



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.457.851 - RN (2014/0127073-0)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : ECOTURISMO - ATIVIDADES HOTELEIRAS LTDA
ADVOGADO : ANA CAROLINA AMARAL CESAR
RECORRIDO : UNIÃO

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DECLARATÓRIA. DIREITO AMBIENTAL. BAÍA DOS GOLFINHOS. PRAIA. BEM DE USO COMUM DO POVO. ARTS. 6º, *CAPUT* E § 1º, E 10, *CAPUT* E § 3º, DA LEI 7.661/1988. FALÉSIA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. ART. 4º, VIII, DA LEI 12.651/2012. TERRENO DE MARINHA. DOMÍNIO DA UNIÃO. LOCAL DE NIDIFICAÇÃO DE TARTARUGAS MARINHAS. PROPRIEDADE DO ESTADO. ART. 1º, *CAPUT*, DA LEI 5.197/1967. CONSTRUÇÃO ILEGAL. DEMOLIÇÃO. SÚMULA 7/STJ.

HISTÓRICO DA DEMANDA

1. Cuida-se de Ação Declaratória proposta por estabelecimento hoteleiro contra a União, buscando reconhecimento judicial de que o imóvel litigioso não se encontra em terreno de domínio público; alternativamente, pede que se declare que a empresa detém posse legal da área, bem como que se afirme a ilicitude de pretensão demolitória da Administração. O Juiz de 1º grau e o Tribunal Regional Federal da 5ª Região julgaram improcedente a ação.
2. Construída e em funcionamento sem licenciamento ambiental, a edificação litigiosa é "barraca de apoio" (lanchonete/bar) destinada aos hóspedes do *Hotel Village Natureza*, no Distrito de Pipa, Município de Tibau do Sul. O estabelecimento em questão se localiza na praia, no sopé de altíssima falésia, ponto de desova de tartarugas marinhas, em trecho de mar considerado *habitat* de golfinhos, cartão postal do paradisíaco litoral sul do Estado do Rio Grande do Norte.

QUÍNTUPLA VIOLAÇÃO DA LEGISLAÇÃO

3. Ocorre, *in casu*, quántupla violação da legislação vigente em virtude de construção a) em terreno de marinha (terraço costeiro), sem autorização da União; b) em Área de Preservação Permanente (falésias); c) em praia, bem de uso comum do povo; d) em superfície de nidificação de quelônios; e em razão de e) ausência de licenciamento ambiental.

AUTOEXECUTORIEDADE DOS ATOS

ADMINISTRATIVOS E ORDEM DE DEMOLIÇÃO

4. Nas palavras do acórdão recorrido, há Relatório de Fiscalização do Ibama, órgão ambiental federal, que atesta encontrar-se a obra em Área de Preservação Permanente e de domínio da União. À luz do *princípio da autoexecutoriedade dos atos administrativos*, que dispensa ordem judicial para sua plena eficácia, a demolição de construção pode ser ordenada diretamente pela Administração, desde que precedida de regular processo.
5. Retomar bem público subtraído *contra legem* nada sugere de despótico, ao contrário, arbítrio externa, sim, comportamento de particular que dele se apropria com exclusividade, prática ética, política e juridicamente inaceitável, pois denuncia privilégio e benefício, comercial ou pessoal, do mais esperto em desfavor de multidão de respeitadores cõscios das prescrições legais. Tal usurpação elimina,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

às claras, o augusto *princípio da igualdade* de todos perante a lei, epicentro do Estado de Direito. Por óbvio, tampouco tolhe o agir da Administração a existência de outras ocupações irregulares no local, visto que multiplicidade de infratores não legitima, nem anistia ou enobrece, pela banalização, ilegalidade estatuída na Constituição ou em lei.

6. Inatacável, portanto, o acórdão recorrido ao confirmar o julgamento antecipado da lide. Construção ou atividade irregular em bem de uso comum do povo revela dano *in re ipsa*, dispensada prova de prejuízo *in concreto*, impondo-se imediata restituição da área ao estado anterior. Demolição e restauração às expensas do transgressor, ressalvada hipótese de o comportamento impugnado contar com inequívoca e proba autorização do órgão *legalmente* competente.

