

OFÍCIO nº 5487/2025-GABPR6-RPF (PR-PB-00059490/2025)

João Pessoa, *data da assinatura eletrônica.*

Ao Excelentíssimo Senhor
CÍCERO LUCENA FILHO
Prefeito do Município de João Pessoa

Assunto: Ordenação da Orla Marítima de João Pessoa. Recomendação para apresentação de projeto de Lei à Câmara Municipal de João Pessoa, para regulamentação do tema.

Excelentíssimo Senhor Prefeito,

Cumprimentando-o cordialmente, reporto-me ao Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre a Prefeitura de João Pessoa, o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Estado da Paraíba, celebrado no ano de 2023, com o propósito de ordenar a atividade comercial exercida na orla marítima de João Pessoa, por ambulantes/profissionais informais e por quiosques/trailers/barracas.

A celebração do citado ajuste almejou solucionar, quando menos atenuar, a desordem na exploração de atividades comerciais em toda extensão da orla marítima de João Pessoa, tendo em vista o vácuo legislativo e regulamentar existente no âmbito municipal referente à temática, que revela nítido interesse local.

O **artigo 30, inciso I, da Constituição Federal (CF)** estabelece que é competência dos entes municipais legislar sobre assuntos de interesse local. Na mesma linha, o **artigo 5º, incisos I, da Lei Orgânica do Município de João Pessoa (LOMJP)** define como competência privativa do município legislar sobre assuntos de interesse local.

A **LOMJP**, ainda no **artigo 5º**, estabelece outras competências privativas do município, pertinentes à matéria ora em discussão, nos termos dos incisos a seguir listados:

XII - planejar o uso e ocupação do solo em seu território;

XVI - conceder e renovar licença para localização de estabelecimentos industriais, comerciais, prestadoras de serviços e quaisquer outros;

XVII - cassar a licença que houver concedido ao estabelecimento que se tornar prejudicial à saúde, à higiene, ao sossego, à segurança ou aos bons costumes, fazendo cessar a atividade ou determinando o fechamento do estabelecimento;

XXI - regulamentar a utilização dos logradouros públicos;

XXIX - ordenar as atividades urbanas, fixando condições e horários para funcionamento de estabelecimentos industriais, comerciais e de serviços.

Os **artigos 30, inciso VIII, e 182, da CF**, em convergência, estabelecem que compete aos municípios promover o adequado ordenamento territorial, mediante o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, em prol do desenvolvimento urbano e do bem-estar da população, sendo o Plano Diretor o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

O município de Joao Pessoa possui **Plano Diretor (Lei Complementar Municipal n.º 03/1992)**, o qual não traz dispositivos específicos relacionados ao tema. A **Lei Complementar Municipal n.º 166/2024**, que dispõe sobre o **zoneamento e o uso e**

ocupação do solo do município de João Pessoa, também não o faz.

Além disso, igualmente não consta do arcabouço de normas do município de João Pessoa decretos municipais que regulamentem especificamente a matéria.

O atual panorama fático, repita-se, **de notório vácuo legislativo e regulamentar no âmbito municipal**, culminou na necessidade de celebração do referido Termo de Ajustamento de Conduta, a fim de solucionar, quando menos arrefecer, os problemas há muito tempo vivenciados na orla marítima de João Pessoa, a respeito da presente temática.

Ocorre que **não cabe ao Ministério Público substituir o ente municipal na execução de atribuições que lhes são inerentes (privativas)**, sob pena de subversão das competências e atribuições definidas na CF e na LOMJP.

No caso, a melhor solução, à luz do ordenamento jurídico, é franquear a discussão do tema, em toda sua extensão, com a devida cautela, no âmbito adequado (esfera municipal), e no campo propício (Câmara Municipal de João Pessoa), a partir de provocação do gestor municipal, mediante o envio de projeto de lei destinado a tratar da matéria.

Tal agir resguardará, de uma só vez, a competência privativa do ente municipal em tratar da matéria; o aprofundamento do diálogo, entre as partes interessadas, em prol da convergência de interesses; e a segurança jurídica no tratamento do tema.

Ao Ministério Público caberá, como lhe é de costume, exercer sua atribuição

constitucional de fiscal da lei, para defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses coletivos e individuais indisponíveis, cabendo-lhe, nesse alcance, promover ações/medidas (judiciais e/ou extrajudiciais) que entender pertinentes.

