já não mais vigente. Fonte: Google Earth.

(...)

Figura 14 - Imagem de 2017 da orla da praia do Morro - Edificações verticalizadas no trecho inicial da orla. Destaque para a distância entre os edifícios e a faixa de areia, pois a rua é larga e ainda existe o calçadão.

(...)

Figura 15 - Imagem de 2017 da orla da praia do Morro - Edificações verticalizadas no trecho inicial da orla. Destaque para a distância entre os edifícios e a faixa de areia, pois a rua é larga e ainda existe o calçadão.

PRAIA DA CERCA

(...)





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

Figura 16 - Praia da cerca demonstrando terrenos ainda desocupados

(...)

Figura 17 - Praia da cerca demonstrando sombreamento

(...)

Figura 18 - Praia da cerca demonstrando sombreamento vindo dos prédios da praia do morro, mesmo que não sejam construídos os prédios da praia da cerca

(...)

Figura 19 - Praia da cerca imagem demonstrando que a região da orla da praia ainda não se encontra verticalizada, sendo passível, ainda, de preservação da situação atual, mesmo com a incidência de sombra advinda dos prédios da praia do morro.

PRAINHA DE MUQUIÇABA

Figura 20 - Prainha de Muquiçaba - em branco representação do nível do piso do calçadão em relação à areia (desnível de 2,5m). Observe-se que no horário que o MPF solicita que ainda não tenha sombreamento dos prédios, o muro de contenção do calçadão com 2,5 de altura, já sombreia a praia na totalidade.

PRAIAS DO CENTRO DE GUARAPARI

A orla das principais praias do centro de Guarapari encontra-se com a ocupação consolidada por edifícios de alto gabarito, como pode ser percebido na imagem aérea abaixo:

(...)

Figura 21 - Praias do Centro de Guarapari. Observamos que tanto a praia das virtudes, quanto a praia dos namorados, praia das castanheiras, praia do meio e praia da areia preta, praticamente, não apresentam mais terrenos disponíveis para a construção de prédios, estando a região totalmente consolidada.

(...)

Figura 22 - Praia das castanheiras - Observa-se que a verticalização encontra-se totalmente consolidada. Além disso a existência das castanheiras proporciona sombreamento na areia da praia antes mesmo que os edifícios propocionem





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

(...)

Figura 23 - Imagem aérea das seguintes praias: Praia dos namorados, Praia das Castanheiras, Praia do Meio e Praia da Areia Preta.

Na imagem é nítido que é impossível preservar a total insolação nas mesmas haja visto que todas elas estão rodeadas por edifícios de grandes alturas, e os mesmos existem há mais de 10 anos. Não aparece um número significativo de edificações de baixo gabarito ou terrenos vazios nestas praias. Confirmando a afirmação inicial de que a maioria das praias do centro de Guarapari encontra-se antropizada, sem exemplares de restinga (até mesmo pela presença de castanheiras que prejudicam o desenvolvimento deste tipo de vegetação).

PRAIA DAS CASTANHEIRAS E PRAIA DO MEIO

Figura 24 - Praia das Castanheiras - ao fundo os edifícios

(...)

Figuras 25 e 26 - Praia das Castanheiras e praia do meio - Destaque para a sombra das castanheiras e ausência de restinga

(...)

PRAIA DOS NAMORADOS

(...)

Figura 27 - Praia dos Namorados - Destaque para a ausência de restinga

PRAIA DAS VIRTUDES

(...)

Figura 28 - Praia das Virtudes - Destaque para a ausência de restinga

(...)

Considerando o levantamento realizado no estudo, conclui-se que o Município possui 35% de extensão de área preservada, 20% de extensão de área Não Consolidada, 23% de extensão de área Consolidada Baixa e 22% de extensão de área Consolidada Alta.

OS HORÁRIOS ACEITÁVEIS DE SOMBREAMENTO - EXEMPLOS DE OUTROS MUNICÍPIOS





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

*Após várias pesquisas e leituras de decretos municipais e teses acadêmicas relativas ao assunto, verifica-se que em maioria as exigências relativas ao controle do sombreamento nas praias se dá entre 8 e 16 horas, sendo exigido até as 17:00 somente no solstício de verão como pode ser observado no decreto da Cidade do **Rio de Janeiro**:*

*A cidade do Rio de Janeiro regulamentou, através do Decreto no 20.504 de 13 de setembro de 2001 (RIO DE JANEIRO, 2001), a análise e limites máximos de sombreamento de edificações permitidos nas praias municipais considerando que os estudos de sombra, efetuados pela SMAC - Secretaria Municipal de Meio Ambiente, comprovaram a necessidade de estabelecer horários de sombreamento aceitáveis, tendo em vista que a inclinação dos raios de sol, nas primeiras horas da manhã e do entardecer gera sombra com comprimento superior à altura do elemento edificado, tendendo ao infinito. Sendo que para obter o licenciamento de construção, entre outros itens, deve ser apresentado um estudo de sombras contendo gráfico de projeção da edificação na faixa de areia da praia, nas seguintes situações: a) no equinócio de primavera ou de outono, no solstício de inverno, no intervalo das 7h às 10h e das 14h às 17h; b) no solstício de verão no intervalo das 6h às 10h e das 15h às 19h. **Não sendo admitida, em nenhuma hipótese, a projeção de sombras provenientes de edificações a serem construídas na orla marítima sobre a faixa de areia das praias, incluindo o calçadão, quando houver ou constar projeto, nos períodos de: I - solstício de inverno - das 8h até as 16h. II - equinócio de primavera e de outono - das 7h30min até as 16h30min. III - solstício de verão - das 7h até às 17h.***

*'Em Salvador, a Lei 7.400 de 20 de fevereiro de 2008, estabelece como diretriz o controle das alturas das edificações **limitando o sombreamento das praias no horário compreendido entre 8h e 16h**. Também estabelece os ângulos limites para as alturas das edificações em relação às praias buscando simplificar o cálculo da sombra produzida pelas edificações nos solstícios de verão e inverno. Já o Decreto nº 21.543, de 18 de janeiro de 2011, solicita que os projetos de empreendimentos localizados em áreas de Borda Marítima devam apresentar o estudo que demonstre o sombreamento gerado pela edificação com base em estudo que demonstre o sombreamento gerado pela edificação com base em cartas solares, levando-se em conta a latitude, as azimutes das sombras e a altura do sol para os solstícios de verão e inverno para todas as horas compreendidas entre 8h e 16h daquelas datas. O comprimento da sombra deve ser calculado através de uma fórmula dada que engloba a altura da edificação até o limite máximo estabelecido no Mapa nº 08 da Lei 7.400/08 e de um Fator de Sombra fornecido no mencionado Decreto levando em consideração o solstício, os horários e o azimute (BAHIA, 2011).'*

Mais uma vez o especialista em conforto ambiental Marco Romanelli defende uma análise mais profunda do horário de insolação:





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

'Um último aspecto da geometria solar precisa ser trazido a esta análise. Na de longitude Guarapari, a altura do sol, às 17h do dia 21 de junho é menor do que 5 graus acima do horizonte. Esse ângulo projetará sombras com comprimento igual ou mais de dez vezes a altura de qualquer objeto.

Esse dado, combinado com a altura usual de um pavimento edificado, da ordem de 3m, indica que, a depender da orientação da orla e da largura da rua, os padrões estabelecidos como limite pela ACP podem proibir até mesmo que qualquer edificação, mesmo com um único pavimento, seja construída em alguns lotes em Guarapari.'

(...)

ANÁLISE DOS IMPACTOS DE SOMBREAMENTO NA VEGETAÇÃO DE RESTINGA

(...) são várias as ameaças à restinga, e não só o sombreamento. Muitos estudos demonstram quais são os possíveis impactos negativos que o sombreamento traz sobre as faixas de restingas. Desta forma, se fez necessário um breve levantamento bibliográfico para demonstrar quais são os principais impactos:

(...)

Para Azevedo (2014) apesar da luz ser essencial para o desenvolvimento das plantas, a luz em excesso pode danificar o sistema fotossintético e impedir que a planta consiga crescer e se reproduzir. Nos horários mais quentes do dia, a temperatura na superfície do solo arenoso exposto pode chegar a mais de 60°C. Somente plantas com determinadas características morfológicas ou fisiológicas conseguirão sobreviver nessas condições de excesso de radiação e temperaturas elevadas.

É sabido que a vegetação de restinga halófila-psamófila reptante existente próximo à linha de praia são plantas adaptadas a maior incidência de luz solar, maior salinidade e mobilidade do substrato (SAMPAIO, 2005). Para Vieira et al. (2012) apesar de indivíduos expostos à alta intensidade luminosa tenderem a apresentar maior capacidade fotossintética e maior crescimento, maiores disponibilidades de luz também podem reduzir essa capacidade, através da fotoinibição por excesso de luz a depender da espécie. Em contrapartida, condições de sombreamento severo, para plantas com alta taxa fotossintética elevada demanda de luz, o sombreamento pode ser limitante ao seu desenvolvimento (GUREVITH et al., 2006). Sob condições de baixa luminosidade, por sua vez, os indivíduos são capazes de produzir e manter uma grande área floiar, ampliam a superfície para aptua da luz, o que lhes confere maior rendimento total, compensando a baixa taxa fotossintética (VIEIRA, 2013).





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

Estudos ecológicos funcionais com diferentes espécies de restinga vêm sendo realizados com o intuito de caracterizar a diversidade morfodinâmica e ecofisiológica funcional de plantas em gradientes ambientais na busca de padrões ecológicos (ROSADO et al. 2013, AMORIM & MELO JUNIOR 2017, SILVA & MELO JUNIOR 2017). Tais estudos têm mostrado que os ajustes estruturais apresentados pelas plantas de restinga são modularizados e variam entre as espécies, sendo as alterações morfológicas, em geral, mais expressivas que as respostas anatômicas. Isso deixa em evidência a plasticidade das espécies vegetais, dada pela capacidade de se ajustar em diferentes condições ambientais (SULTAN, 2000), além de fornecer insights sobre como as espécies podem lidar com possíveis mudanças climáticas e ambientais de ordem natural ou atópica (VALLADARES et al. 2014).'

A EXIGÊNCIA DE ESTUDO DE SOMBREAMENTO

Quanto ao pedido de exigência de estudos de sombreamento para a aprovação de projetos na orla, é importante informar que o quadro de funcionários da secretaria de análise e aprovação de projetos de Guarapari não possui nenhum especialista na área de conforto ambiental que possa analisar estudos de sombreamento referente aos prédios, e tampouco a secretaria de meio ambiente e agricultura que possui um quadro extremamente reduzido.

A única possibilidade de cobrança do estudo de sombreamento seria se o mesmo fosse auto declaratório e de total responsabilidade do empreendedor e do responsável técnico pelo laudo de sombreamento.

Além disso, devem ser consideradas as sombras existentes das edificações do entorno e dos acidentes geográficos naturais além de desníveis de terreno.

(...)

CONCLUSÃO

Considerando todas as alegações técnicas deste relatório, entendemos que a Lei nº 16-66/2020 vigente, Lei Complementar nº 090/2016 deve ser cumprida nas análises de projetos e licenciamento de edificações no município.