PRAIA

7. Segundo a Lei 7.661/1988 (Lei do Gerenciamento Costeiro), praia é "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" (art. 10, § 3º).

8. A mesma norma, quanto à utilização, dispõe que "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" (art. 10, *caput*). Em adição, sobre o domínio, a Constituição de 1988 não deixa dúvida: "praias marítimas" e "terrenos de marinha e seus acrescidos" integram o conjunto dos "bens da União" (art. 20, IV e VII).

9. A nenhuma pessoa se faculta, ao arrepio da lei e da Administração, ocupar ou aproveitar praia de modo a se assenhorear, com finalidade comercial ou não, de espaço, benefícios ou poderes inerentes ao uso comum do povo. *Livre acesso* significa inexistência de obstáculos, construções ou estruturas artificiais de qualquer tipo, de tal sorte que a circulação na praia – em todas as direções, assim como nas imprescindíveis vias, estradas, ruas e caminhos de ingresso e saída – esteja completamente desimpedida. *Franco acesso* equivale à plenitude do direito de ir e vir, isento de pagamento e de controle de trânsito, diretos ou indiretos. Admite-se retribuição pecuniária quando decorrente de cobrança, pelo Estado, por aproveitamento de bem de uso comum do povo e limitação de acesso apenas no âmbito do exercício de legítimo poder de polícia, sobretudo para salvaguardar elevados valores coletivos, como saúde pública, meio ambiente, paisagem, patrimônio histórico e segurança nacional.

FALÉSIAS

10. Falésias marinhas, ativas (= vivas) ou inativas (= mortas), como borda escarpada de "tabuleiro" costeiro, são Áreas de Preservação Permanente (art. 2º, g, da Lei 4.771/1965, revogada, e art. 4º, VIII, da Lei 12.651/2012), portanto compõem terreno *non aedificandi*, com presunção absoluta de dano ambiental caso ocorra desmatamento, ocupação ou exploração, observadas as ressalvas, em rol taxativo, expressa e legalmente previstas. Contra tal presunção *juris et de jure*, incabível prova de qualquer natureza, pericial ou não. Logo, igualmente por esse motivo, correta a confirmação, pelo Tribunal de origem, do julgamento antecipado da lide.

11. Dotados de grande beleza cênica e frágeis por constituição e topografia inerentes – submetidos amiúde a solapamento da base pela ação do mar, risco de abrasão agravado pelas mudanças climáticas, sem falar de outros agentes



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

erosivos exodinâmicos (vento, chuva) associados ao intemperismo –, esses paredões abruptos constituem monumentos ancestrais e singulares da pandemônica história geológica da Terra e, por isso mesmo, conclamam máximo respeito e diligente atenção do legislador, do administrador e do juiz, mormente no que se refere à incessante pressão antrópica para ocupá-los e explorá-los, notadamente por atividades imobiliárias e turísticas depredativas, desordenadas e não sustentáveis.

FALTA OU DESCUMPRIMENTO DE LICENCIAMENTO EM OBRA OU ATIVIDADE NA ZONA COSTEIRA

12. Nos termos da Lei 7.661/1988, "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" (art. 6º, *caput*).

13. Ainda de acordo com o mesmo texto legal, "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" (art. 6º, § 1º).

NINHOS, ABRIGOS E CRIADOUROS NATURAIS DA FAUNA SILVESTRE

14. Incontroverso que o local da obra impugnada é área de reprodução de tartarugas marinhas, o que o qualifica como "propriedade do Estado", regime jurídico de todos os "ninhos, abrigos e criadouros naturais" da fauna silvestre (art. 1º, *caput*, da Lei 5.197/1967).

INEXISTÊNCIA DE POSSE PRIVADA DE BEM PÚBLICO

15. Pacífica a jurisprudência do STJ no sentido de que *ocupação privada de bem público* não evidencia posse, mas, sim, mera *detenção*, descabendo, por isso, falar em posse nova, velha ou de boa-fé. Por outro lado, se *ilícita a detenção*, incumbe ao Poder Público, na forma de inafastável dever e sob pena de cometer *improbidade administrativa*, mandar que, de imediato, se restitua o imóvel ao integral benefício da coletividade, irrelevante o tempo da ocupação, se recente ou antiga, ou a presença de alvará urbanístico e licença do órgão ambiental. Tudo porque domínio público não se submete a usucapião, rejeita privatização a ferro e fogo e, consequência de sua indisponibilidade, não se transfere a terceiros, implicitamente, por simples licenciamento ou contribuição tributária.

