



**ESCOLA SUPERIOR DA MAGISTRATURA DO  
ESTADO DO CEARÁ - ESMEC**  
Curso de Especialização em Direito Público

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA E O ESTUDO DAS OCUPAÇÕES (IR)  
REGULARES, EM FAIXA DE PRAIA: CASO  
PRAIA DO FUTURO**

Roberta Siebra de Pontes

Fortaleza - CE  
Setembro, 2013

ROBERTA SIEBRA DE PONTES

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA ESTUDO DAS OCUPAÇÕES (IR)  
REGULARES, EM FAIXA DE PRAIA: CASO  
PRAIA DO FUTURO**

Monografia apresentada como exigência parcial para a obtenção do grau de Especialização em Direito Público, sob a orientação de conteúdo do Professor Antônio Carlos Pinheiro Klein Filho e orientação metodológica do Professor José Cauby M. de Freire.

Fortaleza - Ceará  
2013

ROBERTA SIEBRA DE PONTES

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA ESTUDO DAS OCUPAÇÕES (IR)  
REGULARES, EM FAIXA DE PRAIA: CASO  
PRAIA DO FUTURO**

Monografia apresentada à banca examinadora e à Coordenação do Curso de Direito de Direito Público da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará, adequada e aprovada para suprir exigência parcial inerente à obtenção do grau de especialista em Direito Público.

Fortaleza (CE), 20 de setembro de 2013.

Antônio Carlos Pinheiro Klein Filho, Ms.  
Prof. Orientador da ESMEC

Carlos Augusto Fernandes Eufrásio, Ms.  
Prof. Examinador da Universidade de Fortaleza

Marcelo Roseno de Oliveira, Ms.  
Prof. Examinador da Universidade de Fortaleza e ESMEC

José Cauby M. de Freire, Ms.  
Prof. Orientador de Metodologia

Aos meus pais, exemplos de pessoas, que hoje no fim desta minha caminhada, paro para dizer muito obrigada pelos esforços de uma vida, pelo amor incondicional, pela compreensão, pelo estímulo nas horas de desânimo, pela atenção, pelos conselhos dados e por tudo mais. *Amo vocês!*

Aos meus irmãos que sempre se fizeram presentes na minha vida.

Ao meu namorado, amor, confidente e amigo de todas as horas, Rodrigo Fernandes Feijó, pelo carinho, amor e compreensão. Por sempre me apoiar nas minhas decisões, pelo incentivo e por tornar minha vida cada dia mais feliz.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, que sempre me deu força e estímulo nas horas mais difíceis, por entender e perdoar todos os momentos de minha vida.

Ao professor Antônio Carlos Pinheiro Klein Filho, pela atenção e pela gentileza de aceitar ser meu orientador.

Ao professor José Cauby M. de Freire, pela forma tranquila e generosa como orientou o desenvolvimento metodológico que deu forma a este trabalho.

Aos professores Carlos Augusto Fernandes Eufrásio e Marcelo Roseno de Oliveira, por aceitarem participar da banca examinadora desta monografia.

A todas as minhas amigas da ESMEC que, de uma maneira ou outra, transmitiram-me entusiasmo, amizade sincera, compreensão e credibilidade para conduzir este trabalho.

Aos funcionários da ESMEC, em especial, os que me ajudaram de forma sempre solícita e gentil nos meus obstáculos durante todo o Curso de Especialização.

*A natureza pode suprir todas as necessidades do homem, menos a sua ganância.*

Mahatma Gandhi

## RESUMO

O tema eleito neste trabalho, Ação Civil Pública e o estudo das ocupações (ir) regulares, em faixa de Praia: caso Praia do Futuro consiste em demonstrar, em sentido amplo, a importância deste meio processual que tem como um dos seus objetivos a tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ademais, evidenciar o papel do Ministério Público como Órgão responsável e legítimo para promover tal ação e que tem como uma de suas funções defender o patrimônio público, social; o meio ambiente; os interesses difusos e coletivos. Em sentido estrito, pretende-se: analisar o estudo dos fatos geradores da Ação Civil Pública de nº 2005.81.00.017654-5, abordar o regime jurídico das praias, demonstrar as diferenças dos domínios pertencentes ao Poder Público, apresentar a distinção entre o conceito de praia e terrenos de marinha e, finalmente, apontar as possíveis consequências das ocupações realizadas em área de praia.

**Palavras-chave:** Ação Civil Pública. Área de Praia. Bem de uso comum do Povo. Ministério Público. Danos Ambientais.

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	08
1 AÇÃO CIVIL PÚBLICA .....	11
1.1 As origens da Lei de Ação Civil Pública.....	11
1.2 Conceito e Objeto .....	14
1.2.1 Ação Civil Pública Ambiental.....	17
1.3 Legitimidade das Partes .....	18
1.4 Competência .....	20
1.5 Inquérito Civil na Ação Civil Pública.....	21
1.6 Compromisso e Coisa Julgada.....	21
1.7 Sentença e Coisa Julgada.....	22
2 DOMÍNIO PÚBLICO .....	23
2.1 Domínio Eminente .....	23
2.1.1 Conceito de Bens.....	24
2.2 Classificação dos Bens Públicos.....	25
2.2.1 Classificação dos bens públicos quanto à destinação.....	26
2.2.1.1 Bens de uso comum do povo ou domínio público.....	27
2.2.1.2 Bens de uso especial ou patrimônio administrativo.....	28
2.2.1.3 Bens dominiais ou do patrimônio disponível .....	29
2.3 Utilização dos Bens Públicos.....	29
2.4 Formas Administrativas Para Uso Especial (Privativo) .....	31
2.4.1 Autorização de Uso .....	32
2.4.2 Permissão de Uso .....	32
2.4.3 Cessão de Uso .....	34
2.4.4 Concessão de Uso.....	34
2.4.5 Concessão Especial de Uso .....	35
2.4.6 Concessão de Direito Real de Uso .....	35
2.5 Formas de Direito Privado .....	36
2.5.1 Enfitéuse ou aforamento.....	36
2.6 Alienação dos bens públicos em geral.....	37
2.7 Bem Público em espécie .....	38
2.7.1 Terrenos de Marinha .....	38
3 ANÁLISE DOS FATOS CONSTANTES DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA (PROCESSO Nº 2005.81.00.017654-5).....	41
3.1 Dos fatos e Direitos.....	41
3.1.2 Dos Danos Ambientais causados pelas Ocupações.....	44
3.1.3 Das ocupações; das inscrições e da medida judicial adotada.....	47
CONCLUSÃO.....	50
REFERÊNCIAS .....	52
ANEXOS .....	55



## INTRODUÇÃO

Muita polêmica tem se feito nos últimos anos acerca da legalidade da ocupação por particulares da área denominada Praia do Futuro. Por desígnio constitucional, as praias são de propriedade da União. A grande questão que alimenta tal debate é a possibilidade de ser autorizado a permanência ou a construção de bens imóveis dentro da faixa de praia, sob a justificativa que seria um diferencial turístico pertencente à cidade de Fortaleza, com o objetivo de melhorar o desenvolvimento turístico do Estado do Ceará e, conseqüentemente, gerar mais empregos.

Porém, a revelia do ordenamento jurídico, os proprietários vêm agredindo violentamente o estado natural da região, empreendendo no local, construções de grande porte, alterando, assim, o meio ambiente.

A atual Carta Magna inclui a Zona Costeira como patrimônio nacional e afirma que a utilização faz-se na forma da lei, dentro de condições que asseguram a preservação do meio ambiente, tornando evidente que o uso dos recursos naturais interessa a todos, pois as modificações ocasionadas ali podem atingir, também, as regiões adjacentes.

Diante da falta de organização dos empreendimentos (barracas de praia, em especial), estudo de impacto ambiental e estrutura das edificações ali implantadas e considerando a degradação ambiental causada por obras e edificações sem prévio Estudo e construídas em área de *non aedificandi*, certos bens e direitos são tutelados por instrumento processual conhecido como Ação Civil Pública.

A Ação Civil Pública surgiu instituída pela Lei n.7.347/85, como sendo um instrumento processual adequado para reprimir e impedir danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e paisagístico. Seu objeto mediato consiste na tutela do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e dos demais direitos dos objetos elencados, anteriormente. Em face da Constituição Federal, aqueles não podem ser

considerados apenas direitos difusos, mas formas, também, de direitos humanos de terceira geração.

Diante da situação instaurada de completo desrespeito as leis que versam sobre a utilização da Zona Costeira, o Ministério Público interpôs tal ação, na tentativa de evitar uma maior deterioração da região.

Por ser considerado como um ecossistema frágil, porém com uma dinâmica natural bastante intensa, o uso impróprio associado a uma ausência de avanço racional e adequado dos espaços e recurso litorâneos tornam a situação mais grave, a ponto do Ministério Público ter que intervir para evitar a devastação da região feita por particulares.

Por tudo isso, faz-se importante o estudo e a pesquisa sobre esse instrumento processual, chamado Ação Civil Pública, e sua utilização no caso de ocupações (ir) regulares em faixa de praia, especificamente no caso da área da Praia do Futuro.

Ao abordar o presente tema, pretende-se contribuir sobre a discussão sobre a legalidade dos empreendimentos construídos em área de praia e a natureza jurídica das mesmas. Dessa forma, no decorrer do presente trabalho monográfico, procura-se responder determinados questionamentos, tais como: qual a finalidade e característica da Ação Civil Pública? Qual o fundamento utilizado para a propositura da Ação Civil Pública em face dos proprietários de barracas da Praia do Futuro? As edificações empreendidas na Praia do Futuro são consideradas obras irregulares e ilegais? A instalação e manutenção das barracas de praia sobrepõem o interesse do particular sobre o interesse coletivo? A justificativa para este trabalho é provar a ilegalidade das ocupações realizadas na região da Praia do Futuro, nas quais encontram-se em área de praia e não em terreno de marinha. O correto e completo entendimento do tema possibilitarão a resolução de questionamentos feitos durante anos causados por divergências e discussões a respeito de tal assunto.

Em relação aos aspectos metodológicos, as hipóteses são investigadas através de pesquisa bibliográfica. No que tange a tipologia da pesquisa, esta é, segundo a utilização dos resultados, pura, visto ser realizada apenas com o intuito de aumentar o conhecimento, sem a transformação da realidade. Segundo a abordagem, é quantitativa - através de pesquisa de fatos e dados objetivos - e qualitativa - com a observação intensiva de determinados fenômenos sociais - Quanto ao objetivo, a pesquisa é exploratória e descritiva. Exploratória

definindo objetivos e buscando maiores informações sobre o tema em questão; Descritiva descrevendo fatos, natureza, características, causas e relações com outros fatos.

No primeiro capítulo, apresenta-se o conceito de Ação Civil Pública, além de sua evolução histórica. Demonstra-se sua utilização na tutela do meio ambiente, seus legitimados, competência do Ministério Público e, finalmente, discute-se o objeto e as conseqüências da sentença.

No segundo capítulo, trata-se do Domínio Público, suas espécies, as formas administrativas para o uso dos bens e procura-se diferenciar os conceitos de área de praia e terrenos de marinha.

No terceiro capítulo, analisa-se os fatos geradores da interposição da Ação Civil Pública realizada pelo Ministério Público, dos danos ambientais causados pela ocupação na área de praia, das partes e a legalidade da ocupação.

O ponto principal do trabalho é demonstrar a natureza jurídica das praias, o posicionamento da doutrina quanto a forma de utilização da mesma e, por fim, demonstrar os fatos embasadores da intervenção do Ministério Público, no caso das edificações realizadas na Praia do Futuro.

# 1 AÇÃO CIVIL PÚBLICA

A Ação Civil Pública surgiu e tornou-se, ao longo dos anos, um dos meios processuais mais eficientes e adequados para a tutela do patrimônio público, social, do meio ambiente, dos interesses difusos e coletivos. Dessa forma, pode-se afirmar que tal ação inseriu-se no quadro de democratização e modernização do processo, rompendo com o modelo clássico individualista existente. Assim, a Ação Civil Pública consolidou-se como um avançado instrumento processual da tutela jurisdicional, permitindo o acesso à justiça para a proteção de certos interesses metaindividuais.

