



O TERMO DE ADESÃO À GESTÃO DE PRAIAS

Obrigações do TAGP

Advocacia-Geral da União
Consultoria Jurídica junto ao MGI

A transferência da gestão aos Municípios

- Origem normativa: art. 9º da Medida Provisória 691/2015, que autorizou a transferência de gestão das praias marítimas urbanas aos Municípios; Essa MP foi convertida na Lei 13.240/2015 (matéria regulamentada pelo art. 14).
- Exposição de Motivos da MP 691/2015:

10. Ainda no âmbito dos imóveis em áreas de domínio da União, propõe-se autorizar a União a transferir aos municípios litorâneos a gestão das praias marítimas urbanas, ressalvadas as áreas consideradas essenciais para a estratégia de defesa nacional, as reservadas a órgãos ou entidades públicas federais, corpos d'água e unidades de conservação federais. Dessa forma, transfere-se aos municípios a gestão de áreas nas quais não apenas eles são os maiores interessados, mas, dada a proximidade física, os entes com maior capacidade de fiscalização.

- Art. 14 teve sua redação alterada pela Lei nº 13.813, de 2019, ampliando a possibilidade de gestão para praias marítimas não urbanas, além de praias estuarinas, lacustres e fluviais federais.



A Lei nº 13.240/15

Art. 14. É a União autorizada a **transferir aos Municípios a gestão** das orlas e praias marítimas, estuarinas, lacustres e fluviais federais, **inclusive as áreas de bens de uso comum com exploração econômica**, tais como calçadões, praças e parques públicos, **excetuados:**

- I - os corpos d'água;
- II - as áreas consideradas essenciais para a estratégia de defesa nacional;
- III - as áreas reservadas à utilização de órgãos e entidades federais;
- IV - as áreas destinadas à exploração de serviço público de competência da União;
- V - as áreas situadas em unidades de conservação federais.

§ 1º A **transferência** prevista neste artigo **ocorrerá mediante assinatura de termo de adesão com a União.**



A Lei nº 13.240/15

§ 2º O termo de adesão será disponibilizado no sítio eletrônico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ([atual MGI](#)) para preenchimento eletrônico e preverá, entre outras cláusulas (cláusulas obrigatórias)

I - a **sujeição do Município às orientações normativas** e à fiscalização pela Secretaria do Patrimônio da União;

II - o **direito dos Municípios** sobre a **totalidade das receitas auferidas** com as utilizações autorizadas;

III - a **possibilidade de a União retomar a gestão, a qualquer tempo**, devido a descumprimento de normas da Secretaria do Patrimônio da União ou por razões de interesse público superveniente;

IV - a **reversão automática da área à Secretaria do Patrimônio da União** no caso de cancelamento do termo de adesão;

V - a **responsabilidade integral** do Município, no período de gestão municipal, pelas **ações** ocorridas, pelas **omissões** praticadas e pelas **multas e indenizações** decorrentes.



A Lei nº 13.240/15

HOMENAGEM À REALIDADE: o instituto previsto incluído na Lei nº 13.240/2015, nada mais é do que um **reconhecimento legal de dois fatores:**

1. Impossibilidade material de a SPU atuar como agente principal fiscalizatório de todas as praias brasileiras (escassez de recursos técnicos e humanos);
2. Aptidão dos próprios Municípios, dada a proximidade com a questão, para gerenciar estes bens, mas submetidos às orientações normativas da SPU e à legislação federal.

Obs.: de certa forma, o Município já tinha a obrigação de zelar pela manutenção das áreas de preservação ambiental, das necessárias à proteção dos ecossistemas naturais e de uso comum do povo, independentemente da celebração de convênio para esse fim (art. 11, § 4º, da Lei nº 9.636/98). Mas a atribuição para a gestão propriamente dita é uma inovação legal.



Portaria SPU nº 113/2017 (com as alterações da Portaria SPU nº 44/2019)

- Aprova o modelo de TAGP (Anexo I); Disponível em [- Art. 2º: Estabelece os requisitos para início do procedimento:](https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/patrimonio-da-uniao/arquivos-anteriores-privados/tagp-e-normativos>tagp-e-normativos</p></div><div data-bbox=)

Art. 2º **O processo** de transferência da gestão das praias marítimas urbanas, inclusive as áreas de bens de uso comum com exploração econômica, de que trata o art. 14, da Lei nº 13.240, de 2015, terá **início pela adesão viabilizada pela assinatura do termo** aprovado no art. 1º desta portaria **pelo (a) prefeito(a) municipal**, e mediante o envio dos seguintes documentos:

I - **termo de adesão** (Anexo I), devidamente preenchido e assinado pelo Prefeito Municipal;

II - **termo de posse do Prefeito Municipal**; e

III - **indicação do Gestor Municipal de Utilização de Praias (e seu substituto)** que será o agente público responsável pela interlocução entre o Município e a SPU/UF e a quem caberá dar cumprimento ao Termo.



