

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
NÚCLEO CABO FRIO
- Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio -
Meio Ambiente – Consumidor

Cabo Frio 11.12.2018.

RECOMENDAÇÃO nº 32/2018 – 1ª PJTC – Cabo Frio

Inquérito Civil nº 176/2004

Assunto: APURA ORDENAÇÃO DO COMÉRCIO AMBULANTE
NAS PRAIAS DA CIDADE DE ARMAÇÃO DOS BÚZIOS.

**Ilustríssimo Senhor Prefeito da Cidade de Armação dos Búzios, Sr.
André Granado Nogueira da Gama**

Tramita perante a 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Cabo Frio o Inquérito Civil 176/2004, que tem por escopo apurar a ordenação do comércio ambulante nos logradouros e vias públicas da cidade de Armação dos Búzios.

Em reunião realizada no gabinete desta Promotoria de Justiça no dia 08.05.2018, foi informado pelo Sr. Damião José dos Santos, então Secretário de Segurança Pública de Armação dos Búzios, que estava em andamento na Prefeitura a realização de um estudo de carga que subsidiaria

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
NÚCLEO CABO FRIO
- Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio -
Meio Ambiente – Consumidor

a edição de um Decreto objetivando a regulamentação do uso do espaço das praias pelos ambulantes e quiosqueiros.

NO dia 11.12.2018, ao comparecer a reunião ordinária do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Armação dos Búzios, o subscritor da presente foi comunicado por grande parte dos Conselheiros quanto à insatisfação pela publicação do Decreto 1076/2018, que regulamentou o comercio ambulante em vias públicas e logradouros públicos na cidade de Armação dos Búzios.

Segundo os Conselheiros, não foi promovida nenhuma audiência pública para que a população pudesse debater o conteúdo das normas veiculadas pelo Decreto, nem foi colhida a prévia manifestação do Conselho de Meio Ambiente sobre o estudo de capacidade de carga que subsidiou alguns dispositivos legais do decreto em testilha.

Ante o exposto, por entender que tais fatos relatados pelos Conselheiros representam graves violações aos princípios de gestão democrática da cidade e participação comunitária, bem como violação às atribuições do Conselho Municipal de Meio Ambiente, o MPRJ, por meio da 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Cabo Frio, resolve expedir a presente Recomendação ao Ilustre Prefeito da Cidade de Armação dos

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
NÚCLEO CABO FRIO
- Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio -
Meio Ambiente - Consumidor

Búzios, pelos motivos de fato e de direito abaixo aduzidos, com fulcro no artigo Art 34, IX da Lei Complementar estadual 106/2003.¹

§

**DA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE E
DA PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA**

Segundo o art. 182 da CRFB/88, a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, devendo ser executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei.

As diretrizes gerais de formulação das políticas urbanas foram estabelecidas pelo art. 2º do Estatuto da Cidade, lei 10.257/2001, dentre as quais destacamos o dever de gestão participativa e democrática da cidade, na forma do inciso II, *in verbis*:

¹Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Art. 34 - Além das funções previstas nas Constituições da Federal e Estadual e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público:

IX - **expedir recomendações**, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover;

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
NÚCLEO CABO FRIO
- Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio -
Meio Ambiente – Consumidor

“Art. 2o A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I - (...)

*II - **gestão democrática** por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;*

Diretriz semelhante foi estabelecida pela Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que dispôs em seu art. 234, III que os Municípios, ao estabelecerem diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, assegurarão participação ativa das entidades representativas no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes.

Ademais, a diretriz de gestão democrática da cidade também é repetida pelo Plano Diretor da Cidade de Armação dos Búzios,

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
NÚCLEO CABO FRIO
- Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio -
Meio Ambiente – Consumidor

especificamente em seu artigo 3º, X, que erigiu a gestão democrática da cidade ao *status* de princípio da política municipal de desenvolvimento urbano, senão vejamos:

“Art.3º. A política municipal de desenvolvimento urbano observará os seguintes princípios:

X - gestão democrática da Cidade, através da garantia de acesso à informação e da participação da população em todas as decisões de interesse público, em conformidade com o disposto no Estatuto da Cidade.