16. Intolerável no Estado de Direito que o indivíduo tome para si o que, pela Constituição e por lei, é de uso público. Eventual pagamento de laudêmio, de taxa de ocupação e de tributos não impede a Administração de buscar reaver aquilo que integra o patrimônio da sociedade. Leniência, inocente ou criminosa, do Poder Público não converte o bem público em bem privado, nem outorga ao ocupante ilícito o direito de perpetuar esbulho ou procrastinar sua pronta correção.

SÚMULA 7/STJ

17. No mais, modificar a conclusão a que chegou a Corte de origem, de modo a acolher as teses da recorrente, demanda reexame do acervo fático-probatório dos autos, o que é inviável em Recurso Especial, sob pena de violação da Súmula 7 do STJ.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

18. Recurso Especial não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA Turma do Superior Tribunal de Justiça: "A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques (Presidente), Assusete Magalhães e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 26 de maio de 2015(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.457.851 - RN (2014/0127073-0)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
RECORRENTE : ECOTURISMO - ATIVIDADES HOTELEIRAS LTDA
ADVOGADO : ANA CAROLINA AMARAL CESAR
RECORRIDO : UNIÃO

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Trata-se de Recurso Especial (art. 105, III, "a", da CF) interposto contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região cuja ementa é a seguinte (grifei):

ADMINISTRATIVO. CONSTRUÇÃO. BARRACA. IMPOSSIBILIDADE. TERRENO DE MARINHA. PRAIA. BEM DE USO COMUM DO POVO. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE.

- Trata-se de Apelação interposta pelo Hotel Village Natureza em desfavor da sentença às fls. 198/203, proferida pelo então Juiz, Dr. Ivan Lira de Carvalho, que julgou improcedente o pedido que objetivava: a) a declaração de que o imóvel, objeto da lide (área da barraca, na Praia da- Baía dos Golfinhos, Tibau do Sul/RN), não é *terreno de marinha*; alternativamente, a declaração de que ao autor pertence a posse legítima do imóvel, sendo ilegítima a pretensão demolitória da demandada (União).

- "A não intervenção do Ministério Público em primeiro grau de jurisdição não acarretou prejuízo ao interesse tutelado, uma vez que, embasado nos princípios da precaução e do desenvolvimento sustentável, decidiu o juiz -a favor do meio ambiente. Ademais, a presente intervenção da Procuradoria Regional da República, como fiscal da Lei perante o colegiado de 2 grau, supre a imposição legal do Ministério Público na causa, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal.

- Não merece prosperar a alegação de nulidade da sentença, por ausência de motivação, pois o juiz, com base no livre convencimento motivado, decidiu a lide, com base na legislação em vigor.

- No caso, foi legítimo o julgamento antecipado da lide, pois no, caso em análise, "a apreciação do pedido da apelante não dependia da realização de estudos de impacto ambiental, porquanto a documentação juntada pelo recorrente e pela União Federal, às fls. 38/117, foi suficiente para demonstrar a ilegalidade da construção". Outrossim, a alegada necessidade de elaboração de estudos de impacto ambiental e do relatório correspondente é providência que não depende de ação judicial, porque incube unicamente ao interessado, conforme imposição constitucional e legal. No caso, a apelante deveria, antes de dar início à construção de obra localizada em Área de Proteção Ambiental, buscar a elaboração desses estudos. No entanto, foi a obra iniciada à revelia da lei". (Parecer do MPF à fl. 292).

- Há Relatório de Fiscalização do IBAMA às fls. 85//6, atestando que o imóvel se encontra em *área de preservação permanente*.

- A demolição da barraca pode ser determinada na esfera



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

administrativa, vez que precedida de regular processo e levando-se em consideração que a auto-executoriedade é um dos atributos do ato administrativo.