A faixa litorânea de João Pessoa, notadamente as praias urbanas da capital, vem sendo utilizada por comerciantes ambulantes de forma desordenada, o que tem gerado conflitos e impactado negativamente a mobilidade, a segurança, a higiene e a paisagem urbana. O comércio irregular na praia, sem critérios claros e fiscalização adequada, pode tolher o direito dos banhistas e turistas de usufruírem livremente do espaço público, ao mesmo tempo em que dificulta a atividade dos vendedores que atuam de forma regular. Cumpre salientar que as praias marítimas são bens públicos de uso comum do povo (art. 10 da Lei 7.661/1988), cabendo ao poder público local organizar seu uso de maneira a assegurar acesso livre, seguro e equilibrado a todos. Assim também proteger as áreas de preservação permanente e a vegetação de restinga, que tem papel fundamental na manutenção da faixa de areia da praia e na contenção da erosão costeira.

Nesse contexto, revela-se necessária a harmonização do uso da orla entre ambulantes, turistas e banhistas, evitando-se o comércio caótico e garantindo-se segurança, mobilidade, higiene e a preservação da paisagem urbana. A ordenação legal do comércio ambulante na praia trará benefícios mútuos: dará maior segurança jurídica e condições dignas de trabalho aos comerciantes autorizados, ao mesmo tempo em que protegerá os consumidores e frequentadores contra abusos (como cobranças indevidas ou obstrução do espaço). Adicionalmente, a regulamentação contribuirá para a imagem turística positiva da cidade, demonstrando cuidado com o patrimônio natural e respeito às regras de convivência.

Várias cidades litorâneas brasileiras já adotaram boas práticas de ordenamento da orla, as quais podem servir de referência a João Pessoa. Em Salvador (BA), por exemplo, decretos municipais (Decreto nº 33.840/2021) disciplinam a atuação dos barraqueiros nas

praias: é autorizado o aluguel de sombreiros e cadeiras, porém proibida sua instalação antecipada na faixa de areia, de modo a evitar a reserva indevida de espaço antes da demanda pelos banhistas.

Além disso, estabeleceu-se limitação de equipamentos por ambulante – no caso da Praia do Porto da Barra, cada vendedor pode dispor de no máximo 10 conjuntos (“kits”) de cadeiras e guarda-sóis – bem como vedação da cobrança de consumação mínima pelo uso desses assentos, garantindo que o frequentador possa ocupar a praia sem exigências comerciais abusivas. Tais medidas tiveram por objetivo assegurar uma convivência equilibrada entre comerciantes e usuários, coibindo a superlotação comercial da praia e as práticas privativas do espaço público, em linha com o interesse público local.

Na cidade do Rio de Janeiro (RJ), foi editado recentemente o Decreto nº 56.072/2025, que estabelece novas normas de ordenamento para toda a orla carioca. Esse regulamento foi enfático em proibir atividades que violem o uso regular do espaço público, elencando 16 condutas vedadas para proteger a mobilidade, a limpeza e o bem-estar coletivo.

Dentre as medidas, destacam-se: a proibição do comércio ambulante sem permissão específica (combate aos vendedores não autorizados), a proibição de estruturas não licenciadas (barracas, carrocinhas, etc.), a vedação do “cercadinho” – prática de demarcar áreas na areia com cadeiras ou outros objetos – e a obrigação de manter livre circulação de pedestres. Também foram banidos equipamentos sonoros não autorizados e práticas enganosas ou constrangedoras de abordagem aos banhistas.

As novas regras do Rio, conforme ressaltado pelo Prefeito Eduardo Paes à época, visam “preservar a ordem urbana, a segurança pública e o meio ambiente, além de assegurar uma convivência mais harmoniosa”^[1] entre trabalhadores, frequentadores e turistas

na utilização do espaço da praia. Importa notar que o decreto carioca prevê punições rigorosas aos infratores (multa, apreensão de equipamentos e até cassação de autorizações) e reforço na fiscalização pela Guarda Municipal e órgãos competentes.

No litoral paulista, algumas iniciativas merecem registro. A cidade de Santos (SP), por meio da Lei Complementar nº 1.189/2023 e seu regulamento (Decreto nº 10.051/2023), fixou critérios objetivos e limites para ambulantes nas praias. Por exemplo, cada permissionário que comercializa alimentos na faixa de areia pode utilizar no máximo 15 guarda-sóis e 60 cadeiras, número considerado suficiente para atender os banhistas sem obstruir a faixa de areia.

Além disso, ficou proibida a exigência de consumação mínima para que os clientes usem as cadeiras/guarda-sóis – prática anteriormente comum e que agora foi coibida em prol do direito do consumidor. Todos os equipamentos dos ambulantes autorizados em Santos devem exibir, de forma padronizada, o nome do permissionário e seu número de identificação, facilitando a fiscalização e eventual apresentação de reclamações.

Já no município vizinho de Guarujá (SP)^[2], a prefeitura editou normas semelhantes: é expressamente proibido ao ambulante ou permissionário da orla cobrar consumação mínima como condição para o uso de cadeiras e guarda-sóis disponibilizados aos banhistas. Essa proibição visa coibir abusos e garantir o acesso democrático dos frequentadores à infraestrutura de praia, alinhando-se, portanto, aos princípios de proteção ao consumidor e ao livre usufruto do espaço público.