## 1.1 As origens da lei de Ação Civil Pública

Durante o surgimento do Estado Liberal, a concepção clássica sempre primou o individualismo e o exclusivismo. A Justiça apenas podia ser utilizada por aqueles que pudessem custear as despesas geradas. Os que não podiam eram considerados os únicos responsáveis pela sua sorte, não recebendo do Estado nenhuma ajuda.

A estrutura de processo civil era montada em um modelo criado e realizado apenas para acudir situações de conflitos de interesses individuais. A Constituição, por sua vez, era unicamente limitadora do poder e não promotora de mudanças.

Com o abandono do Estado Liberal Clássico e a evolução do papel desempenhado pelos membros da sociedade, surgiram conflitos que extrapolaram a esfera do indivíduo, passando os mesmos atingir toda a coletividade.

Os princípios que regulavam o desenvolvimento do direito daquele período, em relação ao enfoque que era dado ao indivíduo, não conseguia mais responder aos anseios proporcionados pelos novos movimentos sociais, posto que aqueles estavam voltados para uma dimensão individualista. Logo, os instrumentos processuais, marcantes na sociedade liberal, foram perdendo sua funcionalidade perante os novos e complicados conflitos coletivos.

Nesse contexto, iniciado com a Revolução Industrial, houve por parte da ciência jurídica a preocupação em encontrar instrumentos que garantissem a tutela dessas crescentes demandas coletivas, sob pena de frustração quanto ao alcance da tutela jurisdicional efetiva.

No Brasil, destacou-se, nesse período, o surgimento da Lei de Ação Popular (Lei n. 4.717/1965), que foi considerada a primeira lei utilizada na defesa dos interesses difusos no ordenamento jurídico nacional. Esta admitia que, na defesa do interesse público, um único cidadão pudesse ingressar em juízo para solicitar a intervenção da justiça.

Entretanto, a ação popular padecia de problemas que recaíam, notadamente, sobre a insuficiência processual à tutela dos interesses metaindividuais, já que a mesma tinha e tem como legitimado o cidadão, que normalmente é a parte hipossuficiente quando contrastado com seus adversários; seu objeto era restrito à tutela do patrimônio público (os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico); possuía, também, uma severa limitação quanto à sua legitimidade passiva (só cabível contra anulação de atos lesivos praticados pelo poder público).

Assim, bens e direitos de uso comum do povo que fossem violados por ato de particular ou de quem quer que fosse, que ensejassem ação condenatória de ressarcimento ou de prevenção de dano, não poderiam ser tutelados pelo cidadão e por ninguém, tendo em vista a norma imperativa de que a legitimidade só poderia existir se fosse autorizada por lei (artigo 6º do Código de Processo Civil). Outro problema dizia respeito ao contraditório das pessoas que não participariam e a coisa julgada que a todos atingiria.

Somente na década de setenta foi que as ações coletivas passaram a atrair mais atenção dos doutrinadores, estes influenciados pelas discussões realizadas na Europa sobre o tema. Foi José Carlos Barbosa Moreira, o pioneiro a publicar um trabalho no Brasil em 1977, intitulado "A ação popular do Direito Brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados interesses difusos". Waldemar Mariz de Oliveira e Ada Pellegrini seguiram nesses estudos ainda naquela época, passando a defender essas idéias.

Seguindo a evolução processual de tutela dos interesses coletivos, surge a primeira referência expressa à Ação Civil Pública, a Lei complementar 40/81, que organizou o Ministério Público. Na esfera ambiental, a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981) que trouxe a possibilidade do Ministério Público ajuizar ação civil de reparação

de danos causados ao meio ambiente. Porém, esta lei deixava lacuna quanto às regras dessa ação, recaindo, pois, ao Código de Processo Civil a função de regular as normas de direito processual.

Assim, apesar de não ser pioneira, a Lei de Ação Civil Pública – LACP (Lei nº. 7.347/1985) surgiu como instrumento que ampliou consideravelmente a legitimidade para a proteção do interesses difusos, rompendo alguns dogmas do processo civil clássico, principalmente no que se refere à legitimação para a defesa em juízo de direitos coletivos, a ampliação dos efeitos jurídicos da coisa julgada e, por derradeiro, a previsão e regulamentação de meios de tutela preventiva dos direitos coletivos.

Com a Constituição Federal de 1988, ampliou-se uma atmosfera favorável à tutela desses direitos, garantindo em seu corpo jurídico a inclusão da Ação Civil Pública às funções institucionais do Ministério Público, não apenas protegendo o patrimônio público, social e do meio ambiente, como também guardando outros interesses difusos e coletivos, conforme preceituou o artigo 129, III, CF/1988.

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

[...]

III - promover o inquérito civil e a Ação Civil Pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Com a tutela coletiva elevada a plano constitucional, vieram a tona leis infraconstitucionais que tornaram mais abrangente a tutela das mesmas, merecendo destaque especial a Lei n. 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), que trouxe consideráveis mudanças na Lei n. 7.347/1985. Arruda Alvim (2005, p.80) tratou resumidamente dessas alterações:

A Lei de Ação Civil Pública nasceu no âmbito dos interesses difusos e coletivos, em razão a bens nominalmente indicados; sucessivamente, foram esses generalizados, ainda que o legislador tenha voltado ao critério da indicação nominal. Se era ação destinada a restaurar situações motivadas por ilícitos em relação à responsabilidade civil e para tutelar as obrigações de fazer ou não fazer, inclusive preventivamente, sucessivamente ampliou-se o espectro de sua utilidade à luz do âmbito descrito no artigo 84 do CDC, a ela aplicável. E, se nasceu vocacionada à proteção de interesses difusos e coletivos, com o Código de Defesa do Consumidor, passou a poder atingir as situações de interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

No mesmo sentido, Luiz Guilherme Marinoni (2005, p.722-723) sintetizou a relação entre os dois textos legais:

A essa lei (Lei 7.347) agregou-se o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8078/90), formando assim um sistema integrado. Isto porque o art.90 do Código de Defesa do Consumidor manda aplicar às ações ajuizadas com base nesse Código as regras pertencentes à Lei de Ação Civil Pública e ao Código de Processo Civil, naquilo que sejam compatíveis. Por outro lado, em razão da regra constante no art. 21 da Lei de Ação Civil Pública – introduzida pelo art. 117 do Código de Defesa do Consumidor – são aplicáveis às ações nelas calcadas as disposições processuais existentes no Código de Defesa do Consumidor. Portanto, a Lei de Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor estão interligados, existindo perfeita interação entre os dois estatutos legais.

Assim, observa-se que as leis e normas constitucionais e infraconstitucionais ora referidas, indubitavelmente, promoveram, após longos anos, um movimento de renovação no processo, tornando um modelo processual individualista e exclusivista em modelo social avançado, com técnicas mais aderentes à realidade social e política, representando um avanço significativo na garantia dos direitos difusos e coletivos.

## **1.2 Conceito e Objeto**

A Ação Civil Pública, disciplinada pela Lei n. 7.347/1985, de 24.07.1985, é um instrumento processual adequado para reprimir ou impedir danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico e por infrações de ordem econômica (art.1º), tutelando assim *interesses difusos e coletivos* da sociedade. Não tem como propósito amparar direitos individuais nem se destina à reparação de prejuízos causados a particulares pela conduta, comissiva ou omissiva do réu, porque sua finalidade é outra.

As regras contidas na Lei n. 7.347/1985 prevêm as normas instrumentais do processo que serão utilizadas para proteger as condutas sociais requeridas em normas de direito substancial. Na verdade, a referida lei nada mais é que um instrumento que serve para efetivação dos preceitos normativos substanciais, quando violados.

Para fins daquela Lei, o meio ambiente é o conjunto de elementos da natureza, hoje definido também pelo artigo 225 da Constituição; consumidor é todo aquele que se utiliza de produtos, atividades ou serviços de outrem; e os bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico são todos aqueles que constituem patrimônio cultural da comunidade.

Os interesses referidos pela lei n. 7.347/1985 são pretensões comuns de grupos sociais, cujo vínculo que os une é uma circunstância de fato (consumidores de um determinado

produto ou, no que diz respeito à preservação do meio ambiente, moradores de uma cidade, por exemplo) ou por um vínculo que os protagonistas estão ligados entre si (tais como: sindicato, federação, relação institucional) ou com a parte contrária por uma relação jurídica base. No primeiro caso, os interesses em causa consideram-se *difusos*, porque se difundem por uma comunidade indeterminada de pessoas, na qual não se pode atribuir a elas nenhum grau de exclusividade na fruição do objeto do interesse; no segundo, esses interesses qualificam-se como *coletivos*, porque o que se percebe é a sua potencialidade de determinação dos sujeitos, na qual se forma uma relação jurídica base, originária do interesse comum no empreendimento e não um concerto prévio de vontades.

Insta destacar que a diferença entre ambos é que a relação jurídica base precisa ser formada anteriormente ao acontecimento da lesão ao direito. Assim, nos direitos difusos, essa ligação decorre da própria lesão (circunstância de fato), não se podendo falar em vínculo jurídico pré-existente, tal como ocorre nos direitos coletivos propriamente ditos.

Tanto num caso quanto noutro, os interesses de que se cogitam são, por natureza, transindividuais e, ao menos do ponto de vista das soluções que reclamam, são indivisíveis. Compartilhando dessa mesma idéia, Marcelo Abelha (2004, p.38) afirma:

A diferença substancial e singela entre eles está no fato de que o a única coisa que liga os sujeitos do interesse difuso é a indivisibilidade do objeto, podendo tais sujeitos não ter qualquer relação de agregação entre si. Já os interesses coletivos propriamente ditos possuem uma agregação que pode decorrer não somente do fato de serem titulares do mesmo objeto, que a todos pertencem, mas também porque entre si poderão guardar relação jurídica, formando um grupo, uma categoria ou uma classe de pessoas. Neste caso, por causa desta agregação, sempre visível, são sujeitos passíveis de se determinar. Quando comparado ao interesse difuso é um interesse egoísta (limitado ao grupo), onde o bem é indisponível apenas sob o ponto de vista interno (entre os titulares), já que é possível que o próprio grupo possa dispor desse mesmo objeto.

Existe a terceira categoria de interesses coletivos *lato sensu*, os *individuais homogêneos*, prevista no art. 81, parágrafo único do Código de Defesa do Consumidor. São aqueles de origem comum, na qual, por “ficção jurídica”, o legislador permitiu que, em casos específicos de interesse social, assumida a natureza divisível do objeto, ou, a rigor, a multiplicidade de objetos, que pertencem a cada um dos interessados (indeterminados, a priori), fossem tais direitos tratados como de modo coletivo, ou seja, permitindo que lhes aplicassem também todas as regras de direito processual coletivo contidas no próprio CDC ou na lei de Ação Civil Pública, seja para dar maior efetividade ao direito material invocado, seja por economia processual.



O surgimento dos interesses individuais homogêneos teve como escopo ampliar a tutela coletiva desses interesses em relação aos consumidores. Ou seja, estes só comportam proteção por via da Ação Civil Pública quando disserem respeito às relações de consumo. Assim, como afirma o seguinte trecho do Acórdão, no Recurso Especial n. 97.455-SP, do Superior Tribunal de Justiça, Primeira turma, *in Diário da Justiça* de 10.03.1997, p.5.903, *apud* Francisco Conte, artigo citado, o relator Demócrito Reinaldo: “Os interesses e direitos individuais homogêneos somente hão de ser tutelados pela via de ação coletiva, na hipótese em que os seus titulares sofrerem danos como consumidores”.

Desse modo, os interesses individuais homogêneos possuem correlação com os interesses difusos pelo fato de ambos originarem-se a partir de uma situação fática. A diferenciação entre eles está na divisibilidade do objeto, quanto na titularidade dos sujeitos. Enquanto no primeiro percebe-se a plena determinabilidade dos sujeitos e a convicta divisibilidade do objeto, no segundo, o objeto litigioso é indivisível e os sujeitos são indetermináveis.

Logo, pode-se afirmar, diante do exposto acima, que a Lei de Ação Civil Pública presta-se à defesa de interesses coletivos, à proteção do patrimônio público, meio ambiente, consumidores e da ordem econômica, tendo por fim a condenação dos infratores do interesse lesado, preferencialmente com o cumprimento específico da pena.