Cabe discutir sobre a complexidade do assunto no que tange às inúmeras interferências do meio existente no sombreamento das praias, ou seja a sombra indireta que em nenhum momento foi considerada.

Faz-se necessário também avaliar quais trechos são imprescindíveis de sofrer insolação até o horário solicitado. (...)

Qual a justificativa para que Guarapari obedeça ao Horário de 17:00 horas sem sombreamento, no dia do ano em que o sol está mais baixo, sendo que outros municípios já adotaram situações muito mais razoáveis?





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

(...)

Desta forma, entendemos que há um exagero no horário para que não ocorra sombreamento estipulado pelo MPF na ACP, além do fato do órgão ministerial desconsiderar sombras já projetadas o que é de suma importância.

(...)."

2.3) Parecer Técnico elaborado pelo Arquiteto e Urbanista Marco Romanelli, em 08/07/2020 (anexo 3 do evento 24)

O referido parecer também embasa a defesa apresentada pelo MUNICÍPIO DE GUARAPARI e, no que pertine ao objeto dos autos, dispõe o seguinte:

"1. O conceito de 'ocasionar sombreamento na praia'

A caracterização do objeto da ACP afirma que as edificações construídas na orla de Guarapari, de acordo com o Plano Diretor Municipal, projetam sombras excessivas nas praias e que a Municipalidade não deveria permitir isso. Como solução para essa questão, pleiteia, ao sistema judiciário, que todas as edificações reguladas por aquele Plano Diretor provem que não projetam sombra na praia até as 17 (dezesete) horas do dia 21 (vinte e um) de junho, como condição para que tenham seus projetos aprovados e mesmo para que tenham suas obras concluídas.

A leitura permite, portanto, depreender que o sombreamento admissível, para a ACP, seria zero, até um determinado horário numa determinada data do ano, ou seja, nenhuma sombra na praia até às 17h do dia 21 de junho. Reciprocamente, a praia deveria estar inteiramente ao sol, até esse horário, nessa data, descritos como uma condição crítica máxima, quando as sombras de qualquer objeto seriam mais extensas.

Portanto, as quantidades envolvidas na caracterização do objeto da ACP são 100% da área da praia ao sol, o horário 17h e a data 21 de junho.

No entanto, a geometria solar não está devidamente considerada nessas quantidades. Se estudarmos as sombras de um objeto isolado, a data 21 de junho terá, em termos práticos aproximados, as sombras mais longas, a cada hora, quando comparadas com as demais datas do ano. Mas quando estudamos as sombras que um objeto projeta em outro, a condição crítica passa a depender da orientação geográfica das posições relativas dos dois objetos e, obviamente, as sombras mais longas do ano de um dos objetos podem nem mesmo atingir o outro objeto.

Ou seja, a depender da posição da orla em relação ao Norte Geográfico, a condição crítica em que edifícios lindeiros projetem mais sombra na praia pode não ocorrer às 17h, nem no dia 21 de junho. O próprio Relatório Técnico do IEMA,





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

integrante dos autos, descreve situações em que ocorrem sombras pela manhã, tão ou mais pronunciadas do que na condição crítica da ACP.

A figura 01 mostra duas imagens de um estudo de geometria solar deste autor, para a Praia da Cerca, em Guarapari, levando em conta todas as edificações existentes que projetam sombra na praia.

A Praia da Cerca tem a direção geral Norte-Sul, e o mar está a Leste da areia. Assim, o estudo mostrou que suas manhãs são inteiramente ensolaradas, com exceção das primeiras horas dos dias de verão, em que a sombra do Morro da Pescaria chega a cobrir perto de 20% da areia.

(...)

*Nas imagens, é possível perceber que a condição crítica atual de sombreamento da Praia da Cerca ocorre no inverno, quando os edifícios existentes sombreiam metade da areia. No entanto, novas construções na orla poderão deslocar essa condição crítica para o verão. Nesse caso, assim como em vários outros trechos de praia ao longo da orla de Guarapari, **as tardes de 21 de junho da ACP nem sempre são a condição crítica de sombreamento.***

*Essas constatações permitem inferir que seja necessário, no debate do mérito da questão levantada pela ACP, estabelecer **em que termos a desejável disponibilidade de sol nas praias deva ser caracterizada.** Para tanto, é preciso admitir que cada orientação da linha costeira pode resultar em uma combinação de datas e horários que seja o limite crítico daquela orientação e também admitir que o trato da questão precisa descer a esse nível de especificidade.*

Finalmente, há um aspecto do conceito de 'sombreamento da praia' que não é exatamente pertinente à geometria solar, mas que deve ser abordado aqui: qual deve ser a área da praia efetivamente deixada ao sol, nas condições críticas estabelecidas para cada trecho?

Primeiro, devemos estabelecer qual parte da praia deve, necessariamente, ficar ao sol; e a resposta mais óbvia – 'a areia' – precisa ficar claramente definida em termos normativos. Se, por um lado, é razoável admitir que calçadas e faixas de trânsito e estacionamento podem ficar à sombra mais tempo; a situação de jardins, equipamentos esportivos e outras áreas de piso, que não sejam efetivamente usadas como assentamento dos frequentadores, precisa ser devidamente tratada.

E mesmo em relação à 'areia' propriamente dita, deve ser levada em conta a sua extensão que é mesmo ocupada por banhistas assentados, e que deveriam estar 'ao sol'; assim como a balneabilidade geral da praia como um todo. Muitas vezes, os frequentadores se restringem a uma faixa da areia mais próxima da água e podem restar partes que quase nunca são ocupadas por banhistas assentados. Do mesmo modo, há praias que pouco ou nunca são procuradas para o 'banho de mar' e a permanência ao sol: a Prainha de Muquiçaba é um exemplo, em que a atracação de barcos de pesca restringe sensivelmente a presença dos banhistas.





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

A resposta à questão 'o que é sombreamento da praia' deve, portanto, incluir a definição do que é 'a praia', nesse caso específico. É necessário estabelecer se serão todas as praias; qual será, em cada uma delas, a área de areia e/ou outros elementos que devem necessariamente estar ao sol; e ainda, quais serão os horários e datas críticos para cada trecho da orla.

Um último aspecto da geometria solar precisa ser trazido a esta análise. Na latitude de Guarapari, a altura do sol, às 17h do dia 21 de junho, é menor do que 5 graus acima do horizonte. Esse ângulo projetará sombras com comprimento igual a mais de dez vezes a altura de qualquer objeto.

Esse dado, combinado com a altura usual de um pavimento edificado, da ordem de 3m, indica que, a depender da orientação da orla e da largura da rua, os padrões estabelecidos como limite pela ACP podem proibir até mesmo que qualquer edificação, mesmo com um único pavimento, seja construída em alguns lotes em Guarapari.

2. A vegetação de Restinga

A questão da vegetação é um detalhe a ser destacado, uma vez que a ACP enumera, dentre suas justificativas para a restrição ao sombreamento das praias, o interesse na preservação da vegetação de restinga, caracterizada como Área de Preservação Permanente no Código Florestal Brasileiro. Novamente, o conceito de 'restinga' precisa ficar claramente definido.

É possível encontrar praias em Guarapari ainda cobertas por remanescentes razoavelmente íntegros – ou mesmo recuperados espontaneamente – do que tenha sido a cobertura vegetal original, que são, inequivocamente, o objeto da Preservação Permanente da legislação federal.

Por outro lado, boa parte das praias urbanizadas nada mais apresenta desses vestígios e, mesmo a vegetação paisagística, artificialmente plantada e mantida, prima pela escolha de 3 espécies exóticas, como na tradicional Praia das Castanheiras.

Outras tantas localizações praianas apresentam fragmentos que, a rigor, são conjuntos de espécies de restinga, de porte geral arbustivo, e que necessariamente precisam ser tratados como 'paisagismo a manejar e conservar' e não como 'mananciais a deixar intocados'. Por um lado, a fragilidade e a delicadeza desse tipo de vegetação, quando exposta, em conjuntos tão pequenos, à urbanização vizinha, demanda até mesmo mais cuidados do que pracinhas convencionalmente ajardinadas. Por outro lado, o seu caráter rústico – 'tem espinhos' – e os seus habitantes – cobras, ratos e, às vezes, moradores de rua – costumam ser pretextos para tentativas de erradicação.

Os aspectos estritamente biológicos do meio botânico excedem os limites deste parecer, mas é possível assinalar que a conservação e o manejo dos conjuntos de vegetação de restinga, nas orlas urbanizadas, deveria diferir do tratamento dado





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

aos grandes remanescentes protegidos pelo Código Florestal.

Tratamos aqui da provável necessidade de que essa vegetação receba sol, mas atender a essa necessidade não deve equivaler a simplesmente 'deixar intocados' conjuntos que mal ultrapassam o porte de grandes jardins ou canteiros.

(...)

4. Uma amostra do sombreamento real

Como mencionado acima, este autor produziu alguns estudos de Geometria Solar para o sombreamento de praias de Guarapari. Além dos estudos citados, para Muquiçaba e Praia da Cerca, dois outros, para a Praia do Morro e para a Praia Guaibura, empregam um método que permite avaliar o sombreamento da areia da praia durante todo o ciclo solar anual.

Esse método utiliza um modelo digital de todas as edificações existentes que projetam sombras sobre o trecho de areia considerado, acrescido dos perfis de altura e afastamento frontal estabelecidos para a região pelo PDM vigente.

O início do inverno tem as trajetórias solares deslocadas ao máximo para o Norte; e o início do verão, tem as mesmas trajetórias deslocadas ao máximo para o Sul. Os dias que iniciam o outono e a primavera são condições intermediárias, em que o deslocamento das trajetórias está a meio caminho entre as posições extremas de verão e inverno.

Nessas quatro datas típicas do ano, são medidas, em metros quadrados, as áreas das sombras projetadas na areia pelo conjunto edificado e pelos perfis autorizados pelo PDM, em intervalos de duas horas. No inverno, na primavera e no outono, as medidas são feitas às 7h, 9h, 11h, 13h, 15h e 17h. No verão as medidas são tomadas às 6h, 8h, 10h, 12h, 14h, 16h 18h.

Os gráficos na figura 03 mostram as medidas comparadas com a área total da areia nas quatro praias analisadas, nas quatro datas consideradas. As áreas de sol, sombra existente e sombra permitida podem ser calculadas, nos gráficos, como percentuais da disponibilidade total de sol, que é representada pela área da areia multiplicada pela duração do dia.

(...)

Os gráficos na figura 04 mostram uma ponderação anual das medidas, aplicando o resultado de cada uma das datas a 91 dias no inverno, 91 na primavera e 91 no verão, e a 92 dias no outono. Admite-se que as medidas realizadas são uma condição típica de cada estação do ano, e que as diferenças para mais e para menos em relação aos extremos de cada intervalo se compensam mutuamente.





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

Assim, por exemplo, as sombras medidas em 21 de março serão maiores do que em 06 de fevereiro e menores do que em 04 de maio, mas as diferenças são numericamente muito semelhantes e, na prática, se anulam, permitindo considerar que a área diária de sombra na praia entre 06 de fevereiro e 04 de maio é igual à área de sombra em 21 de março.

