



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO  
COORDENAÇÃO-GERAL DE PATRIMÔNIO E MEIO AMBIENTE (DPP/CGPAM)

**PARECER n. 02076/2020/DPC/CGPAM/PGU/AGU**

**NUP: 00405.015118/2020-31**

**INTERESSADOS: PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO - PGU**

**ASSUNTOS: COVID-19**

I – Processo enviado ao DPP pelo Gab/PGU, por intermédio do DESPACHO n. 07976/2020/PGU/AGU (seq. 1), pelo qual nos consulta sobre a legitimidade e a forma de atuação da União em demandas judiciais que envolvam a restrição de acesso às praias marítimas, em virtude de atos normativos editados pelos Estados e/ou Municípios com o objetivo de conter a propagação do COVID-19.

II – Entendimento que se aplica não apenas às praias, mas também aos demais bens de uso comum do povo, independentemente da questão dominial e gerencial.

III – Diretrizes genéricas do Ministério da Saúde. Competência dos Estados e Municípios definida pelo STF. Medidas restritivas impostas. Necessidade de observância acerca do disposto no parágrafo 1º do art. 3º da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

IV – Papel da União nas demandas judiciais que envolvam a restrição de acesso aos bens de uso comum do povo, de sua propriedade ou não, geridos ou não por seus órgãos/entidades, em razão das medidas de combate à pandemia do COVID-19 adotadas pelos Estados e/ou Municípios. Municciamento do Judiciário com subsídios fático-jurídicos para que seja formatada a melhor decisão para o caso concreto.

V – Pela inclusão de orientação no Sumário de Conhecimento do DPP.

1. Trata-se de expediente enviado ao Departamento de Patrimônio Público e Probidade (DPP) pelo Gabinete da Procuradoria-Geral da União (Gab/PGU), por intermédio do DESPACHO n. 07976/2020/PGU/AGU (seq. 1), pelo qual nos consulta sobre a legitimidade e a forma de atuação da União em demandas judiciais que envolvam a restrição de acesso às praias marítimas, em virtude de atos normativos editados pelos Estados e/ou Municípios com o objetivo de conter a propagação do COVID-19.

2. Por força do disposto no art. 20, inciso IV, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), as praias marítimas são bens de propriedade da União. *Verbis*:

"Art. 20. São bens da União:

[...]

IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II;"

3. A Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), classifica as praias marítimas como bens de uso comum do povo e as define em seu art. 10, senão vejamos:

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

[...]

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

4. O Decreto nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004, ao regulamentar a citada Lei nº 7.661/88, define o PNGC como o instrumento de gestão costeira que orienta a implementação de políticas, planos e programas voltados ao desenvolvimento sustentável da zona costeira (art. 7º, inciso I), reiterando, ainda, que a praia é um bem de uso comum do povo (art. 21), a saber:

"Art. 7º Aplicam-se para a gestão da zona costeira os seguintes instrumentos, de forma articulada e integrada:

I - Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC: conjunto de diretrizes gerais aplicáveis nas diferentes esferas de governo e escalas de atuação, orientando a implementação de políticas, planos e programas voltados ao desenvolvimento sustentável da zona costeira;

[...]

Art. 21 As praias são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos considerados de interesse da segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica."

5. O enfoque aqui dado à classificação da praia como bem de uso comum do povo tem um objetivo muito claro: embora a consulta advinda do Gab/PGU tenha se referido especificamente às praias, entendemos que a lógica a ser aqui trabalhada pode e deve ser aplicada aos demais bens de uso comum do povo, independentemente da questão dominial e gerencial. Nesse sentido, nos termos do art. 99, inciso I, do Código Civil, estamos aqui falando não apenas das praias, mas também, de forma exemplificativa, dos rios, mares, estradas, ruas e praças.

6. Isso porque, como bem pondera a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU) na Nota Técnica SEI nº 20328/2020/ME (anexada), a restrição de acesso aos bens de uso comum do povo é menos tema de gestão do patrimônio imobiliário do que de saúde pública. Essa premissa, de fato, termina por retirar da SPU ou de qualquer outro órgão/entidade gestor do patrimônio imobiliário federal o protagonismo nessa discussão, o que não significa, porém, que a União não tenha algum nível de interesse na demanda (jurídico-processual ou não).

