



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
 CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
 CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS  
 COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE PATRIMÔNIO DA UNIÃO  
 ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO - K - 5º ANDAR - SALA 579 - CEP: 70040-906 - BRASÍLIA - DF

---

**NOTA n. 00567/2024/CONJUR-MGI/CGU/AGU**

**NUP: 04988.002700/2005-46**

**INTERESSADOS: SUPERINTENDENTE DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO NO CEARÁ (SPU/CE)**

**ASSUNTOS: DOMÍNIO PÚBLICO**

1. Vieram os autos à CONJUR/MGI para considerações acerca da Nota Técnica SEI nº 25791/2024/MGI (seq. 86), elaborada pelo Departamento de Destinação de Imóveis da SPU no contexto de deliberações sobre possível acordo relacionado à ocupação irregular da Praia do Futuro - Fortaleza/CE (Fórum de Requalificação da Praia do Futuro).

2. Sobre o tema, esta Consultoria Jurídica se manifestou inicialmente na Nota nº 00044/2023/CGPAT/CONJUR-MGI/CGU/AGU(seq. 50) no seguinte sentido:

Trata-se de processo administrativo que trata das ocupações irregulares na faixa de areia da Praia do Futuro, em Fortaleza/CE. Como é de conhecimento, essa matéria é objeto da Ação Civil Pública nº 0017654-95.2005.4.05.8100, atualmente tramitando no STJ para julgamento de recursos especiais.

Neste processo, avalia-se a viabilidade jurídica ou não de celebração de acordo no âmbito do "Projeto de Requalificação da Praia do Futuro". Sobre o tema, a SPU se manifestou por meio da Nota Técnica SEI nº 2194/2023/ME (seq. 21) e do Despacho SEI/ME 32876811 (seq. 28).

[...]

As manifestações trazidas pelas Procuradorias-Regionais da União e pela Procuradoria-Geral da União **indicam uma firme posição jurídica contrária à celebração de acordo que permita a manutenção das barracas de praia na faixa de areia**, notadamente em razão da atuação da União em diversos outros processos judiciais versando sobre a forma de desocupação e demolição das barracas em outros municípios brasileiros.

**No entanto, do que se extrai das manifestações acima citadas, um acordo que envolvesse outros aspectos, tais como a forma de desocupação/demolição e eventual transferência de empreendedores para áreas lindeiras à praia e fora da faixa de areia, não estaria completamente vedada. Tal decisão, no entanto, depende de avaliação técnica e decisão de mérito administrativo da SPU.**

**Dessa forma, sugere-se novo encaminhamento à SPU, para que se manifeste e decida preliminarmente se, do ponto de vista técnico, é absolutamente impossível qualquer acordo**

**envolvendo as barracas ilicitamente instaladas na Praia do Futuro.**

3. Desde então, o processo passou por diversas movimentações, tendo sido apresentada uma proposta de Termo de Referência pelo Fórum de Requalificação da Praia do Futuro, posteriormente complementada por um Anexo I. A proposta foi analisada tecnicamente pela SPU na Nota Técnica SEI nº 25791/2024/MGI.

4. É o breve relatório.

5. Ao analisar a proposta, a SPU destacou ser **"desejável que, do ponto de vista técnico, as discussões para um acordo continuem, desde que fixados os limites inarredáveis" para eventual acordo.** Nesse sentido, confira-se:

20. Em análise da proposta do Fórum, esta Coordenação-Geral já havia se manifestado através da Nota Técnica 2194 (31052376) pontuando considerações sobre a proposta inicial. Neste ponto, reiteramos que, optando a União por um "acordo", entendemos que a legalidade deve permear suas cláusulas, em homenagem aos princípios da Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

21. Desta forma, conforme já declarado no Despacho 36236333, reafirmamos ser desejável que, do ponto de vista técnico, as discussões para um acordo continuem, desde que fixados os limites inarredáveis, sobretudo considerando que deveria haver, no âmbito do fórum, a construção de uma proposta que indicasse uma solução consensuada, e não imposta, entre as partes. É nesta seara conceitual que esta Coordenação-Geral contrapõe a Proposta de Termo de Referência para Requalificação da Praia do Futuro e seu Anexo I.