(...)

Os resultados mostram que, na Prainha de Muquiçaba, se o conjunto existente for complementado pela totalidade das edificações permitidas pelo PDM, restariam mais de 52% da disponibilidade total de sol. Na Praia da Cerca, a mesma hipótese restaria em mais de 76% e, no trecho estudado da Praia do Morro, com 2 ha de areia, restariam mais de 83% do sol total disponível, medido em metros quadrados de areia recebendo horas de sol.

Esse método, em relação às ponderações iniciais deste parecer, pode ser considerado como um conjunto de dados 'em bruto', uma vez que não foram consideradas quaisquer delimitações mais refinadas em termos horários, sazonais e na área da areia. Mas como amostra aleatória da situação geral da orla do Município, funcionam como uma referência, tanto metodológica, para a construção de procedimentos de análise mais acurados, quanto para a avaliação da condição atual do sombreamento existente e permitido pelo PDM de Guarapari.

Apesar de não contarmos ainda com uma definição precisa de que área deva estar ao sol, em que horário e em que datas, as medidas apresentadas permitem relativizar o quadro geral negativo descrito pela ACP para justificar suas pretensões.

Mais ainda, todos os estudos mediram exatamente qual é a sombra projetada e permitida nesses trechos da orla, às 17 horas do dia 22 de junho. A figura 05 mostra essas sombras e permite perceber que, somente na Praia da Cerca as novas edificações são parcialmente responsáveis pela sombra nesse momento, e somente aquelas localizadas na metade Norte da orla da praia.

No restante Sul da Praia da Cerca, assim como na totalidade da Prainha de Muquiçaba e no trecho analisado da Praia do Morro, a areia é inteiramente sombreada pelo conjunto existente, às 17h em 22 de junho. Um detalhe relevante, o estudo da Praia Guaibura levou em conta o desnível natural entre a água (na maré mais baixa), a restinga e o meio fio da rua. A restinga fica 1m abaixo da rua e a água fica 5m abaixo da rua, naquela praia.

Assim, a imagem da Guaibura que aparece na figura 05 mostra que a restinga e a areia estarão totalmente sombreadas por elas mesmas, junto com boa parte da água, antes das 17h, em 21 de junho. É perfeitamente possível perceber que, a depender de dados mais detalhados, o perfil topográfico natural de algumas praias de Guarapari estará em total desacordo com a ACP.





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

Isso mostra que tanto a natureza quanto o conjunto edificado existente em Guarapari provocam sombras que a ACP pretende proibir e que o aumento dessa sombra dado pelas alturas permitidas pelo PDM é bem menos significativo do que a ACP pretende descrever. Os gráficos anuais mostram claramente essa disparidade entre o que tem sido efetivamente medido e as afirmações subjetivas contidas nos autos.

(...)

5. Conclusões

Pelo exposto, podemos afirmar que os padrões horários e sazonais de sombreamento estabelecidos na ACP não necessariamente são críticos em todas as praias de Guarapari e que padrões dessa natureza devem ser definidos de acordo com a orientação da linha costeira.

Podemos também afirmar que tais estudos devem definir em quais praias se aplicam os padrões e, em cada uma delas, qual é a área efetiva do piso, em termos absolutos ou proporcionais, que deverá permanecer ao sol, seja esse piso vegetação natural, paisagística, equipamentos ou areia propriamente dita.

Especificamente, o padrão estabelecido na ACP como desejável deve ser submetido à crítica criteriosa, para verificar se, de fato, não resultará na proibição total da ocupação de algumas propriedades privadas.

Por outro lado, a adoção de critérios para controlar o sombreamento das praias pelas construções deve considerar o interesse mútuo, em que as atividades turísticas e de lazer funcionam como atrativo para os clientes da construção civil e que esta, por sua vez, atua como infraestrutura de alojamento para os clientes das atividades de lazer e turismo.

Finalmente, quatro estudos detalhados do sombreamento de algumas praias de Guarapari indicam, de modo amostral preliminar, que a construção ao longo das praias de acordo com o PDM ainda deixará disponibilidades de sol na areia bastante razoáveis."

2.4) Classificação da Zona Costeira de Guarapari e análise dos impactos causados pelo sombreamento gerado (anexo 7 do evento 30)

O estudo em foco foi elaborado pela empresa MC Consultoria Ambiental e apresentado pelo SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL DE GUARAPARI – SINDICIG.

Quanto aos impactos causados pelo sombreamento na orla de Guarapari, o estudo concluiu o seguinte:





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

"7. DISCUSSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

(...)

No decorrer desse estudo foram levantados dados a respeito dos possíveis impactos do sombreamento na vegetação de restinga e pudemos perceber que não foram encontrados estudos que avaliaram a condição de sombreamento não natural nesse tipo de vegetação gerada por edifícios durante um certo período do ano. Também pudemos avaliar que as áreas que são afetadas pelo sombreamento dos edifícios como a Praia de Peracanga não demonstra sinais de declínio da vegetação de restinga, até por que, nessa praia temos uma vegetação que é característica nativa de restinga, porém, é um ambiente já bastante antropizado, que inclusive foi aterrado para construção da rua, modificando assim, o substrato da vegetação de areia para terra, o que permitiu inclusive que a vegetação alcançasse uma altura maior do que se estivesse somente na areia.

(...)

*Também foram apresentadas, no decorrer do estudo, a classificação das áreas estudadas quanto a preservação ambiental, quanto a ocupação e a altura das construções. Foram realizados o mapeamento de 27 praias (áreas), priorizando as áreas passíveis de ocupação e que foram apontadas na nota técnica do IEMA. Dessas áreas analisadas 4 áreas foram identificadas como **Não Consolidadas**, área das Três Praias, Praia do Riacho (Centro-Sul), Praia dos Padres e Praia de Meaipe (trecho Rodovia do Sol). Na nota técnica do IEMA foi apontado sombreamento em todas as áreas, com exceção da Praia de Meaipe (trecho Rodovia do Sol). As demais áreas podem ter seus gabaritos revisados para que de fato não haja sombreamento nas faixas de praia. Essas áreas Não Consolidadas perfazem 20% das áreas analisadas e podem ser implementadas com mais critérios do ponto de vista de sombreamento.*

As nove áreas que foram consideradas Consolidadas Baixas foram Recanto da Sereia, Setibão, Setiba, Santa Mônica, Praia dos Adventistas, Praias da Aldeia, Guaibura Norte, Guaibura Sul e Praia de Meaipe Norte. Dentre as nove áreas, duas possuem o gabarito baixo de 6 m de altura, Recanto da Sereia e Guaibura parte sul. Na nota técnica do IEMA não foi detectado sombreamento na parte de Guaibura sul. Em Recanto da Sereia, apesar de ter sido detectado o sombreamento na faixa de restinga no inverno, a sombra não alcança a faixa de areia da praia e essa altura de 6 m representa em média uma casa de 2 andares, o que não caracteriza zona de especulação imobiliária e deveria ser uma ocupação tolerada. Com exceção da parte norte da Praia de Guaibura, as outras 6 áreas consideradas consolidadas baixas possuem gabarito máximo de 12 m de altura. Dentre elas, a Praia de Setiba, mesmo com a altura máxima prevista não terão sombreamento na faixa de vegetação e de praia. A Praia de Setibão também não haverá previsão de sombreamento, considerando que na nota técnica do IEMA foram projetadas edificações de 12 m permitidas e segundo a NT na parte norte da praia a sombra projetada pela edificação atinge a praia na data de 14/06 às 16h (figura 2b), contudo, a projeção do edifício foi alocada em uma parte que não é um lote e está





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

definida no PDM como Área de Proteção Permanente – APP, não sendo prevista a construção nessa área. Dessa forma, pode-se concluir que não há previsão de projeção de sombra na Praia de Setibão.

A região da Praia dos Adventistas possui uma gleba grande que ocupa quase 70% da zona limítrofe à praia e que pode ter seu gabarito revisado no sentido de preservação dos efeitos do sombreamento, assim como as Praias da Aldeia que já possui ocupação, porém de casas com 2 andares e a Praia de Meaipe parte norte, podendo também ter sua altura máxima diminuída. Uma exceção dentro das áreas consolidadas baixas que deve ser analisada de forma cuidadosa é a Praia de Santa Mônica que possui em sua parte sul ocupação com residências de 2 a 3 andares que se situam de forma limítrofe à areia sendo inevitável o sombreamento daquela faixa de praia. Considerando a explanação realizada acima é possível vislumbrar a adequação das zonas consideradas Consolidadas Baixas que perfazem 23% das áreas analisadas em extensão (km) para que não haja sombreamento na faixa de praia.

*As outras áreas identificadas no estudo foram as classificadas como **Consolidadas Alta** com 12 áreas/praias sendo elas, Praia da Cerca, Praia do Morro, Prainha de Muquiçaba, Praia da Fonte, Virtudes, Namorados, Castanheiras, Areia Preta, Praia do Riacho parte norte, Guaibura parte central, Peracanga e Bacutia. Dessas, três áreas possuem gabarito máximo de 34 m de altura que são as praias localizadas na Enseada Azul, Peracanga, Bacutia e Guaibura parte central e uma possui altura máxima de 45 m que é a Prainha de Muquiçaba. As demais citadas possuem altura máxima de 52 m de altura. Apesar da nota técnica do IEMA apontar presença de sombreamento em todas as áreas tidas como consolidadas altas, os estudos complementares do Romanelli citados no item 4 trazem dados mais completos sobre o comportamento da incidência de sombra e sol durante o ano inteiro em quatro das áreas consolidadas altas, Praia do Morro, Praia da Cerca, Prainha de Muquiçaba e Guaibura parte central.*

Na Praia da Guaibura temos a previsão de 79,96% de área com incidência solar durante o ano, já nas Praias da Cerca e de Muquiçaba a previsão é de 76,43% e 60,76% de incidência solar durante o ano, respectivamente, enquanto que, na Praia do Morro temos a previsão de 83% de luz solar incidindo na faixa de praia durante todo o ano com a vantagem de não ocorrer sombra dos edifícios no período do verão, época em que Guarapari recebe muitos visitantes, principalmente nessa praia e, é a época de maior uso por parte da população e de turistas da faixa de praia. Esses dados são importantes para refletir a situação de cada praia caso o gabarito seja mantido e os lotes desocupados sejam construídos para entender os efeitos do sombreamento em cada uma delas. Além de ser necessário, um estudo de sombreamento de cada região também é imperioso levar em consideração o próprio perfil topográfico natural de algumas praias de Guarapari, que como a Praia de Guaibura, mostra que tanto a natureza quanto o conjunto edificado existente em Guarapari podem provocar sombras antes das 17h, horário mínimo sugerido na ACP para não haver sombra na praia.

(...)