Outras cidades implementaram regulamentações abrangentes na última década. Em Maceió (AL), foi sancionada a Lei Ordinária nº 6.519/2015, que disciplinou detalhadamente o comércio ambulante na faixa de areia das praias urbanas. Referida lei prevê

que a atuação de ambulantes nas praias depende de licença emitida pelo município, a qual deve ter natureza precária (revogável a qualquer tempo por interesse público), pessoal e intransferível.

Estabeleceu-se a possibilidade de segmentar a orla em trechos delimitados, para definir quantos e quais ambulantes podem atuar em cada segmento, conforme as características de cada local. A licença deve ser renovada anualmente e somente é concedida a quem atenda a critérios técnicos fixados pela administração (por exemplo, atribuição de pontos em processo seletivo público). A legislação maceioense também exige a retirada diária de toda a estrutura da praia até determinado horário (nada pode pernoitar na areia) e proíbe a utilização de equipamentos perigosos ou poluentes (como botijões de gás não autorizados) na praia.

Há obrigações explícitas de higiene e conduta, incluindo manter o ponto de venda e seu entorno limpos e conservados, não comercializar produtos fora do licenciado, não atuar sob efeito de álcool ou drogas e não se envolver em desordens ou brigas, sob pena de multa. Importante destacar que em Maceió tornou-se obrigatório o uso de uniforme padronizado pelos ambulantes licenciados (coletes/camisetas) e crachá de identificação visível, tudo conforme padrão definido pela Prefeitura.


O descumprimento dessas normas sujeita o infrator a penalidades crescentes, que vão de advertências e multas (por exemplo, deixar de usar o uniforme ou de afixar tabela de preços resulta em multa pecuniária) até suspensão temporária da autorização e, em caso de reincidências graves, a cassação definitiva da licença para atuar na praia. Esse conjunto normativo em Maceió mostra-se um exemplo bem-sucedido de ordenamento, pois cria regras claras de seleção, atuação e fiscalização dos ambulantes, equilibrando a atividade econômica com o interesse público.

Na região Sudeste, a cidade de Vitória (ES) igualmente deu passos para organizar o uso de suas praias^[3]. Em dezembro de 2023, a Prefeitura de Vitória instituiu uma normativa específica sobre o comércio ambulante nas praias, licenciando aqueles que atenderam aos critérios estabelecidos e fixando um número máximo de vendedores por local. Conforme divulgado, 167 vagas foram disponibilizadas para ambulantes atuarem na orla de Vitória, distribuídas entre as praias da cidade (já com 137 profissionais devidamente licenciados atualmente).

Determinou-se, ademais, a padronização visual dos ambulantes licenciados, os quais receberam kits de identificação contendo coletes e bonés com a logomarca do projeto de ordenamento. Esse uniforme facilita a fiscalização e permite aos frequentadores reconhecerem os vendedores autorizados, conferindo mais confiança e segurança ao consumir produtos na praia. A experiência de Vitória demonstra a importância do diálogo entre poder público e trabalhadores: houve adesão dos ambulantes às novas regras, compreendendo que a organização reforça a legitimidade e valoriza a atividade de quem trabalha regularmente.

Resultados similares são observados em Balneário Camboriú (SC), onde a Lei Municipal nº 4.298/2019 (regulamentada pelo Dec. nº 10.509/2021) passou a disciplinar o comércio ambulante nas praias locais. Nessa cidade, exige-se que todo vendedor ambulante possua licença especial emitida pela Prefeitura e porte crachá de identificação obrigatoriamente durante o trabalho. A administração municipal de Balneário Camboriú também padronizou o vestuário dos ambulantes autorizados, que devem utilizar coletes identificadores conforme o modelo instituído pela Secretaria competente. Adicionalmente, há regramentos sobre a manutenção da limpeza (cada ambulante é responsável por coletar seu próprio lixo e preservar o espaço limpo) e ações de fiscalização frequentes para coibir a atuação de não credenciados.

Essas iniciativas em municípios diversos evidenciam uma tendência nacional

 Ministério Público Federal	PROCURADORIA DA REPÚBLICA NA PARAÍBA	Avenida Epitácio Pessoa, 1800, Expedicionários, João Pessoa-PB, CEP: 58.041-006 Telefone: (83) 3044-6200 / <i>WhatsApp</i> : (83) 99114-5133 <i>www.mpf.mp.br/mpfservicos</i>
---	--	--

de ordenação da orla marítima via normas municipais, com critérios objetivos, limites quantitativos, padronização e controle de espaço, buscando sempre o uso sustentável e democrático das praias.