O objeto mediato da ação, portanto, consiste na tutela dos objetos elencados no art. 1º da Lei n. 7.347/1985, acima epigrafados.

No que diz respeito ao objeto imediato, consistirá na condenação do réu ao cumprimento de obrigação de dar, na modalidade de indenização, pelo dano causado a um dos bens ou valores citados nessa lei. A indenização do dano é revertida para um Conselho Federal ou para Conselhos estaduais, dependendo do caso, sendo os recursos destinados à recuperação dos bens lesados. Na da obrigação de fazer ou não fazer, que tenha como objetivo a reparação dos bens lesados, a prevenção das conseqüências decorrentes de um ato lesivo ou sustação de medidas capazes de consumir ou tornar mais grave o prejuízo causado. Nesse tipo, o juiz determinará o cumprimento da decisão em espécie, sob pena de execução específica ou de multa diária, independentemente do requerimento do autor.

A ação e a condenação devem basear-se em disposição de alguma norma substantiva, de direito material de algum ente federativo (União, Estado ou Município) que tipifique a

infração a ser reconhecida e punida pelo poder competente, independente de qualquer outra sanção administrativa ou penal em que incida o infrator. Embora o mesmo fato possa ensejar o ajuizamento simultâneo de Ação Popular e Ação Civil Pública, tendo em vista que as finalidades de ambas as demandas não se confundem e uma não exclui a outra, é admitida pela lei, expressamente, a concomitância delas (art.1º), bem como enseja medidas cautelares e concessão de liminar suspensiva do fato ou ato impugnado (arts. 4º e 12 º). Como esclarece Hely Lopes Meirelles (2005, p.165-166):

Tendo em vista a redação do art. 11 da Lei n. 4.717/65, ação popular é predominantemente desconstitutiva, e subsidiariamente condenatória (em perdas e danos). A Ação Civil Pública, por sua vez, como decorre da redação do art. 3º da Lei 7.347/1985, é preponderantemente condenatória, em dinheiro ou em obrigação de fazer ou não fazer. A natureza distinta das sentenças proferidas nesses dois tipos de ações, aliada às diferenças na legitimidade para as causas, numa e noutra hipótese, nos leva á conclusão de que não cabe Ação Civil Pública com pedido típico de ação popular, e vice e versa.

Em síntese, conclui-se que a *causa petendi* da Ação Civil Pública deriva do fato da lesão ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, ordem econômica ou qualquer outro direito difuso ou coletivo (Lei 7.347/1985) e se completa, seja com a necessidade de restaurar o dano causado ou adotar medidas que previnam conseqüências futuras, seja com recursos que proporcionem a reparação do dano ou providências tendentes a recuperar ou tutelar os bens e direitos protegidos pela ordem jurídica.

### *1.2.1 Ação Civil Pública Ambiental*

A tutela ambiental foi consagrada, a partir da Constituição Federal de 1988, como garantia constitucional, de acordo com o art. 225 da Carta Magna. A fim de assegurar essa garantia, a Ação Civil Pública surge como instrumento mais adequado para proteção desta tutela.

Por força da Constituição o poder público está obrigado a promover a ordem do meio ambiente e também a ordem urbanística através de um constante acompanhamento dos riscos decorrentes das atividades humanas em seu território.

Afora que a lei n.º. 6.938/1981, ao definir a Política Nacional de Meio Ambiente e conceder legitimação ao Ministério Público para a ação de responsabilidade civil contra o

poluidor por danos causados ao meio ambiente, estabeleceu, em nosso país, a hipótese de Ação Civil Pública.

Art. 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana [...].

Art. 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

[...]

§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

O fundamento constitucional da Ação Civil Pública Ambiental centra-se na tutela de um direito humano fundamental, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à qualidade de vida da coletividade. Tem, como um dos seus objetivos, a proteção do bem público, não porque pertence ao Estado, mas porque não é passível de apropriação com exclusividade; e, como conseqüência a essa proteção, a reparação aos danos causados ao meio ambiente por parte dos infratores.

### 1.3 Legitimidade das partes

A ação civil é, por excelência, uma ação pública, do ponto de vista de sua iniciativa, e coletiva, no que diz respeito à abrangência do provimento jurisdicional que postula. Por isso, a Lei n. 7.347/1985 tem sua legitimação ativa reservada ao Ministério Público e as pessoas jurídicas estatais, autárquicas e paraestatais, assim como às associações que atuam na defesa de determinados interesses sociais.

O rol dos legitimados ativos acha-se previsto no art. 5º da lei de Ação Civil Pública. Nele, figuram o Ministério Público, que teve suas funções modificadas e ampliadas após o advento do texto constitucional. A Carta Magna explicita que o *parquet* tem legitimidade para demandas que tenham como objetivo a tutela do patrimônio público, meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. Em relação aos interesses individuais homogêneos, estes só poderão ser tutelados pelo *parquet*, caso sejam indisponíveis ou de caráter social. Como menciona a Constituição Federal em seu artigo 127: “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Além disso, o Ministério Público está em melhor posição para o ajuizamento dessa ação, por sua independência institucional e atribuições; por estar isento de custas e honorários no caso de improcedência da demanda. Além disso, o mesmo não é obrigado a ajuizar a ação, devendo verificar se há o preenchimento das exigências da lei. Caso verifique o não preenchimento, determinará o arquivamento do inquérito civil. Todavia, ajuizada a ação, o Ministério Público não poderá desistir, em decorrência do princípio da indisponibilidade da ação civil.

Art. 5º, Lei n. 7.347/1985: Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar

[...]

§ 1º O Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei.

A prioridade do *parquet*, para a propositura da ação e das medidas cautelares necessárias, está explícita na própria lei, quando estabelece que qualquer pessoa e o servidor público deverão provocar o Ministério Público, informando-o sobre fatos que constituam objeto da ação civil. A mesma lei determina que juízes e Tribunais, no exercício de suas funções, que tiverem conhecimento de fatos que possam ensejar tal ação remetam peças ao Ministério Público para providências necessárias. A Lei finaliza concedendo ao *parquet* a faculdade de instaurar inquérito civil ou requisitar, de qualquer organismo público ou privado, documentos que se fizerem necessários, no prazo que assinalar. Conforme os artigos abaixo mencionados, da Lei de Ação Civil Pública.

Art. 6º Qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção.

Art. 7º Se, no exercício de suas funções, os juízes e tribunais tiverem conhecimento de fatos que possam ensejar a propositura da ação civil, remeterão peças ao Ministério Público para as providências cabíveis.

Art. 8º Para instruir a inicial, o interessado poderá requerer às autoridades competentes as certidões e informações que julgar necessárias, a serem fornecidas no prazo de 15 (quinze) dias.

§ 1º O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis.

Para José Marcelo Menezes Vigliar (1999, p.85):

O Ministério Público é parte legítima para a defesa em juízo do patrimônio público, através da Ação Civil Pública, até porque, conforme entende a melhor doutrina, o patrimônio público é modalidade de interesse difuso. No mesmo sentido, é o Ministério Público parte legítima para o ajuizamento da Ação Civil Pública que tenha por objeto o reconhecimento de prática de ato de improbidade administrativa.

Porém, os poderes conferidos a esse Órgão não justificam o ajuizamento de lide temerária ou sem base legal nem a concessão de liminar que suspenda obras ou serviços públicos ou particulares, que possuam o aval de órgãos técnicos e administrativos, sob a simples alegação de dano ao meio ambiente.

No pólo passivo da relação processual instaurada, tanto podem estar pessoas físicas quanto pessoas jurídicas, sejam estas de direito privado ou de direito público. Não há qualquer especificidade. Os responsáveis por infringir normas de direito material de proteção ao meio ambiente ou ao consumidor será o demandado da ação. A legitimação passiva, por conseguinte, é daquele cuja conduta venha a ferir os interesses sob tutela.

#### **1.4 Competência**

A competência para apreciar a Ação Civil Pública pertence ao juízo do local em que ocorreu o dano ou houver ameaça a um dos bens e valores protegidos. A isso atribui-se expressamente o nome de competência funcional, para processar e julgar a causa (art.2º. Lei n. 7.347/1985).

A competência funcional é, com efeito, competência absoluta ou improrrogável. O juiz competente é o do local do evento pois ele, em virtude das proximidades tem a possibilidade de uma melhor apreciação dos fatos. Ao conferir essa competência ao juízo do foro, a lei afasta a possibilidade da ação ser ajuizada noutro foro, seja por regras comuns de competência, seja por vontade dos litigantes.

Nas ações que tenham como escopo a proteção ao Meio Ambiente, devem ser consideradas as indicações estabelecidas pelo Estudo de Impacto Ambiental (EIA). Em relação aos danos causados ao Meio Ambiente, a responsabilidade civil é objetiva, necessitando apenas a ocorrência do dano e a comprovação do nexo de causalidade para justificar a responsabilidade civil do agente.

Em se tratando de ação em que forem partes a União, suas autarquias ou empresas públicas federais, prevalecerá a competência da Justiça Federal.

Porém, quando o dano ocorrer em mais de uma comarca, com mais de um juiz igualmente competente, o critério de determinação da apuração da responsabilidade será o da prevenção. Ou seja, o juiz competente será o primeiro que tomou conhecimento de uma das

ações conexas. A competência do local do dano não prevalecerá se tiver interesse ou intervenção da União, devendo a ação ser proposta perante a vara federal que alcance aquela localidade.

## 1.5 Inquérito Civil na Ação Civil Pública

O inquérito civil é um procedimento administrativo, investigatório, inquisitivo e privativo do Ministério Público que tem por finalidade a colheita de material para o ajuizamento de Ação Civil Pública. Ele integra o rol das funções institucionais do *parquet* (art.129 da CF/1988). É uma medida prévia ao ajuizamento da ação. Não é obrigatório, pois a ação poderá ser instaurada independente dele.

Ressalte-se, por oportuno, que o Promotor de Justiça, entendendo não ser o caso de propositura da Ação Civil Pública, poderá promover o arquivamento do inquérito civil ou das peças de informações, remetendo essa promoção ao Conselho Superior do Ministério Público (art.30 da Lei n. 8.625/1993), órgão com atribuição para controlar o arquivamento do inquérito civil. Havendo concordância acerca do arquivamento, o Conselho ratificará o ato do Promotor. Em contrapartida, existindo discordância, será designado outro Promotor para prosseguir nas investigações e para ajuizar tal ação.

Destaca-se que, uma vez arquivado o inquérito civil, o Ministério Público não poderá mais propor ACP, pois ele é instaurado para formar a *opinio actio do parquet*, esclarecendo-se que nada tem que ver com os outros co-legitimados à propositura da Ação Civil Pública. E verificado a materialidade do crime e indícios de autoria, poderá promover a um só tempo Ação Civil Pública e ação penal pública, desde que tenha atribuição para a propositura para da última. (FIORILLO, 2002, p. 285).

## 1.6 Compromisso e coisa julgada

Por ocasião do inquérito civil, a lei n. 7.347/1985 permite que os órgãos públicos legitimados a propor Ação Civil Pública tomem dos interessados compromisso para o ajustamento de sua conduta às exigências legais.

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:  
[...]

§ 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

O compromisso terá eficácia de título executivo extrajudicial e o seu não cumprimento dá ensejo à execução de quantia certa e/ou a execução da obrigação de fazer ou não fazer. Quando o objeto da Ação Civil Pública for a execução da obrigação de fazer ou não fazer, o juiz poderá impor o cumprimento de prestação da atividade devida ou a suspensão da atividade nociva, sob pena de execução específica ou multa diária. O produto pecuniário resultante da multa, chamado astreinte, será revertido a um fundo destinado à recuperação do dano causado ao bem lesado.

### **1.7 Sentença e coisa julgada**

A sentença na Ação Civil Pública dependerá da natureza do pedido formulado. Conforme visto nos itens precedentes, o autor pretende que se imponha ao réu uma obrigação de dar, na modalidade de indenizar, ou uma obrigação de fazer ou não fazer, com o fim de ordenar-lhe a prática ou a abstenção de um ato. No primeiro caso, se procedente, teremos uma sentença de conteúdo condenatório pecuniário, já que o réu será obrigado a pagar em dinheiro a indenização pelos danos causados e, no segundo, mandamental, pois caberá ao réu cumprir uma obrigação determinada pelo juiz. Na hipótese de improcedência, a sentença terá natureza declaratória negativa, já que estará declarando que o réu não violou os interesses transindividuais.