Modelo do termo de adesão e considerações pertinentes

Importante: a União não está obrigada a acatar a transferência de gestão requerida pelo Município, pois:

1. se o inciso III do § 2º do art. 14 da Lei nº 13.240/2015 diz que a União pode retomar a gestão, a qualquer tempo, por razões de interesse público, parece claro que ela pode negar a transferência;
2. O § 3º do art. 14, que foi vetado, previa exatamente a obrigatoriedade dessa transferência no caso de Municípios que tenham aprovado, até 31 de dezembro de 2010, plano diretor, nos termos da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Nas razões do veto, afirma-se que “*a transferência da gestão de praias marítimas urbanas a Municípios litorâneos deve ser faculdade da União, já que a obrigatoriedade afastaria a necessidade de assinatura de termo de adesão, resultando na dificuldade de imposição aos Municípios de regulamentação e fiscalização da União em decorrência da transferência*”.



Modelo do termo de adesão e considerações pertinentes

Estrutura do TAGP

CLÁUSULA PRIMEIRA – Objeto (o que é transferido)

CLÁUSULA SEGUNDA – Finalidade (o que se almeja com a transferência, sob a ótica da eficiência administrativa e da cooperação federativa em busca da finalidade pública)

CLÁUSULA TERCEIRA - Obrigações do Município (treze incisos)

CLÁUSULA QUARTA – Obrigações da SPU

CLÁUSULA QUINTA – Obrigações da SPU/UF

CLÁUSULA SEXTA – Gestor Municipal de utilização de praias

CLÁUSULA SÉTIMA – Ocupação por terceiros (possibilidades de celebração de contratos com particulares, regras de segurança jurídica)

CLÁUSULA OITAVA – Obras

CLÁUSULA NONA – Exploração de publicidade

CLÁUSULA DÉCIMA – Vigência

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – Transferência de recursos financeiros

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – Publicação do termo

CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA – Causas de revogação e rescisão

CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA – Foro



Modelo do termo de adesão e considerações pertinentes

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

O presente Termo de Adesão tem por objeto transferir ao Município a gestão das **praias marítimas urbanas e não urbanas** de seu território, inclusive as áreas de bens de uso comum com exploração econômica, nos termos da Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, e do Decreto nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004.

§ 1º Para os efeitos deste Termo de Adesão, praia é a **área coberta e descoberta periodicamente pelas águas, acrescida da faixa subsequente de material detritico**, 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.

Obs.: conceito de praia previsto no art. 10, parágrafo 3º, da Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988 (esta Lei instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro).



Modelo do termo de adesão e considerações pertinentes

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

§ 2º Excetuam-se do presente termo:

- I - os corpos d'água, tais como mar, rios e estuários;
- II - as áreas consideradas essenciais para a estratégia de defesa nacional;
- III - as áreas reservadas à utilização de órgãos e entidades federais;
- IV - as áreas destinadas à exploração de serviço público de competência da União; e
- V - as áreas situadas em unidades de conservação federais.

Obs.: praticamente reproduz o que consta dos incisos do caput do art. 14 da Lei nº 13.240/15.



Modelo do termo de adesão e considerações pertinentes

CLÁUSULA SEGUNDA - DA FINALIDADE

O presente Termo de Adesão tem por **finalidade** estabelecer condições para uma melhor gestão dos espaços litorâneos, **ensejando uma melhoria continuada**, orientada para o **uso racional** e a **qualificação ambiental e urbanística** desses territórios.

Obs.: disposição de cunho abstrato e teleológico.



Modelo do termo de adesão e considerações pertinentes

CLÁUSULA TERCEIRA - DAS OBRIGAÇÕES DO MUNICÍPIO

I - garantir que as praias e os outros bens de uso comum do povo, objetos deste Termo de Adesão, **cumpram sua função socioambiental**, obedecendo aos princípios de gestão territorial integrada e compartilhada, de respeito à diversidade, de racionalização e eficiência do uso;

- fiscalização
- art. 6º da Lei n. 7.661, de 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. (...) § 2º Para o licenciamento, o órgão competente solicitará ao responsável pela atividade a **elaboração do estudo de impacto ambiental e a apresentação do respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA**, devidamente aprovado, na forma da lei.



II - promover o correto uso e ocupação das praias, garantindo o livre e franco acesso a elas ao mar, em qualquer direção e sentido, nos termos contidos no art. 10 da Lei nº 7.661, de 1988, orientando os usuários e a comunidade em geral sobre a legislação pertinente, seus direitos e deveres, bem como planejar e executar programas educativos sobre a utilização daqueles espaços;

De acordo com o artigo 10, parágrafo 1º, da Lei n. 7.661, de 1988, **não é permitida a urbanização ou qualquer forma de utilização** do solo na Zona Costeira que impeça ou dificulte o livre e franco acesso às praias, conforme assegurado no “caput” do dispositivo.