- Acerca do mérito, transcrevo, ademais, trecho elucidativo do Ministério Público Federal às fls. 292/295, os quais adoto como razão de convencimento do juízo: Os pareceres formulados IBAMA pelo IDEMA constituem prova técnica suficiente de estar a obra impugnada (fotos às fls. 87/88) situada em *praia e terreno de marinha*, bens pertencentes à União Federal, conforme art. 20, IV e VII, além de pertencer à *Área de Preservação Permanente*. A obra da Apelante, destinada a fins comerciais, foi construída *sem licenciamento prévio*, portanto está submetida às consequências previstas na Lei nº 7.661/88, quais sejam: interdição, embargo ou demolição, *independente da existência de dano efetivo ao meio ambiente (...)* Não bastasse tudo isso, o local é também *ponto desova de espécies de tartarugas marinhas*. (...) Também não socorre à Apelante eventual ausência de fiscalização do IBAMA, até porque a requerente já foi alvo da autuação pelo referido órgão, como se vê no auto de infração nº 387.032 e embargo da obra (Termo de Embargo nº 305.667), conforme relatório de fiscalização de fls. 85/86.” - É de se ressaltar que houve observância do contraditório e ampla defesa no âmbito do processo administrativo nº 04916.000040/2003-41, instaurado no âmbito da GRPU (fls. 39 ss).

- Apelação improvida.

Os Embargos de Declaração foram rejeitados às fls. 488-493.

A recorrente sustenta que ocorreu ofensa ao artigo 535, inciso II, do CPC, acusando omissão no acórdão recorrido, e aos artigos 126, 128, 130, 131, 134, 515 e 516 do CPC, sob o argumento de que houve julgamento *citra petita* na sentença de primeiro grau, nulidade do acórdão recorrido por suposto impedimento de magistrado integrante da Turma julgadora, por alegado cerceamento de defesa na produção de prova pericial e injustificada ausência de análise das provas coligidas nos autos.

Contrarrazões apresentadas às fls. 543-555.

O Recurso Especial foi admitido à fl. 557.

Parecer do Ministério Público Federal, às fls. 565-572, opinando pelo desprovimento do Recurso Especial.

É o **relatório**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.457.851 - RN (2014/0127073-0)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Cuida-se de Ação Declaratória proposta por estabelecimento hoteleiro contra a União, buscando reconhecimento judicial de que o imóvel litigioso não se encontra em terreno de domínio público; alternativamente, pede que se declare que a empresa detém posse legal da área, bem como que se afirme a ilicitude de pretensão demolitória da Administração.

Construída e em funcionamento sem licenciamento ambiental, a edificação litigiosa é "barraca de apoio" (lanchonete/bar) destinada aos hóspedes do *Hotel Village Natureza*, no Distrito de Pipa, Município de Tibau do Sul. O estabelecimento em questão se localiza na praia, ao sopé de altíssima falésia, ponto de desova de tartarugas marinhas, em trecho de mar considerado *habitat* de golfinhos, cartão postal do paradisíaco litoral sul do Estado do Rio Grande do Norte.

O Juiz de 1º grau Doutor Ivan Lira de Carvalho – ele próprio reconhecido especialista em Direito Ambiental, discípulo de escola doutrinária pioneira, no âmbito da Justiça Federal, inaugurada pelo Desembargador e consagrado jurista Vladimir Passos de Freitas – julgou improcedente o pedido.

O Tribunal *a quo*, na linha traçada por irretocável argumentação do eminente Relator, Desembargador Francisco Barros Dias, negou provimento à Apelação da ora recorrente e assim consignou:

Os atos administrativos gozam de presunção de legitimidade e veracidade, não ilididas pela Apelante. No caso, há Relatório de Fiscalização do IBAMA às fls. 85/86, atestando que o imóvel se encontra em área de preservação permanente. A demolição da barraca pode ser determinada na esfera administrativa, vez que precedida de regular processo e levando-se em consideração que a auto-executoriedade é um dos atributos do ato administrativo.

(...)

É de se ressaltar que houve observância do contraditório e ampla de defesa no âmbito do processo administrativo nº. 04916.000040/2003-41, instaurado no âmbito da GRPU (fls.39 e ss).

