



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO**  
*– Meio Ambiente e Patrimônio Cultural –*

---

**NOTA TÉCNICA 7/2024 - 4ªCCR**

Análise do Projeto de Lei nº 4.537-A, de 2024, o qual “Reconhece como patrimônio cultural brasileiro as barracas de praia e a atividade desempenhada pelos barraqueiros da Praia do Futuro, em Fortaleza, Estado do Ceará.”

**1. RELATÓRIO:**

Trata-se de análise do Projeto de Lei nº 4.537-A, de 2024, o qual “Reconhece como patrimônio cultural brasileiro as barracas de praia e a atividade desempenhada pelos barraqueiros da Praia do Futuro, em Fortaleza, Estado do Ceará.”. O projeto, para além de declarar a relevância cultural e turística de tais aparatos, determina “a manutenção da atual estrutura das barracas de praia existentes na Praia do Futuro, respeitando sua identidade cultural, histórica e funcional, desde que devidamente autorizadas pelo poder público municipal.”

**II. DA FUNÇÃO INTEGRATIVA DA UNIÃO COMO ENTE COORDENADOR DA FEDERAÇÃO**

O PL nº 4.357-A condiciona a permanência das barracas na praia do futuro, ora instaladas em faixa de areia - e, portanto, integrante de terreno de marinha e bem de uso comum do povo -, única e exclusivamente à “autorização” do município.

O sistema federativo brasileiro estabelece autonomia política aos entes federativos, segundo um modelo cooperativo e integrado que prevê competências comuns e concorrentes, atribuindo à União a função de coordenação de ações (legislativas e administrativas) integradas, notadamente em áreas como educação e meio ambiente.

O PL desconsidera que os terrenos de marinha têm funções diversas relacionadas a aspectos do desenvolvimento nacional, tais como política ambiental, atividades portuárias, expansão e proteção de infraestruturas críticas, planejamento e gerenciamento costeiro e fundiário, de preservação ambiental, prevenção de riscos e controle dos efeitos das mudanças climáticas, além da proteção das comunidades e grupos sociais vulneráveis. Ainda, a União tem diversos instrumentos para fomentar a cooperação federativa a partir do domínio de suas áreas, apoiando a implementação de políticas públicas e projetos locais.

Noutra ponta, ao desconsiderar o atual sistema de gerenciamento costeiro previsto no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, integrado pelos três entes da federação, com a coordenação da União, o PL subverte a lógica federativa estabelecida em 1988, pois sujeita tais políticas e decisões de Estado a dinâmicas políticas locais, retirando da União a capacidade de coordenação e indução.<sup>1</sup>

O gerenciamento costeiro é evidente exemplo de Federalismo Cooperativo, onde “(...) as esferas pactuam espontaneamente a fim de superar as dificuldades inerentes ao sistema vigente da separação administrativa.” (KRELL, Andreas Joaquim. Discrecionalidade administrativa e proteção ambiental. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 96, apud Marchesan, Ana Maria Moreira)

Frise-se: ao condicionar a permanência das barracas na faixa de areia da praia do Futuro, bem da União de uso comum do povo, única e exclusivamente à atuação do município, resta evidente a mácula ao federalismo cooperativo trazido pela Constituição Federal.

---

<sup>1</sup> Nota técnica 6/2024/4ª CCR

### III – DA INADEQUAÇÃO DO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO

Pretende o legislador infraconstitucional valorar o conjunto de barracas ora instaladas na praia do Futuro como bens culturais, “reconhecendo”, por lei de efeito concreto, sua importância para a preservação de manifestação cultural principalmente em virtude de configurarem “espaço de lazer, de convivência e de manifestação da cultura cearense, inclusive quanto à culinária típica e à organização de eventos culturais.”

Preserva-se, portanto, o *locus* de tais manifestações, supostamente garantindo-se o patrimônio cultural imaterial subjacente. Ao reconhecimento de valor, *ex vi lege*, acrescentou-se a necessidade de autorização administrativa da Prefeitura, ato administrativo precário, para manutenção das barracas na localidade.

Há, portanto, dois “momentos” interdependentes para que se concretize a proteção, segundo a legislação proposta: a entrada em vigor da lei de efeitos concretos e o ato administrativo precário, dependente da conveniência e oportunidade a ser avaliada pela municipalidade, autorizando a manutenção desta ou daquela barraca.

O projeto em questão comete o equívoco de “engessar” o bem material objeto de proteção, ao pretender garantir a “manutenção da atual estrutura das barracas de praia”. A rigor, o que se pretende proteger são as manifestações *imateriais* que ocorrem no local, ou seja, o modo de ser, viver e fazer na área, e não o imóvel em si.

A toda evidência, as manifestações culturais na praia do Futuro devem ser analisadas sob a ótica da preservação do patrimônio *imaterial* subjacente, que é dinâmico por excelência. O PL, ao determinar a *manutenção de estruturas* como hoje se encontram, produz efeitos como se tombamento fosse, e não como registro. Perpetua estruturas físicas, que podem restar obsoletas ou incompatíveis com outros direitos fundamentais reconhecidos ou reconhecíveis, olvidando a dinâmica inerente a tais bens.