Caso concreto: pedido de autorização de obra para a urbanização de orla, cujo projeto previa praças com barreiras físicas que poderiam impedir o livre acesso da população ao mar. Recomendação de trazer aos autos a comprovação das devidas adequações do projeto, excluindo obras que impeçam o acesso ao mar, em qualquer direção e sentido. (PARECER n. 00352/2021/NUCJUR/E-CJU/PATRIMÔNIO/CGU/AGU, NUP: 04988.001120/2019-37)



Modelo do termo de adesão e considerações pertinentes

III - assumir a responsabilidade integral pelas ações ocorridas no período de gestão municipal, pelas omissões praticadas e pelas multas e indenizações decorrentes;

Como contrapartida, a Lei prevê o direito do Município sobre a totalidade das receitas decorrentes das utilizações da área (art. 14, § 2º, inciso II, da Lei n. 13.240, de 2015)

IV - fiscalizar a utilização das praias e bens de uso comum do povo objeto do presente Termo, adotando medidas administrativas e judiciais cabíveis à sua manutenção, inclusive emitindo **notificações, autos de infração e termos de embargo, cominando sanções pecuniárias** e executando eventuais demolições e remoções, sempre que se fizerem necessárias, tudo nos termos do art. 6º do Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, e do art. 10 da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, bem assim apurando denúncias e reclamações atinentes às irregularidades no uso e ocupação das áreas, sempre cientificando os denunciantes das ações tomadas;



FISCALIZAÇÃO

- Observância ao **regramento aplicável à fiscalização do patrimônio da União:** art. 6º do Decreto-lei n. 2.398, de 1987 (**conceitua infração administrativa ao patrimônio da União e estabelece sanções administrativas – exercício do poder de polícia**) e art. 10 da Lei n. 9.636/98 (estabelece indenização por ocupação indevida);
- Instrução Normativa SPU nº 23/2020 – Seção III “Da Gestão de Praias”:

Art. 6º Caberá a SPU auxiliar, monitorar, treinar e fiscalizar a atuação dos Municípios que aderirem ao termo na qual trata o artigo anterior, na utilização das áreas de uso comum do povo.

Parágrafo Único. **Caberá ao Município fiscalizar a utilização das praias e orlas, adotando medidas administrativas e judiciais** cabíveis à sua manutenção, inclusive emitindo notificações, autos de infração e termos de embargo, cominando sanções pecuniárias e executando eventuais demolições e remoções, sempre que se fizerem necessárias, nos termos do art. 6º do Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, e do art. 10 da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998

- **direito do Município às receitas auferidas com a aplicação de sanções**, as quais devem ser aplicadas na qualificação da área transferida (previsão contida no TAGP).
- SPU/UF (Superintendência): obrigação de assessorar o Município quanto às normas e demais procedimentos de fiscalização (Cláusula Quinta, inciso VIII).



Modelo do termo de adesão e considerações pertinentes

CLÁUSULA TERCEIRA - DAS OBRIGAÇÕES DO MUNICÍPIO

V - disponibilizar e manter atualizadas no sítio eletrônico institucional do Município (site oficial), já existente ou necessariamente a ser criado, as seguintes informações relativas às áreas objeto do presente Termo, quando couber:

- a) em até 180 (cento e oitenta) dias após a assinatura do Termo de Adesão:
 - a.1) Plano Diretor do Município, Lei de Diretrizes Urbanísticas ou outra norma que trate do uso e ocupação do solo, para os municípios que não disponham de Plano Diretor;
 - a.2) Códigos de Obras e de Posturas do Município;
 - a.3) legislação ambiental municipal e estadual incidente sobre as áreas;
 - a.4) Plano de gestão local de ordenamento da orla, ou Plano de Gestão Integrada do Projeto Orla;**
 - a.5) contratos e termos vigentes firmados com terceiros, com as respectivas licenças ambientais, se couber;
 - a.6) espaço amplamente divulgado para reclamações e denúncias dos cidadãos, devendo responder regularmente àquelas demandas sociais;**



- **Plano de Gestão Integrada do Projeto Orla (PGI):**

“A partir da leitura sistemática dos dispositivos acima transcritos, constata-se que o Município deve elaborar o PGI de acordo com o roteiro desenvolvido pelos órgãos competentes, que, atualmente, está consolidado no Manual Projeto Orla. Trata-se de peça fundamental de orientação dos Municípios quanto a procedimentos, fluxos e atribuições com vista a garantir a eficiência da gestão da orla marítima, razão pela qual o Município deve ter o cuidado de não contrariar, no PGI, as obrigações e deveres referentes ao Projeto Orla.”
(PARECER n. 00089/2025/CONJUR-MGI/CGU/AGU, NUP: 19739.045870/2024-97)