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

A metodologia aqui desenvolvida objetivou trazer subsídios técnicos para a discussão a respeito dos impactos do sombreamento na faixa de vegetação e faixa de praia do município de Guarapari e trouxe um olhar de forma a buscar conciliar a ocupação humana e a verticalização com a preservação dos espaços naturais no que se refere ao sombreamento. Para isso, é fundamental lembrar que se tratando de extensão das praias analisadas, 22% são de áreas Consolidadas Altas onde poderiam ser permitidos a construção do gabarito vigente no PDM, por todos os dados aqui já expostos, enquanto que nas áreas Não Consolidadas e Consolidadas Baixas poderiam ser revistos alguns gabaritos de modo a garantir o não sombreamento, o que, em conjunto com a área de preservação existente em Guarapari perfazem um total de 78% de faixa de praia a ser preservada no que se refere a presença de incidência solar.

(...)"

Pois bem. Como já dito, os documentos anexados aos autos demonstram a existência efetiva e, em grande parte, irreversível do impacto ambiental causado por diversos fatores, sobretudo das edificações consolidadas na orla do MUNICÍPIO DE GUARAPARI, em razão do sombreamento que projetam nas areias das suas praias.

Destaque-se, por exemplo, o seguinte trecho extraído do Parecer Técnico emitido pelo Engenheiro Ambiental - Analista de Controle Ambiental Rural e Urbano, Breno Simões Ramos, datado de 29/01/2018, da Prefeitura Municipal de Guarapari, contendo as seguintes informações, em síntese ⁷:

"(...)

2. ANÁLISE E CONSTATAÇÃO AMBIENTAL

Considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: a saúde, a segurança e o bem-estar da população, as atividades sociais e econômicas, a biota, as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente e a qualidade dos recursos ambientais (CONAMA, 1986).

Partindo deste pressuposto, o sistema de verticalização iniciou-se há vários anos quando a cidade começou a sofrer uma expansão territorial significativa, que por consequência os impactos ambientais não foram medidos/monitorados, por pouco conhecimento e/ou menor percepção dos efeitos dos mesmos.

O crescimento vertical proporcionou o sombreamento de várias praias localizadas no centro de Guarapari (Praia da Areia Preta, Praia das Castanheiras, Praia dos Namorados e Praia das Virtudes) e também a Praia do Morro. Essas praias são as





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

mais frequentadas em altas temporadas (verão, férias e feriados prolongados) proporcionando uma exploração econômica significativa, gerando emprego e renda para vários municípios.

Na parte Norte de Guarapari, existem inúmeras praias que não sofreram essas intervenções devido à baixa intensidade de construções que proporcionam esse sombreamento, e que são praias muito utilizadas pelos municípios e turistas que visitam o balneário.

Na região Sul existem várias praias e que são muito utilizadas pelos municípios e turistas que visitam Guarapari, sendo elas: Praia de Guaibura, Praia da Bacutia, Praia de Peracanga, Praia de Meaípe e outras. Vale ressaltar que nessas áreas do Sul existe uma grande intensificação de construções, porém o ordenamento em relação de altura é obedecido, proporcionando um equilíbrio ambiental e socioeconômico.

Apesar da situação atual, existem faixas nas quais o sombreamento ainda não consegue atingir, derivadas de aberturas de vias que incidem ortogonalmente sobre as avenidas beira mar, lotes vazios (que ainda não há edificações verticais), essas faixas proporcionam ainda uso recreativo e de lazer nos períodos da tarde, proporcionando a possibilidade de banhos de sol e mar até o pôr do sol.

Em relação aos impactos negativos podemos elencar principalmente prejuízos voltados para atividades comerciais e recreacionais.

Em relação aos parâmetros ambientais podemos elencar a preservação e principalmente ordenamento dessas áreas, tendo em vista que a praia é um ambiente natural dinâmico que sofre intervenções significativas (principalmente em questões meteorológicas e climáticas) variando-se constantemente, principalmente em seu aspecto morfológico, podendo aumentar ou diminuir em seu próprio espaço. Em casos dessas alterações naturais, aliadas ao sombreamento, o impacto acerca da utilização das praias é ainda maior.

Outro aspecto de extrema importância é em áreas que possui vegetação de restinga, que são consideradas áreas de preservação permanente, conforme lei federal 12.651/2012.

*O sombreamento pode influenciar no dinamismo natural dessa vegetação, tendo em vista que as vegetações de restinga possuem características de sol pleno. Quando ocorre esse sombreamento pode acarretar impactos que não são perceptíveis visualmente, porém podem influenciar de forma **negativa na reprodução** dessa vegetação, tendo em vista a alteração da intensidade luminosa e do período de luminosidade para essas plantas, podendo acarretar em uma diminuição na propagação vegetativa, diminuição de sementes e flores. Porém, é necessário que se realize estudos e monitoramento para constatação e mensuração desse possível impacto ambiental.*

3. CONCLUSÃO





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

Conclui-se que é necessário um ordenamento e padronização das edificações em toda orla marítima. Existem fatores naturais que promovem a alteração da extensão de areia na praia que são locais utilizados pelos banhistas e comerciantes, que somados com o sombreamento podem acarretar prejuízos recreacionais, turísticos, socioeconômico e ambiental, principalmente quando há presença de vegetação de restinga.

Nesse sentido é recomendado que sejam feitos pesquisas e estudos para conseguirmos mensurar e catalogar os principais impactos causados pelo sombreamento e formas de mitigação dos mesmos. E que o ordenamento seja cumprido conforme legislação vigente."

Quanto à análise dos impactos causados pelo sombreamento gerado pelos prédios da orla, o parecer destaca a afetação de aspectos como os voltados para **atividades recreacionais, turísticas, socioeconômicas e ambientais, reduzindo o potencial de utilização das praias e, ainda, influenciando no dinamismo natural da vegetação de restinga.**

O MUNICÍPIO DE GUARAPARI também não nega o fato de que **não há**, no seu Plano Diretor Municipal, a previsão do estudo de sombreamento para as edificações existentes na sua orla, afirmando que "*o PDM de Guarapari já prevê a exigência do **Estudo de Impacto de Vizinhança para empreendimentos de maior impacto urbanístico e ambiental**, o qual, por seu turno, tem papel fundamental na individualização de cada empreendimento*" (evento 24).

Além disso, afirma que não há legislação que obrigue a exigência de elaboração de parâmetros a serem utilizados, sob o enfoque do sombreamento da praia, para conceder licenças ou autorizações de construção na faixa litorânea daquele Município.

Ainda sobre os possíveis prejuízos de ordem ambiental, econômica, turística e paisagística, ocasionados pelas edificações construídas na orla marítima do MUNICÍPIO DE GUARAPARI, o IEMA destaca, na Nota Técnica COGEST nº 007-2019, elaborada em 10/05/2019, que:

"(...)

Conforme se verifica nos modelos de projeções apresentados, trata-se de uma verdadeira 'aberração paisagística' que impacta diretamente com total sombreamento e em proporções inaceitáveis as praias do município em diferentes zonas apresentados pelo PDM (Lei Complementar nº 090/2016).





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

O método utilizado possibilitou ter uma boa noção espacial do impacto que as edificações, se porventura seguirem os parâmetros de altura apresentados, terão sobre a orla marítima, em especial as Restingas e faixa de praia.

Neste sentido é recomendável que seja feita uma adequação neste PDM, principalmente no que diz respeito ao parâmetro de altura das edificações, levando em consideração a proteção da incidência solar sobre a orla, evitando-se, desta forma, o impacto de sombreamento sobre o uso público deste espaço."

Não há dúvidas, portanto, acerca da necessidade de adoção de medidas hábeis a minimizar tais consequências, especificamente em relação aos futuros empreendimentos.

3. Das medidas passíveis de minimizar os danos ambientais

Mostrou-se, também, através dos estudos individuais apresentados pelas partes, a necessidade de se adequar os limites estruturais das **novas** edificações.

Indaga-se, contudo, **quais seriam esses limites**. Isto porque, a princípio, as partes não apresentaram critérios e/ou parâmetros técnicos objetivos, hábeis a defini-los de forma a conciliar a prevenção e/ou minimização dos impactos já causados com a possibilidade de se dar continuidade ao processo de antropização do MUNICÍPIO DE GUARAPARI. E não só de sua orla marítima, pois, como restou demonstrado nos documentos citados acima, grande parte do sombreamento das praias se encontra consolidado, **independentemente das construções à beira-mar**.

Exemplo disto é o estudo desenvolvido pela Secretária Municipal de Análise e Aprovação de Projetos de Guarapari e pelo Secretário Municipal de Meio Ambiente e Agricultura, no qual há informação de que o próprio desnível entre o muro de contenção da calçada e a areia já causa o sombreamento que o ora Autor pretende evitar. Vejamos:

"(...)

PRAINHA DE MUQUIÇABA

Figura 20 - Prainha de Muquiçaba - em branco representação do nível do piso do calçadão em relação à areia (desnível de 2,5m). Observe-se que no horário que o MPF solicita que ainda não tenha sombreamento dos prédios, o muro de contenção do calçadão com 2,5 de altura, já sombreia a praia na totalidade.





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

(...)"

Do mesmo modo, o parecer técnico elaborado pelo Arquiteto e Urbanista Marco Romanelli, em 08/07/2020 (anexo 3 do evento 24), exemplifica a questão no seguinte trecho:

"(...)

*No restante Sul da Praia da Cerca, assim como na totalidade da Prainha de Muquiçaba e no trecho analisado da Praia do Morro, a areia é inteiramente sombreada pelo conjunto existente, às 17h em 22 de junho. **Um detalhe relevante, o estudo da Praia Guaibura levou em conta o desnível natural entre a água (na maré mais baixa), a restinga e o meio fio da rua. A restinga fica 1m abaixo da rua e a água fica 5m abaixo da rua, naquela praia.***

*Assim, a imagem da Guaibura que aparece na figura 05 mostra que a restinga e a areia estarão totalmente sombreadas por elas mesmas, junto com boa parte da água, antes das 17h, em 21 de junho. **É perfeitamente possível perceber que, a depender de dados mais detalhados, o perfil topográfico natural de algumas praias de Guarapari estará em total desacordo com a ACP.***

Isso mostra que tanto a natureza quanto o conjunto edificado existente em Guarapari provocam sombras que a ACP pretende proibir e que o aumento dessa sombra dado pelas alturas permitidas pelo PDM é bem menos significativo do que a ACP pretende descrever. Os gráficos anuais mostram claramente essa disparidade entre o que tem sido efetivamente medido e as afirmações subjetivas contidas nos autos.

Nesse ponto, as ponderações contidas também no parecer técnico elaborado pelo Arquiteto e Urbanista Marco Romanelli são razoáveis ao dispor que:

"(...) tais estudos devem definir em quais praias se aplicam os padrões e, em cada uma delas, qual é a área efetiva do piso, em termos absolutos ou proporcionais, que deverá permanecer ao sol, seja esse piso vegetação natural, paisagística, equipamentos ou areia propriamente dita.

Especificamente, o padrão estabelecido na ACP como desejável deve ser submetido à crítica criteriosa, para verificar se, de fato, não resultará na proibição total da ocupação de algumas propriedades privadas.

Por outro lado, a adoção de critérios para controlar o sombreamento das praias pelas construções deve considerar o interesse mútuo, em que as atividades turísticas e de lazer funcionam como atrativo para os clientes da construção civil e que esta, por sua vez, atua como infraestrutura de alojamento para os clientes das atividades de lazer e turismo.

