



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 5ª REGIÃO

---

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR FEDERAL RELATOR E DEMAIS  
MEMBROS DESTA EGRÉGIA TERCEIRA TURMA**

**Processo n.º : 2003.82.00.003814-2 (AC 400936-PB)**

Apelante : João Geraldo de Brito

Apelado : Estado da Paraíba

Apelado : Instituto Brasileiro do Meio Ambiente - IBAMA

Apelado : Departamento Nacional de Obras Contra as Secas -  
DNOCS

Advogado : José Gomes da Veiga Pessoa Neto

Relator : Des. Federal Vladimir Souza Carvalho – Terceira Turma

**PARECER Nº 1.583/2008**

FJAF 137/2008 PRR5

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. ADMINISTRATIVO. USO DE BEM PÚBLICO. ÁGUAS PÚBLICAS. NECESSIDADE DE OUTORGA ESPECÍFICA. INEXISTÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO EXPRESSA PARA USO DAS ÁGUAS. INOCORRÊNCIA DE RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO. - A utilização de águas públicas deve ser precedida de outorga específica do Poder Público, nos termos Decreto nº 24.643/1934 e da Lei nº 9.433/1997. - A proibição do uso de águas públicas não enseja indenização por parte da Administração
---



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 5ª REGIÃO**

---

Pública, sobretudo quando não houve autorização expressa para uso.

- Parecer pelo conhecimento e não provimento da apelação.

### **1. Relatório**

Trata-se de apelação cível, interposta por JOÃO GERALDO DE BRITO (fls. 223-230) objetivando desconstituir sentença (fls. 210-221) que, nos autos da Ação Ordinária nº 2003.82.00.003814-2, julgou improcedente o pleito do autor para receber indenização por danos materiais em virtude da perda de sua lavoura, lucros cessantes e danos morais. Tal indenização seria devida pelos apelados em virtude de ter sido proibida a utilização da água do açude Epitácio Pessoa (popular açude Boqueirão) para irrigar suas plantações de banana pacovan.

Segundo o apelado o direito à utilização da água seria decorrente do Contrato de Concessão Remunerada de Uso nº 11/DERUR/2D/1995 (fls. 17-18, inclusive versos).

O Ibama apresentou contra-razões (fls. 210-222).

Vieram os autos a esta Procuradoria Regional da República.

É o relatório.

### **2. Mérito**

Não assiste razão ao recorrente.

Inicialmente, em suas razões, o apelante alegou que o contrato de concessão de uso foi renovado em 1996 pelo prazo de dois anos com início em 2.11.96 e término em 2.11.2004 (fl. 225).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 5ª REGIÃO**

---

A afirmação é contraditória. Consta, na fl. 19, uma proposta para renovação de contrato de concessão de uso na qual o prazo requerido e concedido foi de apenas 3 (três) anos, de 2.11.96 a 2.11.99.

Além disso, nos termos do contrato, originariamente firmado, o concedente não estava obrigado ao fornecimento de água, mas apenas à apreciação dos pedidos para seu fornecimento e possível autorização conforme o interesse público, transcreve-se (fl. 17, verso):

*CLÁUSULA SEXTA: - DAS OBRIGAÇÕES DO CONCEDENTE:*

*Dentro das possibilidades locais, o CONCEDENTE oferecerá ao CONCESSIONÁRIO a assistência para o desenvolvimento de suas atividades agro-pastoris, e apreciará os requerimentos que forem propostos para fornecimento de água para uso doméstico e atividades agro-pastoris.*

Conforme se depreende da cláusula acima exposta, o contrato de concessão de uso das terras não garantia a utilização da água do açude, que poderia ou não ser autorizada de acordo com a apreciação da Administração Pública.

Para uma melhor compreensão, cabe relembrar, brevemente, a diferenciação sobre os institutos da concessão de uso, da autorização de uso e da permissão de uso.