6. **Dessa forma, o que se verifica, neste momento, é que do ponto de vista técnico, não existe óbice para que as tratativas tenham continuidade, desde que as balizas mínimas fixadas pela SPU sejam devidamente consideradas pelo Fórum de Requalificação da Praia do Futuro na formulação da solução consensual.**

7. Assim, para que as tratativas tenham continuidade, devem ser submetidas ao Fórum as condições técnicas definidas pela SPU no itens 49 e 50 da Nota Técnica nº SEI nº 25791/2024/MGI, a seguir reproduzidas:

**Manutenção de algumas das premissas originais do Fórum, conforme Termo de Referência inicial:**

Concurso nacional pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB para intervenção/urbanização completa da Praia do Futuro em aproximadamente 6.000 metros ao longo da praia, entre as Ruas Ismael Pordeus e a foz do Rio Cocó (+ Titanzinho) que considere, inclusive, as restrições de segurança impostas pela existência dos cabos submarinos de comunicação internacional de dados e da indústria de dessalinização, conforme proposto pelo Fórum permanente de Requalificação Praia do Futuro;

Manter os aglutinantes (9/6 e 3/2 barracas), conforme proposto pelo IMPLAFOR;

Desocupação, limpeza e recomposição da vegetação nativa nos intervalos;

Aplicar aos espaços os seguintes indicadores:

Taxa de ocupação do solo= 40%;

Taxa de permeabilidade= 50%;

Altura máxima= 9,00m (será permitido a construção de mezanino)

Índice de aproveitamento= 0,6

Taxa de Permeabilidade Visual= 40%

Área fechada das barracas (2) : Limitar a projeção da área fechada das barracas à 70% do somatório da projeção da áreas coberta do equipamento, permanecendo o restante permissível o acesso livre à praia.

É permitida a construção de mezanino ocupando 50% da área do pavimento inferior;

O acesso ao setor de apoio/serviços deve ocorrer pelas laterais ou em caso de abrir para o passeio frontal, deve ser provido de anteparo para bloqueio visual;

Não será possível o uso pelas Barracas, dos passeios ou das áreas livres entre os empreendimentos e outros equipamentos, para depósitos em geral (abertos ou descobertos), guarda de produtos e utensílios, chuveiros, carga ou descarga e estacionamentos, mesmo em caráter temporário;

A área remanescente da ocupação de 40% poderá ser ocupada por mobiliários não fixos até os marcos demarcatórios.

**Inovações proposta pela SPU ao Termo de Referência elaborado pelo Fórum:**

**Alargamento do calçadão em mais 30 metros totalizando em 44 metros (14m do calçadão existente + 30 m para a alocação das barracas e outros equipamentos fixos) do limite do meio-fio da avenida Clóvis Arrais Maia em direção ao mar;**

**A SPU/CE cancelará todos os RIPs, sobretudo aqueles que se encontram em situação de inadimplência,** nos termos da lei, pois a decisão judicial não dá o direito de os barraqueiros ocuparem áreas públicas gratuitamente. É uma nova situação, não protegida pela Ação;

**Obrigação de pagamento dos valores devidos pelos últimos 5 (cinco) anos, conforme artigo 206, §5º, do Código Civil, podendo ser parcelada em até dois anos, nos termos fixados em norma da SPU;**

**Desobstrução dos acessos à praia e ao mar, às expensas dos barraqueiros** em um prazo de até 30 dias, sob pena de multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por dia de atraso;

**Recomposição das áreas degradadas,** às expensas dos barraqueiros em prazo a ser acordado;

Das 43 barracas sem RIP, somente serão beneficiadas aquelas que manejaram Recursos Especial e Extraordinário (STJ e STF). As demais, que não oferecem risco jurídico, serão demolidas, às expensas dos barraqueiros;

**Permitir apenas as 60 barracas previstas no plano, por 20 anos, no máximo, com licitação a cada período,** nos termos das Leis nº 9.636, de 1998 e de Licitações. Os que manejaram REsp. teriam direito de explorar os primeiros 20 anos. Nenhuma barraca ou edificação ficaria fora dos aglutinantes;

**Incluir o trecho da Praia do Futuro no Termo de Adesão de Gestão de Praias TAGP, de Fortaleza.** O município poderá conceder os espaços das barracas e permissões de uso para eventos na praia, cabendo a ele as receitas auferidas e a fiscalização do local;

