



**Excelentíssimo(a) Senhor(a) Doutor(a) Juiz(íza) Federal da
____ Vara Federal da Seção Judiciária do Estado da Bahia.**

Autos número 1.14.000.001465/2014-41

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, cadastrado no CNPJ sob o número 26.989.715/0030-47, por intermédio do Procurador da República signatário, no regular exercício de suas atribuições legais e constitucionais, e com fulcro no artigo 129, inciso III, da Constituição da República, no artigo 6.º, VII, da Lei Complementar n.º 75/93, e nos artigos 1.º e seguintes da Lei n.º 7.347/1985, vem, à presença de Vossa Excelência, muito respeitosamente, ajuizar a presente:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

(com pedido de antecipação da tutela)

em desfavor de:

UNIÃO, pessoa jurídica de direito público interno (CNPJ 26.994.558/0001-23), a ser citada na pessoa de seu representante legal, Procurador-Chefe da Procuradoria da União da Bahia (PU/BA), situada na Av. Luis Viana Filho, n.º 2155 - Paralela, Salvador-BA e e-mail pu.ba@agu.gov.br; e

BAHIA MARINA LTDA, pessoa jurídica de direito privado (CNPJ 13.444.591/0001-38) e **ALDEIOTTA EMPREENDIMENTOS S/A**, pessoa jurídica de direito privado (13.800.859/0001-27), a serem citadas na pessoa de seu representante legal, **REYNALDO JORGE CALMON LOUREIRO** - Sócio-Administrador, situadas à Avenida Lafayette Coutinho, n.º 1010 - Comércio, Salvador-BA, e-mail atendimento@bahiamarina.com.br

pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.



E tendo por base os documentos anexos (digitalizados), contidos no Inquérito Civil de número 1.14.000.001465/2014-41¹ (que tramitou perante este MPF) e as razões de fato e de direito a seguir expostas:

1. DO OBJETO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

A presente Ação Civil Pública pretende garantir, como proteção ao patrimônio público e social, que eventual funcionamento de empreendimento localizado em Salvador-BA (BAHIA MARINA), atenda às normas que regem a instalação e a utilização de estruturas náuticas em águas públicas de domínio da União, inclusive mediante o pagamento das contraprestações devidas. Objetiva-se, de igual modo, a suspensão de qualquer atividade irregular e, caso se mostre inviável a regularização, a imediata retirada dos materiais e equipamentos do local que é público e de uso comum.

Por fim, pretende-se, também, que os entes privados demandados recolham aos cofres da União, de forma atualizada e com os consectários legais, todos os valores devidos (e não pagos) pelo uso do bem público desde a data inicial das atividades, quantia a ser identificada pela Secretaria do Patrimônio da União - SPU.

2. DA APURAÇÃO NO ÂMBITO EXTRAJUDICIAL

O Inquérito Civil n.º 1.14.000.001465/2014-41 foi instaurado para acompanhar a situação envolvendo o empreendimento Bahia Marina, localizado no mar e adjacências,

1 O apuratório contém, além dos elementos citados nesta peça inaugural, uma série de dados relacionados ao aspecto da regularização ambiental da área em questão. Todavia, essa temática não é objeto desta demanda judicial.



na Avenida Lafayette Coutinho, n.º 1010 – Comércio, em Salvador-BA. **A apuração dura cerca de 8 (oito) anos.**

O MPF, ao decorrer do tempo, solicitou, reiteradamente, informações à Secretaria do Patrimônio da União – SPU. **Cumpre consignar breve relato cronológico:**

- **maio de 2016:** a SPU, tratando do pleito de aumento da área cedida pela União à Bahia Marina, limitou-se a dizer que questionou a Coordenação-Geral de Apoio ao Desenvolvimento Local-CGADL, em Brasília-DF (fls. 20-21/IC);

- **fevereiro de 2017:** a SPU relatou a necessidade de obter dados da Prefeitura Municipal de Salvador-BA, da qual aguardava resposta a expediente fls. 38-42 /IC);

- **maio de 2017:** a SPU, fazendo referência a manifestações anteriores, dentre outros pontos consignou que **já estava em andamento o cálculo de valor de retribuição anual à União, devido pelo Bahia Maria, em virtude da ocupação do espaço aquático** (fls. 50-56/IC);

- **julho de 2017:** a SPU aduz que os trabalhos de homologação das plantas e **cálculo do valor de retribuição devida à União pela utilização do espelho d'água atualmente ocupado pelo empreendimento Bahia Marina ainda não foram concluídos**, apesar dos esforços emanados (fls. 71/IC);

- **agosto de 2017:** o Município de Salvador-BA, via Secretaria de Desenvolvimento e Urbanismo – SEDUR, prestou esclarecimentos sobre os trâmites naquele órgão municipal (fls. 74-93 e 106-116/IC). Dentre os documentos juntados,



cabe salientar a **apresentação de cópia do "extrato de contrato de cessão de uso onerosa"**, firmado entre a **União** e a **Bahia Marina** (fls. 92 e 116/IC), **envolvendo as áreas destinadas "ao quebra-mar, bacia de atracação e flutuadores"** e prevendo um pagamento, do empreendedor ao ente federal, datado de 2008, no valor mensal de R\$ 32.700,00 (trinta e dois mil e setecentos reais);

- **fevereiro de 2018**: após novas informações da SPU, este MPF evidenciou (fls. 119-121/IC):

"(...) Instada a prestar informações atualizadas acerca do trabalho de homologação das plantas e do cálculo do valor de retribuição devido à União pela utilização do espelho d'água pela Bahia Marina (fls. 158 e 180), a SPU/BA apresentou os documentos de fls. 181/183, materializados em uma planilha de cálculo e em uma planta construtiva.