7. Entrando na discussão envolvendo saúde pública, pedimos licença para invocar ensinamentos trazidos no PARECER n. 00923/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU (seq. 3 da NUP 00400.000405/2020-97), da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde (CONJUR/MS):

"5. A Lei nº 13.979/2020 trouxe para o âmbito nacional regras disciplinadoras da situação vivenciada especificamente pelas pessoas que se encontram dentro do território nacional, uma vez que para tratar de trânsito internacional de cidadãos viajantes e, ainda, da notificação à Organização Mundial de Saúde - OMS sobre o compartilhamento de informações decorrentes de eventos sanitários inesperados ou incomuns, já havia o regramento do Regulamento Sanitário Internacional - RSI, que revisado e atualizado tinha acabado de ser incorporado ao ordenamento jurídico pátrio pelo Decreto nº 10.212, de 30 de janeiro de 2020.

6. O conceito de isolamento e quarentena previsto no RSI foi praticamente repetido para situações tratadas em âmbito puramente interno, conforme se verifica dos incisos I e II do art. 2º da Lei nº 13.979/2020, com a seguinte redação:

'Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - isolamento: separação de pessoas doentes ou contaminadas, ou de bagagens, meios de transporte, mercadorias ou encomendas postais afetadas, de outros, de maneira a evitar a contaminação ou a propagação do coronavírus; e

II - quarentena: restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, ou de bagagens, contêineres, animais, meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação, de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus.'

7. Posteriormente à edição da referida Lei e em virtude do avanço na transmissão do vírus, foi editada pelo Ministério da Saúde, em 20 de março de 2020, a Portaria nº 454 que declarou em todo o território nacional o estado de transmissão comunitária, valendo a transcrição das seguintes previsões:

'Art. 2º Para contenção da transmissibilidade do covid-19, deverá ser adotada como, medida não-farmacológica, o isolamento domiciliar da pessoa com sintomas respiratórios e das pessoas que residam no mesmo endereço, ainda que estejam assintomáticos, devendo permanecer em isolamento pelo período máximo de 14 (quatorze) dias.

Parágrafo único. Considera-se pessoa com sintomas respiratórios a apresentação de tosse seca, dor de garganta ou dificuldade respiratória, acompanhada ou não de febre, desde que seja confirmado

por atestado médico.

Art. 3º A medida de isolamento somente poderá ser determinada por prescrição médica, por um prazo máximo de 14 (quatorze) dias, considerando os sintomas respiratórios ou o resultado laboratorial positivo para o SARSCOV-2.

Art. 4º As pessoas com mais de 60 (sessenta) anos de idade devem observar o distanciamento social, restringindo seus deslocamentos para realização de atividades estritamente necessárias, evitando transporte de utilização coletiva, viagens e eventos esportivos, artísticos, culturais, científicos, comerciais e religiosos e outros com concentração próxima de pessoas.'

8. Neste contexto e considerando o momento da edição da referida Portaria pode-se resumir as **orientações do Ministério da Saúde** às seguintes medidas não-farmacológicas, para reduzir a transmissibilidade do vírus:

**i) evitar aglomerações (medida prevista desde o início -<https://coronavirus.saude.gov.br/>- em decorrência das pessoas assintomáticas, que são aquelas infectadas e que não apresentam sintomas ou possuem sintomas muito leves);**

**ii) o isolamento domiciliar da pessoa com sintomas respiratórios e das pessoas que residam no mesmo endereço, ainda que estejam assintomáticos, devendo permanecer em isolamento pelo período máximo de 14 (quatorze) dias; e**

**iii) distanciamento social das pessoas com mais de 60 (sessenta) anos de idade.**" (grifamos)

8. Nessa mesma manifestação, a CONJUR/MS chega a enfrentar especificamente a questão das praias, mas apenas para informar que não existia qualquer regulamentação específica sobre esses bens (premissa que, à míngua de qualquer outra informação naquela e nesta NUP, também aplicamos para os demais bens de uso comum do povo). Nessa toada, aquele órgão de assessoramento jurídico conclui no sentido de que "não parece ser equivocada a aplicação das orientações gerais traçadas no parágrafo 8 acima e as existentes no Boletim Epidemiológico nº 8, no sentido de que a utilização de praias deve estar condicionada a:"

"i) não gerar aglomeração;

ii) não ser viável para pessoas:

ii.i) com sintomas respiratórios e das pessoas que residam no mesmo endereço, ainda que estejam assintomáticos, devendo permanecer em isolamento pelo período máximo de 14 (quatorze) dias;

ii.ii) portadoras de doenças crônicas; e

ii.iii) com idade superior a 60 (sessenta) anos."