Em face de todo o exposto, NEGO provimento à Apelação.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O acórdão transcreve, como razão de decidir complementar, trechos de extenso parecer da Procuradora Regional da República Doutora Maria do Socorro Leite de Paiva (e-STJ, fl. 316, grifei):

A recorrente construiu uma barraca na praia da Baía dos Golfinhos, Tibau do Sul/RN em área não edificável, por ser considerada não só *bem de uso comum do povo*, como também *área de preservação permanente*.

Qualquer construção realizada – não somente em área de praia, mas em toda a zona costeira – depende de *autorização de poder público*. Ademais, o uso das praias deve ser garantido à população. Assim, é indevida a concessão de uso a empreendimentos privados que limitem o uso da população.

Os pareceres formulados pelo IBAMA e pelo IDEMA constituem *prova técnica suficiente* de estar a obra impugnada (fotos às fls.87/88) situada em *praia e terreno de marinha*, bens pertencentes à União Federal.

Na mesma toada, segue manifestação do eminente Subprocurador-Geral da República Doutor Flávio Giron (e-STJ, fls. 565-572).

No que pertine à alegação de nulidade da sentença por ausência de fundamentação, o magistrado reconheceu estar a obra localizada em área pertencente à União (praia e terreno de marinha) e em Área de Preservação Permanente sem apresentação de EIA, RIMA, autorização da GRPU/RN, tampouco licenciamento, razão de haver negado procedência aos pedidos formulados à fl. 16. A demolição da obra, nessas condições, portanto, é uma decorrência lógica do indeferimento do pedido contido no item 3.1.3 (fl. 16) e está conforma a Lei nº 7.661/88, art. 6º, §1º, assim escrito:

§ 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.

De início, com relação ao alegado impedimento do Desembargador Relator (por haver decidido liminar em cautelar preparatória da Ação Declaratória), noto que do pedido não conheceu o Tribunal *a quo*. Não ocorreu Exceção de Impedimento na forma do artigo 138, § 1º, do CPC, isto é, em autos separados e na primeira oportunidade em que coube à parte se manifestar. Ressalto que, com a distribuição da Apelação ao mencionado Desembargador, a empresa já podia propor a Exceção de Impedimento.

No mérito, pelo que se infere do acórdão recorrido, há quádrupla violação da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

legislação vigente em virtude de construção a) em terreno de marinha (terraço costeiro), sem autorização da União; b) em Área de Preservação Permanente (falésias); c) em praia, bem de uso comum do povo; d) em superfície de nidificação de quelônios; e em razão de e) ausência de licenciamento ambiental.

No Recurso Especial, a empresa aduz que o acórdão "fechou os olhos para a *arbitrariedade* cometida em primeira instância tendo conferido legalidade a sentença que julgou antecipadamente um processo que dependia profundamente de provas técnicas que foram veementemente pedidas pela parte autora" (e-STJ, fl. 503, grifei).

Ora, retomar bem público subtraído *contra legem* nada sugere de despótico, já que, ao contrário, arbítrio externa, sim, comportamento de particular que dele se apropria com exclusividade, prática ética, política e juridicamente inaceitável, pois denuncia privilégio e benefício, comercial ou pessoal, do mais esperto em desfavor de multidão de respeitadores cômicos das prescrições legais. Tal usurpação elimina, às claras, o augusto *princípio da igualdade* de todos perante a lei, epicentro do Estado de Direito. Por óbvio, tampouco tolhe o agir da Administração a existência de outras ocupações irregulares no local, visto que multiplicidade de infratores não legitima nem anistia ou enobrece, pela banalização, ilegalidade estatuída na Constituição ou em lei.

Nas exatas palavras da decisão recorrida, há Relatório de Fiscalização do Ibama que atesta encontrar-se a obra em Área de Preservação Permanente e de domínio da União. À luz do *princípio da autoexecutoriedade dos atos administrativos*, que dispensa ordem judicial, a demolição de construção pode ser ordenada pela Administração, desde que precedida de regular processo.

Inatacável, portanto, o acórdão recorrido ao confirmar o julgamento antecipado da lide. Construção ou atividade irregular em bem de uso comum do povo revela dano *in re ipsa*, dispensada prova de prejuízo *in concreto*, impondo-se imediata restituição da área ao estado anterior. Demolição e restauração às expensas do transgressor, ressalvada hipótese de o comportamento impugnado contar com inequívoca e proba autorização do órgão *legalmente* competente. Na hipótese dos autos, contudo, sendo o recurso apenas do particular, descabe ao STJ alterar o encargo, fixado na sentença e acórdão, do custo de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

desmantelamento.