(...)

O documento de fl. 182, relativo ao pagamento de valores pela Bahia Marina à União pela utilização do espelho d'água, informa que o empreendimento arca com o importe de R\$ 1.756,65 (mil, setecentos e cinquenta e seis reais e sessenta e cinco centavos) em favor do ente político federal, situação que perdurará, em tese, entre o período de 29 de setembro de 2017 e **31 de dezembro de 2099**.

Além da estranheza que permeia a situação narrada (**pagamento de um valor fixo de cessão onerosa do espelho d'água durante um intervalo de 81 anos**), o documento em questão não traz qualquer esclarecimento acerca da periodicidade em que ocorre/ocorrerá o repasse de valores para a União - se semanal, mensal ou anual.

Outrossim, o memorial de cálculos de fl. 182 está em aparente contradição com o extrato de contrato de fl. 177, que aponta para o pagamento mensal de **R\$ 32.700,00 (trinta e dois mil e setecentos reais)** pela Bahia Marina ante a utilização do espaço cedido pelo poder público federal, equivalente a 177.304,15 m². (**Grifos no original**).



A respeito, logo a seguir, em expediente datado de **19/02/2018** (fls. 133-134/IC) a SPU teceu considerações destacando que **"não existe contrato de cessão de espelho d'água em vigor para o caso em comento, e que o processo está sendo instruído para formalização do contrato de cessão de uso onerosa e a devida cobrança do valor retroativo"**;

- **agosto de 2018:** a Coordenação-Geral de Desenvolvimento de Infraestrutura, da SPU de Brasília-DF, asseverou o seguinte (fls. 164-165/IC):

"Cuida o presente processo da regularização ocupacional do espaço físico em águas públicas, com área de 177.304,15m², situado na Avenida Contorno, n° 1010, Bairro Comércio, Município de Salvador, Estado da Bahia. O citado imóvel é utilizado pela Aldeiotta Empreendimentos S/A, qualificada nos autos do processo, onde fora instalado o complexo náutico denominado Bahia Marina cujo contrato de cessão expirou em janeiro de 2013. Cumpre registrar que a citada regularização se constituiu em um dos objetos do Inquérito Civil n.º 1.14.000.001465/2014-41.

A pretensa cessionária requer ainda a ampliação do espaço que utiliza, totalizando 186.710,40. Essa nova área, 9.396,00m², segundo a SPU/BA será destinada ao aumento do formato do quebra-mar e construção de heliporto. Ainda Sobre esse assunto, aduz a requerente que tal ampliação também se torna necessária em virtude "de se promover a recuperação da Praia da Preguiça, por solicitação do Ministério Público Federal e permitir maior proteção à bacia de atracação, que durante os períodos de temporais, com vento sul, tem sofrido diversos transtornos, inclusive, a quebra de estacas do píer que funciona como quebra-ondas da bacia" (SEI 0241288).

Em julho do 2016, processado o pedido no âmbito da antiga Coordenação-Geral de Desenvolvimento Local – CGADL, concluiu-se por restituir o processo à SPU/BA para complemento de instrução processual (20933183). Ainda sobre a manifestação da DINOR/CGAL, cumpre esclarecer que, por equívoco, aquela unidade sugeriu a rerratificação do ato que autorizou a cessão em 1997. **Como já expresso no item 1, trata-se de**



contrato extinto, o qual chegou ao fim sem ter sido renovado em tempo hábil, assim não há que se falar em retificação da primeira portaria autorizativa.

Com efeito, em julho de 2018, por meio do Despacho 6648743, a SPU/BA demonstra que foram respondidos os questionamentos elaborados pela então CGADL. No referido Despacho, aquela Superintendência destaca que a nova cessão está sendo tratada no âmbito do NUP 04941.001410/2007-83.

Assim, a considerar que os questionamentos elaborados por esta Coordenação-Geral em 2016 foram respondidos pela Superintendência do Patrimônio da União na Bahia, passa-se as impressões acerca da leitura das peças acostadas ao NUP 04941.001410/2007-83, que trata especificamente da regularização da cessão em perspectiva. **Verifica-se que a licença de instalação emitida pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente – IBAMA expirou em março 2017, igualmente não se identificou nos autos os valores a serem restituídos à União pela utilização do imóvel, sobre o qual também será calculado o montante referente à cobrança retroativa.** Ressalta, ainda, que também não foram identificados a documentação de que trata o art.10, da Portaria nº404, de 28 de dezembro de 2012.