9. Firmadas as balizas acerca do tema em âmbito federal e repisada a lógica de que estamos tratando mais de saúde pública do que de gestão patrimonial, é chegado o momento de trabalharmos com os direcionamentos trazidos pelo Supremo Tribunal Federal (STF) relativos à competência federativa para a adoção de medidas de combate à pandemia do COVID-19, sobretudo em relação ao disposto na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

10. Como se sabe, o STF entendeu ser de competência concorrente de Estados e Municípios, cada qual no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus respectivos territórios, a adoção ou manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas durante a pandemia, tais como a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outras, independentemente da superveniência de ato federal em sentido contrário, sem prejuízo da competência geral da União para estabelecer medidas restritivas em todo o território nacional, caso entenda necessário (decisão monocrática do Ministro Alexandre de Moraes na ADPF 672).

11. Nada obstante, não é demasiado ressaltar que essa competência administrativa dos entes menores no combate à pandemia não é uma carta branca para que atuem com desapego às regras comezinhas de direito público consagradas na CF/88. Aliás, o próprio parágrafo 1º do art. 3º da Lei nº 13.979/20, cuja validade não foi impugnada pelo STF, faz questão de ressaltar o óbvio: "**As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública**".

12. Em se tratando de bens de uso comum do povo, essa percepção fica ainda mais evidente. Nesse particular, ressalte-se que a doutrina administrativista reconhece ser possível que bem de uso comum do povo seja objeto de restrição, em razão do poder de polícia, para proteção dos próprios administrados. A Nota Técnica da SPU anexada à presente manifestação traz importante passagem de Thiago Marrara e Luciano Ferraz, que, no "Tratado de Direito Administrativo", sob a coordenação da Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, asseveram:

**"Direito Administrativo dos bens e restrições estatais à Propriedade**

Essa característica ainda não esgota a definição legal. Não é suficiente afirmar que o uso desses bens públicos seja realizado pelo povo. É preciso que o uso assumam um caráter comum e isso significa que estará sujeito aos mandamentos da isonomia, da generalidade, da ausência de restrições, **salvo quando algum interesse público primário as permitir ou exigir sempre à luz da razoabilidade**. Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles e Celso Antônio Bandeira de Mello

definem os bens de uso comum do povo como aqueles abertos ao uso indistinto de todos. A ideia do uso indistinto incorpora a de generalidade."

13. Ou seja, justamente porque as praias e demais bens de uso comum do povo se submetem aos mandamentos da isonomia, da generalidade de utilização e da ausência de restrições, é que a aplicação do citado parágrafo 1º do art. 3º da Lei nº 13.979/20 deve ser ainda mais criteriosa.

14. Trazendo para a realidade da pandemia hoje vivenciada, o que a legislação exige é que qualquer medida de restrição esteja fundamentada em evidência científica/epidemiológica, baseada e amparada na realidade local da velocidade da transmissão e da estrutura dos serviços de saúde e dos insumos disponíveis para debelar a doença. Há, portanto, um evidente juízo de razoabilidade e proporcionalidade, conceitos de índole jurídica que podem e devem ser aferidos pelo Judiciário uma vez que provocado.

15. E essa possibilidade de crivo judicial se torna ainda mais evidente quando as medidas restritivas ostentam caráter amplo e genérico, ou seja, transbordam das diretrizes não farmacológicas firmadas pelo Ministério da Saúde, quais sejam: i) evitar aglomerações; ii) isolamento domiciliar de pessoas sintomáticas e das pessoas que residam no mesmo endereço, ainda que assintomáticas; e iii) distanciamento social das pessoas com mais de 60 (sessenta) anos de idade.