Em relação à coisa julgada, a sentença produzirá efeito *erga omnes*, salvo se a ação for julgada improcedente em virtude da insuficiência de provas, que conduzirá à inoccorrência de coisa julgada, podendo a causa ser outra vez ajuizada, desde que respaldada em novas e consistentes provas.

Daí, depreende-se que a Lei de Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985) representou um avanço na consolidação da defesa do Meio Ambiente, em razão do desmedido crescimento da população e um ímpeto predatório de alguns membros da coletividade, que em nome do lucro invadem, modificam e transformam a natureza.

Em razão dessa ação destruidora do meio ambiente e dos elementos essenciais ao bem estar da coletividade, a Constituição Federal contemplou o meio ambiente em capítulo próprio, considerando-o como *bem de uso comum do povo* e fundamental a qualidade de vida, impondo ao Estado o dever de protegê-lo, já que o mesmo se apóia no *domínio eminente* que exerce sobre todas as coisas que se encontram em seu território.

## 2 DOMÍNIO PÚBLICO

Desde as mais remotas sociedades, sempre foi constatada a necessidade da existência de algum tipo de dominação e de regulamentação, a cargo do Estado, sobre determinados bens. Em rigor, a vida em sociedade seria praticamente impossível, se não fosse a presença de bens destinados ao cumprimento de finalidades de interesse social.

O Estado, como nação politicamente organizada, exerce poder de soberania sobre todas as coisas que se encontram em seu território. Alguns desses bens pertencem ao Estado; outros, embora não pertencentes ao Estado estão sujeitos a limitações administrativas; por fim, existem bens que não pertencem ao Estado e nem aos particulares por serem inapropriáveis, mas sua utilização e fruição subordinam-se as normas estabelecidas pelo poder público.

O conjunto de todos os bens sujeitos ou pertencentes ao Estado constitui o *Domínio Público*. Seu conceito não é uniforme na Doutrina. Porém, os administrativistas entendem “que tal domínio como direito de propriedade só é exercido sobre bens pertencentes às entidades públicas e, como poder de soberania interna, alcança tanto os bens públicos como as coisas particulares de interesse coletivo”. (MEIRELLES, 2008, p.523).

### 2.1 Domínio Eminente

Diante do exposto, por Domínio Público compreende-se o conjunto de bens móveis e imóveis, submetidos e regulamentados por regime de direito público, para o uso direto do Estado e da coletividade. Quando se pretende fazer referência ao poder político que permite o Estado, em nome de sua soberania, submeter a sua vontade todos os bens situados em seu território, fala-se em domínio eminente. O autor Celso Ribeiro Bastos (1994, p.303-304) afirma que:

Em outras palavras, o domínio eminente traduz a supremacia do Estado sobre todas as coisas que se encontram no seu território. Aliás, segundo a Teoria Geral do Estado, o território é parte integrante deste, portanto, é natural que o Poder Público que se exerça sobre determinado território submeta todas as coisas que ali se encontrem a alguma espécie de regulação. Pois bem. O domínio eminente consiste, na verdade, na faculdade de, com relação ao domínio público, definir as suas regras,



e com relação ao domínio privado, reconhecê-lo, garanti-lo, assegurar as limitações do poder estatal com relação a ele, mas, ao mesmo tempo, definir aquelas prerrogativas de que o Estado necessita para disciplinar o seu bom uso, bem como reconhecer necessidades de interesse coletivo relativamente ao domínio dos particulares.

O domínio eminente não possui qualquer relação com o domínio de caráter patrimonial. É uma manifestação de soberania interna, em que o Estado possui potencialmente esse poder em tudo que se encontra em seu território. Porém, não constitui um poder arbitrário. Está condicionado ao ordenamento jurídico, e nele encontram-se limitações quanto ao uso da propriedade privada, servidões administrativas, desapropriações, regimes jurídicos de certos bens particulares de interesse público e etc. É caracterizado como um domínio geral e potencial sobre bens alheios, podendo ser específico e potencial quando tratar de bens que lhe pertencem, o que o tornará, nesse caso, como sendo um domínio patrimonial, no sentido da incidência cair sobre seus bens.

Já “o *domínio patrimonial* do Estado sobre seus bens é direito de propriedade pública, onde está submetido a um regime administrativo especial. A este regime subordinam-se todos os bens considerados públicos das pessoas administrativas. E na presença de lacunas nas normas administrativas empregam-se algumas normas de propriedade privada. Mas advirta-se que as normas civis não regem o domínio público; suprem apenas, as omissões das leis administrativas”. (MEIRELLES, 2008, p.524).

Com esse sentido, o domínio eminente abrange três categorias de bens, os quais, em tese, sujeitam-se ao poder estatal, quais sejam: bens públicos, bens privados e, finalmente, os bens que não se sujeitam ao regime normal da propriedade.

### 2.1.1 *Conceito de Bens*

O vigente Código Civil, no seu artigo 98, conceitua e reparte os bens jurídicos em bens *públicos* e *particulares*, esclarecendo que os primeiros são os de domínio nacional, das pessoas jurídicas de Direito Público interno, sejam elas federativas, como a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sejam da Administração descentralizada, como as Autarquias, nestas incluindo-se as fundações de direito público e as associações públicas; e considera *particulares* todos os outros bens, sejam qual for a pessoa a que pertencerem. Assim, ratifica o artigo 41 do mesmo Código, citando o elenco de pessoas jurídicas de Direito Público:

Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno:

I - a União;

II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios;

III - os Municípios;

IV - as autarquias, inclusive as associações públicas;

V - as demais entidades de caráter público criadas por lei.

Parágrafo único. Salvo disposição em contrário, as pessoas jurídicas de direito público, a que se tenha dado estrutura de direito privado, regem-se, no que couber, quanto ao seu funcionamento, pelas normas deste Código.

Segundo José dos Santos Carvalho Filho (2006, p.923), os bens públicos são “todos aqueles que, de *qualquer natureza e a qualquer título*, pertençam às pessoas jurídicas de direito público”. Ele esclarece que, quando menciona a expressão bens de qualquer natureza, refere-se a bens corpóreos e incorpóreos, móveis, imóveis, semoventes, créditos, direitos e ações. Por outro lado, a menção à propriedade a qualquer título “funda-se na especial circunstância de que no conceito tanto se incluem os bens do domínio do Estado na qualidade de proprietário em sentido estrito, quanto àqueles que, de utilização pública, se sujeitam ao poder de disciplinamento e regulamentação do poder público”.

O jurista Hely Lopes Meirelles (2008, p.526) traduz posição divergente quanto ao conceito de bens públicos, assinalando o seguinte: “trata-se de bens públicos os bens pertencentes ao patrimônio estatal e paraestatal, tanto é assim que na extinção da entidade o bem se reverte ao ente estatal que o criou, e qualquer ato que o lese poderá ser invalidado por ação popular”.

As diferenças encontradas nas definições, acima mencionadas, dos bens públicos refletem-se em razão da diversidade do critério eleito. Para José dos Santos Carvalho Filho (2006), o critério usado é o regime jurídico aplicável ao bem. Já para Hely Lopes (2008), o critério usado é o da titularidade, ou seja, torna como ponto de partida a qualidade do sujeito titular do bem.

Em síntese, os bens públicos são meios utilizados pela Administração Pública para o atendimento de seus fins e os da coletividade, constituindo, assim, patrimônio e a riqueza do Estado.

## **2.2 Classificação dos bens públicos**

Os bens públicos, no nosso sistema administrativo, podem ser *federais*, *estaduais* ou *municipais*, conforme a entidade política a que pertençam. “Todos os bens públicos são

nacionais, por integrantes do patrimônio da Nação, na sua unidade estatal, mas embora politicamente componham o acervo nacional, civil e administrativamente pertencem a cada uma das entidades públicas que os adquiriram” (MEIRELLES, 2008, p.527).

A Constituição Federal, em seus artigos 20 e 26, enumeram os bens da União e os bens dos Estados, assim sejam:

Art. 20. São bens da União:

- I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem ser atribuídos;
- II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;
- III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;
- IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II;

Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados:

- I - as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União;
- II - as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros;
- III - as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União;
- IV - as terras devolutas não compreendidas entre as da União.

Porém, esta relação não é taxativa. Tanto a União quanto os Estados possuem outros bens que não estão fixados pela Carta Magna.

Os municípios não foram contemplados com a partilha constitucional dos bens públicos. Todavia, há vários destes bens que lhes pertencem, tais como, ruas, praças, jardins e logradouros públicos.

### 2.2.1 *Classificação dos bens públicos quanto à destinação*

Segundo o art. 99 do CC, os bens públicos são classificados em três categorias, na qual essa divisão teve como fator determinante a destinação dos mesmos, vale dizer, o objetivo a que os bens públicos destinam-se. Classificam-se em: I – *Os bens de uso comum do povo* (mares, rios, estradas, ruas e praças); II – *Os bens de uso especial*, tais como, edifícios ou terrenos com destinação específica; III – *Os bens dominicais*, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de Direito Público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma

dessas entidades. Segundo os ensinamentos do Doutrinador Hely Lopes Meirelles (2008, p. 527):

Todos os bens vinculados ao Poder Público por relações de domínio ou de serviço ficam sujeitos á sua administração. Daí o dizer-se que uns são bens do *domínio público*, e outros, bens do *patrimônio administrativo*. Com mais rigor técnico, tais bens são reclassificados, para efeitos administrativos, em *bens do domínio público* (os da primeira categoria: de uso comum do povo), *bens patrimoniais indisponíveis* (os de segunda categoria: de uso especial) e *bens patrimoniais disponíveis* (os da terceira e última categoria: dominiais), segundo se lê no Regulamento de Contabilidade Pública.

Convém salientar que a enumeração dos bens públicos feita no art.99 do Código Civil não encerra-se aqui e nem poderia ter uma enumeração exaustiva, pois existem uma crescente demanda das atividades e serviços públicos que a todo momento exigem outros bens para o patrimônio administrativo. E esses bens, por estarem vinculados a um fim administrativo, sofrem determinadas restrições à sua alienação, oneração e utilização.

#### 2.2.1.1 Bens de uso comum do povo ou domínio público

Como deflui da própria expressão, os bens de uso comum do povo são aqueles que se destinam à utilização geral pelos indivíduos, podendo ser federais, estaduais ou municipais (art. 99, CC). Como exemplifica a própria lei, são os mares, **praias**, estradas, ruas e praças, enfim, todos os locais abertos à utilização pública que adquirem esse caráter de uso coletivo, de fruição própria do povo.

“São bens móveis e imóveis pertencentes ao Poder Público que podem ser usados e gozados sem formalidades por membros da coletividade, sem distinção entre pessoas nacionais e estrangeiras, entre pessoas físicas ou jurídicas, ou entre pessoas públicas ou privadas” (GASPARINI, 2006, p.809). Para o uso e o gozo desses bens, nada se exige em termos de permissão ou autorização, nem, pelo menos em princípio, se cobra por sua utilização. Apesar da cobrança não ser um ato costumeiro, em nosso país, existe previsão legal, no art.103 do Código Civil, para um possível “arrecadamento”, nesse sentido: “O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem”.

São considerados bens indisponíveis por não ostentarem característica patrimonial. As pessoas a quem pertencem não podem dispor, ou seja, não podem alienar ou onerá-los nem desvirtuá-los das finalidades a que estão voltados. Enquanto mantiverem essa destinação, o

Poder Público terá o dever de conservar, melhorar e fiscalizar a utilização normal do bem, conforme sua destinação, para o benefício da comunidade.