Diante do exposto, conclui-se que, para regularização da ocupação do imóvel em tela, por meio da cessão onerosa sob o regime de arrendamento, torna-se necessária a restituição dos autos à SPU/BA para complemento da instrução processual, conforme especificado no item 5 deste Despacho". **(Grifou-se).**

- **setembro de 2018:** a SPU, uma vez instada pelo MPF a prestar esclarecimentos, expôs (fls. 173-174/IC), dentre outros aspectos, que **"o valor do preço público anual da cessão de uso onerosa em reais "Vcuo" é de R\$ 3.995.607,58 (três milhões, novecentos e noventa e cinco mil seiscentos e sete reais e cinquenta e oito centavos).** Já o valor retroativo só poderá ser calculado após a assinatura do contrato, pois depende dessa informação para ser mensurado";



- **ano de 2019 e 2020:** o MPF tratou de informações sobre aspectos ambientais do local, os quais, porém, não são objeto desta demanda judicial (fls. 198-361/IC);

- **junho de 2021:** a SPU consignou que **no tocante à cessão do espaço físico em águas públicas, ainda não houve a formalização do contrato de cessão**, muito embora toda área compreendida como parte seca esteja regularizada. Expôs-se que esse fato se deve à **necessidade de criação de método de precificação de áreas da União em águas públicas, onde a Bahia Marina está sendo o case desse estudo no Estado da Bahia**, visando desenvolver procedimentos metodológicos para a avaliação de valores para o uso e a ocupação de áreas da União em espelhos d'água, cujo desenvolvimento está a cargo da Universidade Federal de Santa Catarina (LabTrans/UFSC).

A SPU, por fim, asseverou que após a definição dessa nova metodologia de cálculo será concluída a destinação, mediante contrato oneroso, com a devida cobrança pretérita, de toda a poligonal utilizada pela Bahia Marina (fls. 370-371 e anexos de fls. 373-433/IC. A documentação está reproduzida em fls. 437-500/IC);

- **agosto de 2021:** a SPU informou que **os estudos** quanto ao estabelecimento de parceria técnico-científica para proposição de procedimentos metodológicos **para a avaliação de valores para o uso e a ocupação de áreas da União em espaços físicos em águas públicas (espelhos d'água)**, firmado com a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), **ainda encontra-se em execução, com prazo de finalização previsto para 23 de dezembro de 2021** (fls. 512-513/IC);



O MPF, neste momento da apuração do Inquérito Civil, considerando os elementos constantes dos autos extrajudiciais (cenário de idas e vindas de informações sem qualquer encaminhamento concreto) **concluiu pela necessidade de ajuizamento de Ação Civil Pública** (fls. 515/IC);

- **março de 2022:** o MPF, quando da elaboração da presente Ação Civil Pública, optou em solicitar informações atualizadas à SPU, o que poderia demonstrar a desnecessidade de levar a questão ao Poder Judiciário (fls. 516-518/IC);

- **maio de 2022:** a SPU, então, informou (fls. 524-525 e documentos de fls. 526-766/IC):

(...)

2. **Os estudos** quanto ao estabelecimento de parceria técnico-científica para proposição de procedimentos metodológicos para a avaliação de valores **para o uso e a ocupação de áreas da União em espaços físicos em águas públicas (espelhos d'água)**, por meio do Termo de Execução Descentralizada (TED) nº 10/2020, de 23 de dezembro de 2020, firmado com a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), **encontra-se concluído, restando tão somente algumas formalizações processuais para sua finalização no âmbito administrativo;**

3. O TED nº10/2020, fora objeto de Termo Aditivo por mais 120 (cento e vinte) dias, no qual estendeu sua validade até 23/04/2022 (SEI 20858146);

4. O último escopo fora entregue entre os dias 23 e 24 de fevereiro com a realização do Workshop para apresentação de metodologia e resultados obtidos (SEI 22854851, 22854951 e 22855017);

5. Toda gestão do TED nº10/2020, encontra-se instruída no Processo (SEI 10154.170657/2020- 95), em vias de finalização. Será realizada uma visita técnica à UFSC em data a ser marcada para o mês de maio, oportunidade em que será entregue simbolicamente o Sumário Executivo;



6. Finalmente ressaltamos ainda que o **TED n°10/2020, entre outros, serviu como subsídio para proposição de novo normativo em substituição a Portaria n° 404, de 28 de dezembro de 2012, a fim de atualizar as normas e procedimentos para a instrução de processos visando à cessão de espaços físicos em águas públicas e a fixação de parâmetros para o cálculo do preço público devido a título de retribuição à União. Tal proposição encontra-se em análise jurídica deste Ministério** (SEI 19739.111060/2022-74);

7. - os avanços havidos nos estudos quanto ao estabelecimento de parceria técnico-científica para proposição de procedimentos metodológicos para a avaliação de valores para o uso e a ocupação de áreas da União em espaços físicos em águas públicas (espelhos d'água); e

8. - a proposição de novo normativo, em substituição a Portaria n° 404, de 28 de dezembro de 2012, já em análise pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN, à fim de atualizar as normas e procedimentos para a instrução de processos visando à cessão de espaços físicos em águas públicas e a fixação de parâmetros **para o cálculo do preço público devido a título de retribuição à União**";

Via de consequência, depreende-se que há 8 (oito) anos o MPF acompanha a questão. Muito antes, porém, há quase 15 anos, tem-se o **extrato de contrato de cessão de uso onerosa**, firmado entre a **União** e a **Bahia Marina** (fls. 92 e 116/IC), **envolvendo as áreas destinadas "ao quebra-mar, bacia de atracação e flutuadores"** e prevendo um pagamento, do empreendedor ao ente federal, no valor mensal de R\$ 32.700,00 (trinta e dois mil e setecentos reais). Não há notícia, porém, de pagamentos realizados em favor da União.