(...)"





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

Não há como se conceder, como pretende o Autor, uma medida que defina uma **padronização estrutural** para edificação na orla do Município-Réu, considerando, sobretudo, a sua geografia (que não é uniforme), além de outros fatores, como tratado nos ditos pareceres.

O próprio IEMA, ao se manifestar junto ao MPF, afirma que esses critérios devem levar em conta a geografia do Município, as peculiaridades de cada praia neste existente, a legislação em vigor, embora o dito órgão também afirme não ter condições de definir minuciosamente, em relação a cada ponto da orla ainda passível de edificação, a adoção de um ou outro parâmetro, por falta de pessoal, equipamentos, condições meteorológicas desfavoráveis, entre outras questões.

Ora, é fato incontroverso que a geografia da orla não é linear. Além disso, os documentos apresentados por ambas as partes trazem informações de que não são todas as praias que estão comprometidas pelo sombreamento. Também não são todas que possuem a vegetação de restinga que se pretende preservar com a presente ação. Além disso, há a possível sobreposição de sombras já existente em algumas praias que, **em tese**, não afetaria novas construções do mesmo ou de menor porte das já edificadas.

Destaque-se que este Juízo indeferiu, em sede de provimento liminar, o requerimento do MPF no sentido de que se condicionasse a aprovação de novos projetos à apresentação de um estudo de impacto de sombreamento pelas construtoras, tendo em vista a informação do Município-Réu de que **não haveria pessoal capacitado, na Prefeitura Municipal de Guarapari, para fazer a correta análise de tais estudos**, conforme o parecer elaborado pela Secretária Municipal de Análise e Aprovação de Projetos de Guarapari e pelo Secretário Municipal de Meio Ambiente e Agricultura, nos autos do Processo Administrativo nº 6877/2020, no bojo do qual afirmam que:

"(...)

A EXIGÊNCIA DE ESTUDO DE SOMBREAMENTO

Quanto ao pedido de exigência de estudos de sombreamento para a aprovação de projetos na orla, é importante informar que o quadro de funcionários da secretaria de análise e aprovação de projetos de Guarapari não possui nenhum especialista na área de conforto ambiental que possa analisar estudos de sombreamento referente aos prédios, e tampouco a secretaria de meio ambiente e agricultura que possui um quadro extremamente reduzido.





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

A única possibilidade de cobrança do estudo de sombreamento seria se o mesmo fosse auto declaratório e de total responsabilidade do empreendedor e do responsável técnico pelo laudo de sombreamento.

(...)"

Por certo, acaso deferida **em sede de cognição sumária**, tal medida restaria inócua.

Todavia, a falta de pessoal capacitado, **sob hipótese alguma**, pode servir de justificativa para autorizar a sobreposição do interesse de particulares ao interesse público e, tampouco, o descumprimento da legislação ambiental.

Ora, o princípio da eficiência é um dos preceitos norteadores da administração pública.

O jurista Hely Lopes Meirelles definiu o princípio da eficiência como *"o que se impõe a todo o agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento profissional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros"*. E acrescenta que *"o dever da eficiência corresponde ao dever da boa administração"*⁸.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, por sua vez, ensina que *"o princípio apresenta-se sob dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os melhores resultados, como também em relação ao modo racional de se organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, e também com o intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público"*⁹.

Logo, não basta que o Estado atue sob o manto da legalidade. Quando se trata de serviço público, faz-se necessário uma melhor atuação do agente público, e, sobretudo, **uma melhor organização e estruturação por parte da Administração, com o objetivo de produzir resultados positivos e satisfatórios às necessidades da sociedade**.

Dito isso, tem-se que, todos esses elementos, entre tantos outros destacados dos estudos apresentados tanto pelo MPF, por meio do IEMA, como pelo Município-Réu, devem ser, **necessariamente**, levados em consideração para se





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

definir parâmetros que embasem a construção de **futuras** edificações.

Destaque-se que, como ressaltado pelo próprio IEMA, os parâmetros delineados na sentença da ACP 0005143-19.2014.4.02.5001 não devem ser estendidos, sem reservas, para esta ação, sobretudo pelas diferenças existentes na geografia do Município-Réu, assim como de suas praias, em comparação ao Município de Vila Velha¹⁰.

Até mesmo o horário razoável de sombreamento sugerido pelo órgão ambiental estadual, neste feito (a partir das 16h), difere daquele disposto na sentença proferida na ação anterior (a partir das 17h)¹¹.

Isto porque, trata-se de questão de grande relevância sob a ótica do direito ambiental, somado ao fato de que diversos empreendimentos imobiliários poderão ter suspensos, indefinidamente, os seus processos construtivos, partindo-se, para tanto, dos parâmetros informados como adequados pelo Ministério Público Federal - diga-se, **sem embasamento técnico para tanto**.

Por outro lado, é importante considerar que a Constituição Federal, no art. 225, atribui ao Poder Público e a toda a coletividade tanto o direito quanto o dever de assegurar o meio ambiente ecologicamente equilibrado às atuais e às futuras gerações. Nesse sentido, não há dúvidas de que o meio ambiente, como patrimônio da coletividade, deve ser preservado e administrado em favor de todos os cidadãos que integram a sociedade brasileira. E, para o alcance dessa finalidade, necessária se faz a adoção de medidas, sobretudo por parte do Poder Público, por meio de instrumentos adequados, como os diversos recursos de gestão.

Do mesmo modo, a Lei nº 6.938/81, que regula a política nacional do meio ambiente, veicula afirmações significativas ao dispor que a ação governamental deve ser exercida *“na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo”* (art. 2º, I). Além disso, define o meio ambiente como *“conjunto de ações, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”* (art. 3º, I).

O conjunto de ações praticadas pelos gestores públicos e pela sociedade, segundo Édis Milaré, *“constitui um processo único, articulado, vez que elas não podem ser desconexas ou descoordenadas. Tal processo, complexo e*





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

cientificamente encadeado, vem a ser a Administração do Meio Ambiente ou, em termos mais apropriados à nomenclatura contemporânea, a Gestão Ambiental”¹².

Ainda quanto ao tema, o jurista prossegue¹³ :

“(...) o art. 225 da CF estabelece como responsabilidade comum e solidária do Poder Público e da coletividade a defesa e a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações. (...)

Como bem difuso e de uso coletivo, o meio ambiente é impessoal e não pode gerir-se por si mesmo: ele carece de proteção. A salvaguarda lhe vem do Poder Público, seu ‘tutor’, qualificado, já que se trata de patrimônio público. (...)”

Confirmando o entendimento acima, as Cortes Superiores já se manifestaram no sentido de que a atuação na defesa e na preservação da qualidade ambiental, à luz da Constituição Federal (art. 225) e da Lei nº 6.938/1981 (art. 2º, I e V), **é uma tarefa irrenunciável do Estado**, da qual este último, conseqüentemente, não pode abrir mão. Com isso, reconheceu-se que a **proteção do meio ambiente é uma autêntica função pública, da qual o poder público não pode se afastar, sob pena de ficar descaracterizada a própria existência do Estado**¹⁴.

Especificamente quanto ao cumprimento do dever de controle e fiscalização das atividades potencialmente degradadoras pelo exercício do poder de polícia ambiental, o Superior Tribunal de Justiça já se manifestou no sentido de que existe, a cargo dos órgãos administrativos, um *“inequívoco dever-poder de controle e fiscalização ambiental, de natureza vinculada, indisponível, irrenunciável e imprescritível”*, havendo sempre a necessidade da pronta e eficaz atuação do Estado na defesa, não só do seu patrimônio, como, também, dos bens de uso comum do povo, a exemplo do meio ambiente¹⁵.

Assim, diante da ocupação ou utilização ilegal de bens públicos, de uso comum do povo, cabe aos entes da federação, sob pena de ser considerado responsável pela degradação ambiental, promover as medidas necessárias a fim de fazer cessar a turbação ou o esbulho ambiental.

Por tais fundamentos, justifica-se o afastamento da assertiva de regularidade das construções **unicamente porquanto amparadas em lei municipal** (PDM). Além disto - repita-se, a falta de pessoal capacitado para avaliar





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

um estudo de impacto de sombreamento não pode ser fator suficiente para suplantar a necessidade de atendimento à legislação, no que toca à preservação do meio ambiente.

Não há dúvidas acerca da prerrogativa dos Municípios de dispor sobre a ocupação do solo de seu território. No entanto, o próprio Município-Réu afirma nunca ter exigido estudo de sombreamento como critério de edificação em sua orla ou em qualquer outro local do seu território.

O Código Civil assinala que *“o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas”* (art. 1.228, § 1º).

Não se pode negar, portanto, que a função social da propriedade só é observada se utilizada de forma racional, com a preservação do meio ambiente, e se atendidos os objetivos previstos na legislação para cada tipo de área protegida. Logo, desrespeitar uma área protegida significa descumprir sua função ambiental, o que é suficiente para caracterizar o dano ao meio ambiente.

A legislação municipal, por óbvio, não pode ignorar regras/direitos/deveres atrelados à preservação ambiental. Tampouco o direito de propriedade pode sobrepor-se ao direito da coletividade de ter um meio ambiente sadio, ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida. **Tais premissas enquadram-se na hipótese concreta, diante da existência do dever/direito de preservação do ambiente em prol da sociedade como um todo.**

Todavia, como já dito, as alegações autorais, em conjunto com os estudos e pareceres constantes dos autos, apesar de haver pontos em comum, **sobretudo acerca do potencial impacto do sombreamento nas praias**, veiculam pontos colidentes acerca, **por exemplo**:

- do horário limite para o sombreamento, ou seja, a partir de que horas este pode ser considerado aceitável, levando em conta - entre outros -, fatores econômicos, turísticos e recreacionais, além dos ambientais;

- dos critérios para evitar o sombreamento na vegetação de restinga nas praias em que essa vegetação ainda existente;





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

- da existência de áreas de sombreamento consolidado, independentemente da existência de construções na orla marítima e/ou da construção de novas edificações;

- do perfil topográfico do Município-Réu e, em consequência, de todas as suas praias;

- da localização geográfica das áreas/lotos/terrenos disponíveis e passíveis de construção, considerando a posição do sol e a existência de sombreamento consolidado; etc.

Diante disso, como forma de prevenir e/ou minimizar os impactos em trechos das praias onde ainda não houve comprometimento devido à consolidação da verticalização excessiva das edificações, **até que fossem definidos os parâmetros e critérios aplicáveis ao cumprimento de tal mister**, este Juízo deferiu, parcialmente, o pedido de tutela antecipada formulado pelo MPF, apenas para determinar que o MUNICIPIO DE GUARAPARI suspendesse, **a partir da sua intimação**, o recebimento e/ou protocolo de requerimentos de **novas construções**¹⁶.

Esse trabalho técnico, com o objetivo de que fosse adotado em relação às futuras construções, deveria ser realizado **preferencialmente** em conjunto pelas partes¹⁷, por meio de estudos, pareceres, ou outros meios que as mesmas entendessem necessários e adequados à solução das principais questões levantadas na lide, a exemplo dos impactos causados ao meio ambiente, além daquelas afetas à recreação, ao turismo, à economia do Município, ao direito de propriedade, entre outras a serem consideradas.