Modelo do termo de adesão e considerações pertinentes

CLÁUSULA TERCEIRA - DAS OBRIGAÇÕES DO MUNICÍPIO

- b) em até 1 (um) ano após a assinatura do Termo de Adesão, o primeiro relatório de gestão de praias marítimas, conforme modelo disponível no portal de serviços da SPU na internet em "<http://www.planejamento.gov.br /assuntos /gestão /patrimonio-da-união /destinacao-de-imoveis/gestao-de-praias>";
- c) em até 3 (três) anos após a assinatura do Termo de Adesão, plano para ordenamento da Orla, em conformidade com o art. 32 do Decreto nº 5.300, de 2004, ou revisão do plano já existente;

Obs.: se a União pode negar a transferência da gestão ou retomá-la a qualquer tempo, abre-se a ela um campo para estipular uma série de condicionantes para que o Município assuma ou mantenha a gestão das praias marítimas urbanas. E é justamente esse raciocínio que norteou os incisos da Cláusula Terceira.



Modelo do termo de adesão e considerações pertinentes

CLÁUSULA TERCEIRA - DAS OBRIGAÇÕES DO MUNICÍPIO

VI - instituir através de ato normativo, a ser editado no prazo de 3 (três) anos após a assinatura do Termo de Adesão, o Comitê Gestor da Orla, que deve se constituir no núcleo de articulação e deliberação no processo de planejamento e de aplicação das ações de gestão da orla marítima, também previsto no Decreto nº 5.300, de 2004;

VII – apresentar anualmente, durante os 3 (três) primeiros anos após a assinatura do Termo de Adesão, relatórios de gestão, conforme modelo e indicadores adotados pela Secretaria do Patrimônio da União;

VIII – apresentar anualmente, a partir do 4º (quarto) ano da assinatura do Termo de Adesão, relatórios de implementação do Plano de Gestão Integrada da Orla, a ser constituído durante os 3 (três) primeiros anos, caso o Município ainda não o tenha, devidamente aprovados pelo Comitê Gestor da Orla, instruídos com um mínimo de 3 (três) Atas de Reuniões do mesmo Comitê Gestor;

IX - informar e manter a SPU atualizada quanto ao endereço do sítio eletrônico onde o Município disponibilizará o registro dos documentos citados no inciso V desta cláusula;



Modelo do termo de adesão e considerações pertinentes

CLÁUSULA TERCEIRA - DAS OBRIGAÇÕES DO MUNICÍPIO

X - **informar** no local especificado no portal de serviços da SPU na internet, **o Gestor Municipal de Utilização de Praias** e seu substituto, bem como atualizar, no mesmo local, no prazo de até 5 (cinco) dias, sempre que houver decisão pela mudança dessa autoridade, titular ou substituto;

XI - **submeter-se às orientações normativas e à fiscalização da Secretaria do Patrimônio da União e observar a legislação vigente**, em especial o Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, bem como decretos regulamentadores;

XII - **providenciar a publicação de extrato deste Termo de Adesão no Diário Oficial do Município** e em jornal de grande circulação local e remeter cópia deste Termo à Câmara de Vereadores do Município, observado o disposto na Cláusula Décima Segunda, § 2º; e

XIII – disponibilizar à SPU/UF a sua Planta de Valores Genéricos – PVG.



Modelo do termo de adesão e considerações pertinentes

CLÁUSULA QUARTA - DAS OBRIGAÇÕES DA UNIÃO, POR INTERMÉDIO DA SPU

- I - mediante solicitação do Município, garantir-lhe disponibilidade de corpo técnico apto a **orientar a elaboração ou atualização do seu respectivo Plano de Gestão Integrada da Orla (PGI);**
- II - disponibilizar em seu sítio na internet os endereços dos sítios eletrônicos onde o Município disponibilizará e manterá o registro das informações e documentos citados no inciso V da cláusula terceira;
- III - em até 30 (trinta) dias após a assinatura deste Termo pelo Município, providenciar a publicação de extrato deste Termo de Adesão no Diário Oficial da União ou, se for o caso, informar o Município justificando a decisão pela não formalização do Termo;
- IV - **comunicar ao Município e disponibilizar no sítio respectivo as alterações na legislação e normas que envolvam a gestão patrimonial;** e



Modelo do termo de adesão e considerações pertinentes

CLÁUSULA QUARTA - DAS OBRIGAÇÕES DA UNIÃO, POR INTERMÉDIO DA SPU

V - apontar ao Município áreas nas quais pretenda manter a gestão, ou que por algum motivo pretenda reservar a determinado uso ou atividade.

Obs.: Se a SPU pode negar a transferência da gestão como um todo, ela pode transferir apenas parcialmente a gestão, mantendo para si a administração de determinadas áreas. Nesses casos, caberá ao Município decidir se aceita ou não o termo nessas condições. Exemplo: área sobre a qual pende litígio.

