



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - ALAGOAS/UNIÃO DOS PALMARES
GABINETE DO 4º OFÍCIO

Inquérito Civil n.º 1.11.000.001269/2020-26

RECOMENDAÇÃO N. 3/2026

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, pelo Procurador da República signatário, no uso das atribuições conferidas pelo art. 129, incisos II e III, da Constituição Federal, bem como pelo art. 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75/1993;

CONSIDERANDO que incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, da CF/88), bem como a defesa do meio ambiente, da ordem urbanística e do patrimônio público e social;

CONSIDERANDO que as praias marítimas são bens da União e bens públicos de uso comum do povo, nos exatos termos do art. 20, inciso IV, da CF/88;

CONSIDERANDO a clareza do art. 10, *caput* e § 1º, da Lei nº 7.661/88 (Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro), que assegura o livre e franco acesso às praias e ao mar, em qualquer direção e sentido, proibindo terminantemente a urbanização ou utilização do solo na Zona Costeira que impeça ou dificulte esse

acesso;

CONSIDERANDO que o Art. 21, §1º do Decreto Federal nº 5.300/2004, atribui ao Poder Público Municipal, em conjunto com o órgão ambiental, a responsabilidade de assegurar e definir as áreas de servidão de passagem para as praias e o mar".

CONSIDERANDO a jurisprudência pacífica do Superior Tribunal de Justiça (STJ), notadamente o fixado no **REsp 1.457.851/RN** (Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 19/12/2016), que afasta qualquer apropriação indevida da orla, estabelecendo que *"A nenhuma pessoa se faculta, ao arrepio da lei e da Administração, ocupar ou aproveitar praia de modo a se assenhorear, com finalidade comercial ou não, de espaço, benefícios ou poderes inerentes ao uso comum do povo"*. No mesmo aresto, o STJ assentou que *"livre acesso significa inexistência de obstáculos, construções ou estruturas artificiais de qualquer tipo, de tal sorte que a circulação na praia - em todas as direções, assim como nas imprescindíveis vias, estradas, ruas e caminhos de ingresso e saída - esteja completamente desimpedida"*, e que a construção ou atividade irregular em bem de uso comum do povo revela **dano in re ipsa**, dispensando prova de prejuízo *in concreto* e impondo imediata restituição ao estado anterior;

CONSIDERANDO a jurisprudência igualmente pacífica do **Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5)**, no sentido de que *"os obstáculos, como grades, cercas e cancelas, que limitam ou dificultam o acesso do povo à área de praia em questão e ao mar, são uma afronta aos termos do § 1º do art. 10 da Lei nº 7.661/88, bem como ao § 1º do art. 4º da Lei nº 9.636/98, que asseguram o livre e franco acesso às praias"* (TRF-5 - AC: 370065/CE 2000.81.00.005795-9, Relator: Desembargador Federal Francisco Barros Dias), sujeitando os particulares que impõem tais impedimentos de livre circulação à fixação de astreintes, como também já deliberado na Apelação Cível nº 0009465-50.2013.4.05.8100 (Rel. Des. Federal Luiz Bispo da Silva Neto, 3ª Turma, Julgamento: 01/08/2023);

CONSIDERANDO que o presente Inquérito Civil originou-se de Representação (Doc. 1, p. 1-2) e de matéria jornalística da Folha de S. Paulo intitulada *"Construção desenfreada de hotéis isola praia em São Miguel dos Milagres"* (Doc. 8.1, p. 1-4), que denunciavam um quadro drástico de "afunilamento" e bloqueio das passagens de pedestres em toda a região da APA Costa dos Corais;

CONSIDERANDO que, inicialmente, a investigação englobava restrições de acesso nos municípios de Passo de Camaragibe, Porto de Pedras e São Miguel dos Milagres, mas, visando **otimizar a investigação e conferir maior efetividade à atuação ministerial face às singularidades locais** (como diferenças de plano diretor e estágios de ocupação do solo), o Ministério Público Federal proferiu o Despacho nº 197/2021 (Doc. 37, p. 3-4), determinando o **desmembramento do feito**. Assim, instauraram-se inquéritos próprios e exclusivos para Passo de Camaragibe e Porto de Pedras, **reduzindo-se e concentrando-se o objeto deste Inquérito Civil nº 1.11.000.001269/2020-26 especificamente para o Município de São Miguel dos Milagres**;

CONSIDERANDO que a evolução do escopo investigativo e o estágio avançado de maturação da prova quanto à Praia do Toque permitem o pronto direcionamento desta Recomendação, sem prejuízo da continuidade das apurações no restante do Município de São Miguel dos Milagres;