16. Ademais, dentro do conceito da razoabilidade e da necessidade de fundamentação pormenorizada da restrição de acesso aos bens de uso comum do povo, deve o Judiciário cuidar para que seja evitada a atuação absolutamente descoordenada e discrepante de Estados e/ou Municípios vizinhos. Realidades semelhantes tendem a ter respostas semelhantes.

17. Se, por exemplo, dois Municípios apresentam números, velocidade de transmissão e estrutura dos serviços de saúde e dos insumos disponíveis em proporções equivalentes, mas adotam medidas restritivas absolutamente discrepantes, as bases que sustentam tais medidas, sobretudo do ente federativo que optou pelas mais drásticas, devem ser criteriosamente sindicadas.

18. Vejam que tudo que foi aqui trabalhado independe da questão patrimonial e gerencial do imóvel. Todavia, é natural que, em se tratando de bem da União, haja um interesse irrefutável federal de que as medidas restritivas de acesso estejam plenamente fundamentadas. Tanto para o excesso quanto para o déficit de restrição, é bom que se diga.

19. Ao fim e ao cabo, ciosa da sua responsabilidade no combate à pandemia e de curadora da liberdade de acesso dos particulares aos bens de uso comum do povo, mormente quando de sua propriedade, vemos na União o interesse institucional de que a demanda seja solucionada da melhor maneira possível (repercussão social da controvérsia) e de acordo com parâmetros normativamente estipulados.

20. Ou seja, uma vez intimada, notificada ou citada em demanda judicial que envolva a restrição de acesso aos bens de uso comum do povo, de propriedade ou não da União, geridos ou não por seus órgãos/entidades, em razão das medidas de combate à pandemia do COVID-19 adotadas por Estados e/ou Municípios, pensamos que, em regra, a unidade de execução deve fornecer subsídios fático-jurídicos para que o Judiciário formate a melhor decisão para o caso concreto, chamando a atenção de pontos que devem ser minuciosamente verificados. Citamos, de forma exemplificativa, os seguintes questionamentos:

- o a restrição de acesso determinada pelo Estado/Município observou o disposto no parágrafo 1º do art. 3º da Lei nº 13.979/20? Ou seja, as medidas restritivas estão fundamentadas em evidência científica/epidemiológica, baseadas e amparadas na realidade local da velocidade da transmissão e da estrutura dos serviços de saúde e dos insumos disponíveis para debelar a doença?
- o foram observados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade? As medidas adotadas são realmente indispensáveis se levarmos em conta os números, a velocidade de transmissão e a estrutura dos serviços de saúde e dos insumos disponíveis?
- o Estados e/ou Municípios vizinhos ao ente federativo responsável pelas medidas restritivas, com números, velocidade de transmissão e estrutura dos serviços de saúde e dos insumos disponíveis semelhantes, estão adotando restrições menos rígidas? Qual a razão de eventual diferença?

21. Não vemos a necessidade, em um primeiro momento, de se qualificar essa atuação processual da União. Caso o magistrado insista em que a União a qualifique, parece-nos que deve ser invocada a figura do *amicus curiae*, prevista no art. 138 do Código de Processo Civil (CPC), considerando a relevância da matéria e a repercussão social da controvérsia. De todo modo, qualificada ou não a figura processual, essa atuação da União, quando a demanda tramita na Justiça Estadual, não teria o condão de deslocar a competência para a Justiça Federal. E de igual forma, se a demanda é iniciada na Justiça Federal, essa manifestação não seria impeditiva para o deslocamento da competência para a Justiça Estadual.

22. A respeito do tema, Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero, no "Curso de Processo Civil: Tutela dos Direitos mediante Procedimento Comum" (Volume 2, 5ª edição), asseveram:

"O *amicus curiae* – literalmente, o amigo da cúria, amigo da corte – é um terceiro que pode participar do processo a fim de oferecer razões para a sua justa solução ou mesmo para a formação de um precedente. O que o move é o interesse institucional: o interesse no adequado debate em juízo de determinada questão nele debatida."

23. De mais a mais, todo entendimento esposado nesta manifestação parte do pressuposto de que não se está diante de situação que a restrição local esteja a atingir de algum modo o exercício das competências e atividades a cargo da Administração Federal. Em se constatando este quadro fático, a União terá o dever-poder de adotar — em nome próprio — todas as medidas administrativas e judiciais necessárias a assegurar sua atuação sem qualquer embaraço indevido.