§ 1º De forma a garantir as melhores práticas de boa gestão de praias, a SPU elaborará indicadores e implementará ferramenta eletrônica para registro de denúncias de ocupação irregular nas áreas objeto deste Termo.

§ 2º Os indicadores a serem elaborados e que constarão dos relatórios anuais de gestão de praias marítimas contemplarão os seguintes aspectos:

- a) ambiental;
- b) acesso público;
- c) infraestrutura, serviços e equipamentos turísticos;
- d) transparência da gestão; e
- e) tratamento das reclamações dos usuários.



Modelo do termo de adesão e considerações pertinentes

CLÁUSULA QUINTA - DAS OBRIGAÇÕES DA UNIÃO, POR INTERMÉDIO DAS SPU/UF

I - acompanhar e fiscalizar o Município no cumprimento das normas e cláusulas deste Termo de Adesão, devendo notificá-lo acerca de eventuais irregularidades e estabelecer prazo para sua adequação, bem como manter todas as informações atualizadas por meio de processo administrativo eletrônico;

II – disponibilizar, em até 30 (trinta) dias após a publicação do extrato do Termo de Adesão, contratos e termos de cessão e de permissão de uso vigentes nas áreas de que tratam o presente instrumento, para ciência e acompanhamento, os quais permanecem válidos mesmo com a assinatura do termo;



Modelo do termo de adesão e considerações pertinentes

CLÁUSULA QUINTA - DAS OBRIGAÇÕES DA UNIÃO, POR INTERMÉDIO DAS SPU/UF

III - apontar à SPU, durante os 30 (trinta) dias que antecedem a publicação do extrato do Termo de Adesão, as áreas nas quais pretenda manter a gestão, ou que por algum motivo pretenda reservar a determinado uso ou atividade;

IV - encaminhar ao Município eventuais denúncias e reclamações recebidas atinentes a irregularidades no uso e ocupação das respectivas áreas;

V -utilizar a base de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (setores censitários) para identificação das praias marítimas urbanas (revogado pela Portaria nº 44, de 31 de maio e 2019);



Modelo do termo de adesão e considerações pertinentes

CLÁUSULA QUINTA - DAS OBRIGAÇÕES DA UNIÃO, POR INTERMÉDIO DAS SPU/UF

VI - receber solicitação do Município com vistas à elaboração e/ou revisão do seu Plano de Gestão Integrada da Orla Marítima e, em acordo com o Órgão/Entidade Estadual do Ambiente, formalizá-la à Coordenação Técnica Estadual do Projeto Orla – CTE;

VII - cumprir as etapas preparatórias previstas no Decreto nº 5.300, de 2004, e incluir o Município no calendário de atuação do Projeto Orla, disponibilizando equipe apta a coordenar a elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla Marítima, bem como outros técnicos com habilidades necessárias ao trabalho, em especial no que tange às normas de regularização fundiária; e

VIII - assessorar tecnicamente o Município no que tange às normas e procedimentos de fiscalização no âmbito da legislação patrimonial vigente.



Modelo do termo de adesão e considerações pertinentes

CLÁUSULA SEXTA – DO GESTOR MUNICIPAL DE UTILIZAÇÃO DE PRAIAS

O Gestor Municipal de Utilização de Praias será o **agente público responsável pela interlocução entre o Município e a SPU/UF** e a quem caberá dar cumprimento ao presente Termo.

§ 1º O substituto do Gestor Municipal de Utilização de Praias atuará nos impedimentos e afastamentos do titular.

§ 2º Na ausência dos gestores, titular e substituto, a representação do Município será feita pelo próprio prefeito.



Modelo do termo de adesão e considerações pertinentes

CLÁUSULA SÉTIMA - DA OCUPAÇÃO POR TERCEIROS

O Município poderá destinar a terceiros partes das áreas cuja gestão lhe tiverem sido transferidas por meio do presente instrumento, fazendo-o com **base na Lei nº 9.636**, de 15 de maio de 1998, sendo:

I – por meio de permissão de uso, para eventos de curta duração de natureza recreativa, esportiva, cultural, religiosa ou educacional;

- a) gratuita, nas hipóteses em que não há finalidade lucrativa;
- b) onerosa, nas hipóteses em que há finalidade lucrativa, ainda que indireta (vinculação do evento à marca, propagandas etc.);

Obs.: a definição da contraprestação a ser paga pela utilização de imóveis da União é questão de índole técnica (art. 67 do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946).