Cessão onerosa de 200 m<sup>2</sup> de área total para barracas com RIP atual até 200 m<sup>2</sup>;

Cessão onerosa de 400 m<sup>2</sup> de área total para barracas com RIP atual de mais de 200,00 m<sup>2</sup>, até 400 m<sup>2</sup>;

Cessão onerosa de 800 m<sup>2</sup> de área total para barracas com RIP atual superior a 400 m<sup>2</sup> ou nas dimensões do RIP na data dos Embargos Infringentes, de 2006;

Cessão onerosa de até 200 m<sup>2</sup> de área total para barracas sem RIP, limitado à área atualmente utilizada, para aquelas que manejaram recursos perante o STJ/STF;

Valores a serem pagos em consonância com a Legislação Federal ou Municipal, se superior;

A cessão se justifica porque os bens de uso comum do povo (praias) são insuscetíveis de transferência de direitos reais, logo a cessão de uso onerosa é mais segura juridicamente a ambos os contratantes;

Não será admitida reserva de áreas (lotes) para quaisquer empreendedores, cabendo a eles ocuparem os espaços livres com mobiliários (mesas, cadeiras, ombrelones, espreguiçadeiras etc.), a depender da demanda presente;

**Será permitido o uso na faixas de calçadão e da praia com mobiliários não fixos, a depender da demanda presente no local**, vedada a reserva de espaços pelas barracas e o cerceamento do acesso e permanência da população, com ou sem mobiliários próprios, sejam consumidores ou não dos estabelecimentos locais.

A área cedida é aquela que poderá ser edificada na proporcionalidade da proposta original do Fórum, respeitando os indicadores máximos: 40% no máximo para ocupação, dentre outros, conforme item 19 do “Termo de Referência da Praia do Futuro Versão Final”;

Expressamente proibida a construção de quaisquer áreas de apoio fora do espaço das barracas;

Será permitida locação de mobiliário, montados apenas sob demanda presente no local;

A diferença entre a área total que seria concedida na proposta do Fórum, e a área proposta pela SPU, poderá ser destinada a novos empreendimentos, com metragem a ser acordada (200; 400; 800 m<sup>2</sup>), que deverão ser licitadas, em conformidade à nova Lei das Licitações (Lei nº 14.133/21, com destaque ao art. 192) e Legislação Patrimonial da União. Isso permitirá novos empreendimentos, por intermédio de procedimento licitatório, minimizando flagrante “reserva de mercado”. Permitirá, também, o incremento das receitas municipais pelo TAGP, uma vez eliminados os impedimentos para transferência da gestão daquela poligonal ao Município de Fortaleza.

8. É importante destacar a ressalva trazida pela SPU de que o **aumento do calçadão em 30 metros, em princípio, é uma medida viável sob o ponto de vista técnico, mas depende também de análise quanto à viabilidade ambiental e de análise da Procuradoria-Geral da União**, quanto a eventual risco para outros processos judiciais em que a União figura como parte:

41. Desta forma, consideramos interessante a proposta de um alargamento do calçadão a ser realizado especificamente “por aglutinantes”, conforme projeto do IMPLAFOR da Prefeitura de Fortaleza. No entanto, após reiteradas análises dessa proposta específica, verificamos ser possível ainda a pactuação de uma ampliação para 30 metros, totalizando 44 metros de largura do novo calçadão (14 + 30), em virtude dessa proposta do Instituto de Planejamento ir ao encontro dos parâmetros almejados por esta SPU e especificar a metragem de 30 metros para a ampliação do

calçadão em aglutinantes de lazer e gastronomia em seus estudos.

**42. Em todo caso, vale ressaltar que esta proposta da SPU, de ampliação de 30 m, ainda não é definitiva, depende de aprovação superior e de viabilidade ambiental e jurídica, haja vista o conteúdo da Nota Jurídica n. 00597/2023/PGU/AGU (35295013) que é firme em apontar a mitigação de riscos de contaminação de outras ações judiciais em curso.** Ocorre que a proposta carrega uma transformação de praia (bem de uso comum) em calçadão (outro bem de uso comum) o que pode ser viável no âmbito patrimonial (um bem de uso comum por outro) mas pode ferir códigos ambientais e desvirtuar ações em curso.