Mais adiante, em seu art. 4, XXIX, o Plano Diretor de Armação dos Búzios estabeleceu como um dos objetivos da política municipal urbana a promoção da prática de planejamento participativo como parte integrante do processo de gestão urbana e implementação do Plano Diretor. Além disso, também estabeleceu como estratégia relativa à gestão urbana municipal a adoção do processo de planejamento participativo visando democratizar a gestão urbana e orçamentária.

Não bastassem tais normas de estatura constitucional e infraconstitucional, é importante frisar que as normas relacionadas a proteção do meio ambiente se aplicam não só ao ambiente natural, como também aos ambientes, cultural, artificial e do trabalho. Ou seja, como

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
NÚCLEO CABO FRIO
- Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio -
Meio Ambiente – Consumidor

elemento integrante do meio ambiente, o ambiente artificial ou construído, consubstanciado nas cidades, também se submete aos princípios ambientais reconhecidos.

E nessa linha de argumentação, aplica-se ao caso vertente o princípio de direito ambiental da participação comunitária, largamente reconhecido pela doutrina nacional, que repete o enunciado 10 da Declaração do Rio de Janeiro, cuja redação passamos a transcrever:

“O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, no nível que corresponda. No plano nacional, toda a pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que encerram perigo em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar nos processos de adoção de decisões.”

Como se percebe, a gestão participativa da cidade revela uma superação de práticas ultrapassadas em se decidir os rumos do desenvolvimento urbano a portas fechadas, sem participação da comunidade. Como bem apontou o Professor José dos Santos Carvalho Filho

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
NÚCLEO CABO FRIO
- Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio -
Meio Ambiente – Consumidor

“Se um plano urbanístico resulta apenas de pareceres técnicos elaborados em gabinetes de autoridades administrativas, as ações que dele provierem não representarão, com certeza, os anseios das comunidades. Como o alvo da política urbana é o bem estar da população, deve esta participar, em co-gestão, para as ações e estratégias adequadas” (Carvalho Filho, pg. 37).

A gestão participativa das cidades é decorrência do princípio republicano, segundo o qual os bens públicos são de titularidade do povo, e tão somente geridos pelo Poder Executivo. Logo, recomenda o princípio em testilha que a gestão dos bens e interesses públicos seja sempre que possível submetida a prévia discussão com a comunidade afetada, de forma que se possa extrair com maior fidelidade os anseios do povo em relação ao tema regulamentado.

O Decreto editado pela Prefeitura de Armação dos Búzios revela-se de extrema relevância para a cidade, posto que são justamente suas belíssimas praias que atraem anualmente milhares de turistas, provindo desse setor a principal fonte de renda e lazer de seus moradores. Definir os rumos da gestão das praias sem antes submeter tal decisão ao debate popular representa grave violação às normas de estatura

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
NÚCLEO CABO FRIO
- Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio –
Meio Ambiente – Consumidor

constitucional e infraconstitucional citadas nesta recomendação, relacionadas à participação popular na implementação de políticas urbanas.

Importante, portanto, que se promova o debate público do Decreto que visa regulamentar o uso das praias por comerciantes ambulantes. E ao ver do MPRJ, o instrumento legal adequado para tanto é a promoção de um processo de debates e consultas públicas, incluindo audiência pública dos interessados, conforme autorizado pelos arts. 43, II² do Estatuto das Cidades e art. 112, III e IV³ do Plano Diretor de Búzios.

O art. 112 do Plano Diretor Buziano garante a participação popular nos processos de implementação, acompanhamento e avaliação do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável e das leis que o regulamentam. E nesse ponto não pode haver dúvida de que o decreto ora questionado representa inegável medida de implementação do Plano Diretor Sustentável.

² Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – **debates, audiências e consultas públicas;**

³ Art.112. É garantida a ampla participação da população e das entidades organizadas da sociedade civil na implementação, acompanhamento e avaliação do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável e das leis que o regulamentam, por meio de:

I - Conselho Municipal de Planejamento;

II - Conselho Municipal de Meio Ambiente;

III - debates e consultas públicas;

IV - audiências públicas;

V - iniciativa popular de projetos de lei, de planos, programas e projetos de desenvolvimento municipal;

VI - plebiscito e referendo popular.

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
NÚCLEO CABO FRIO
- Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio -
Meio Ambiente – Consumidor

Isso porque o Decreto em testilha fixa normas de uso e ocupação das praias localizadas no território buziano, e o Plano Diretor estabelece em seu artigo 17, V que constitui estratégia de desenvolvimento econômico da cidade *“estímulo à exploração de novas modalidades turísticas, principalmente as vinculadas ao mar, como esporte e lazer náuticos, a pesca esportiva, o turismo de sol e praia, além do turismo de natureza, do ecoturismo, do vôo livre, do turismo religioso, do agroturismo e do turismo cultural.”* Ou seja, a gestão das praias é um componente do desenvolvimento econômico estratégico da cidade, e sua regulamentação, como meio de implementação das disposições do Plano Diretor, deve ser previamente debatida com a população.

Além disso, o art 79 do Plano Diretor estabelece que as praias integram o patrimônio natural do Município, e que a preservação desse patrimônio é tema transversal e paradigma que deve orientar todas as Políticas Públicas Municipais e os investimentos públicos e privados que possam vir a causar-lhe impacto.

Logo, o decreto em comento regulamenta tema que inegavelmente deve observância a diretrizes do Plano Diretor de

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
NÚCLEO CABO FRIO
- Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio -
Meio Ambiente – Consumidor

Desenvolvimento Sustentável, sendo obrigatória, portanto, a garantia da participação popular na definição do conteúdo deste.

§

**DA AUSÊNCIA DE PRÉVIA MANIFESTAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE
MEIO AMBIENTE E SUA ILEGALIDADE**

A criação do Conselho Municipal de Meio Ambiente da Cidade de Armação dos Búzios foi uma determinação do Plano Diretor da cidade, por meio do art. 110, cuja redação é a seguir transcrita:

“Art.110. Lei específica disporá sobre o Conselho Municipal de Meio Ambiente como órgão consultivo e de assessoramento ao Prefeito, formado por representantes do Governo, de órgãos públicos e entidades e privadas e de representantes do Conselho Municipal de Planejamento, integrados para a conservação, defesa, melhoria, recuperação, controle do meio ambiente e para o uso adequado dos recursos ambientais do Município, de acordo com o estabelecido neste Plano Diretor.

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
NÚCLEO CABO FRIO
- Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio -
Meio Ambiente – Consumidor

De acordo com o parágrafo único do artigo 110, inserem-se nas atribuições do Conselho de Meio Ambiente, dentre outras, a função de auxiliar no planejamento das políticas públicas do Município e **manifestar-se sobre estudos e pareceres técnicos a respeito das questões de interesse ambiental para o Município.**

Como se percebe, o Plano Diretor atribuiu ao Conselho Municipal de Meio Ambiente papel relevante no processo de formulação de políticas públicas de interesse ambiental para o município. Mais especificamente, destacamos o papel que lhe foi outorgado pelo Plano Diretor de manifestar-se sobre estudos e pareceres técnicos a respeito das questões de interesse ambiental.

No caso vertente, o Decreto editado Pelo Poder Executivo dispõe, dentre outras coisas, sobre a capacidade de suporte das praias de Armação dos Búzios e estabelece quantitativos máximos de ocupação da faixa de areia da praia pelo comércio ambulante.