Modelo do termo de adesão e considerações pertinentes

CLÁUSULA SÉTIMA - DA OCUPAÇÃO POR TERCEIROS

II – por meio de cessão de uso, aos **Estados**, entidades sem fins lucrativos das áreas de **educação, cultura, assistência social ou saúde** e às pessoas físicas ou jurídicas, em se tratando de **interesse público ou social ou de aproveitamento econômico** de interesse nacional;

- a) gratuita, nas hipóteses em que não há finalidade lucrativa;
- b) **onerosa** ou em condições especiais, sob os regimes de locação ou arrendamento, quando destinada à execução de empreendimento de **fim lucrativo**, observando-se os **procedimentos licitatórios** previstos em lei, sempre que houver condições de competitividade, devendo o edital e o respectivo instrumento contratual estabelecer como valor mínimo da contraprestação anual devida pelo particular o montante obtido pela aplicação de 2% da Planta de Valores Genéricos - PVG municipal da respectiva área, a cada metro quadrado do empreendimento.



Modelo do termo de adesão e considerações pertinentes

CLÁUSULA SÉTIMA - DA OCUPAÇÃO POR TERCEIROS

§ 1º Em nenhuma hipótese o Município poderá transferir a terceiros direitos reais ou demais direitos deles decorrentes em relação às áreas de que trata este Termo de Adesão.

Obs.: nada mais natural, pois a regra é que essas áreas transferidas aos Municípios não são levadas ao registro de imóveis.

§ 2º O Município terá direito, durante a vigência deste termo, sobre a totalidade das receitas auferidas com as utilizações que autorizar, bem como daquelas advindas das sanções aplicadas em função do inciso IV da cláusula terceira.

Obs.: mais uma cláusula obrigatória.

§ 3º A cessão sob regime de arrendamento ou locação das áreas de que trata este Termo só poderá ser efetivada por período superior a 3 (três) anos após homologação do Plano de Gestão Integrada da Orla Marítima - PGI do Município e em conformidade com o disposto naquele documento.



Modelo do termo de adesão e considerações pertinentes

CLÁUSULA SÉTIMA - DA OCUPAÇÃO POR TERCEIROS

§ 4º Os instrumentos de destinação firmados pela União com terceiros, vigentes no ato de formalização do presente Termo, mesmo que sobreponham áreas cuja gestão é transferida, permanecerão válidos, cabendo ao Município dar-lhes cumprimento.

§ 5º Os contratos e termos firmados entre a União e o Município que sobreponham áreas cuja gestão é transferida, vigentes no ato de formalização deste ajuste, serão suspensos a partir da publicação do extrato do presente Termo pela União.

§ 6º A transferência da gestão não exime o Município de arcar com todos os valores devidos em virtude de contratos ou termos firmados entre ele e a União relativos às áreas ora repassadas, sob regime oneroso ou em condições especiais, até o início da vigência do presente Termo.



Modelo do termo de adesão e considerações pertinentes

CLÁUSULA SÉTIMA - DA OCUPAÇÃO POR TERCEIROS

§ 7º O Município deverá incluir em todos os contratos ou termos firmados em decorrência do presente instrumento a **possibilidade de rescisão contratual em razão de eventual rescisão ou revogação deste Termo de Adesão**, cabendo ao próprio Município as indenizações devidas nas hipóteses em que o Termo de Adesão se rescindiu por sua culpa.

§ 8º Deverá constar de todos os contratos ou termos firmados pelo Município em decorrência do presente instrumento a **possibilidade de sub-rogação à União por meio de aditivo contratual, em caso de rescisão ou revogação deste Termo de Adesão**.

Obs.: parágrafos vislumbrados nas audiências públicas que antecederam a edição do termo. A ideia é impedir que a União tenha a sua gestão amarrada por atos jurídicos perfeitos praticados pelo Município durante a vigência do termo, sob pena de jogar por terra o art. 14, parágrafo 2º, inciso IV, da Lei nº 13.240/15 (retomada da gestão por interesse público).



Modelo do termo de adesão e considerações pertinentes

CLÁUSULA SÉTIMA - DA OCUPAÇÃO POR TERCEIROS

§ 9º As “**condições especiais**” a que se refere a alínea “b” do inciso II desta cláusula podem ser, sem prejuízo de outras, por exemplo:

- a) que a **cobrança se dê apenas pela área de exploração econômica** de determinado empreendimento, fazendo-se gratuito o uso da área na qual se permita o fluxo gratuito do espaço pelo público, ou pelas áreas de apoio obrigatórios, tais como postos médicos, de bombeiros etc.;
- b) que o contrato firmado entre o Município e terceiros preveja que a **cobrança** ocorrerá somente quando houver a utilização exclusiva de determinada área, **de forma sazonal**.

§ 10 É vedado ao Município efetuar a inscrição de ocupação, instrumento a que se refere o art. 7º da Lei nº 9.636, de 1998.

Obs.: a inscrição de ocupação é um reconhecimento jurídico, ainda que precário, de uma situação fática irregular, cuja tendência é de se prostrar no tempo. Inconveniência de que esse crivo seja repassado ao Município, sob pena de se criar uma situação de difícil solução em caso de retomada de gestão pela SPU.