Não por outra razão, o IPHAN, autarquia que detém atribuição, em âmbito federal, para a proteção dos bens culturais, vem revendo nas últimas décadas a utilização de instrumentos que não permitam a real participação popular no cotidiano da localidade, optando

pelo registro e utilizando políticas públicas para o fomento da continuidade das manifestações imateriais. Nessa linha, ensina Castriota:

“A nova Constituição revê o conceito de patrimônio cultural, absorvendo a ampliação conceitual de que ele vinha sendo objeto e passar a tratar também dos bens imateriais, falando nas “formas de expressão” e nos “modos de criar, fazer e viver”, **que são manifestações eminentemente intangíveis.**(...)”

Reconhecendo **o caráter dinâmico de tais bens**(...) o IPHAN fará uma avaliação periódica desses bens, no máximo a cada dez anos, para retificar ou ratificar o título a eles conferido de Patrimônio Cultural do Brasil, podendo os mesmos, se não reavaliados, ser mantidos apenas como uma “referência cultural de seu tempo”. Esse viés demonstra claramente o entendimento por trás deste novo instrumento, que **não pretende congelar o bem cultural, mas simplesmente registrar bens de natureza processual e dinâmica que, como a própria cultura, está sempre em transformação.**” (CASTRIOTA, Leonardo Barci. Patrimônio Cultural, Conceitos, Políticas, Instrumentos. Belo Horizonte, Editora Annablume, 2009, p. 221) (grifo nosso)

Como exemplo, podemos citar o registro da Feira de Caruaru no Livro de Registro dos Lugares, destinado aos mercados, feiras, santuários, praças e demais espaços onde se concentram e reproduzem práticas culturais coletivas. Note-se que o importante não será a estrutura física em si mas as manifestações culturais que nela se realizam, e que dependem da efetiva participação da população e, por certo, da mutabilidade inerente ao uso. Essa mutabilidade é que garante a vida do local e sua real preservação.

#### IV - DA COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

As áreas contíguas às praias exercem importantes funções ecossistêmicas, sendo sua higidez imprescindível para a manutenção do equilíbrio ambiental e geomorfológico da costa. Em razão disso, dunas, restingas, manguezais e falésias são classificados como Área de Preservação Permanente, conforme art. 4o, VI, VII e VIII, da Lei n.o 12.651/2012 (Código Florestal) e art. 3o, VIII, IX, X e XI, da Resolução Conama n.o 303/2002 (norma cuja vigência vem sendo reafirmada pelo Superior Tribunal de Justiça). Essas faixas recebem uma proteção legal ainda mais forte do que a das demais APP, na medida em que não se sujeitam sequer a intervenções em hipóteses de interesse social ou baixo impacto ambiental (art. 8o, § 1o, do Código Florestal).

Os terrenos de marinha com construções ilícitas sob o ponto de vista do meio ambiente naturalístico sequer podem ser considerados como de ocupação regular, na medida em que o já citado art. 9o da Lei n.o 9.636/1998 estabelece ser “vedada a inscrição de ocupações que (...) estejam concorrendo ou tenham concorrido para comprometer a integridade das áreas de uso comum do povo, de segurança nacional, de preservação ambiental ou necessárias à preservação dos ecossistemas naturais”.<sup>1</sup>

Assim, ainda que se considerassem passíveis de regularização as ocupações da faixa de areia da praia do Futuro, não sobram dúvidas de que as funções ecossistêmicas, vinculadas ao meio ambiente naturalístico, restariam maculadas. Com a aprovação do projeto de lei sob análise, evidente seria o conflito de normas. Para além deste, também se concretizaria a colisão de direitos fundamentais: de um lado, o direito ao meio ambiente naturalístico hígido; de outro, o direito ao (suposto) patrimônio cultural. A lógica para solucionar tal embate seria aquela trazida por Alexy, através da ponderação.

Na ponderação dos direitos fundamentais em questão, não há que se falar em sobreposição de um sobre o outro, invalidando uma das normas. Ao revés, a ponderação exige avaliação minudente de todos os elementos existentes, com argumentação que leve à escolha da prevalência de um direito ao revés do outro. Ensina Ingo Sarlet:

“Incumbirá ao intérprete, no contexto fático e normativo que se apresenta, o exame de caso concreto para a tomada de decisão racionalmente sustentável, que não imponha o

sacrifício completo de um dos direitos fundamentais, mas que opte “pela preservação, na medida do possível, da essência de cada um.” (SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. 7. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 408.)

## V. CONCLUSÃO

O projeto de lei sob exame fere o princípio constitucional do federalismo cooperativo. Ainda, utiliza inadequadamente o reconhecimento de valor cultural como tombamento fosse, “engessando” a estrutura ora existente na praia do Futuro. Assim, acaba por gerar maior conflituosidade, na medida em que pretende manter na localidade dezenas de barracas sem qualquer avaliação aprofundada de suas diferenças e pertinência específica para a preservação do patrimônio cultural, não raro impossibilitando o livre acesso dos cidadãos a bem de uso comum do povo. Por fim, dificulta o surgimento de soluções consensuadas que envolva diretamente a população e os demais atores com atribuição no tema, dificultando a desejável ponderação dos direitos fundamentais em jogo.

É a nota técnica, ora submetida à consideração superior.

Rio de Janeiro, 19 de dezembro de 2024.

*(Assinado digitalmente)*

**ZANI CAJUEIRO TOBIAS DE SOUZA**  
**PROCURADORA REGIONAL DA REPÚBLICA**  
**Coordenadora do GT Patrimônio Histórico e Cultural**