Ademais, não obstante os estudos recentemente concluídos para fins de precificação e cobrança pelo uso e ocupação das áreas da União em espaços físicos em águas públicas (espelhos d'água), **o que se tem e se prolonga no**



tempo é a falta de encaminhamentos concretos e de resolução, com o uso de espaço público, por empreendedor privado, sem a devida contraprestação. Nesse cenário, não restou alternativa senão o ajuizamento da presente Ação Civil Pública.

O MPF e a sociedade não podem mais esperar.

3. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

3.1 A legitimidade do Ministério Público Federal

A legitimidade do Ministério Público para atuar na defesa dos direitos difusos e coletivos decorre de disposição constitucional, seja nos contornos institucionais traçados pelo constituinte originário que, em seu artigo 127, erigiu o Ministério Público à categoria de instituição permanente e essencial à atividade da função jurisdicional, guardião da ordem jurídica e dos direitos e interesses difusos e coletivos, seja no texto expresso do artigo 129, incisos II e III, que assim dispõe:

"Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...) II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

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."

Deveras, no inciso II do referido artigo 129 a Constituição da República prevê a atribuição ministerial para



zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados Carta Constitucional, promovendo as medidas necessárias a sua garantia, função que confere ao Ministério Público a legitimidade para atuar na busca da medida processual ou extraprocessual cabível para a tutela do patrimônio público, do meio ambiente e de outros direitos difusos e coletivos.

É de se dizer que a norma constitucional não impõe uma faculdade ao Ministério Público, mas sim um poder-dever vinculante de atuação do Órgão Ministerial, uma vez caracterizada conduta ofensiva aos interesses difusos ou coletivos. Somando-se à mencionada previsão constitucional, o artigo 6º, inciso VII, alíneas “a” e “b”, da Lei Complementar nº 75/93 e o artigo 5º c/c o artigo 1º da Lei 7.347/85 conferem ao Ministério Público a legitimidade para atuar na proteção dos direitos assegurados na Constituição da República, na defesa do patrimônio público e social, bem como na defesa de outros direitos difusos, coletivos, individuais indisponíveis, homogêneos e sociais, não previstos na alínea “c” do mesmo artigo, nos seguintes termos:

“Art. 6º. Compete ao Ministério Público da União: (...) VII - promover o inquérito civil e a ação civil pública para:

(...)

a) a proteção dos direitos constitucionais;

b) a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; (...)

c) a proteção dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos, relativos às comunidades indígenas, à família, à criança, ao



adolescente, ao idoso, às minorias étnicas e ao consumidor;

d) outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos”.

Assim, tratando-se de Ação Civil Pública que visa garantir que o uso e a ocupação por empreendedor privado de espaços públicos observe os regramentos legais e efetive as devidas contraprestações (bens da coletividade - proteção ao patrimônio público e social), indiscutível a legitimidade do Ministério Público Federal para a propositura desta lide.

3.2 Da competência da Justiça Federal

A Ação Civil Pública em foco alcança, por certo, interesse afeto à competência da Justiça Federal, na medida em que pretende o Ministério Público, como dito, atuar legitimamente na proteção do patrimônio público e social

A **competência da Justiça Federal**, no caso, decorre da regra constitucional insculpida no artigo 109, inciso I, da Constituição da República, pois “aos juízes federais compete processar e julgar: I - as causas em que a **União**, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho”.

É evidente o **interesse da UNIÃO** na presente demanda judicial, eis que se trata do uso e da ocupação de



bens que lhe pertencem sem atendimento aos regramentos em vigor e sem o pagamento das devidas contraprestações, fatores que comprometem o patrimônio público e social, notadamente por afetar espaços de uso comum, da coletividade.

3.3 Da legitimidade passiva das demandadas

A **União**, além de ter o dever de zelar pelos bens que são seus, igualmente, via **Secretaria do Patrimônio da União – SPU**, tem de atuar para que os regramentos pertinentes sejam observados no caso em exame.

As demandadas pessoas jurídicas de direito privado, **BAHIA MARINA LTDA** e **ALDEIOTTA EMPREENDIMENTOS S/A**, a seu turno, são as que figuram nos processos administrativos que tramitam perante o órgão patrimonial federal. Ademais, são elas que usam e ocupam os bens objeto da contenda.