Modelo do termo de adesão e considerações pertinentes

CLÁUSULA SÉTIMA - DA OCUPAÇÃO POR TERCEIROS

§ 11 As receitas decorrentes da aplicação de sanções de que trata o inciso IV da Cláusula Terceira, **deverão ser aplicadas na qualificação das áreas** objeto do presente Termo.

Obs.: de acordo com o parágrafo 3º, inciso II, do art. 14 da Lei nº 13.240/15, o Município tem sobre a totalidade das receitas auferidas com as utilizações autorizadas, sem que se vincule a destinação. Porém, em última instância, multas não são propriamente recursos advindos de "utilizações autorizadas". Assim, as receitas auferidas nessas hipóteses podem ter a destinação vinculada.



Modelo do termo de adesão e considerações pertinentes

CLÁUSULA OITAVA - DAS OBRAS

Este Termo autoriza o Município a realizar ou contratar obras necessárias à implementação de infraestrutura urbana, turística ou de interesse social, devendo solicitar aprovação prévia da SPU para execução de obras, construções ou qualquer intervenção apenas nos casos em que houver **alteração que possa modificar permanentemente** as áreas objeto deste Termo.

Parágrafo único. A autorização contida nesta cláusula não exime o Município de providenciar antecipadamente todas as demais licenças, autorizações e alvarás cabíveis.



- Por meio do TAGP, o Município fica autorizado a realizar ou contratar obras de infraestrutura urbana, turística ou de interesse social na área transferida.

Ofício-circular n. 1093/2019: dispensam a autorização da SPU: obras que não impliquem alterações permanentes (como instalação ou reparos de dutos); que não estejam localizadas em faixa de areia, vegetação de restinga ou mangue. Por outro lado, **dependem** de autorização as obras em faixa de areia, duna, restinga ou mangue (obras que envolvam a implantação de qualquer novo equipamento em bem de uso comum).

- intervenções em água (mar territorial): são de competência da SPU, sem intervenção do Município, pois são áreas não inseridas no TAGP (art. 14, I da Lei n. 13.240, de 2015) toda obra na praia depende de licenciamento ambiental (art. 6º da Lei n. 7.661, de 1988).

- o Ofício elenca os documentos necessários para a solicitação de autorização de obras.



Outros aspectos relevantes relacionados a obras em áreas objeto de TAGP:

- a autorização de obra em bens de uso comum do povo não pode alterar essa característica.
- efetuar a distinção com relação à necessidade de cessão de uso e ao uso normal do bem:

"12. Desse modo, é possível apontar duas conclusões iniciais sobre a questão em análise: a) a instalação de equipamento em bens de uso comum do povo, desde que não implique a alteração dessa característica, exige a simples prática de ato de autorização de obra; b) o uso do bem de forma exclusiva pelo interessado ou terceiros, isto é, quando a atividade a ser desenvolvida impedir o uso comum pela coletividade, somente será possível mediante a celebração de contrato de cessão de uso.

13. Evidentemente que, mesmo a noção de "instalação de equipamentos", a que se refere o artigo 6º, § 1º, do DL nº 2.398/1987, deve ser compreendida de forma a afastar do campo de incidência da norma a simples utilização normal do bem, ainda que com manejo de possíveis objetos móveis. Do contrário, o uso de cadeira na praia seria entendido como atividade sujeita à autorização da SPU, o que desborda da noção de razoabilidade exigida da Administração Pública (art. 2º da Lei nº 9.784/1999)."

(PARECER n. 00121/2018/EMS/CGJPU/CONJUR-MP/CGU/AGU, NUP: 04957.202700/2015-83)



Modelo do termo de adesão e considerações pertinentes

CLÁUSULA NONA - DA EXPLORAÇÃO DE PUBLICIDADE

A publicidade de atos, programas, obras e campanhas dos órgãos públicos, bem como de pessoas físicas ou jurídicas, nas áreas objeto do presente Termo de Adesão, **deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social**, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridade ou servidores públicos ou qualquer outra pessoa física ou jurídica.

Parágrafo único. Não havendo legislação municipal que regulamente a publicidade externa nas áreas objeto do presente Termo, a viabilidade e o regramento para exposição comercial de marcas e produtos e de outras ações publicitárias deverão ser pactuadas no âmbito do Plano de Gestão Integrada do Projeto Orla.



Modelo do termo de adesão e considerações pertinentes

CLÁUSULA DÉCIMA - DA VIGÊNCIA

O presente Termo de Adesão vigorará pelo prazo de 20 (vinte) anos, prorrogável por iguais e sucessivos períodos a critério da Administração.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - DOS RECURSOS FINANCEIROS

O presente Termo de Adesão não prevê a transferência de recursos financeiros entre as partes.

Obs.: de fato, o termo de adesão não envolve transferência de recursos. Na realidade, o Município fará jus às receitas com as utilizações por ele autorizadas. Ou seja, é o próprio Município que efetuará as cobranças dos terceiros que se utilizarem dos bens.