Este estudo técnico, além dos documentos coligidos ao feito, seria o meio mais adequado para embasar as medidas a serem implementadas pelo Ente Municipal como forma de minimizar os impactos causados pelas edificações¹⁸, **dispensando-se, destarte, outros meios de prova, na hipótese, porquanto imprestáveis em relação ao seu objeto.**

Com efeito, por se tratar de causa complexa, **não caberia a este Juízo criar tais parâmetros, inicialmente.**

Ademais, o próprio IEMA e, também, a Prefeitura Municipal de Guarapari indicaram não ter condições, **de forma individual**, de elaborar estudos mais complexos, com visitas *in loco*, medições entre outras aferições que





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

demandassem a mobilização de equipamentos e de pessoal habilitado, para que se defina, vez por todas, as questões levantadas neste feito.

Por força de tal determinação, o MPF, no evento 62, requereu a suspensão do feito, por convenção das partes, pelo prazo de 90 (noventa dias), com fundamento no art. 313, II, do NCPC, "*objetivando o cumprimento da decisão do evento 33, tendo em vista a possibilidade de formalização de um Termo de Ajuste de Condutas (TAC), conforme documentos anexos.*"

O pedido formulado foi acolhido pelo Juízo, conforme a decisão do evento 65, proferida em **09/03/2021**.

Desde então, o feito tem sido sobretado, diante dos reiterados pedidos de suspensão, considerando a possibilidade de formalização de TAC ou a realização de acordo entre as partes, **o que não ocorreu**, a despeito das tentativas informadas pelo Autor no presente feito.

Tampouco foi realizado, **em conjunto pelas partes**¹⁹, qualquer estudo da orla marítima de Guarapari que permitisse o estabelecimento de **parâmetros objetivos** para a sua ocupação sustentável, muito menos com a finalidade de solucionar as principais questões levantadas na lide, a exemplo dos impactos causados ao meio ambiente, além daquelas afetas à recreação, ao turismo, à economia do Município, ao direito de propriedade, entre outras a serem consideradas.

As tentativas de pôr fim à lide, em grande parte, restaram frustradas diante da inércia do MUNICÍPIO DE GUARAPARI. Tal omissão fora, inclusive, retratada na decisão do evento 132, momento em que esta Magistrada concluiu, a partir das informações constantes dos autos, que, também em sede administrativa, o Município-Réu tem-se mostrado indiferente às demandas de entabulação de um possível acordo, a teor do disposto pelo MPF nos eventos 80, 100, 116 e 130.

Oportuno dizer, quanto ao ponto, que o dever de lealdade processual das partes compreende, entre outros, o de não obrigar a parte adversa, nem o Julgador, à realização de atos processuais desnecessários, a fim de que seja possível o cumprimento do desiderato constitucional de garantir, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação (art. 5º , LXXVIII, da CF).





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

A hipótese dos autos trata de matéria complexa, que demandaria a elaboração de estudo técnico com a finalidade de aferir, além da necessidade de adequação dos limites de altura das novas edificações, elementos suficientes à adoção de medidas hábeis a minimizar os prejuízos causados ao meio ambiente, especificamente em relação aos futuros empreendimentos a serem erigidos na orla marítima do MUNICÍPIO DE GUARAPARI.

Com efeito, a altura máxima das edificações a serem empreendidas ao longo da orla marítima de Guarapari exigiria, como já dito, uma análise técnica minuciosa, considerando, para tanto, a geografia de cada local (lote/terreno) passível de ser edificado, além do projeto de cada edificação.

Dessa maneira, o silêncio do Réu acerca da possibilidade de entabulação de um acordo acarretou, sobremaneira, o arrastamento do feito, além da movimentação desnecessária da máquina judiciária.

Destaque-se que, intimado a se manifestar **sobre a real possibilidade de entabulação de acordo sobre o objeto da lide**, levando em consideração, para tanto, as propostas do SINDICIG (evento 124) e o parecer do MPF sobre os termos apresentados (evento 130), o MUNICÍPIO DE GUARAPARI **limitou-se a reproduzir, na maior parte de seus termos, a minuta de acordo apresentada pelo Sindicato, sobre a qual o MPF já havia se manifestado claramente no sentido da impossibilidade de homologação.**

Houve poucas mudanças na proposta apresentada pelo Município-Réu, sem a apresentação de um estudo para a orla marítima que permitisse o estabelecimento de parâmetros razoáveis para a sua ocupação sustentável.

Sob essa ótica, considerando que os pareceres e relatórios constantes dos autos confirmam o potencial impacto do sombreamento nas praias, provocado pelas edificações construídas na orla do MUNICÍPIO DE GUARAPARI, além da inércia do Réu sobre a elaboração de um estudo detalhado do seu território e, também, em relação aos comandos emanados deste Juízo, **conclui-se que o pedido autoral comporta elementos razoáveis e suficientes à finalidade da ação visando, precipuamente, preservar a incidência direta de raios solares em trechos das praias onde ainda não houve comprometimento devido à consolidação da verticalização excessiva das edificações.**

Além disso, a questão relacionada à utilização desse bem (praia) não pode ser deixada de lado na averiguação dos critérios de construção.





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

Nesse contexto, oportuno é o destaque-se à Lei nº 7.661/88, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e visa orientar a utilização nacional dos recursos na Zona Costeira, de forma a contribuir para elevar a qualidade de vida de sua população e a proteção ao seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural (art. 2º).

A lei foi regulamentada pelo Decreto nº 5.300/2004, que define o conceito de degradação do ecossistema, para os efeitos da norma, como “*a alteração na sua diversidade e constituição física, de tal forma que afete a sua funcionalidade ecológica, impeça a sua auto-regeneração, deixe de servir ao desenvolvimento de atividades e usos das comunidades humanas ou de fornecer os produtos que as sustentam*”.

A degradação causada pelo sombreamento projetado pelas edificações consolidadas é questão incontroversa, conforme os documentos que instruem o feito, de modo que o PDM deve, **a todo custo**, impedir a sua continuidade, utilizando-se, para tanto, dos critérios mais benéficos à preservação do ambiente que compõe a orla marítima.

Quanto ao ponto, destaquem-se alguns dos princípios fundamentais da gestão da zona costeira, traçados no art. 5º do Decreto nº 5.300/2004:

“IX - a preservação, conservação e controle de áreas que sejam representativas dos ecossistemas da zona costeira, com recuperação e reabilitação das áreas degradadas ou descaracterizadas;

X - a aplicação do princípio da precaução tal como definido na Agenda 21, adotando-se medidas eficazes para impedir ou minimizar a degradação do meio ambiente, sempre que houver perigo de dano grave ou irreversível, mesmo na falta de dados científicos completos e atualizados;

XI - o comprometimento e a cooperação entre as esferas de governo, e dessas com a sociedade, no estabelecimento de políticas, planos e programas federais, estaduais e municipais.”

Tais princípios coadunam-se com a proposta apresentada pelo Autor, considerando, primordialmente, o objetivo de preservação do meio ambiente, além de envolver aspectos turísticos, paisagísticos, sanitários, recreativos, entre outros, os quais deverão ser observados a partir das medidas a serem implementadas.

Além disso, assim como sugerido pelo IEMA na Nota Técnica COGEST nº 07/2019²⁰, o horário de incidência solar nas praias (até as 16h) foi adotado nos autos da ACP nº 0005143-19.2014.4.02.5001, no bojo do acordo





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

entabulado entre o Ministério Público Federal e o Município de Vila Velha, homologado pela 8ª Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, nos autos da Apelação Cível nº 0005143-19.2014.4.02.5001.

Os parâmetros que embasaram o referido acordo são legítimos e podem ser considerados, também, como critérios balizadores da prevenção pretendida no presente feito, sobretudo diante da inércia, em especial do MUNICÍPIO DE GUARAPARI, no que diz respeito à necessidade de exigência de um estudo de impacto de sombreamento prévio às edificações em sua orla e adjacências.

A adoção desses critérios à presente hipótese, em conjunto com aqueles estabelecidos pelo IEMA, revela-se plenamente possível, por tratar de matéria análoga à aqui disposta. Vejamos:

- na aprovação de projeto de novas edificações situadas na orla marítima, o MUNICÍPIO deve exigir a apresentação de estudo de sombreamento;

- o estudo de sombreamento deverá ser elaborado, no mínimo, com gráfico de projeção da sombra, indicando qual programa foi utilizado, acompanhado de relatório fotográfico da edificação na faixa de praia com projeto da planta da área e Anotação de Responsabilidade Técnica do estudo, ART ou RRT, sendo auto declaratório e de total responsabilidade do requerente. Para sua regulamentação o Poder Executivo Municipal deverá publicar decreto específico;

- deverá ser considerada a faixa terrestre contida na zona costeira do MUNICÍPIO, com largura variável, onde a construção de edificações possa gerar, pelo sombreamento, algum impacto ambiental na faixa de areia e mar correspondente;

- de acordo com a Nota Técnica COGEST 007-2019, emitida pelo IEMA, será admitida projeção de sombra somente após 16h, no período de inverno²¹, ou quando a sombra provocada estiver completamente contida dentro de sombra já projetada por edificações vizinhas ou elementos naturais;

- com base naquele mesmo documento, o critério para limitar a faixa de sombreamento sobre a praia é a vegetação de restinga, que tem a função de estabilizar dunas e praias, conforme a Lei nº 12.651/12 (Código Florestal). Dessa forma, o sombreamento não poderá incidir totalmente sobre essa vegetação, tendo em vista que, por ser essa tipologia um ecossistema psamítico, a necessidade de





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

radiação solar durante grande parte do dia e do ano é necessária. Em alguns setores pode ser permitido sombreamento sobre a restinga, no entanto, este deve ocorrer a partir das 16h, quando o acaso do sol se aproxima;

- os estudos a serem realizados deverão avaliar se o sombreamento provocado pelas novas construções afetará o meio ambiente, fato que se pretende evitar com a presente medida. Assim, os projetos a serem executados não poderão promover sombra em local em que esta não exista e/ou que seja prejudicial ao meio ambiente local. Logo, havendo faixa de areia em que, atualmente, não exista sombreamento provocado pela verticalização da orla marítima, tal situação deverá ser mantida incólume;

- o licenciamento para os novos empreendimentos localizados na orla marítima do MUNICÍPIO DE GUARAPARAI deverá ser condicionado, também, à apresentação de Plano de Recuperação de Vegetação Costeira que inclua a forma de execução de replantio e manutenção de faixa de vegetação de restinga na sua área de influência direta, garantindo a proteção física à vegetação e passagens seguras para a população acessar as praias;

- considerar-se-á área de influência direta do empreendimento a parte da praia que receberá sombra por influência do mesmo, especificadas a partir do estudo de sombreamento elaborado pelo requerente; e

- o Município-Réu deverá elaborar um estudo detalhado²² da sua orla, destacando os períodos/estações do ano de maior condição crítica de sombreamento, que irá servir de guia para os estudos de impacto de sombreamento a serem apresentados pelos interessados, sobretudo em relação à altura máxima de cada empreendimento em cada local passível de ser edificado, independente da altura já estabelecida no atual PDM, previsto na Lei Complementar nº 90/2016.