CONSIDERANDO a promulgação do novel Plano Diretor Participativo do Município de São Miguel dos Milagres (Lei Municipal nº 622, de 15 de janeiro de 2024), o qual estabelece diretrizes rigorosas e inafastáveis para o ordenamento do solo costeiro;

CONSIDERANDO que o referido Plano Diretor (Lei nº 622/2024), em seu art. 50, inciso IX, exige expressamente como diretriz de macrozoneamento a **"Acessibilidade às praias do município a cada 500m, por meio da implantação de projetos estruturantes"**, parâmetro este que se encontra flagrantemente violado na região da Praia do Toque;

CONSIDERANDO a manifesta mora institucional na resolução do problema, evidenciada pela longa tramitação deste inquérito e pelas sucessivas e infrutíferas audiências extrajudiciais realizadas na tentativa de autocomposição (conforme Ata nº 20/2024 de 02/04/2024 no Doc. 90; Ata nº 31/2024 de 11/06/2024 no Doc. 95; Ata nº 38/2025 de 01/12/2025 no Doc. 134; e Ata n. 06/2026 de 25/03/2026), sem que o Poder Público Municipal tenha imposto, até a presente data, uma medida eficaz e terminativa que garanta, na prática, um acesso seguro, amplo e digno à população à Praia do Toque;

CONSIDERANDO que, conforme a **Ata de Reunião N. 6/2026**, a audiência designada com o fito de receber a apresentação do projeto definitivo de adequação do acesso à Praia do Toque restou frustrada, uma vez que as empresas envolvidas (QAAB Empreendimentos e Taipa Incorporações) e o Município de São Miguel dos Milagres descumpriram o prazo outrora pactuado, utilizando-se de escusas como falhas na notificação procedimental e ausência de comunicação com o Secretário de Infraestrutura;

CONSIDERANDO a falta de progresso concreto na solução do conflito, inobstante os esforços ministeriais em buscar a não mais poder uma solução autocompositiva para a controvérsia;

CONSIDERANDO que o próprio **Procurador do Município de São Miguel dos Milagres**, expressamente reconheceu, por ocasião da audiência ocorrida em 25/03/2026, que assiste absoluta razão ao MPF em sua irrisignação, asseverando que, diante do atual cenário de estagnação, se fosse expedida uma Recomendação para proibir e suspender obras e construções no município até a finalização do processo de acesso, a Prefeitura "não tem outra alternativa senão corroborar (...) e concordar"

CONSIDERANDO que as vistorias *in loco* materializadas nos Relatórios de Diligência Local do MPF de 21/11/2023 (Doc. 74) e 17/09/2024 (Doc. 110) constataram a absoluta precariedade dos três acessos indicados pela Prefeitura

(Acessos A, B e C), revelando vias de acesso obstruídas por montes de terra que impedem o fluxo (Doc. 110, p. 2), passagens claustrofóbicas estranguladas por altos muros laterais de pousadas (Doc. 110, p. 4), e caminhos bloqueados por porteiros ostentando placas inibitórias de "Propriedade Particular" (Doc. 110, p. 7);

CONSIDERANDO que o próprio **Instituto do Meio Ambiente (IMA/AL)**, por meio de seu Relatório Técnico de Vistoria (Doc. 116.1, p. 2), atestou de maneira contundente que o traçado do chamado "Acesso A" intercepta uma **Área de Preservação Permanente (APP)**, inserida em área licenciada pelo próprio órgão para loteamento, reforçando a inviabilidade atual da rota;

CONSIDERANDO que o Município de São Miguel dos Milagres atestou, por meio de manifestação de sua Secretaria de Infraestrutura (Doc. 117, p. 1), que o **Plano Diretor local orienta a acessibilidade às praias com passagens a cada 500 metros** – distanciamento que vem sendo diuturnamente desrespeitado pela aprovação isolada de loteamentos e hotéis no Setor de Orla de Uso Sustentável;

CONSIDERANDO que a contínua emissão de novos alvarás construtivos pelo Município e de licenças ambientais pelo IMA/AL para empreendimentos localizados na orla da Praia do Toque, sem a prévia, macro-sistêmica e cabal resolução do sistema de acessibilidade pública à Praia do Toque, consubstancia o agravamento contínuo da lesão à ordem urbanística e ambiental;

RESOLVE RECOMENDAR:

AO MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL DOS MILAGRES/AL:

1. **SUSPENDA IMEDIATAMENTE a emissão e os efeitos de todos e quaisquer alvarás de construção, ampliação e reforma** já emitidos para empreendimentos, loteamentos, hotéis, pousadas ou condomínios a serem erguidos no Setor de Orla de Uso Sustentável (SOUS) e em áreas limítrofes à **Praia do Toque**;
2. A referida suspensão deverá vigorar de forma ininterrupta **enquanto não for**

apresentado, aprovado e efetivamente implementado um Projeto de Adequação de Acesso definitivo e global para a Praia do Toque, que garanta vias adequadas e completamente desimpedidas para o tráfego de pedestres e veículos de utilidade pública (como ambulâncias do SAMU e viaturas de segurança), respeitando o limite diretivo de passagens a cada 500 metros, conforme imposto pelo próprio Plano Diretor Municipal;

3. **ABSTENHAM-SE** de aprovar novos parcelamentos do solo, desmembramentos ou condomínios fechados no Município de São Miguel dos Milagres sem que conste, de maneira expressa e inegociável nos projetos, a demarcação geométrica, a averbação de doação ao patrimônio público e a efetiva implantação física das vias ou servidões públicas de acesso à praia, quando aplicável.

AO INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE ALAGOAS (IMA/AL) (na pessoa de seu Diretor-Presidente):

1. **SUSPENDA IMEDIATAMENTE a expedição de licenças ambientais (Autorização Ambiental, Licença Prévia, de Instalação e de Operação)** para novos requerentes e empreendimentos situados no Setor de Orla de Uso Sustentável - SOUS), confrontantes com a faixa de praia, no município de São Miguel dos Milagres, que não comprovem perante essa Autarquia a efetiva destinação, averbação e implantação fática de acesso público adequado e livre de obstáculos à praia, em obediência à Lei Municipal nº 622, de 15 de janeiro de 2024 e ao art. 10, §1º da Lei nº 7.661/88;

AO CARTÓRIO DO ÚNICO OFÍCIO DE PORTO DE PEDRAS/AL
(Serviço de Registro de Imóveis com circunscrição sobre São Miguel dos Milagres):

1. **ABSTENHA-SE DE PROCEDER AO REGISTRO** de Memoriais de Incorporação Imobiliária, Instituição de Condomínios, Desmembramentos ou Remembramentos de glebas situadas no Setor de Orla de Uso Sustentável - SOUS), confrontantes com a faixa de praia, que não contemplem, de forma

expressa e inequívoca em sua planta e memorial descritivo, a demarcação e destinação de área para servidão de passagem pública ao mar em obediência à Lei Municipal nº 622, de 15 de janeiro de 2024 e ao art. 10, §1º da Lei nº 7.661/88;

2. **ABSTENHA-SE DE AVERBAR** quaisquer alterações estruturais ou ampliações de áreas construídas em imóveis localizados no Setor de Orla de Uso Sustentável - SOUS), confrontantes com a faixa de praia, no município de São Miguel dos Milagres sem a prévia apresentação de Certidão de Conformidade Urbanística e Ambiental atualizada, emitida pelo Município e pelo IMA/AL, que ateste de forma expressa a obediência à Lei Municipal nº 622, de 15 de janeiro de 2024 e ao art. 10, §1º da Lei nº 7.661/88, no que toca ao acesso à praia;
3. **PROMOVA** a averbação de ofício, nas matrículas dos imóveis situados no Setor de Orla de Uso Sustentável - SOUS), confrontantes com a faixa de praia, no município de São Miguel dos Milagres, da existência deste Inquérito Civil (IC nº 1.11.000.001269/2020-26), visando conferir irrestrita publicidade e transparência a terceiros de boa-fé (eventuais adquirentes) sobre a atual litigiosidade quanto aos acessos à praia e a estrita necessidade de respeito às limitações construtivas e de uso em obediência à Lei Municipal nº 622, de 15 de janeiro de 2024 e ao art. 10, §1º da Lei nº 7.661/88.

Fixa-se o prazo de **10 (dez) dias** para que o **Município de São Miguel dos Milagres/AL, o IMA/AL e o Cartório do Único Ofício de Porto de Pedras/AL** informem a este Órgão Ministerial sobre o acatamento da presente Recomendação, encaminhando os documentos comprobatórios das medidas adotadas.

Adverte-se que o descumprimento injustificado desta Recomendação ensejará a imediata adoção das providências judiciais, notadamente a propositura de **Ação Civil Pública** para a imposição de obrigações de fazer e não fazer, a demolição compulsória de todas as estruturas irregulares, a fixação de multas diárias (*astreintes*), bem como a eventual promoção de medidas para a responsabilização administrativa

dos agentes públicos respectivos.

assinado eletronicamente

LUCAS HORTA DE ALMEIDA

Procurador da República