Diante do exposto, e considerando inclusive as ações já encetadas por esta Prefeitura em parceria com o Ministério Público estadual (TAC da Orla firmado em 2023, que resultou no cadastramento inicial de 84 ambulantes autorizados nas praias de Tambaú e Cabo Branco), o Ministério Público Federal solicita que Vossa Excelência adote as providências cabíveis para elaborar e encaminhar à Câmara Municipal projeto de lei, bem como editar regulamentação municipal específica, disciplinando de forma abrangente o uso e ocupação da orla marítima de João Pessoa.

É fundamental que tal normatividade contemple, no mínimo, as seguintes diretrizes:

- a) concessão de autorizações ou licenças de uso precárias, revogáveis, pessoais e intransferíveis aos comerciantes ambulantes que atuarem na orla (deixando claro que a autorização não gera direito adquirido e pode ser revogada no interesse público);
- b) a fixação de um número máximo de ambulantes autorizados por trecho de praia ou por área demarcada, de acordo com critérios técnicos (densidade de frequentadores, extensão da faixa de areia, etc.), a fim de evitar a saturação comercial e preservar a circulação dos banhistas;
- c) a definição de critérios objetivos de seleção dos autorizados, mediante processo impessoal e transparente (por exemplo, cadastro prévio, sorteio ou pontuação por tempo de serviço, residência local, capacitação em manipulação de alimentos, etc.), garantindo igualdade de oportunidades e privilegiando os comerciantes que estejam em conformidade com as normas;
- d) a padronização do vestuário e dos equipamentos utilizados pelos ambulantes

autorizados, incluindo uniformes (coletes ou camisetas padronizadas) com identificação visível e numeração/crachá, além de especificações sobre barracas, mesas, caixas térmicas, guarda-sóis e outros apetrechos permitidos, de modo a assegurar estética urbana uniforme e fácil fiscalização;


e) a estipulação de regras de conduta, higiene e segurança a serem observadas, abrangendo requisitos de limpeza do local de trabalho (coleta do lixo produzido, não poluição da areia), proibição de armazenamento irregular de materiais na praia, obrigatoriedade de respeito aos direitos do consumidor (p. ex., divulgação de tabela de preços dos produtos/serviços), vedações a comportamentos que importem em constrangimento ou risco aos banhistas, entre outras normas que promovam a boa convivência;

f) a criação de mecanismos eficazes de fiscalização e aplicação de sanções proporcionais para coibir eventuais abusos, infrações ou descumprimento das regras estabelecidas, prevendo desde notificações e multas progressivas até a cassação da autorização do ambulante em caso de reincidências graves, assegurado o devido processo legal administrativo;

g) e, de forma geral, outras diretrizes que garantam o uso racional, democrático e sustentável da orla marítima, conciliando o pleno acesso público às praias com o desenvolvimento ordenado das atividades econômicas locais, em observância aos planos de gerenciamento costeiro e à legislação aplicável.

Diante do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** e o **MINISTÉRIO PÚBLICO DA PARAÍBA**, com amparo no **artigo 6º, XX, da Lei Complementar n.º 75/1993, recomendam** ao Município de João Pessoa o envio de projeto de lei destinado a tratar da matéria à Câmara Municipal, para que lá seja a questão amplamente debatida, com o envolvimento das partes interessadas, de acordo com as regras do processo legislativo municipal ora vigentes.

A resposta ao presente documento deverá ser encaminhada eletronicamente por

 Ministério Público Federal	PROCURADORIA DA REPÚBLICA NA PARAÍBA	Avenida Epitácio Pessoa, 1800, Expedicionários, João Pessoa-PB, CEP: 58.041-006 Telefone: (83) 3044-6200 / <i>WhatsApp</i> : (83) 99114-5133 <i>www.mpf.mp.br/mpfservicos</i>
---	--	--

meio do Portal "MPF Serviços": www.mpf.mp.br/mpfservicos, no prazo de 60 (sessenta) dias, à luz do que dispõe artigo 8º, inciso II e §5º, da Lei Complementar nº 75/93.

Sem mais para o momento, renovo votos de consideração e apreço.

RENAN PAES FELIX
Procurador da República

CLÁUDIA CABRAL CAVALCANTE
Promotora de Justiça

Notas

1. [^] <https://prefeitura.rio/cidade/prefeitura-publica-decreto-com-novas-regras-de-ordenamento-para-toda-orla-da-cidade/>
2. [^] <https://www.atribuna.com.br/cidades/guaruja/praias-de-guaruja-e-bloqueada-por-ambulantes-com-guarda-sois-moradora-denuncia-cobranca-de-consumacao-minima-de-r-450-1.495794>
3. [^] <https://www.vitoria.es.gov.br/noticia/padronizacao-ambulantes-licenciados-que-atuam-na-orla-de-vitoria-recebem-kits-com-coletes-e-bones-52005>