Caso seja perdida a destinação do bem por um fato, ato administrativo ou por lei (desafetação), a alienação torna-se possível, conforme dispõe o art.100 do Código Civil: “Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar”. O doutrinador Diógenes Gasparini (2006, p.810) entende que:

Destarte, se desafetados, por um desses motivos, qualquer bem dessa espécie poderá ser alienado ou ter seu uso trespassado a quem por ele se interesse. Em mais de um diploma legal têm-se exigido, ainda, para a validade da alienação ou do trespasso do uso, avaliação e concorrência. Nesse sentido confronte-se a Lei federal n.8666/1993 (art.17).

#### 2.2.1.2 Bens de uso especial ou patrimônio administrativo:

Ao contrário do que ocorrem com os bens de uso comum do povo, os bens de uso especial são aqueles com uma destinação especial específica, não podendo ser usados livremente pela população. O autor Hely Lopes Meirelles(2008, p. 528) conceitua tais bens como sendo aqueles que “visam à execução dos serviços administrativos e dos serviços públicos em geral e, por isso mesmo, são considerados instrumentos desses serviços. Não são, propriamente, da Administração, mas constituem o aparelhamento administrativo”. Exemplos desses bens são os edifícios das repartições públicas, terrenos aplicados aos serviços públicos, veículos, cemitérios, museus, aeroportos, mercados e outras serventias que o Estado põe à disposição do público, mas com destinação especial. Podem ser federais, estaduais e municipais.

O uso e o gozo desses bens são, em tese, das pessoas que detêm a sua propriedade (União, Estado, Distrito Federal, Município, autarquia e fundação pública). Para o uso e o gozo não se exige qualquer formalidade. É direto e imediato. Quando passível de utilização por terceiros, há de se observados certas formalidades (autorização, horário, preço e regulamento).

Tais bens possuem caráter patrimonial. São suscetíveis de avaliação pecuniária e admitem correção de valor, mesmo sendo indisponíveis e inalienáveis. Ainda que utilizados por terceiros, não poderão dispor por servirem aos fins estatais e, enquanto o forem, serão considerados bens patrimoniais indisponíveis.

Registre-se, ainda que não percam a característica de bens de uso especial àqueles que, objetivando a prestação de serviços públicos, estejam sendo utilizados por particulares, sobretudo sob o regime de delegação (CARVALHO FILHO, 2006, p.928).

### 2.2.1.3 Bens dominiais ou do patrimônio disponível

São bens que, embora integrando o domínio público, podem ser alienados ou serem utilizados para qualquer fim pela Administração se assim o desejarem. O que os caracteriza é exatamente a disponibilidade e por não possuírem destinação pública determinada ou fim administrativo específico. Ou seja, tais entidades exercem, sobre esses bens, poderes de dono, proprietário. Esses bens estão prontos para ser utilizados ou alienados ou, ainda, ter seu uso trespassado a quem por eles interessar-se.

Tais bens integram o patrimônio do Estado como objeto de direito pessoal ou real, vincula sendo considerados bens patrimoniais disponíveis porque nem se destinam ao público em geral nem são utilizados para o desempenho normal das atividades administrativas. Assim ratifica os artigos 99, 100 e 101 do CC de 2002, em relação aos bens públicos:

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispõem a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

## 2.3 Utilização dos bens públicos

Os bens públicos podem ser utilizados por pessoas de direito público, a quem pertençam, independentemente serem de uso comum, especial ou dominical. É possível que sejam usufruídos, também, por particulares, ora com um maior grau de liberdade ora a conduta sendo disciplinada pelo poder público. Na utilização feita por membros da coletividade, é necessário que seja verificada se o fim a que se destinam não está sendo desvirtuado de seus objetivos básicos para atender interesses exclusivamente particular.

A gestão dos bens públicos está sujeita ao regime administrativo pertinente ao uso, conservação ou alienação. Embora sendo utilizados coletivamente pelo povo ou individualmente, cabe ao Poder Público, investido de poder administrador, gerir e proteger os bens a fim de assegurar a conservação, manutenção e o uso normal pela a população, usuários especiais ou pelas repartições administrativas. Pode-se dizer que há duas formas de uso dos bens públicos, quais sejam: *as de uso comum e uso especial*.

A utilização *comum* isto é aquela feita por qualquer membro do povo, sem que haja discriminação entre usuários nem consentimento estatal específico (concessão, permissão, autorização) para esse fim. Pela sua própria natureza, esses bens são destinados à utilização coletiva.

O uso e o gozo dos bens de uso comum do povo caracterizam-se, essencialmente, pela liberdade da utilização, pela liberdade de todos os usuários (sem discriminação), pela gratuidade, por não está limitado no tempo e, finalmente, por não gerar nenhum ônus aos que utilizam o bem. Se fosse oneroso, haveria discriminação entre os que poderiam e os que não poderiam sofrer o ônus.

Já os bens de *uso especial*, segundo José dos Santos Carvalho Filho (2006, p.944): “é forma de utilização de bens públicos em que o indivíduo se sujeita a regras específicas e consentimento estatal, ou se submete à incidência da obrigação de pagar pelo uso”.

Pelo conceito acima, verifica-se que uma das formas de uso especial de bens públicos é a de uso remunerado, aquela em que o administrado sofre algum tipo de ônus para a possibilidade do uso do bem. Esse tipo de conduta por parte da Administração encontra amparo legal no art. 103 do CC/2002, em que se lê: “O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem”.

Embora o texto legal refira-se a uso comum, deve-se extrair-se que qualquer bem público de qualquer natureza é passível de *uso especial*. Se, no caso, o uso comum for retribuído e o acesso, por sua vez, for limitado ao pagamento da retribuição, estaremos diante da forma de uso especial de um bem público. Porém, se esse uso, consentido pela Administração, acarretar na inutilização ou destruição do mesmo, o ato se converteria em alienação.

O tempo de uso pode ser certo ou indeterminado, gratuito ou remuneradamente, no qual essas condições ficam detalhadas e consoantes a ato ou contrato administrativo que o autorizar, permitir ou conceder.

Ninguém tem direito natural a uso especial de bem público, porém qualquer indivíduo pode obter tal direito mediante contrato ou ato unilateral da Administração, na forma que a lei ou regulamento dispuser. O que tipifica o uso especial é a exclusividade do uso aos que pagam a remuneração ou aos que recebem consentimento estatal para o uso; a onerosidade (no caso de uso especial remunerado) e etc. Para Hely Lopes Meirelles (2008, p.533):

Uma vez titulado regularmente o uso especial, o particular passa a ter um direito subjetivo público ao seu exercício, oponível a terceiros e á própria Administração, nas condições estabelecidas ou convencionadas. A estabilidade ou a precariedade desse uso assim como a retomada do bem público, com ou sem indenização ao particular, dependerão do título atributivo que o legitimar.

As formas administrativas para o uso especial de bem público por particulares variam desde as simples e unilaterais: *autorização de uso e permissão de uso* até os formais contratos de *concessão de uso, concessão de uso como direito real solúvel*, além da imprópria adoção do *comodato, locação, alienação e enfiteuse*.

Porém, como o objeto de estudo são as praias, tidas como bem de uso comum do povo, serão vistos cada um dos citados instrumentos do Direito Público, acima epigrafados, sem grandes detalhes, para o trespassse do uso privativo, Afim de que, posteriormente, sejam estudados com maiores detalhes os bens públicos em espécie.

## **2.4 Formas administrativas para uso especial (privativo)**

Quando a Administração Pública confere a uma pessoa ou grupo de pessoas determinadas, um título jurídico individual para que exerça, com exclusividade, o uso sobre parcela de bem público para determinado fim, chamamos esse ato de uso privativo ou especial.

O uso privativo pode alcançar qualquer uma das três categorias de bens públicos, como também pode ser outorgado a pessoas físicas, jurídicas, públicas ou privadas.

Três são as principais características do uso especial privativo dos bens públicos, quais sejam: a) privatividade do uso, em que aquele que recebeu o consentimento estatal tem direito a usar sozinho o bem, afastando a concorrência de outras pessoas; b) exigência de um título



jurídico, pelo qual a Administração outorga o uso e estabelece as condições em que será exercido; c) precariedade.

Abaixo, será visto as formas de uso privativo, no qual se faz necessário a distinção entre os instrumentos jurídicos de outorga do uso privativo ao particular. Ficando de um lado, os bens de uso comum do povo e uso especial; do outro, estão os bens dominicais, já que esses são coisas que estão no comércio jurídico de direito privado, sujeitos, portanto, a regime jurídico de direito um pouco diverso quanto às formas de uso.

#### *2.4.1 Autorização de uso*

Entende-se como *autorização de uso* um ato negocial, unilateral, discricionário e precário, pelo qual a Administração consente na prática de determinada atividade individual incidente sobre um bem público. O autor José dos Santos Carvalho Filho (2006, p.950) define tal ato administrativo como sendo aquele pelo qual o “Poder Público consente que determinado indivíduo utilize bem público de modo privativo, atendendo primordialmente a seu próprio interesse”.

Nesse tipo de autorização, o benefício maior do uso do bem público pertence ao administrado que obteve a utilização privativa. Não tem forma nem requisitos especiais para sua efetivação, pois visa apenas a atividades de pouca duração e irrelevantes para o Poder Público.

Como regra, a autorização não deve ser conferida com prazo certo, cabendo a Administração decidir revogá-la. É interessante que se consubstancie em ato escrito, revogável sem ônus para o Poder Público. Tais autorizações não geram privilégios contra a Administração, ainda que remuneradas e fruídas por um longo tempo, dispensam lei que autorize e licitação para o seu deferimento. Exemplo: ocupações de terrenos baldios, fechamentos de ruas para festas comunitárias.

#### *2.4.2 Permissão de uso*

Tanto a permissão quanto a autorização são atos administrativos, veiculados por decreto ou portaria, pelos quais a Administração Pública outorga a alguém, que tenha se interessado, o uso privativo de um bem que lhe “pertence”, mediante certas condições.

“É ato administrativo pela qual a Administração consente que certa pessoa utilize privativamente bem público, atendendo ao mesmo tempo aos interesses públicos e privados” (CARVALHO FILHO 2006, p.952).

É um ato unilateral, discricionário e precário. Pode ser com ou sem condições, gratuito ou oneroso, por tempo certo ou indeterminado, conforme o estabelecido no termo próprio. Porém, revogável e modificável unilateralmente pela Administração.

É importante destacar que o fato de tratar-se de bem destinado, por sua natureza ou destinação legal, ao uso coletivo impede que o uso privativo seja permitido ou autorizado para fins de interesse exclusivo do particular; embora seja assegurada, com a permissão, determinada vantagem ao usuário, não auferida pela generalidade dos indivíduos, o uso por ele exercido deve proporcionar algum benefício de caráter geral. Por este motivo, o permissionário é obrigado a utilizar o bem para o fim predeterminado, sob pena de, não o fazendo, ser-lhe retirada a permissão. Exemplo: bancas de jornal instaladas em logradouros públicos.

A partir do que foi exposto, permite que sejam estabelecidas comparações e diferenças entre os dois institutos, quais sejam: ambas têm natureza de ato administrativo unilateral, discricionário e precário; nas duas hipóteses, o uso pode ser gratuito ou oneroso, por tempo determinado ou indeterminado.

A autorização confere a faculdade de uso privativo no interesse privado do beneficiário, a permissão implica a utilização privativa para fins coletivos. Dessa primeira diferença, decorre outra, a relativa precariedade. Esse traço existe em ambas as modalidades, contudo é mais acentuado na autorização, justamente pelas finalidades de interesse individual; no caso da permissão, que é dada por razões de predominante interesse público, é menor o contraste entre o interesse do permissionário e o do usuário do bem público.

Ademais, a autorização sendo dada no interesse do usuário, cria para este uma faculdade de uso, ao passo que a permissão, sendo conferida no interesse, predominantemente, público, obriga o usuário, sob pena de caducidade do uso consentido.

### 2.4.3 Cessão de uso

Quando o Poder Público consente o uso gratuito de um bem público para outro Órgão, sendo ou não da mesma pessoa, tendo como finalidade a realização de alguma atividade que traduza algum interesse para a coletividade, chama-se esse ato de *cessão de uso*.

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles (2008, p.534), a cessão de uso: “é a transferência gratuita da posse de um bem público de uma entidade ou órgão para outro, a fim de que o cessionário o utilize nas condições estabelecidas no respectivo termo, por tempo certo ou indeterminado”. É ato de colaboração entre repartições públicas, em que aquela que tem bens desnecessários aos seus serviços cede o uso a outra que deles está precisando. O ato só se formaliza com um *termo de cessão*.