Destaque-se que os parâmetros previstos nesta sentença não são taxativos, podendo haver outros capazes de subsidiar tais estudos, a serem convecionados pelas partes ou instituídos pelo próprio Réu, desde que não desvirtuem o objetivo principal da medida.

Assim, considerando a relevância da matéria analisada, restando institucionalizado o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (art. 225 da CF/88), e que há, nos autos, elementos suficientes a demonstrar que as edificações erguidas verticalmente ao longo da orla marítima do Município-Réu têm ocasionado danos irreparáveis ao meio ambiente e ao patrimônio público da União, à evidência, o





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

excessivo sombreamento da praia, o que impede o seu uso sadio pela coletividade, o acolhimento da pretensão autoral, **nessa parte, especificamente**, é medida que se impõe.

4. Das licenças para construção

O MPF pede, também, seja determinado que o Município-Réu *"proceda ao cancelamento de todas as licenças e/ou autorizações para construção de empreendimentos situados na orla marítima que afetarem por sombreamento a Área de Preservação Permanente – APP de restinga, além dos limites acima indicados"*.

Todavia, a despeito de a legislação municipal não ter observado as normas ambientais na elaboração do novo PDM, há que se considerar que as construções já autorizadas o foram com base na legislação vigente, devendo-se, assim, preservar as relações jurídicas constituídas, em observância ao princípio da segurança que deve reger os negócios já consolidados.

Ademais, na decisão do evento 15, este Juízo deixou claro que a suspensão de novas licenças para construir, à mercê da exigência do estudo de impacto de sombreamento, incidiria em relação ao protocolo de requerimentos de **novas construções, a partir da intimação do MUNICÍPIO DE GUARAPARI sobre aquela determinação**, até que fossem definidos os parâmetros e critérios necessários à prevenção e/ou minimização do sombreamento nos trechos das praias onde ainda não houve o comprometimento devido à antropização consolidada no seu território.

Logo, não há que se falar em cancelamento dos protocolos de requerimentos e /ou das licenças concedidas antes daquele provimento.

5. Do dever de fiscalizar

A parte-Autora requer seja o Réu condenado a *"realizar regulares fiscalizações no local, e impor multas, embargos e outras sanções cabíveis"*, bem como *"notificar os atos infracionais e efetuando a desocupação compulsória dos imóveis irregulares, caso recalcitrante o ocupante insubmisso, a fim de garantir o uso e a integridade física ambiental dos terrenos pertencentes ao seu patrimônio, impedindo novas intervenções, construções e a ocupação irregular das áreas de preservação permanente descrita na exordial, situada orla marítima do Município de Guarapari"*.





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

Como ressaltado linhas acima, a atuação na defesa e na preservação da qualidade ambiental, à luz da Constituição Federal (art. 225) e da Lei nº 6.938/1981 (art. 2º, I e V), **é uma tarefa irrenunciável do Estado**, da qual este último, conseqüentemente, não pode abrir mão. Com isso, reconheceu-se que a **proteção do meio ambiente é uma autêntica função pública, da qual o poder público não pode se afastar, sob pena de ficar descaracterizada a própria existência do Estado**²³.

Especificamente quanto ao cumprimento do dever de controle e fiscalização das atividades potencialmente degradadoras pelo exercício do poder de polícia ambiental, o Superior Tribunal de Justiça já se manifestou no sentido de que existe, a cargo dos órgãos administrativos, um *“inequívoco dever-poder de controle e fiscalização ambiental, de natureza vinculada, indisponível, irrenunciável e imprescritível”*, havendo sempre a necessidade da pronta e eficaz atuação do Estado na defesa, não só do seu patrimônio, como, também, dos bens de uso comum do povo, a exemplo do meio ambiente²⁴.

Assim, diante da ocupação ou utilização ilegal de bens públicos, de uso comum do povo, cabe aos entes da federação, **sob pena de ser considerado responsável pela degradação ambiental**, promover as medidas necessárias a fim de fazer cessar a turbação ou o esbulho ambiental.

Conclui-se, portanto, não ser necessária a expressa condenação do Ente Público a *“realizar regulares fiscalizações no local, e impor multas, embargos e outras sanções cabíveis”*, **por se tratar de ações inerentes à própria atividade administrativa**.

Há, por outro lado, a possibilidade de o mesmo ser responsabilizado pela sua omissão.

6. Reparação do dano ambiental

Por fim, o Autor requer seja o Réu condenado a *“reparar e recuperar integralmente os danos ambientais causados, tanto por omissão quanto pela ação de ocupação irregular, na Área de Preservação Permanente objeto da presente ação, situada na orla marítima do Município de Guarapari, a serem avaliados pelo órgão ambiental competente, observando a exata extensão do dano atual e futuro”*.





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

No caso em apreço, o dano ambiental se caracteriza pela violação de um direito fundamental da população de usufruir de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como de uma sadia qualidade de vida.

A Constituição Federal, no art. 225, prevê que *"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"*. Ainda, no §3º dispõe que *"as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, às sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados."*

Trata-se da responsabilidade civil pelo risco integral, isto é, para que se possa pleitear a reparação do dano ambiental, basta que o autor da demanda demonstre o nexo causal entre a conduta do réu e a lesão ao meio ambiente a ser protegido, sendo desnecessária a averiguação de excludentes do nexo de causalidade.

Com isso, conclui-se que são três os pressupostos para a averiguação da responsabilidade do poluidor: 1) ação ou omissão do réu; 2) evento danoso; e 3) nexo causal, independentemente da existência de culpa.

Tais requisitos encontram-se presentes na hipótese em tela, como exposto nos tópicos anteriores.

O Texto Constitucional também torna evidente a responsabilidade do Poder Público, permitindo concluir pela necessidade de políticas fiscalizadoras e de preservação para evitar danos ao meio ambiente e/ou eliminar qualquer agente causador do dano ecológico. E isto nada mais é do que o efetivo exercício do poder de polícia, que, na hipótese, não vem ocorrendo de forma adequada e eficiente.

Comprovado o dano causado ao meio ambiente, impositivo que se obrigue o(s) praticante(s) do ato lesivo a repará-lo, cuja condenação tem o condão de tentar minimizar os efeitos causados e devolver, **dentro do possível**, o *"status quo ante"*.

Cabe delimitar, destarte, as ações a serem promovidas pela parte-Ré com o objetivo de minorar/solucionar as consequências advindas do sombreamento na orla do MUNICÍPIO DE GUARAPARI.





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

Ressalte-se que o MUNICÍPIO DE GUARAPARI possui sua própria Secretaria de Meio Ambiente, com atribuições específicas, voltadas às ações relacionadas à matéria, cabendo a este órgão decidir sobre a necessidade, ou não, de criação de grupos permanentes voltados para campanhas de educação ambiental, assim como sobre a forma de abordagem concreta sobre esse tema junto à população.

Isto diz respeito à conveniência e oportunidade administrativas, não cabendo a intervenção do Judiciário para impor tal obrigação.

Destaquem-se, ainda, as atribuições do IEMA, previstas na Lei Complementar nº 248, para planejar, coordenar, executar, fiscalizar e controlar as atividades de meio ambiente, dos recursos hídricos estaduais e dos recursos naturais federais, cuja gestão tenha sido delegada pela União.

O IEMA tem, também, a atribuição de gerenciar, coordenar, implantar e executar a Política Estadual de Meio Ambiente e de Recursos Hídricos, expedindo licenças ambientais ou pelo uso da água, analisar, viabilizar, monitorar, fiscalizar, cobrar, **de forma isolada ou com o apoio de outros órgãos**, além de propor criações de Unidades de Conservação, como Parques Estaduais, Reservas e Áreas de Proteção Ambiental²⁵.

Logo, o IEMA seria o órgão com competência para, em cooperação com o Conselho e/ou Secretaria Municipal, estabelecer as medidas que melhor se adequem à reparação dos danos que vêm sendo causados à população do MUNICÍPIO DE GUARAPARI, em decorrência do sombreamento da sua orla marítima, evitando-se a possibilidade de ocorrência de novos danos ambientais.

O IEMA, também, deverá atuar em conjunto com o Ente Público Municipal, emitindo as licenças ambientais necessárias e dispondo sobre questões atinentes à preservação do meio ambiente e à mitigação dos danos que a este vêm sendo causados diariamente por força do dito sombreamento.

7. Conclusão

Pelo exposto, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE** a pretensão formulada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** para determinar que o **MUNICÍPIO DE GUARAPARI** se abstenha de aprovar **novos empreendimentos**²⁶ em sua orla marítima, **salvo** quando comprovadamente não promoverem qualquer sombreamento na praia até às 16h (dezesseis horas), tendo





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

como referência o **solstício de inverno**, ou quando a sombra provocada estiver completamente contida dentro de sombra já projetada por edificações vizinhas ou elementos naturais. Assim, **RESOLVO O MÉRITO** da demanda, com fulcro no art. 487, I, do NCPC.

Para tanto, o Município-Réu deverá adotar as seguinte medidas:

- na aprovação de projeto de novas edificações situadas na orla marítima, o MUNICÍPIO deve exigir a apresentação de estudo de sombreamento;

- o estudo de sombreamento deverá ser elaborado, no mínimo, com gráfico de projeção da sombra, indicando qual programa foi utilizado, acompanhado de relatório fotográfico da edificação na faixa de praia com projeto da planta da área e Anotação de Responsabilidade Técnica do estudo, ART ou RRT, sendo auto declaratório e de total responsabilidade do requerente. **Para a sua regulamentação, o Poder Executivo Municipal deverá publicar decreto específico, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da sua intimação sobre a presente sentença;**

- deverá ser considerada a faixa terrestre contida na zona costeira do MUNICÍPIO, com largura variável, onde a construção de edificações possa gerar, pelo sombreamento, algum impacto ambiental na faixa de areia e mar correspondente;

- de acordo com a Nota Técnica COGEST 007-2019, emitida pelo IEMA, será admitida projeção de sombra somente após 16h, no período de inverno²⁷, ou quando a sombra provocada estiver completamente contida dentro de sombra já projetada por edificações vizinhas ou elementos naturais;

- com base naquele mesmo documento, o critério para limitar a faixa de sombreamento sobre a praia é a vegetação de restinga, que tem a função de estabilizar dunas e praias, conforme a Lei nº 12.651/12 (Código Florestal). Dessa forma, o sombreamento não poderá incidir totalmente sobre essa vegetação, tendo em vista que, por ser essa tipologia um ecossistema psamítico, a necessidade de radiação solar durante grande parte do dia e do ano é necessária. Em alguns setores, pode ser permitido sombreamento sobre a restinga, no entanto, este deve ocorrer a partir das 16h, quando o acaso do sol se aproxima;

- os estudos a serem realizados deverão avaliar se o sombreamento provocado pelas novas construções afetarão o meio ambiente, fato que se pretende evitar com a presente medida. Assim, os projetos a serem executados não poderão promover sombra em local em que esta não exista e/ou que seja prejudicial ao meio





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

ambiente local. Logo, havendo faixa de areia em que, atualmente, não exista sombreamento provocado pela verticalização da orla marítima, tal situação deverá ser mantida incólume;

- o licenciamento para os novos empreendimentos localizados na orla marítima do MUNICÍPIO DE GUARAPARAI deverá ser condicionado, também, à apresentação de Plano de Recuperação de Vegetação Costeira que inclua a forma de execução de replantio e manutenção de faixa de vegetação de restinga na sua área de influência direta, garantindo a proteção física à vegetação e passagens seguras para a população acessar as praias;

- considerar-se-á área de influência direta do empreendimento a parte da praia que receberá sombra por influência do mesmo, especificadas a partir do estudo de sombreamento elaborado pelo requerente; e

- o Município-Réu deverá elaborar um estudo detalhado²⁸ da sua orla, destacando os períodos/estações do ano de maior condição crítica de sombreamento, que irá servir de guia para os estudos de impacto de sombreamento a serem apresentados pelos interessados, sobretudo em relação à altura máxima de cada empreendimento em cada local passível de ser edificado, independente da altura já estabelecida no atual PDM, previsto na Lei Complementar nº 90/2016.