Ao ver do Ministério Público, trata-se inegavelmente de disposição de interesse ambiental, na medida em que a fixação de capacidade de suporte da praia e estabelecimento de quantitativos máximos de vendedores ambulantes também tem por objetivo evitar a degradação

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
NÚCLEO CABO FRIO
- Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio -
Meio Ambiente – Consumidor

ambiental e garantir o uso sustentável das praias, de forma que se mantenha a qualidade ambiental do meio não só para as presentes como também futuras gerações, como determina o art. 225, *caput*, da CRFB/88. (**Princípio da solidariedade intergeracional**)

E não se olvide, como dito linhas acima, que o art 79 do Plano Diretor estabelece que as praias integram o patrimônio natural do Município, e que a preservação desse patrimônio é tema transversal e paradigma que deve orientar todas as Políticas Públicas Municipais e os investimentos públicos e privados que possam vir a causar-lhe impacto.

Logo, o estudo de capacidade de carga que fundamentou a disciplina do uso das praias pelo comércio ambulante deveria ter sido encaminhado ao Conselho Municipal de Meio Ambiente, para que sobre ele se manifestasse, na forma do art. 110 do Plano Diretor Buziano; não submeter o sobredito estudo ao Conselho Municipal de Meio Ambiente representa vício insanável do processo administrativo que culminou na edição do Decreto ora questionado, sendo necessário a prévia submissão do estudo ao CMMA.

§

CONCLUSÃO

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
NÚCLEO CABO FRIO
- Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio –
Meio Ambiente – Consumidor

Por tal motivo, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, por meio da 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Comarca de Cabo Frio, vem **RECOMENDAR A VOSSA SENHORIA, o Ilustre Prefeito da Cidade de Armação dos Búzios, que:**

a) Revogue o Decreto 1076/2018, ou suspenda sua vigência imediatamente, se abstendo de conceder autorizações/permissões a pessoas físicas ou jurídicas para exercício do comércio ambulante na cidade de Armação dos Búzios, tendo por fundamento o Decreto em comento;

b) submeta ao Conselho Municipal de Meio Ambiente o estudo técnico de capacidade de carga que fundamentou a fixação de quantitativos máximos para ocupação das faixas de areia das praias de Armação dos Búzios, para prévia manifestação não vinculativa daquele órgão colegiado;

c) garanta a participação popular no desenvolvimento do ato normativo que pretende regulamentar o uso de vias

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
NÚCLEO CABO FRIO
- Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio -
Meio Ambiente – Consumidor

públicas e logradouros públicos pelo comércio ambulante na cidade de Armação dos Búzios e, dentro do seu juízo de conveniência e oportunidade, utilize os instrumentos de gestão participativa elencados no art. 112 do Plano Diretor de Búzios, para debater com a população o conteúdo do decreto e estudos que justificaram sua edição;

c) Justifique, ao final do processo de participação popular, a adoção ou não das sugestões colhidas junto ao público.

Fixo o prazo de 05 dias, a contar do dia seguinte ao recebimento desta Recomendação, para que Vossa Senhoria informe **se e como** dará cumprimento a esta Recomendação, **ressaltando seu caráter não vinculativo**.

Caso os destinatários entendam pelo não atendimento aos termos desta Recomendação, solicito que a resposta seja justificada, de forma que o MPRJ possa avaliar quanto à possibilidade de revogação/alteração dos termos dessa Recomendação.

No intuito de evitar a judicialização e fornecer aos destinatários todas as informações uteis à formação de seu convencimento

1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA
NÚCLEO CABO FRIO
- Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio -
Meio Ambiente – Consumidor

quanto ao atendimento desta Recomendação, informo que, caso esta recomendação não seja acatada no prazo concedido, o Ministério Público adotará medidas judiciais tendentes a obstar a aplicação do decreto ora questionado, até que as medidas aqui recomendadas sejam observadas pelo Poder Executivo Municipal.

Aproveitamos o ensejo para externar votos da mais elevada estima e consideração.

Cabo Frio, 12 de dezembro de 2018.

VINICIUS LAMEIRA BERNARDO
Promotor de Justiça
Mat. nº 3475