Mesmo com a transferência de posse para o cessionário, a Administração continua com o domínio de bem cedido, para retomá-lo a qualquer momento ou recebê-lo ao término do prazo da cessão. Vale destacar que a cessão de uso é um ato da Administração interna que não opera a transferência da propriedade e, por isso, dispensa registros externos.

### 2.4.4 Concessão de uso

Segundo Diogenes Gasparini (2006, p.852), a concessão de uso é o contrato administrativo pelo qual o Estado (União, Estado-Membro, Distrito Federal ou Município) outorga a terceiro a utilização privativa de um bem de seu domínio, para que o explore segundo os termos e condições estabelecidos.

O que distingue a concessão de uso dos demais institutos é, exatamente, o seu caráter contratual e estável da outorga do uso do bem público ao particular, para que o utilize com exclusividade e nas condições pactuadas com a Administração.

Pode ser remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado. Sua outorga não é discricionária nem precária, mas deverá ser sempre precedida de autorização legal e, normalmente, de licitação para o contrato.

Na concessão de uso, como, de resto, em todo contrato administrativo, prevalece o interesse público sobre o particular. Admitem-se duas formas: concessão remunerada de uso do bem público e concessão gratuita de uso do bem público.

#### 2.4.5 Concessão especial de uso

A concessão especial de uso aproxima-se da concessão do direito real de uso, que será visto adiante, porém diferencia-se no que se refere à finalidade do instituto, no caso, a garantia de moradia do possuidor. Hely Lopes Meirelles (2008, p.537) explica como sendo uma “figura jurídica criada para regularizar a ocupação ilegal de terrenos públicos pela população de baixa renda sem moradia”. Como dispõe a Medida Provisória nº2.200 de 04 de setembro de 2001:

Art. 1º Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

É transferível por ato *inter vivos* ou *causa mortis*, mas se extingue se o concessionário der ao imóvel destinação diversa de moradia ou adquirir a propriedade de outro imóvel, urbano ou rural. Será outorgada por termo administrativo ou, em caso de recusa da Administração, por sentença judicial, valendo o título para inscrição no cartório de registro de imóveis.

#### 2.4.6 Concessão de direito real de uso

Além dos instrumentos anteriormente examinados, o Poder Público poderá valer-se deste instituto que tem como objetivo o trespasso do uso de terrenos. Hely Lopes Meirelles (2008, p.538) define-o como sendo um “contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, ou qualquer outra exploração de interesse social”.

A concessão de direito real de uso não se aplica a imóveis construídos e nem a bens móveis. Para que tal outorga seja legítima, é preciso que seja firmada com um contrato público, particular ou termo administrativo, mediante lei que autorize o ato. Com concorrência, se não dispensada ou inexigível por lei.

É transferível por ato *inter vivos* ou por sucessão legítima ou testamentária, a título gratuito ou remunerado. Destina-se à urbanização, à edificação, à industrialização ou qualquer outro que traduza interesse social.

Os objetivos da concessão de direito real de uso devem ser respeitados, sob pena do imóvel de reverter o uso para Administração concedente, se o cessionário ou seus sucessores desvirtuarem de sua finalidade contratual ou não lhe derem o uso prometido.

## **2.5 Formas de direito privado**

Além dos instrumentos acima mencionados regulados pelo direito público, existem outros regidos, fundamentalmente, pelo direito privado, pelos quais o Poder Público confere à determinadas pessoas o uso privativo de bens públicos.

Os institutos de direito público e privado diferenciam-se no que se referem à finalidade do uso. Ou seja, o primeiro destina-se ao exercício de atividades de interesse geral, em síntese tem finalidade, predominantemente, pública; o segundo, a sua utilização tem por finalidade direta e imediata atender ao interesse privado do particular.

Porém, será visto a forma de direito privado mais importante, no caso a enfiteuse, para que se possa verificar as diferenças e similitudes dos institutos anteriormente estudados com aquele.

### *2.5.1 Enfiteuse ou aforamento*

Quando ocorre a transferência do domínio útil de imóvel público (posse, uso e gozo perpétuos) a outra pessoa, que por sua vez assume a obrigação de pagar perpetuamente uma pensão anual (foro) ao senhorio direto, tem-se o instituto civil chamado enfiteuse.

“É o instituto civil que permite ao proprietário atribuir a outrem domínio útil de imóvel, pagando a pessoa que o adquire (enfiteuta) ao senhorio direto uma pensão ou foro, anual, certo e invariável”. (Código Civil de 1916, art.678).

Consiste, pois, na transferência do domínio útil de imóvel público a posse, uso e gozo perpétuos da pessoa que irá utilizá-lo daí por diante.

É um direito real de posse, uso e gozo pleno da coisa alheia que o titular (foreiro ou enfiteuta) pode alienar e transmitir hereditariamente, porém com a obrigação de pagar perpetuamente uma pensão anual (foro) ao senhorio direto.

O que se destaca nesse instituto é o exercício simultâneo de direitos dominiais sobre o imóvel por duas pessoas. Uma, sobre o domínio direto (o Estado); outra, sobre o domínio útil (particular-foreiro), no caso de bens públicos.

Esse direito pode ser transferido á terceiro, mas é preciso que o senhorio direto renuncie a seu direito de preferência para reaver seu imóvel.

“Advirta-se, porém, que, em virtude da exclusão da enfiteuse da categoria dos direitos reais no novo Código, não mais poderá haver sua instituição mesmo por entidades públicas, tendo-se apenas que assegurar a eficácia das já existentes”. (CARVALHO FILHO, 2006, p.961).

A enfiteuse de terrenos de marinha foi a única forma ressalvada pelo novo Código Civil (art. 2038, § 2º), com a previsão de que seria regulada por lei especial.

## **2.6 Alienação dos bens públicos em geral**

A palavra alienação traz a idéia de transferência de propriedade. Perante a Administração Pública esse trespasse realiza-se através de alguns institutos, tais como: permuta, venda doação, dação em pagamento, investidura, legitimação ou concessão de domínio. Qualquer uma dessas formas de alienação pode ser utilizada, desde que satisfaça as exigências do instituto específico e do contrato alienador.

Para Hely Lopes Meirelles (2008, p.542), a alienação “é toda transferência de propriedade, remunerada ou gratuita, sob a forma de venda, permuta, doação, dação em pagamento, investidura, legitimação de pose ou concessão de domínio”.

O Código Civil de 2002, em seu artigo 100, estabelece as regras de alienação dos bens públicos, nestes termos: “Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar. E no artigo 101 afirma que os bens públicos dominicais podem ser alienados, observados as exigências da lei”.

Qualquer bem público que perca sua afetação pública, ou seja, desafetados, podem ser alienados desde que a Administração satisfaça certas condições prévias para sua transferência

ao domínio privado ou a outra entidade pública. Conforme os artigos 100 e 101 do Código Civil de 2002.

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

A alienação de bens imóveis está disciplinada, em geral, na legislação própria das entidades estatais, a qual, comumente, exige autorização legislativa, avaliação prévia e concorrência, inexigível nos casos de doação, permuta, legitimação de posse e investidura, cujos contratos, por visarem a pessoas ou imóvel certo, são incompatíveis com o procedimento licitatório. Cumpridas as exigências legais e administrativas, a alienação de imóvel público a particular formaliza-se pelos instrumentos e com os requisitos da legislação civil – escritura pública e transcrição no registro imobiliário – e qualquer modificação ou invalidação do contrato translativo da propriedade só poderá ser feita por acordo entre as partes ou por via judicial.

## **2.7 Bem Público em espécie**

A especificação dos bens públicos, no direito brasileiro, encontra-se em legislação esparsa. A Constituição Federal enumera, no artigo 20, os bens da União e, no artigo 26, os do Estado, como já foi dito anteriormente. Por sua vez, o Decreto-lei n. 24.643 de 10-7-1934 indica os bens imóveis da União.

Todos os bens guardam o mesmo regime jurídico. São impenhoráveis, imprescritíveis e inalienáveis, embora sob certas condições legais possam perder essas características. Quanto ao uso, dependerá do que estabelecer as normas da entidade a que pertencerem. No entanto, apesar de existirem vários bens públicos, faz-se necessário para o estudo desse tema apenas um, terreno de marinha, para que posteriormente, no próximo capítulo, seja confrontado com o conceito de praia.

### *2.7.1 Terrenos de Marinha*

A importância dos terrenos de marinha sempre esteve ligada a idéia de serviços de embarque e desembarque de coisas públicas ou particulares, defesa da cidade e obtenção de renda.

Segundo Maria Sylvia Zanella di Pietro (2008, p.674): “Os terrenos de marinha são os que, banhados pelas águas do mar ou dos rios navegáveis, vão até a distância de 15 braças craveiras (33 metros), para a parte da terra, contadas desde o ponto em que chega a preamar médio (art.13 do Código de Águas)”.

Os terrenos de marinha podem ser classificados, em razão da respectiva localização, em continentais (situadas no interior do continente), costeiras (localizadas na costa) e insulares (situadas nas ilhas costeiras e oceânicas). Ainda podem ser marítimas (banhadas pelas águas do mar), lacustres (banhadas pelas águas dos lagos) e fluviais (banhadas pelas águas dos rios).

Têm natureza de bens dominicais ou disponíveis que integram o patrimônio da União. Devido a sua natureza, podem ser objeto de exploração para obtenção de renda, pelo Poder Público. “*Não são considerados bens de uso comum do povo* por que não podem ser usados indistintamente por qualquer administrado. Quando consentido, seu uso, sobre ser exclusivo, é remunerado.” (Gasparini, 2006, p.863). Também não podem ser considerados bens de uso especial, pois não estão afetados, em tese, ao serviço público.

A utilização dos bens imóveis da União por terceiros, segundo prescreve o art. 64 do Decreto-lei n.9.760/1946, pode ser feita mediante locação, aforamento e cessão, quando não empregados por serviço público. Além dessas formas de utilização, outras podem servir para os mesmos fins, a exemplo da *ocupação* (disciplinada pelo referido Decreto-lei, no que não foi modificado pelo Decreto-lei federal n.1561, de 18 de julho de 1977). Segundo Diogenes Gasparini (2008, p.868):

O Decreto-lei federal n.1561 e a Lei federal n.1561/1977 acabaram por instituir e impor à Administração Federal a obrigatoriedade e rever todas as ocupações e proceder à regularização das em desacordo com a lei, mediante a adoção dos instrumentos de trespasse de uso: locação, aforamento, cessão, concessão de direito real de uso, conforme o caso.

Porém, para o autor, essa obrigatoriedade não assegura aos ocupantes qualquer direito à ocupação nem indenização por benfeitorias, salvo as hipóteses que especifica. Vale destacar que todas essas formas de transferência do uso desses terrenos para terceiros exigem, em tese, prévio procedimento licitatório.

Tais terrenos, bens patrimoniais da União, estão sob a administração da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), órgão do Ministério da Fazenda. Cabe a esse órgão a vigilância



sobre esses terrenos, cuidando para que os mesmos não sejam ocupados de forma irregular e aforá-los aos interessados. Ainda é de sua competência a demarcação das marinhas.

Situados os terrenos de marinha em território municipal, é claro que sobre eles incida a legislação local. As normas do Município alcançam qualquer pessoa ou coisa que esteja no interior de sua área de competência, ressalvadas as vedações constitucionais. Fica evidente que quaisquer edificações nos terrenos de marinha terão que obedecer à legislação municipal, quer seja promovida por foreira da União, quer por ela própria.

No que concerne aos aspectos urbanísticos e atividades civis, pode-se afirmar que não gozam de tratamentos diferenciados e devem atender a regulamentação e a tributação municipais.

Conforme o que foi exposto, depreende-se que os terrenos de marinha são bens pertencentes à União, que devido a sua natureza jurídica são bens dominicais passíveis de utilização restrita de particulares, de modo que não podem ser confundidos como bens de uso comum do povo, no caso, *as praias marítimas*.