9. **A SPU argumenta também que eventual regularização deverá ser feita pelo instrumento da cessão de uso onerosa**, com o conseqüente cancelamento das inscrições de ocupação existentes. No entendimento desta Consultoria Jurídica, a solução encontra amparo na Lei nº 9.636/98, que determina que:

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:

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

**§ 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.

10. De fato, a manutenção de inscrições de ocupação nesse caso não é adequada, tendo em vista que se trata de instrumento precário e resolúvel a qualquer tempo, que pressupõe o efetivo aproveitamento do terreno ocupado. Ademais, conforme previsto pela Instrução Normativa nº SPU nº 04/2018:

Art. 3º A inscrição de ocupação é **um instrumento de destinação transitória de imóvel da União, devendo ser prioritariamente utilizados os demais instrumentos de destinação** previstos na legislação patrimonial, visando à consolidação do uso destas áreas.

Art. 4º A inscrição de ocupação poderá, a qualquer tempo, ser substituída por outro instrumento de destinação, desde que observados os requisitos legais.

11. Por outro lado, convém destacar também a ponderação da SPU de que, para continuidade das tratativas, **é necessário que se estabeleça um cronograma concreto para que as adequações sejam realizadas**. Nesse sentido, destaca-se:

Retomando a análise do Anexo I ao Termo de Referência, esta Coordenação questiona ainda a ausência, até o momento, de cronograma para avanço das tratativas para a efetivação do Acordo entre o Poder Público e a Associação dos Empresários da Praia do Futuro e as ações pertinentes ao Concurso de Ideias para Reurbanização com a escolha da melhor solução a ser apresentada. Qual o prazo a ser disponibilizado para a elaboração do edital do concurso? Qual o prazo para a elaboração das propostas de ideias de reurbanização? As ações serão compatibilizadas com o Plano Plurianual do Município; dentre outros questionamentos. Destaca-se ainda o termo "tempo razoável" para as adequações, nos moldes dos respectivos RIPs, tempo este que deve ser definido no referido acordo, com a previsão de aplicação de penalidades em caso de descumprimento.

Ainda com relação a ausência de cronograma, o que é temerário considerando que a Reurbanização da Praia do Futuro está entre as ações do Projeto intitulado “Fortaleza 2040”, prazo demasiadamente longo a se considerar que os empreendimentos irregulares poderiam pretender permanecer irregulares até o ano de 2040, com a possibilidade de dilação deste prazo, “sine die”; constituindo desrespeito à legislação, à coisa julgada e ao bom senso.

12. Feitas essas considerações, opina-se pela viabilidade jurídica de que as tratativas tenham continuidade, em busca de uma solução consensual que preserve o patrimônio da União e o interesse público. Sugere-se, assim, que as condicionantes apresentadas pela SPU na Nota Técnica SEI nº 25791/2024/MGI sejam encaminhadas ao Fórum de Requalificação da Praia do Futuro para conhecimento e deliberação.

13. Sugere-se também o encaminhamento destes autos à Procuradoria-Regional da União da 5ª Região, para manifestação sobre aspectos que entender relevantes.

14. Ressalte-se, por fim, que eventual acordo a ser celebrado neste caso depende necessariamente da análise conclusiva pela Procuradoria-Geral da União sobre a possibilidade de êxito no processo judicial, bem como sobre possível estabelecimento de precedente administrativo que pode fragilizar a atuação da União em outros processos judiciais em que se discute a ocupação irregular de praias no Brasil.

À consideração superior.

Brasília, 16 de agosto de 2024.

**MARIANA MUNHOZ DA MOTA**

Advogada da União

Coordenadora-Geral Jurídica de Patrimônio da União

CONJUR/MGI

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 04988002700200546 e da chave de acesso c30b4891

---

Documento assinado eletronicamente por MARIANA MUNHOZ DA MOTA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1608685839 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARIANA MUNHOZ DA MOTA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 16-08-2024 13:51. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---

Documento assinado eletronicamente por CARLOS HENRIQUE COSTA LEITE, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1608685839 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CARLOS HENRIQUE COSTA LEITE, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 16-08-2024 17:29. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---

---

Documento assinado eletronicamente por MARIA CAROLINA SCHEIDEGGER NEVES, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1608685839 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARIA CAROLINA SCHEIDEGGER NEVES, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 30-08-2024 17:32. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---