3.4 DA NECESSÁRIA REGULARIZAÇÃO PERANTE A SPU. CONSTRUÇÃO EM ÁREA DE DOMINIALIDADE FEDERAL.

A área em debate, qual seja a que concentra as estruturas náuticas² localizadas em águas públicas federais, vale repisar, **é bem público federal de uso comum do povo**, haja vista estar inserido em **área de titularidade domínial da UNIÃO**. O domínio federal decorre do fato de se estar diante de empreendimento instalado no mar e adjacências.

2 Nos termos da Portaria 404 de 28 de dezembro de 2012, estruturas náuticas são: XXVI. estrutura náutica: equipamento ou conjunto de equipamentos organizadamente distribuídos por uma área determinada, com a finalidade de apoio à atracação, embarque, desembarque e trânsito de pessoas, cargas ou produtos ou à atividade sobre o espaço físico em águas públicas, tais como empreendimentos náuticos, píeres, rampas, trapiches, flutuantes, atracadouros (flutuantes ou não).



De fato, segundo José dos Santos Carvalho Filho, nessa categoria de bens públicos, os de uso comum, “o que prevalece é a destinação pública no sentido de sua utilização efetiva pelos membros da coletividade. Por outro lado, o fato de servirem a esse fim **não retira ao poder Público o direito de regulamentar o uso, restringindo-o ou até mesmo o impedindo, conforme o caso, desde que se proponha à tutela do interesse público.**”³ . Entretanto, nos ensina o mencionado autor que **mediante a observância dos preceitos legais pertinentes**, os bens públicos também podem ser utilizados por particulares, desde que demonstrado o interesse público desse tipo de utilização.

E no presente caso, em que pese a localização das estruturas náuticas do empreendimento “BAHIA MARINA” em águas públicas da União, os autos revelam que não há formalização sobre **a cessão onerosa da área**, tampouco pagamentos a título de contraprestação.

Ora pois, conforme relevou o inquérito civil (digitalizado/anexo), chegou a se prever, **em 2008**, a necessidade de pagamento, pelo empreendedor à União, **no valor mensal de R\$ 32.700,00** (trinta e dois mil e setecentos reais). À frente, 10 anos mais tarde, **em 2018**, a SPU, uma vez instada pelo MPF a prestar esclarecimentos, expôs (fls. 173-174), dentre outros aspectos, que **“o valor do preço público anual da cessão de uso onerosa em reais “Vcuo” é de R\$ 3.995.607,58 (três milhões, novecentos e noventa e cinco mil seiscentos e sete reais e cinquenta e oito centavos). Já o valor retroativo só poderá ser calculado após a assinatura do contrato, pois depende dessa informação para ser mensurado”**.

E não se tem notícia de pagamento.

É necessário, portanto, a utilização do instituto da **Cessão de Espaços Físicos em Águas Públicas**, conforme disciplinado pela Portaria n. 404 da Secretária do

3 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 30 ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Atlas, 2016.



Patrimônio da União, de 28 de dezembro de 2012 (em fase de revisão, a partir dos estudos objetos do Termo de Execução Descentralizada - TED nº 10/2020, de 23 de dezembro de 2020, firmado com a Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC).

O instituto da Cessão de Uso de bens públicos, vale dizer, é comumente utilizado entre órgãos da administração pública, de forma gratuita, numa espécie de transferência da posse, com vistas ao desenvolvimento de atividade que proporcione benefício para a coletividade.

A Lei n. 9.636 de 1998 assim dispõe:

Art. 18. A critério do Poder Executivo poderão ser cedidos, gratuitamente ou em condições especiais, sob qualquer dos regimes previstos no Decreto-Lei no 9.760, de 1946, imóveis da União a:

I - Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades sem fins lucrativos das áreas de educação, cultura, assistência social ou saúde;

II - pessoas físicas ou jurídicas, em se tratando de interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional.

(...)

§ 2º O espaço aéreo sobre bens públicos, **o espaço físico em águas públicas**, as áreas de álveo de lagos, rios e quaisquer correntes d'água, de vazantes, da plataforma continental e de outros bens de domínio da União, **insusceptíveis de transferência de direitos reais a terceiros, poderão ser objeto de cessão de uso, nos termos deste artigo, observadas as prescrições legais vigentes.**

(...)



§ 5º **Na hipótese de destinação à execução de empreendimento de fim lucrativo, a cessão será onerosa e, sempre que houver condições de competitividade, serão observados os procedimentos licitatórios previstos em lei e o disposto no art. 18-B desta Lei.** (Grifou-se)

Nesse toar, consigne-se que a utilização do instituto da Cessão de Uso no âmbito do interesse econômico ou particular distingui-se da sua concepção original. A respeito, assevera Hely Lopes Meireles que *"não se confunde com qualquer das modalidades pelas quais se outorga ao particular o uso especial de bem público"*. Em que pese a desvirtuação da modalidade, esta foi a via elencada pela Portaria n. 404/2012 da SPU para a regularização das estruturas náuticas localizadas em espaço físico em águas públicas de domínio da União. Nos termos da mencionada normativa tem-se, pois, que:

Art. 3º As estruturas náuticas, para fins desta Portaria, são classificadas, da seguinte forma:

- I - de interesse público ou social;
- II - de interesse econômico ou particular;
- III - de uso misto.