Nesse sentido, a ocupação privativa em área de uso comum do povo por um particular configura ato lesivo à coletividade e que a possível concessão de áreas podem ser revogadas a qualquer momento. Há que se observar a legislação que incide sobre o uso do bem público, notadamente a legislação municipal, no que concerne as formas de utilização dos bens, nas leis de zoneamento, de edificações, preservação ambiental, ocupação, não importando assim a natureza do usuário.

É através da observância dos preceitos legais que o Poder Público poderá administrar o uso normal dos bens públicos e, conseqüentemente, conterá o ímpeto do homem na utilização anormal do bem público, preservando, assim, os interesses da coletividade e a manutenção do meio ambiente.

### 3 ANALÍSE DOS FATOS CONSTANTES DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA, DE Nº 2005.81.00.017654-5

A Constituição Federal estabelece que as praias são bens de uso comum do povo pertencente à União. Sua utilização, embora seja de fruição geral da população, sujeita-se sempre a regulamentação necessária à preservação, “urbanização” ou qualquer forma de utilização do solo na região costeira.

Em virtude do Processo Administrativo de nº 0.15.000.0004416/2005-16, instaurado no âmbito da Procuradoria da República do Estado do Ceará, o Ministério Público detectou diversas irregularidades na ocupação da área de praia, realizada por empresários, na localidade da Praia do Futuro. A gravidade do problema levou o *parquet* em convergência com a União, a adotar providências necessárias (propuser tal ação) para fazer cessar a utilização anormal da área pública.

#### **3.1 Dos Fatos e Direitos**

Após a instauração do processo administrativo acima citado, o Ministério Público Federal e a União realizaram um minucioso levantamento da região, para aferir as violações realizadas em área de praia, que vão desde o Porto do Mucuripe até a foz do Rio Cocó, numa extensão de 5 km aproximadamente.

Neste estudo, a Gerência Regional do Patrimônio da União, órgão vinculado ao Ministério do Planejamento, responsável por administrar, zelar e fiscalizar os bens pertencentes à União, elaborou um complexo estudo sobre a 153 (cento e cinquenta e três) ocupações/barracas existentes na Praia do Futuro, com especificações da problemática e das transgressões realizadas pelos empresários.

Em tais ocupações / barracas de praia constaram diversas irregularidades. Verificou-se que, das 153 ocupações existentes na área de praia, 101 obstaculizam o acesso à praia através de cercas (de bambu, de madeira, de arame e de náilon), muros (de cimento, pedra e

alvenaria), tapumes, cordas, tendas e etc. Assim, utilizando-se desses artifícios, os mesmos dificultam ou até mesmo impedem o livre acesso à área de praia, bem de uso comum do povo.

Certificou-se também, que existem 43 ocupações que não possuem qualquer registro/inscrição por parte da União (GRPU), ou seja, os réus ocupam com exclusividade o bem público, sem qualquer título jurídico que garanta a permanência delas na região.

Constatou-se, conforme documentação acostada na petição inicial do *parquet*, que pelo menos 110 possuem registro/inscrição na GRPU e, dentre essas inscritas/registradas com a delimitação das suas respectivas áreas, para fins de arrecadação das taxas de ocupações, 98 estão ocupadas com área superior àquelas contidas nos registros, caracterizando assim ocupação ilegal. Somente 12 permanecem com a respectiva área correspondendo àquela contida nos registro da GRPU, ou seja, apenas 7,84% das ocupações.

A Lei n. 7.661/88, que institui o Plano de Gerenciamento Costeiro, cujo objetivo é prever o zoneamento de usos e atividades na Zona Costeira, dando prioridade à conservação e proteção dos recursos naturais que integrem o patrimônio natural, cultural e paisagístico, dispõe que:

Art.10. As praias são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos considerados de interesse de segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica.

§ 1º. Não será permitida a urbanização ou qualquer forma de utilização do solo na Zona Costeira que impeça ou dificulte o acesso assegurado no caput deste artigo.

[...]

§ 3º. Entende-se por praia a área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material detrítico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural, ou, em sua ausência, onde comece um outro ecossistema.

A área, em que estão situados tais empreendimentos, estende-se da Av. Zezé Diogo até o mar, justamente na faixa de areia subsequente a área coberta e descoberta periodicamente pelas águas do mar. Na verdade, todas as ocupações/barracas em referência estão distribuídas por toda orla marítima da Praia do Futuro e encontram-se construídas em área de praia.

Caracterizada, portanto, como praia a faixa de terra pretendida e lembrando que a mesma classifica-se na ordem jurídica como sendo *bem de uso comum do povo*, que, na lição do doutrinador Hely Lopes Meirelles (2008, p.530-531), é conceituada da seguinte forma:

Bem de uso comum do povo é todo aquele que se reconhece à coletividade em geral sobre os bens públicos, sem discriminação de usuários ou ordem especial par sua fruição. É o uso que o povo faz das ruas, do mar é das praias. Tal uso não exige qualquer qualificação ou consentimento especial, nem admite qualquer consentimento especial para a utilização. É um direito público subjetivo, onde o indivíduo tem o direito de usufruir destes bens sem qualquer limitação.

Em outras palavras, poder-se-ia dizer que, no uso de bem comum do povo, os usuários são indeterminados, sem particularização de pessoas ou categorias sociais, razão pela qual ninguém tem o direito ao **uso exclusivo** ou a certos privilégios na utilização dos mesmos. Ou seja, o direito de um indivíduo limita-se à igualdade dos demais.

Depreende-se, através da leitura do aludido diploma legal acima epigrafado, que os dispositivos legais proíbem a urbanização ou qualquer forma de utilização do solo da Zona Costeira que impeça ou dificulte o acesso às praias e estabelece, ainda, as possibilidades de sua utilização, que podem ser de três formas: a) uso comum do povo, ou seja, fruição geral da população, principalmente em atividades de lazer; b) para fins de segurança nacional; c) área protegida por legislação específica, por tratar-se de área de proteção ambiental instituída por lei, com vistas à proteção dos recursos ali existentes, de forma a evitar danos ambientais nesses ecossistemas.

Diante de tais exposições, referente à definição de praia, faz-se necessário a diferenciação entre praias marítimas e terrenos de marinha, para que não haja dúvida em relação a utilização de bem público por particulares. Segundo Roberto Santana de Menezes (2004, *on line*), “as praias não são terrenos de marinha” e completa afirmando que “são bens de uso comum tais como as praças e ruas, e têm definição específica, conforme Lei n. 7.661/1988, que institui o Plano de Gerenciamento Costeiro”.

Convém destacar que a dimensão de praia é variável. Há faixas de praia, por exemplo, de 1 (metro), 10 (metros) ou de 60 (sessenta) metros, dependendo da largura de faixa de material detrítico. Nesse sentido, os 33 (trinta e três) metros a partir da linha de preamar – média de 1831 - que constituem o terreno da marinha podem ultrapassar a faixa de praia, bem como a faixa de praia pode ultrapassá-lo, ou mesmo pode haver terreno de marinha em locais em que não haja praia.

Com efeito, a região, em que estão situadas tais edificações/barracas, por disposição legal, é considerada área de praia, não sendo, assim, necessárias indagações técnicas a respeito da classificação e da utilização daquele bem, uma vez que são considerados bens de

domínio público (uso comum do povo) sem a necessidade de consentimento especial para sua fruição, enquanto os terrenos de marinha são bens dominicais ou disponíveis que, também, integram o patrimônio da União. Estes não são confundidos aqueles porque não podem ser usados indistintamente por qualquer administrado e quando consentido seu uso, sobre ser exclusivo, é remunerado.

Corroborando o que foi exposto, tem-se que a conduta dos empresários de ocupar, construir e, conseqüentemente, modificar o ecossistema local (praias) é totalmente vedada pelo Ordenamento Jurídico e, por conseguinte, afeta os interesses da coletividade e agride a ordem jurídica. Ademais, por ser uso comum do povo, sua destinação é a satisfação do interesse coletivo, não podendo ser objeto de qualquer relação jurídica regida pelo direito privado.

### *3.1.2 Danos Ambientais causados pela Ocupação*

Afora os problemas de ocupações indevidas em áreas de “*non aedificandi*” e conseqüentemente a obstacularização do acesso as mesmas, foi constatado que não houve nenhum Estudo de Impacto Ambiental e, principalmente, não houve, por parte do Poder Público competente, autorização para construções de obras, que pudessem de alguma forma mudar as características naturais da Zona Costeira, tais como: construção de lagos, piscinas, parques aquáticos, plantações de gramas, calçadas, aterros, rampas, quiosques, sombreiros e etc.

Com efeito, o Município de Fortaleza, no uso de suas atribuições constitucionais previstas no Art. 24, VI e VII e Art.30, I da Constituição Federal, editou a Lei de uso e Ocupação do Solo, Lei Municipal n. 7.987/1996, que assim trata a respeito da área de praia:

Art.109 – A área da Faixa de Praia, parte da orla marítima do Município de Fortaleza, constitui-se da área coberta e descoberta periodicamente pelas águas do marítimas, acrescidas da faixa de material detrítico, tais como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural ou outro ecossistema, ou até o primeiro logradouro público e de acordo com o disposto nesta lei.

Parágrafo único. Todos os trechos da área da faixa de praia são áreas “*non aedificandi*” e destinam-se ao lazer e à prática de atividades esportivas.

A Constituição Federal de 1988 preceitua que: “Para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado incumbe ao Poder Público [...] IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa

degradação do meio ambiente, estudo prévio de Impacto Ambiental, a que se dará publicidade”. (Art. 225, § 1º, IV). Ou seja, o termo “exigir” empregado na lei, não permite, que seja uma “faculdade” sujeita à discricionariedade da Administração, e sim uma obrigação desta.

É relevante destacar que a Lei n. 7.661/1988, também, tornou obrigatória a realização de Estudo de Impacto Ambiental e a apresentação do respectivo Relatório de Impacto Ambiental, para o licenciamento, parcelamento do solo, construções, instalações e modificações, de qualquer natureza, que possam alterar as características naturais da Zona Costeira e estabelece que:

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

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

§ 2º Para o licenciamento, o órgão competente solicitará ao responsável pela atividade a elaboração do estudo de impacto ambiental e a apresentação do respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, devidamente aprovado, na forma da lei.

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), conceitua o termo *impacto ambiental* como sendo:

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: I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II - as atividades sociais e econômicas; III - a biota; IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V - a qualidade dos recursos ambientais.

Assim, a falta de licenciamento e Estudo de Impacto Ambiental tornam-as irregulares. Como ratifica a Lei Municipal n. 7.987/1996, no seu artigo 109:

Art.109 – A Área da Faixa de Praia, parte da orla marítima do Município de Fortaleza, constitui-se da área coberta e descoberta periodicamente pelas águas marítimas, acrescidas da faixa de material detrítico, tais como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação natural ou outro ecossistema, ou até o primeiro logradouro público e de acordo com disposto nesta lei.

Parágrafo único. Todos os trechos da área da faixa de praia são áreas “non aedificandi” e destinam-se ao lazer e a prática de atividades esportivas.

Dessarte, todas as normas de preservação ambiental foram recepcionadas pela Carta Magna de 1988, que faz referência expressa sobre a obrigatoriedade do Poder Público de definir, em todas as unidades de federação, espaços territoriais a serem preservados, sendo sua alteração e supressão permitidas somente através de lei. (art.225, III).

Devido à Zona Costeira possuir grande potencial para o desenvolvimento econômico e turístico e por corresponder a uma faixa de transição onde interagem dinamicamente três grandes sistemas - oceânico, atmosférico e continental -, qualquer modificação pode trazer impactos negativos não só no local da interferência, mas também em áreas adjacentes. A ocupação da faixa de praia realizada através de barracas, restaurantes, bares e ocupações residenciais geram consideráveis alterações físicas e químicas na dinâmica desse ambiente. Segundo o artigo 1º da Resolução do CONAMA-001:

Considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, que, direta ou indiretamente, afetam a saúde, a segurança e o bem-estar da população; a atividades sociais e econômicas; a biota (flora e fauna); as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente, e a qualidade dos recursos ambientais.