24. Feitas essas ponderações, sugiro a inclusão no Sumário de Conhecimento do DPP da seguinte orientação:

- o Tema: Patrimônio público;
- o Assunto: COVID-19 e restrições de acesso aos bens de uso comum do povo;
- o Ementa: Direito Administrativo. Bens de uso comum do povo. Saúde Pública. Restrições de acesso. Estados e Municípios. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Proporcionalidade e razoabilidade. Papel da União nos processos judiciais. Auxílio ao juízo na formatação da decisão;
- o Abrangência: Nacional;
- o Situação/Momento Processual: Intimação, notificação ou citação em demanda judicial que envolva a restrição de acesso aos bens de uso comum do povo, de propriedade ou não da União, geridos ou não por seus órgãos/entidades, em razão das medidas de combate à pandemia do COVID-19 adotadas pelos Estados e/ou Municípios;
- o Orientações:
  1. manifestar que o papel da União é o de fornecer subsídios fático-jurídicos para que o Judiciário formate a melhor decisão para o caso concreto;
  2. alertar ao juízo que alguns pontos devem ser minuciosamente verificados, por exemplo: a) as restrições de acesso determinadas pelo Estado/Município observaram o disposto no parágrafo 1º do art. 3º da Lei nº 13.979/20? Ou seja, as medidas restritivas estão fundamentadas em evidência científica/epidemiológica, baseadas e amparadas na realidade local da velocidade da transmissão e da estrutura dos serviços de saúde e dos insumos disponíveis para debelar a doença?; b) foram observados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade? As medidas adotadas são realmente indispensáveis se levarmos em conta os números, a velocidade de transmissão e a estrutura dos serviços de saúde e dos insumos disponíveis?; c) Os Estados e/ou Municípios vizinhos àquela unidade federativa responsável pelas medidas restritivas ostentam números, velocidade de transmissão e estrutura dos serviços de saúde e dos insumos disponíveis semelhantes? Em caso positivo, eles estão adotando medidas restritivas menos rígidas? Qual a razão de eventual diferença?;
  3. em um primeiro momento, não qualificar a atuação processual da União. Caso o magistrado insista em que a União a qualifique, a figura jurídica a ser invocada é a do *amicus curiae*, prevista no art. 138 do Código de Processo Civil (CPC), considerando a relevância da matéria e a repercussão social da controvérsia. De todo modo, qualificada ou não a figura processual, essa atuação da União, quando a demanda tramita na Justiça Estadual, não teria o condão de deslocar a competência para a Justiça Federal, assim como, se a demanda é iniciada na Justiça Federal, não seria impeditiva para o deslocamento da competência para a Justiça Estadual;
  4. as orientações firmadas nos itens anteriores partem do pressuposto de que não se está diante de situação em que a restrição local esteja a atingir de algum modo o exercício das competências e atividades a cargo da Administração Federal. Em se constatando este quadro fático, a União terá o dever-poder de adotar — em nome próprio — todas as medidas administrativas e judiciais necessárias a assegurar sua atuação sem qualquer embaraço indevido;
- o NUP/Manifestações/Normas: 00405.015118/2020-31;
- o Id Sapiens: seq. 2.

25. À consideração do Sr. Diretor do Departamento de Patrimônio Público e Probidade. Acaso aprovada, sugere-se a juntada de cópia deste parecer na NUP 00405.005950/2019-96 (para controle interno do DPP), a inclusão das presentes orientações no sumário de conhecimento do DPP e o envio ao Gabinete do Procurador-Geral da União para divulgação via e-mail circular.

À consideração superior.

Brasília, 15 de junho de 2020.

DANIEL PAIS DA COSTA  
ADVOGADO DA UNIÃO

## COORDENADOR-GERAL DE PATRIMÔNIO E MEIO AMBIENTE

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00405015118202031 e da chave de acesso 0d15f907

---

Documento assinado eletronicamente por DANIEL PAIS DA COSTA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 443113046 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIEL PAIS DA COSTA. Data e Hora: 15-06-2020 20:43. Número de Série: 1735574. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---