(...)

§2º **As estruturas náuticas de interesse econômico ou particular serão objeto de cessão de uso onerosa,** respeitadas os procedimentos licitatórios previstos na Lei 8.666, de 1993, sendo aquelas:

- I - destinadas ao desenvolvimento de atividades econômicas comerciais, industriais, de serviços ou de lazer;**



II - cuja utilização não seja imprescindível ao acesso à terra firme;

III - que agreguem valor a empreendimento, geralmente utilizadas para o lazer;

IV - utilizadas como segunda residência, ou moradia por família não classificada como de baixa renda. (Grifou-se)

A edição do ato normativo também estabeleceu a obrigatoriedade de salvaguardar o acesso da coletividade à praia e ao mar, bens de uso comum do povo:

(...)

Art. 13 Havendo necessidade das estruturas náuticas objeto desta Portaria, utilizarem espaço físico em faixa de praia, deverá ser assegurado, sempre, livre e franco acesso a ela 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, nos termos do art. 10 da Lei n° 7.661, de 1988 (Grifou-se).

Nessa trilha de reflexão, a regularização das estruturas náuticas deve levar em consideração o interesse público em detrimento do interesse econômico e/ou particular. Observe-se o entendimento do Tribunal Regional da 3ª Região:

E M E N T A. AGRAVO DE INSTRUMENTO. UNIÃO. AÇÃO CAUTELAR ANTECEDENTE. MANUTENÇÃO DE POSSE. CONSTRUÇÃO DE VARANDA DE ESTABELECIMENTO COMERCIAL SOBRE ÁREA DA PRAIA. BEM DE USO COMUM DO POVO. OCUPAÇÃO NÃO PASSÍVEL DE REGULARIZAÇÃO. AUSÊNCIA DE PROBABILIDADE DO DIREITO DA AUTORA. RISCO DE DANO PÚBLICO IRREVERSÍVEL. RECURSO PROVIDO. AGRAVO INTERNO PREJUDICADO. 1. De início, observo que os autos originários se referem



a pedido de tutela cautelar antecedente proposto por L. P. BLAT - ME em face da União, objetivando suspender os efeitos da notificação administrativa, que lhe determinou o desfazimento da varanda do quiosque do qual é arrendatária, localizado na praia do Perequê, Avenida Princesa Isabel, nº 750, Ilhabela/SP, em razão desta ter sido construída sobre faixa de areia da praia, bem como o pagamento de multa diária por descumprimento. 2. O MD. Juízo a quo deferiu o pedido de antecipação dos efeitos da tutela, para determinar a manutenção da parte autora na posse do referido quiosque, devendo a União se abster de qualquer ato tendente ao esbulho, à desocupação, à reintegração, à demolição ou à turbação de sua posse, sob pena de multa diária de R\$ 500,00 (quinhentos reais). 3. Diante disso, a União interpôs o presente recurso, alegando, em síntese, que a ocupação não é passível de regularização, pois, a varanda foi construída sobre bem de uso comum do povo, fato reconhecido administrativamente pela própria agravada, com avanço sobre a área de praia, no perímetro de 172,19 m², sendo imperiosa, portanto, a sua remoção, com a consequente cobrança de multa administrativa. 4. Neste Tribunal, houve o indeferimento do efeito suspensivo. Em face dessa decisão, a União interpôs agravo interno. **5. O artigo 10 da Lei nº 7.661/88, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, dispõe sobre as praias. Da leitura do caput do referido artigo, extrai-se que, em se tratando de bem público de uso comum, o acesso às praias deve ser livre, ressalvadas, apenas, as hipóteses em que há interesse de segurança nacional, ou, áreas protegidas por legislação específica.** 6. **Há, ainda, por força de seu §1º, expressa vedação à urbanização ou à qualquer forma de utilização do solo da Zona Costeira, que impossibilitem ou dificultem o acesso público à praia.** 7. No presente caso, a construção da varanda sobre área da praia é fato incontroverso nos autos, vez



que admitido pela própria agravada, em seu recurso administrativo, conforme consta na Nota Técnica nº 17051/2018-MP da SPU acostada aos autos. 8. Ademais, na mesma Nota também consta uma foto do local, decorrente de vistoria realizada em 2014, pela qual se pode notar a evidente projeção da varanda sobre a praia, bem como o parecer técnico no sentido de que, por se tratar de área não passível de ocupação, a varanda sequer pode ser enquadrada como estrutura náutica. 9. Dessa forma, revendo os documentos que acompanharam a inicial, verifica-se que, de fato, inexistente a probabilidade do direito da agravada, a justificar a concessão da tutela antecipada em seu favor, posto que a determinação de demolição se deu somente após regular processo administrativo, no âmbito do qual pode exercer o seu direito à ampla defesa. 10. Ressalte-se, ainda, que o fato da Administração Pública poder cobrar a multa posteriormente não afasta o dano público irreparável que a decisão agravada pode causar. Isso porque impedir a União, por tempo indeterminado, de tomar as medidas cabíveis a fim de obrigar a agravada a demolir a varanda de seu estabelecimento significa, em última instância, privilegiar o lucro financeiro do particular, em detrimento do direito da população à fruição de bem de uso comum do povo, do qual está privada desde 2014. 11. Assim, vislumbra-se a presença dos requisitos para a concessão do efeito suspensivo. 12. Agravo de instrumento a que se dá provimento. Agravo interno prejudicado.