Por outra banda, o acórdão assevera categoricamente que a barraca se encontra em praia e terreno de marinha. Segundo a Lei 7.661/1988 (Lei do Gerenciamento Costeiro), praia é "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" (art. 10, § 3º). A mesma norma, quanto à utilização, dispõe que "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" (art. 10, *caput*). Em adição, sobre o domínio, a Constituição de 1988 não deixa dúvida: "praias marítimas" e "terrenos de marinha e seus acrescidos" integram o conjunto dos "bens da União" (art. 20, IV e VII).

A nenhuma pessoa se faculta, ao arrepio da lei e da Administração, ocupar ou aproveitar praia de modo a se assenhorear, com finalidade comercial ou não, de espaço, benefícios ou poderes inerentes ao uso comum do povo. *Livre acesso* significa inexistência de obstáculos, construções ou estruturas artificiais de qualquer tipo, de tal sorte que a circulação na praia – em todas as direções, assim como nas imprescindíveis vias, estradas, ruas e caminhos de ingresso e saída – esteja completamente desimpedida. *Franco acesso* equivale à plenitude do direito de ir e vir, isento de pagamento e de controle de trânsito, diretos ou indiretos. Admite-se retribuição pecuniária quando decorrente de cobrança, pelo Estado, por aproveitamento de bem de uso comum do povo e limitação de acesso apenas no âmbito do exercício de legítimo poder de polícia, sobretudo para salvaguardar elevados valores coletivos, como saúde pública, meio ambiente, paisagem, patrimônio histórico e segurança nacional.

Corriqueiramente, o embaraço ao livre e franco acesso vem disfarçado sob pretextos e métodos os mais diversos e criativos, que objetivam mitigar a reprovabilidade social e atribuir ares de interesse comum, ou pelo menos não estritamente individual, à apropriação indevida. São cancelas de "segurança", regimento de horário e número de visitantes, ruas fechadas em condomínios, cordões de isolamento de espaço na areia, estruturas provisórias móveis e um sem-número de artifícios e "benfeitorias" destinados a engendrar *praias privadas de fato*, já que proibidas de direito. Sem falar do argumento da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

"proteção da flora e fauna", que pretende justificar uma privatização ilícita – da praia – com outra igualmente abominável, a do poder de polícia ambiental, terceirizado para acobertar regalias de minoria contra a maioria.

No caso dos autos, a região do empreendimento hoteleiro caracteriza-se, ademais, pela existência de majestosas falésias, acidente geográfico que, ao lado de sua importância ecológica e geológica, suscita, no ser humano, o *sentimento do belo*, hoje, como *valor estético*, individualizado e judicializado pelo ordenamento brasileiro. A própria empresa, em sua petição inicial, revela que o Hotel Village Natureza está "construído no alto e aos pés de uma falésia" (e-STJ, fl. 3).

Falésias marinhas, ativas (= vivas) ou inativas (= mortas), como borda escarpada de "tabuleiro" costeiro, são Áreas de Preservação Permanente (art. 2º, *g*, da Lei 4.771/1965, revogada, e art. 4º, VIII, da Lei 12.651/2012), portanto compõem terreno *non aedificandi*, com presunção absoluta de dano ambiental caso ocorra desmatamento, ocupação ou exploração, observadas as ressalvas, em rol taxativo, expressa e legalmente previstas. Contra tal presunção *juris et de jure*, incabível prova de qualquer natureza, pericial ou não. Logo, igualmente por esse motivo, correta a confirmação, pelo Tribunal de origem, do julgamento antecipado da lide.

Dotados de grande beleza cênica e frágeis por constituição e topografia inerentes – submetidos amiúde a solapamento da base pela ação do mar, risco de abrasão agravado pelas mudanças climáticas, sem falar de outros agentes erosivos exodinâmicos (vento, chuva) associados ao intemperismo –, esses paredões abruptos constituem monumentos ancestrais e singulares da pandemônica história geológica da Terra e, por isso mesmo, conclamam máximo respeito e diligente atenção do legislador, do administrador e do juiz, mormente no que se refere à incessante pressão antrópica para ocupá-los e explorá-los, notadamente por atividades imobiliárias e turísticas depredativas, desordenadas e não sustentáveis.