Conforme a leciona José dos Santos Carvalho Filho a concessão de uso difere dos outros dois institutos por alguns importantes aspectos, transcreve-se:

*Não é difícil observar que o núcleo conceitual da concessão de uso é idêntico ao das permissões e autorizações de uso: em todos, o particular tem direito ao uso privativo do bem público mediante **consentimento formal emanado do***



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 5ª REGIÃO

---

**Poder Público.** Contudo, a concessão apresenta alguns elementos diferenciais.

O primeiro deles é a **forma jurídica**: a concessão de uso é formalizada por **contrato administrativo**, ao passo que a autorização e a permissão se formalizam por **atos administrativos**. Por isso, nestas fica claro o aspecto da **unilateralidade**, enquanto naquela reponta o caráter de **bilateralidade**.<sup>1</sup>

Prosseguindo, o ilustre administrativista acrescenta que o contrato de concessão de uso é mais apropriado para atividades de maior vulto, para as quais o concessionário assume obrigações perante terceiros e encargos financeiros elevados. Nesses casos, são justificados os prazos mais prolongados que garantam um mínimo de estabilidade para o exercício das atividades.<sup>2</sup>

Percebe-se que foi utilizado corretamente o instituto da concessão de uso pela Administração. Por se tratar de cultivo de terras públicas, o que demanda um investimento por parte do concessionário, foi firmado um contrato administrativo.

Ocorre, porém, que o uso das águas do açude não estava incluído no objeto do referido contrato. Como já se expôs acima, **havia uma cláusula expressa no contrato afirmando que a Administração apreciaria os requerimentos para fornecimento de água.**

Tal ressalva não foi à toa. A água é um recurso mineral essencial e escasso em muitas localidades; assim, não poderia ser cedida tacitamente em prejuízo da coletividade para a realização de

---

<sup>1</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 19ª ed., Rio de Janeiro. Lúmen Júris, 2008, p. 1030.

<sup>2</sup> Idem anterior, p 1031.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 5ª REGIÃO**

---

empreendimentos particulares. Exatamente por este motivo, explicitou-se no contrato que a água não estava incluída no objeto da concessão.

Além disso, o próprio Código de Águas, Decreto n° 24.643/1934, já previa a necessidade de autorização para a utilização de águas públicas, conforme se transcreve:

*Art. 43. As águas públicas não podem ser derivadas para as aplicações da agricultura, da indústria e da higiene, sem a existência de **concessão administrativa**, no caso de utilidade pública e, não se verificando esta, de **autorização administrativa**, que será dispensada, todavia, na hipótese de derivações insignificantes.(sem destaque no original)*

Posteriormente, também a Lei n° 9.433/1997, ratificou a exigência de autorização específica para o uso dos recursos hídricos nos seguintes termos:

*Art. 11. O regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos tem como objetivos assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água.*

*Art. 12. Estão sujeitos a outorga pelo Poder Público os direitos dos seguintes usos de recursos hídricos:*

*I – derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo.*

A legislação infraconstitucional exige expressamente a existência de uma outorga específica pelo Poder Público para o uso das águas públicas.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 5ª REGIÃO

---

Caso tivesse sido conveniente e oportuno para a Administração atender o pleito para a utilização da água do açude, cujo requerimento sequer ocorreu, o mais adequado seria a autorização. Tal instituto, por suas características, possibilitaria revogação a qualquer tempo pela Administração em virtude de interesse público superveniente, sem qualquer ressarcimento. Neste sentido cabe lembrar mais uma vez as lições de José dos Santos Carvalho Filho:

***Autorização de uso** é o ato pelo qual o Poder Público consente que determinado indivíduo utilize bem público de modo privativo, atendendo primordialmente a seu próprio interesse.*

*Esse ato administrativo é **unilateral**, porque a exteriorização da vontade é apenas da Administração Pública, embora o particular seja o interessado no uso. É também **discricionário**, porque depende da valoração do Poder Público sobre a conveniência e oportunidade em conceder o consentimento. Trata-se de **ato precário**: a Administração pode revogar posteriormente a autorização se sobrevierem razões administrativas para tanto, não havendo, como regra, qualquer direito de indenização em favor do administrado.<sup>3</sup>*

Assim, em virtude da precariedade da autorização, **ainda que esta houvesse sido concedida, o que não ocorreu e não se comprovou nos autos**, poderia ter sido revogada unilateralmente sem que houvesse, em regra, qualquer direito à indenização em favor do administrado.

---

<sup>3</sup> Idem anterior, p. 1027.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 5ª REGIÃO**

---

**3. Pedido**

Por todo o exposto, pugna esta Procuradoria Regional da República pelo não provimento da apelação e pela manutenção da sentença.

Recife, 23 de maio de 2008.

**FERNANDO JOSÉ ARAÚJO FERREIRA**  
Procurador Regional da República

FJAF/acss