O uso e a ocupação, sem o devido Estudo de Impacto Ambiental, não só se intensificaram ao longo dos anos, como também incorporaram novas formas que estão modificando o ecossistema local. A finalidade de tal estudo/relatório “é avaliar as proporções das possíveis alterações que um empreendimento, público ou privado pode ocasionar ao meio ambiente” (SILVA, 2004, p.286-287). Com isso, verifica-se que o exame prévio do local é necessário para que sejam adotadas medidas de precaução, aplicadas pelo Poder Público, em caso de possíveis riscos de danos graves ou irreversíveis ao meio ambiente.

A redação do artigo 6º do Decreto - Lei n. 2.398/1987, com redação que lhe atribuiu o artigo 33 da Lei n. 9.636/1998, dispõe sobre a realização de construções em terrenos da União:

Art. 6º. A realização de aterro, construção ou obra e bem assim, a instalação de equipamentos no mar, lagos, rios e quaisquer correntes de água, inclusive em áreas de praia, mangues e vazantes, ou em outros bens de uso comum, de domínio da União, sem prévia autorização do Ministério da Fazenda, importará:  
I – na remoção do aterro, da construção, obra e dos equipamentos instalados, inclusive na demolição de benfeitorias, a conta de quem as houver efetuado.

Oportuno salientar que um dos principais escopos das normas de Política Nacional do Meio Ambiente é compatibilizar o desenvolvimento sócio-econômico com a preservação da

qualidade do Meio Ambiente e do equilíbrio ecológico. O fato das sanções/punições serem mais severas funciona como instrumento de efetivação da prevenção e, uma vez, as práticas dos atos ilícitos sendo penalizadas com maior rigor, servirá de exemplo para os demais não cometê-la.

### *3.1.3 Das ocupações/inscrições e medida judicial adotada*

Segundo consta nas páginas 122 a 124 do documento intitulado “*Análise das ocupações na Praia do Futuro*”, mencionada na Petição Inicial do *parquet*, foram colhidas as seguintes informações:

As ocupações na Praia do Futuro, identificadas como barracas de praia, e suas regularizações no Patrimônio da União, na década de oitenta, se deram pelo fato de que na época não existia a Linha de Preamar Média de 1831 demarcada, sendo consideradas as ocupações em terrenos inequívocos da marinha, não se tratando de áreas em que o fluxo da maré cobre e o refluxo descobre, conforme conceituado no volume 02, N° 5, de maio de 1987, parágrafo 6, de SPU SERVIÇO, segundo informação técnica, datada de 24/09/1987, da Delegacia de Serviços do Patrimônio da União do Estado do Ceará.

Constatou-se que, em 10 de agosto de 1989, foi assinado um Convênio entre a Procuradoria da República do Estado do Ceará, a Prefeitura Municipal de Fortaleza, através da Empresa Municipal de Limpeza e Urbanização (EMLURB) e a Delegacia do Patrimônio da União (DPU). Tal Convênio tinha como objeto a utilização da Praia do Futuro, mediante cláusulas e condições que estabeleciam o disciplinamento do uso e ocupação da área de acordo com projeto de urbanização.

Entretanto, o referido Convênio deu início a um impasse, visto que, em 16 de maio de 1988, o Governo Federal assinou a lei n. 7.661/1988 que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e considerou, em seu artigo 10, a praia como bens de uso comum do povo, sendo assegurado o livre e franco acesso a elas e ao mar.

O documento *Análise das ocupações na Praia do Futuro* afirma que: “a definição de praia feita pela Lei n. 7.661/1988, abrange a uma área bem maior que a definição anterior tratada no documento da SPU SERVIÇOS, ficando dessa forma as barracas em área de praia”.

A conclusão, que se retira do mencionado documento, não é outra senão a de que os empreendimentos não ostentam nenhum título que garanta a estabilidade das respectivas ocupações. A Corte da Justiça Federal da 5ª Região manifestou seu posicionamento, no seguinte contexto:



## Ementa

ADMINISTRATIVO. BEM DE USO COMUM DO POVO. OCUPAÇÃO POR PARTICULAR. NATUREZA. REVOGAÇÃO. DEVIDO PROCESSO LEGAL. CONTRADITÓRIO. MOTIVAÇÃO. PROVA PERICIAL. BOA FÉ. SITUAÇÃO CONSOLIDADA PELO TEMPO.

1. Se a UNIÃO permitiu a ocupação, por parte do demandante, de área classificada como bem de uso comum do povo (praia), pode (e deve) revogar o ato administrativo em que admitiu tal ocupação, considerando que tal bem, por suas características, não é passível de posse exclusiva.

2. A revogação foi precedida de procedimento regular, sendo o contraditório assegurado através da presente demanda, onde houve a produção de provas, apresentando o ato de revogação a necessária motivação.

3. A perícia produzida neste feito apurou que uma parte do imóvel ocupava, de fato, a praia, não justificando a subsistência de tal "status" o fato dos vizinhos também avançarem em direção ao mar, bem como a não comprovação da existência de projeto de reurbanização por parte da Municipalidade.

**4. Mesmo que o autor tenha agido de boa fé e a ocupação tenha ocorrido por mais de 20 anos, não há impedimento à dita revogação, por força da própria natureza precária da inscrição, devendo ser lembrado que, quanto aos bens de uso comum do povo, conforme a jurisprudência do Pretório Excelso, o Estado é mero administrador, não podendo deles dispor, nem conferir a quem quer que seja, em caráter exclusivo.**

5. Apelação e remessa oficial providas" (negritou-se 3ª Turma, AC 2002.05.00.015166-9, rel. Dês. Élio Wanderley de Siqueira Filho, j.13/05/2004)

O pagamento de taxas de ocupação e a presença de alguns registros de inscrição não geram para os ocupantes da área da Praia do Futuro nenhum direito que pudesse resistir à medida de desocupação ora pretendida pelo Ministério Público Federal. Nesse sentido dispõe o Decreto-Lei n. 9.706/1946:

Art.127. Os atuais ocupantes de terrenos da União, sem título outorgado Por esta ficam obrigados ao pagamento anual da taxa de ocupação.

Art. 128. Para cobrança da taxa, a SPU fará a inscrição dos ocupantes, *ex officio*, ou à (cento e oitenta) dias, o seu cadastramento.

§1º A falta de inscrição não isenta o ocupante da obrigação do pagamento da taxa, devida desde o início da ocupação.

[...]

Art.131. A inscrição e o pagamento da taxa de ocupação não importam, em absoluto, no reconhecimento, pela União, de qualquer direito de propriedade do ocupante sobre o terreno ou ao seu aforamento [...].

Corroborando o exposto e tendo em vista o que foi acima explorado, infere-se que as 153 ocupações (barracas) hoje existentes na área da denominada Praia do Futuro estão localizadas em faixa de praia, pertencente, portanto, nos termos do art.20, IV da CF/88, à União, sendo assim, por conseguinte, vedada tal ocupação, por ser considerada área de uso comum do povo, configurando assim ato lesivo à coletividade.

Tem-se então que a problemática gerada pela conduta dos empresários e a realização de grandes empreendimentos na Zona Costeira têm levado ao *parquet* a ingressar com tal Ação Civil Pública, para buscar não apenas a regularização da situação, como também proteger o

meio ambiente, no caso as praias, de uma possível degradação ambiental que não só atingirá aquela região como também alcançará áreas adjacentes. Afinal, a tutela ambiental manifesta-se a partir do momento em que a degradação passa a ameaçar não só o bem estar, mas a qualidade de vida humana.

Essa preocupação não há de ser apenas com a qualidade do meio ambiente natural. Busca-se a preservação de um bem público, bem de uso comum do povo, no qual todos têm direitos. O escopo mediato da ação em questão é compatibilizar o crescimento econômico e a qualidade de vida, sem perder de vista a proteção de um direito de todos, fazendo com que esse desenvolvimento não destrua os elementos da natureza e da cultura da cidade de Fortaleza.

## CONCLUSÃO

Em conseqüência da evolução da sociedade e da busca exacerbada pela lucratividade, o homem vem produzindo a gradual degradação do meio ambiente. Em decorrência desse objetivo, vislumbra-se a cada dia os prejuízos causados na natureza que culminam em desastres ecológicos, deterioração do patrimônio público e efeitos devastadores em áreas adjacentes e no bem estar da coletividade. Tais prejuízos, após alguns anos, geraram seqüelas em gerações futuras, se não forem resguardados o direito de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Com base nos conceitos descritos acima, o Ordenamento Jurídico Brasileiro estabelece que as praias são bens de uso comum do povo, pertencentes à União, de fruição geral e que não necessitam de autorização por parte do Poder Público para sua utilização, uso e gozo.

Da conjugação dos dispositivos referentes, anteriormente, não resta dúvida que o diploma legal que dispõe sobre a Zona Costeira é bem claro e taxativo quando refere-se a proibição acerca da natureza jurídica das praias e de qualquer tipo de construções realizadas nas mesmas.

Fazendo-se uma interpretação lógico-sistemática das formas de utilização, depreende-se que as modalidades de acesso e de uso da praia não podem implicar em “urbanização” ou quaisquer outras formas que dificultem o acesso aquele bem, entre os quais se pode incluir as barracas de praia e suas benfeitorias, mostrando, assim, que aqueles empreendimentos estão situados em área proibida e, devido sua afetação, estão fora de relação jurídica regida pelo direito privado.

É importante que seja ressalvada a função do Poder Público de garantir a efetividade do direito ao meio ambiente saudável para a população. Ou seja, tal competência não é uma faculdade sujeita à discricionariedade da Administração, e sim uma obrigação. Mostrando desta forma que, diante de tais irregularidades os Órgãos de proteção ambiental, assim como, por exemplo, a Gerência Regional do Patrimônio da União (GRPU) podem usar de seu poder

de polícia para observância das normas estipuladas, como também adotar medidas judiciais para garantir a ordem pública e a preservação da orla marítima.

Em suma, verifica-se que é possível a utilização de pequenos equipamentos públicos ou particulares removíveis necessários a própria utilização da praia, como sombreiros, cadeiras, mesas, etc. podendo ser utilizados em área de praia, desde que sua permanência não seja definitiva e não impeça o uso dos demais. Não se enquadrando, nesse permissivo, barracas de praia e outros bens imóveis particulares nessa área, de uso bem comum do povo, devendo ser sempre fiscalizado e punido pelo Poder Público, caso haja o descumprimento.

## REFERÊNCIAS

### LIVROS:

AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

ALVIM, Arruda. Ação Civil Pública - Sua evolução normativa significou crescimento em prol da proteção às situações coletivas. In: MILARÉ, Edis. (Coord). **A Ação Civil Pública após 20 anos: efetividade e desafios**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Manual do Processo de Conhecimento**. 5. ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MEDINA, Paulo Roberto de Gouvêa. **Direito Processual Constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2004.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

PACHECO, José da Silva. **O mandado de segurança e outras ações constitucionais típicas**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Ação civil pública e meio ambiente**. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

VIGLIAR, José Marcelo Menezes. **Ação Civil Pública**. 4. ed. São Paulo: Atlas Jurídica, 1999.

#### DOCUMENTOS JURÍDICOS:

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Senado, 1988.

RESOLUÇÃO CONAMA nº 1, de 23 de janeiro de 1986. Publicada no DOU, de 17 de fevereiro de 1986, Seção 1, páginas 2548-2549. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=23>>. Acesso em: 20 set. 2008.

#### PERIÓDICO:

MENEZES, Roberto Santana de. Regime Patrimonial dos Terrenos de Marinha. **JusNavigandi**, Teresina, ano 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5855>>. Acesso em: 20 set. 2008.

## ANEXOS

**FORTALEZA, POR VOLTA DA DÉCADA DE 20 A 30**





## FORTALEZA, EM 1939



**FORTALEZA, POR VOLTA DA DÉCADA DE 40 A 50**



**FORTALEZA, NO ANO DE 1972**



## PRAIA DO FUTURO, NOS DIAS ATUAIS



**POLUIÇÃO RECENTE PROVENIENTE DAS BARRACAS  
DESAGUANDO NO MAR, ATRAVÉS DE GALERIAS DE ÁGUAS  
PLUVIAIS RAIA DO FUTURO, NOS DIAS ATUAIS**



**FOTO DE BARRACA COM ARBORIZAÇÃO**