A faixa de preservação permanente das falésias, "nunca inferior a 100 (cem) metros", deve ser medida em "projeções horizontais" a partir da "linha de ruptura do relevo". Patente que, sendo a *ratio* da norma salvaguardar a falésia na sua *totalidade*, os cem metros



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

de área *non aedificandi* devem ser respeitados em cima e embaixo do paredão, pois a ocupação antrópica traz risco de erosão tanto no topo como na base da escarpa abrupta.

Saliente-se, por outro lado, ser incontroverso que o empreendimento não dispõe de licenciamento. Nos termos da Lei 7.661/1988, "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" (art. 6º, *caput*). Ainda de acordo com o mesmo texto legal, "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" (art. 6º, § 1º).

Também incontestável, nos termos do acórdão (e ementa) recorrido, que o local da construção impugnada é área de reprodução de tartarugas marinhas, o que o caracteriza como "propriedade do Estado", regime jurídico de todos os "ninhos, abrigos e criadouros naturais" da fauna silvestre (art. 1º, *caput*, da Lei 5.197/1967). Em outras palavras, ainda que o espaço em questão fosse privado (e não é, por tratar de praia e de terreno de marinha), vedado estaria ao hotel lá edificar, pois, ponto de procriação de quelônios, o solo seria público.

Pacífica a jurisprudência do STJ no sentido de que *ocupação privada de bem público*, notadamente de *uso comum do povo* ou de *uso especial*, não evidencia posse, mas, sim, mera *detenção*, descabendo, por isso, falar em posse nova, velha ou de boa-fé. Por outro lado, se *ilícita a detenção*, incumbe ao Poder Público, na forma de inafastável dever e sob pena de cometer *improbidade administrativa*, restituir o imóvel ao integral benefício da coletividade, irrelevante o tempo da ocupação, se recente ou antiga, ou a presença de alvará urbanístico e de licença do órgão ambiental. Tudo porque domínio público não se submete a usucapião, rejeita privatização a ferro e fogo e, consequência de sua indisponibilidade, não se transfere a terceiros, implicitamente, por simples licenciamento ou contribuição tributária.

Intolerável no Estado de Direito que o indivíduo tome para si o que, pela Constituição e por lei, é de uso público. Pagamento de *laudêmio*, de taxa de ocupação e de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

tributos não impede a Administração de buscar reaver aquilo que integra o patrimônio da sociedade. Leniência, inocente ou criminosa, do Poder Público não converte o bem público em bem privado, nem outorga ao ilícito ocupante o direito de perpetuar esbulho ou procrastinar sua pronta correção.

Finalmente, no que tange à nulidade da sentença por falta de intimação do Ministério Público em primeiro grau, o próprio *Parquet* afirma sua inexistência, uma vez que o interesse público que defende terminou por ser cabalmente assegurado. Além disso, modificar no STJ a conclusão, em minucioso acórdão de Apelação, a que chegou a Corte de origem, de modo a acolher as várias teses da recorrente – inclusive de violação do contraditório e da ampla defesa, bem como sobre questões relativas aos limites geográficos da posse inscrita, onde se encontra a edificação, e ao próprio julgamento antecipado da lide – demanda reexame do acervo fático-probatório dos autos, o que é inviável em Recurso Especial, sob pena de ofensa à Súmula 7 do STJ.

Diante do exposto, **nego provimento ao Recurso Especial.**

É como **voto.**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2014/0127073-0

REsp 1.457.851 / RN

Números Origem: 00100635520054058400 100635520054058400 200584000093142 200584000100638
416916

PAUTA: 26/05/2015

JULGADO: 26/05/2015

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA VASCONCELOS**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : ECOTURISMO - ATIVIDADES HOTELEIRAS LTDA

ADVOGADO : ANA CAROLINA AMARAL CESAR

RECORRIDO : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Domínio
Público - Bens Públicos - Terreno de Marinha

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques (Presidente), Assusete Magalhães e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.