(AGRAVO DE INSTRUMENTO ..SIGLA_CLASSE: AI 5002180-

15.2019.4.03.0000 ..PROCESSO_ANTIAGO: ..PROCESO_ANTIAGO_FORMATADO:, ..RELATORC:, TRF3 - 1ª Turma, Intimação via sistema DATA: 02/04/2020 ..FONTE_PUBLICACAO1: ..FONTE_PUBLICACAO2: ..FONTE_PUBLICACAO3:.) (Grifou-se)



E, nessa trilha de prevalência do uso comum, o Decreto n. 24.643 de 1934 (**Código de Águas**) em seu art. 58, alínea 'a' **dispõe que a Administração Pública poderá repor incontinente ao seu estado anterior as águas públicas, bem como o seu leito e margem, ocupados por particulares em violação à lei, regulamento ou ato da administração.**

Nessa toada, cabe trazer à colação os ensinamentos de Carvalho Filho:

O uso privativo de bem público depende de ato administrativo de consentimento por parte da pessoa pública titular. Fora daí, o uso é irregular. Por tal motivo, quando um imóvel público é irregularmente ocupado, não há que se falar em direito de retenção por eventuais benfeitorias e acessões realizadas pelo ocupante, mesmo que se tenha agido de boa-fé. Descabe, assim, qualquer direito à indenização.⁴

Outrossim, a pendência da regularização perante a SPU, mesmo que apenas em relação às estruturas náuticas localizadas em águas públicas federais, implica **impossibilidade do funcionamento do empreendimento BAHIA MARINA**, uma vez que se trata de uma marina⁵, de modo que **as atividades desempenhadas em solo (com algumas exceções) e em água estão intrinsecamente interligadas.**

Logo, além de configurar o uso indevido do patrimônio público federal, a área vem sendo objeto de exploração econômica sem o recolhimento das receitas decorrentes de contrato de cessão onerosa, obrigatório no caso em comento, em claro prejuízo para a União.

4 CARVALHO FILHO, op. cit. p. 1452.

5 Nos termos da Portaria n. 404/2012 da SPU, a marina pode ser caracterizada como *conjunto de instalações planejadas para atender às necessidades da navegação de esporte e lazer.*



4. DA ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA

O Código de Processo Civil garante a possibilidade de deferimento da tutela provisória de urgência de forma incidental, desde que, nos termos do artigo 300 do CPC, seja demonstrada a probabilidade do direito e o perigo de que ao final da demanda a não se tenha mais o que tutelar, ou seja, risco efetivo à utilidade do processo. Tais previsões, cumuladas à previsão do art. 12 da Lei de Ação Civil Pública, garantem a possibilidade de concessão da antecipação requerida. Eis que, no caso dos autos, documentos e informações do Inquérito Civil nº 1.35.000.001465/2014-41 indicam a patente irregularidade no funcionamento do empreendimento BAHIA MARINA, ante a ausência de cessão de uso oneroso para espaço físico em águas públicas federais.

Fato é que há muitos anos o espaço destinado ao uso comum do povo é usado de forma particular, por atividade lucrativa, sem a devida autorização e ainda sem o recolhimento de valores aos cofres públicos federais.

A **fumaça do bom direito** está presente, pois, tendo em vista os documentos colacionados. Por outro vértice, a verossimilhança dos fundamentos que sustentam a demanda em questão, derivada de prova inequívoca, pode ser observada a partir do exame do arrazoado desenvolvido ao longo desta peça de ingresso, destacando-se o uso e a ocupação de águas públicas federais, por anos a fio, sem autorização, sem a formalização em contrato e sem as devidas contraprestações.



E quanto ao perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, cabe sedimentar que não é nada razoável que um empreendedor privado, com fins lucrativos, desenvolva suas atividades, há anos, em águas públicas federais e não regularize a situação, tampouco pague o que é devido. A cada dia os débitos se avolumam, em nítido e injustificável prejuízo ao patrimônio público e social.

O TEMPO. O decurso do tempo somado às tentativas infrutíferas de solução extrajudicial tornam, portanto, o caso ainda mais urgente, porquanto o tempo passou e apesar de todos os esforços do MPF nada mudou.

Dessa forma, considerando o longo decurso temporal entre a propositura da ação até o seu trânsito em julgado, característico nas demandas judiciais brasileiras, o indeferimento das tutelas de urgências aqui pleiteadas implica em agravamento e possível irreversibilidade do dano já ocasionado. Faz-se necessária assim, a concessão das medidas requeridas, a título de urgência, de forma a mitigar o impacto causado pelos empreendedores privados.

É de se destacar que o pedido de tutela de urgência está em total harmonia com o §3.º do artigo 300 do CPC, uma vez que inexistente perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão, por ser a necessidade de proteção ao patrimônio público e social medida inafastável.