Com a finalidade de dar cumprimento a esta última medida (estudo detalhado da orla), o Município deverá elaborar um cronograma, a ser apresentado em Juízo **em até 30 (trinta) dias, após a intimação da presente sentença**, cuja execução deverá ser comprovada **em até 90 (noventa) dias após aquele primeiro prazo**, e deverá ser acompanhada pelo Ministério Público Federal e pelo IEMA, **informando-se nos autos a realização de cada etapa concluída.**

Destaque-se que os parâmetros previstos nesta sentença **não são taxativos**, podendo haver outros capazes de subsidiar tais estudos, a serem convecionados pelas partes ou instituídos pelo próprio Réu, **desde que não desvirtuem o objetivo principal da medida.**

Deverá o IEMA, em cooperação com o Ente Municipal, além das atribuições previstas na Lei Complementar nº 248:

- estabelecer as medidas que melhor se adequem à reparação dos danos que vêm sendo causados à população do MUNICÍPIO DE GUARAPARI²⁹ em decorrência do sombreamento da sua orla marítima, evitando-se a possibilidade de





Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

ocorrência de novos danos ambientais; e

- atuar em conjunto com o Ente Público Municipal, emitindo as licenças ambientais necessárias e dispondo sobre questões atinentes à preservação do meio ambiente e à mitigação dos danos que a este vêm sendo causados diariamente por força do dito sombreamento.

Sem condenação em custas e honorários advocatícios, em observância ao disposto no art. 18 da Lei nº 7.347/85.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Comunique-se ao IEMA, através de ofício, enviando-se-lhe cópia da presente sentença, para que fique ciente do que restou decidido.

Remessa necessária, por aplicação analógica do art. 19 da Lei nº 4.717/1965.

Após o trânsito em julgado, nada sendo requerido, dê-se baixa e arquivem-se.

Documento eletrônico assinado por **MARIA CLÁUDIA DE GARCIA PAULA ALLEMAND, Juíza Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 2ª Região nº 17, de 26 de março de 2018. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <https://eproc.jfes.jus.br>, mediante o preenchimento do código verificador **500001615223v335** e do código CRC **63f66ee5**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): MARIA CLÁUDIA DE GARCIA PAULA ALLEMAND

Data e Hora: 16/6/2023, às 16:10:29

-
1. REOMS 58711020044013200, DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, TRF1 - QUINTA TURMA, e-DJF1 DATA:27/08/2014.
 2. Instrui a petição inicial.
 3. O relatório anexado à inicial não está nítido quanto às figuras neste constantes, não se podendo visualizar, portanto, o modelo de sombreamento apresentado pelo IEMA.
 4. Já transcrito linhas acima.
 5. Instrui a contestação do Município de Guarapari.
 11. Em destaque os que guardam relação com o objeto dos autos.
 6. As figuras citadas no parecer não estão nítidas, não sendo possível visualizar o sombreamento indicado em cada região.
 7. Sem grifos no original.
 8. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2002.
 9. PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2002.
 10. É o que se extrai da Nota Técnica COGEST nº 007-2019, a exemplo do seguinte trecho: "No referido Protocolo do Ministério Público é solicitado relatório técnico nos moldes da Nota Técnica COGEST Nº 30-15. Entretanto, esta nota técnica analisa impactos de sombreamento, baseado em projeto de lei específico do



Autenticar documento em <https://guarapari.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 520031003400310037003A005000, Documento assinado digitalmente conforme
MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

500001615223.V335



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Espírito Santo
5ª Vara Federal Cível de Vitória

Executivo de Vila Velha, com parâmetros de altura de pavimentos para serem aplicados na orla deste município. Fato que difere substancialmente da análise dos impactos de sombreamento de um Plano Diretor Municipal que trata do zoneamento do município, além de uma gama variada de normas de ordenamento. Portanto, esta Nota Técnica é diferente da citada pelo Ministério Público por tratarem de objetos de análise distintos e que possuem complexidades diferentes."

11. Embora esse horário tenha sofrido alteração, por força do acordo firmado entre o Município de Vila Velha e o MPF, homologado pelo TRF da 2ª Região.
12. MILARÉ, Edis. Direito do Meio Ambiente. 10a ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 634
13. Obra citada, p. 638.
14. (STF - Tribunal Pleno - ADI 3.540/DF-MC - Rel. Min. Celso de Mello - DJ 3/2/2006; STJ - 2a T. - REsp 1.071.741/SP - j. 24/3/2009 - Rel. Min. Herman Benjamin)
15. (STJ - 2a T. - REsp 1.071.741/SP - j. 24/3/2009 - Rel. Min. Herman Benjamin)
16. Ou seja, que ainda não haviam ingressado com o processo administrativo para concessão das autorizações e licenças previstas.
17. Por meio da Secretaria Municipal de Análise e Aprovação de Projetos de Guarapari, da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Agricultura, do IEMA, ou outro que as partes entenderem ser o mais adequado, legítimo e capaz de solucionar, vez por todas, as questões postas nestes autos.
18. Já realizadas e as futuras.
19. Apenas estudos e pareceres individuais trazidos por cada parte litigante.
20. Destaque-se, nesse ponto, que, por ser, o IEMA, o órgão com capacidade para aferir as questões relacionadas à preservação do meio ambiente, além da inércia das partes em relação aos comandos deste Juízo, no que toca à apresentação de estudos técnicos específicos relacionados ao mapeamento da zona costeira do MUNICÍPIO DE GUARAPARI, os critérios indicados pelo órgão ambiental na Nota Técnica citada serão adotados como parâmetros no presente feito, diante das justificativas técnicas apresentadas naquele documento.
21. A data utilizada na elaboração da Nota Técnica foi o dia 16 de junho.
22. Observando a localização dos lotes ou terrenos passíveis de edificação, a extensão da faixa de areia de cada perímetro, a extensão das avenidas, a distância entre os terrenos e a praia, a incidência de luz solar em cada estação do ano, de acordo com a geografia de cada bairro, entre outros critérios.
23. (STF - Tribunal Pleno - ADI 3.540/DF-MC - Rel. Min. Celso de Mello - DJ 3/2/2006; STJ - 2a T. - REsp 1.071.741/SP - j. 24/3/2009 - Rel. Min. Herman Benjamin)
24. (STJ - 2a T. - REsp 1.071.741/SP - j. 24/3/2009 - Rel. Min. Herman Benjamin)
25. Disponível em: <https://iema.es.gov.br/historia>
26. Ou seja, aqueles que ainda não têm protocolos de requerimentos de licença para construir, ação essa que fora suspensa a partir da intimação do Município de Guarapari acerca da decisão do evento 33.
27. A data utilizada na elaboração da Nota Técnica foi o dia 16 de junho.
28. Observando a localização dos lotes ou terrenos passíveis de edificação, a extensão da faixa de areia de cada perímetro, a extensão das avenidas, a distância entre os terrenos e a praia, a incidência de luz solar em cada estação do ano, de acordo com a geografia de cada bairro, entre outros critérios.
29. Por exemplo: planos de revitalização das praias, orlas, regeneração da restinga, reestruturação de acesso às praias, elaboração de um PRAD, etc.

5005916-66.2020.4.02.5001

500001615223.V335



PUBLICADO NO DOM/ES

01 AGO. 2023

Em: _____



MUNICÍPIO DE GUARAPARI
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
GABINETE DO PREFEITO

DECRETO Nº. 501/2023

**DISPÕE SOBRE A APRESENTAÇÃO DE ESTUDO DE
SOMBREAMENTO DE NOVOS EMPREENDIMENTOS
SITUADOS NA ORLA MARÍTIMA DO MUNICÍPIO.**

O PREFEITO MUNICIPAL DE GUARAPARI, Estado do Espírito Santo, no uso de suas atribuições legais, contidas no art. 88, incisos III e IX, da Lei Orgânica do Município, c/c art. 19 da Lei nº 1.278/1991;

Considerando a Lei Complementar nº 090/2016 que instituiu o Plano Diretor Municipal e delimita as zonas de Proteção Ambiental que coincide com as áreas de praias, margens de lagoas, pontões rochosos, dunas e restingas presentes na costa marítima, dentre outros espaços franqueados ao uso de lazer e recreação aberto ao público, cuja utilização mereça cuidados e restrições de modo a assegurar a sua sustentabilidade, a proteção da ambiência e do patrimônio paisagístico e afetivo local, que constituem patrimônios naturais do Município;

Considerando a orla terrestre como cinquenta metros em áreas urbanizadas ou duzentos metros em áreas não urbanizadas, demarcados na direção do continente a partir da linha preamar ou do limite final de ecossistemas, tais como rochosos, restingas, manguezais, marismas, lagoas, estuários, canais ou braços de mar, quando existentes, onde estão situados os terrenos de marinhas e seus acrescidos.

Considerando a necessidade de adoção de medidas afetas ao impacto do sombreamento das edificações que ainda não tem protocolos de requerimentos de licença para construir.

DECRETA:

Art. 1º - O estudo de sombreamento deverá ser apresentado com tais documentos e projetos:

- a) Gráfico de projeção de sombra, indicando o programa utilizado;
- b) Relatório fotográfico da edificação na faixa de praia com planta baixa do projeto;
- c) Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT).

Parágrafo único: O presente estudo é auto declaratório e de total responsabilidade do requerente.





**MUNICÍPIO DE GUARAPARI
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
GABINETE DO PREFEITO**

Art. 2º - Para efeito do estudo considera-se calçadão a faixa terrestre contida na zona costeira onde a construção de edificações possa gerar, pelo sombreamento, algum impacto ambiental.

Parágrafo único: Será admitida projeção de sombra apenas no calçadão somente após as 16h, no período de inverno, ou quando a sombra provocada estiver completamente contida dentro de sombra já projetada por edificações vizinhas ou elementos naturais.

Art. 3º - Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

Guarapari 25 de julho de 2023

Edson Figueiredo Magalhães
Prefeito Municipal