5. DOS PEDIDOS.

À luz do exposto, o **Ministério Público Federal**, no uso de suas atribuições constitucionais, requer:

5.1) A concessão de tutela de urgência, com fulcro no artigo 300 do Código de Processo Civil, para que seja determinado, sob pena de multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais):

5.1.1) às demandadas BAHIA MARINA LTDA e ALDEIOTTA EMPREENDIMENTOS S/A que paralise toda e qualquer atividade, tanto na parte terrestre quanto na parte aquática do empreendimento BAHIA MARINA, porquanto interligadas (à exceção de espaços não relacionados às atividades da marina e que estejam autorizados), até que sejam regularizadas as estruturas náuticas do empreendimento perante a Secretaria do Patrimônio da União - SPU, **podendo esse DD. Juízo Federal conceder prazo considerado adequado e razoável para tanto;**

5.1.2) à demandada UNIÃO (através da Secretaria do Patrimônio da União - SPU), a obrigação de fazer, consistente em:

a) embargar os serviços/atividades⁶ do empreendimento **BAHIA MARINA** (à exceção de espaços não relacionados às atividades da marina e que estejam autorizados) devido à ausência de regularização das estruturas náuticas em águas públicas federais, até que seja promovida a regularização nos termos da Portaria n. 404/2012 da SPU e demais regramentos

6 À luz do que dispõe o artigo 6.º do DECRETO-LEI Nº 2.398, DE 21 DE DEZEMBRO DE 1987 e normas correlatas.



vigentes e/ou normas posteriores equivalentes, inclusive com os pagamentos devidos; **podendo, igualmente, esse DD. Juízo Federal conceder prazo considerado adequado e razoável para tanto;**

b) adotar as medidas necessárias para promover a regularização das estruturas náuticas do empreendimento BAHIA MARINA, caso seja possível dentro dos parâmetros legais, **bem como apresentar**, para conhecimento desse DD. Juízo Federal, relatórios mensais que demonstrem o progresso das providências efetivadas até sua conclusão, incluindo-se os pagamentos dos valores devidos à União.

Requer-se, a título cominatório, frise-se, a imposição de *astreintes*⁷ em valor não inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), por dia, por obrigação descumprida pelas demandadas, a ser revertida para o Fundo de Direitos Difusos (artigo 13 da Lei nº 7.347/85).

6. DOS PEDIDOS DEFINITIVOS

Ao final, **por sentença**, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** requer que sejam julgados procedentes os pedidos objeto de tutela provisória de urgência de natureza satisfativa (antecipada), condenando-se as partes demandadas em caráter definitivo. **Requer, também**, sejam os entes privados demandados (**BAHIA MARINA LTDA e ALDEIOTTA EMPREENDIMENTOS S/A**) condenados a recolher aos cofres da União, atualizados e com os consectários legais, todos os

⁷ Sem prejuízo da adoção de todas as medidas necessárias à efetivação do provimento específico ou de seu resultado prático equivalente, nos moldes do que preconiza o art. 497, § único, do Novo Código de Processo Civil.



valores devidos (e não pagos) pelo uso do bem público desde a data inicial das atividades, quantia a ser identificada pela Secretaria do Patrimônio da União – SPU.

Requer, de forma subsidiária, nos termos do artigo 326 do Código de Processo Civil, caso reste comprovada a impossibilidade de regularização das estruturas náuticas do empreendimento-demandado BAHIA MARINA, a condenação de todos os requeridos, em definitivo, às obrigações de fazer consistentes em promover o desfazimento e a retirada das construções e dos equipamentos implantados nas águas públicas federais, porquanto o local é público e de uso comum.

7. DOS REQUERIMENTOS FINAIS

Requer, por fim, o Ministério Público Federal:

7.1) em caso de deferimento dos pedidos antecipatórios e definitivos, como medida de efetividade dos provimentos judiciais a serem lançados, a intimação, em caráter urgente, das partes requeridas nos endereços indicados no preâmbulo desta exordial, inclusive via correio eletrônico;

7.2) a citação das partes requeridas para que respondam à vertente demanda no prazo legal, sob pena de revelia, nos termos dos artigos 238 e seguintes e 335 e seguintes do Código de Processo Civil;

7.3) a juntada dos documentos digitalizados;



E, para provar o alegado, pretende o Ministério Público Federal valer-se dos documentos que instruem a inicial - Inquérito Civil n.º 1.35.000.001465/2014-41 (integralmente digitalizado e anexado), além de todos os meios de prova admitidos em lei.

Outrossim, informa-se, em cumprimento ao disposto no artigo 319, VII, do Código de Processo Civil, que este MPF está à disposição para a realização de audiência de conciliação, caso todos os demandados manifestem interesse na autocomposição do litígio em exame e apresentem, previamente e por escrito, proposta concreta de acordo.

Dá-se à presente causa o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para fins de efeitos fiscais.

Salvador-BA, data da assinatura eletrônica.

Ramiro Rockenbach da Silva Matos Teixeira de Almeida
Procurador da República