Modelo do termo de adesão e considerações pertinentes

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA - DA PUBLICAÇÃO

Caberá à Secretaria do Patrimônio da União providenciar a publicação de extrato deste Termo de Adesão no Diário Oficial da União.

§ 1º A gestão das áreas pelo Município somente terá início a partir da publicação citada no *caput*.

§ 2º A informação e as publicações de que trata o inciso XII da cláusula terceira correrão por conta do Município e deverão ser feitas em até 10 (dez) dias após a publicação prevista no *caput*.



Modelo do termo de adesão e considerações pertinentes

CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA - DA REVOGAÇÃO E DA RESCISÃO

O presente Termo de Adesão poderá ser objeto de:

I - **revogação**, por motivo de interesse público superveniente:

- a) de comum acordo, hipótese em que a revogação é imediata;
- b) unilateralmente, mediante notificação por escrito à parte contrária, com antecedência mínima de 180 (cento e oitenta) dias;

II – **rescisão**, na hipótese de o Município **descumprir cláusula** constante desse termo ou norma da Secretaria do Patrimônio da União.

§ 1º Quando a revogação for solicitada pelo Município, a notificação de que trata o inciso I, alínea “b”, desta cláusula deverá ser instruída com cópia dos contratos firmados com terceiros, relativos às áreas objeto do presente instrumento, juntamente com relatório circunstanciado atualizado, informando a situação de cada um daqueles instrumentos contratuais e de outras das ações previstas no inciso IV da Cláusula Terceira.



Modelo do termo de adesão e considerações pertinentes

CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA - DA REVOGAÇÃO E DA RESCISÃO

§ 2º Nos casos de revogação do Termo de Adesão por iniciativa do Município, decorrido o prazo de que trata o inciso I, alínea “b”, desta cláusula, a reversão da área à União será automática, sem que com isso gere qualquer indenização ao Município por eventual obra ou benfeitoria realizada no período de vigência do presente Termo, bem como repasse de qualquer natureza de verba oriunda de receitas advindas daquelas áreas, seja a título de indenização ou de receitas cessantes.

§ 3º Eventuais obras em andamento, ou a serem iniciadas, ainda que já aprovadas pelo Município deverão ser submetidas à aprovação e fiscalização pela SPU.

§ 4º As obras em andamento que importarem alteração permanente das áreas transferidas e que não forem aprovadas pela SPU deverão ser removidas às expensas do Município ou de quem as executou.



Modelo do termo de adesão e considerações pertinentes

CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA - DA REVOGAÇÃO E DA RESCISÃO

§ 5º Na hipótese de revogação por iniciativa do Município ou de rescisão em razão do descumprimento de quaisquer das cláusulas previstas no presente termo, a União poderá optar por assumir o polo do Município, por meio de aditivo contratual, em cada um dos contratos vigentes firmados com base na Cláusula Sétima, ou optar pela rescisão, sendo que eventuais indenizações devidas pelas rescisões contratuais serão de responsabilidade exclusiva do Município.

§ 6º Na hipótese de revogação por iniciativa da União em razão de interesse público superveniente, a União poderá optar por assumir o polo do Município nos contratos firmados com base na Cláusula Sétima deste instrumento, por meio de aditivo contratual, ou optar pela rescisão, sendo que neste caso ficará responsável por eventuais indenizações devidas pelas rescisões contratuais.



Modelo do termo de adesão e considerações pertinentes

CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA - DA REVOGAÇÃO E DA RESCISÃO

§ 7º Havendo interesse da União em reaver a gestão de determinada área, permanecerá vigente o presente Termo para as áreas remanescentes, salvo se o Município manifestar expressamente desinteresse pela gestão dessas áreas, hipótese em que a União poderá desistir da revogação parcial ou instruir a revogação total.

§ 8º A critério da União, a rescisão prevista no inciso II do *caput* desta cláusula poderá ser convertida em multa, na forma de regulamento estabelecido pela SPU, mantendo-se a vigência do termo.

Obs.: o inciso IV do parágrafo 2º do art. 14 da Lei nº 13.240/15 não fala em rescisão automática do termo em caso de descumprimento de suas cláusulas, mas em reversão automática na hipótese de cancelamento do termo. Porém, enquanto não regulamentada de maneira uniforme essa multa, entende-se que a rescisão se revela inevitável na hipótese de o Município descumprir cláusula constante do termo ou norma da SPU.



Modelo do termo de adesão e considerações pertinentes

CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA - DO FORO

Para dirimir quaisquer controvérsias decorrentes deste instrumento, essas deverão previamente ser submetidas à **Câmara de Conciliação e Arbitragem da Advocacia-Geral da União** e, caso não seja possível acordo amigável, fica eleito o Foro da Justiça Federal da Seção Judiciária local.

Obs.: art. 18, inciso III, do Anexo I do Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010 (Art. 18. A Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal compete: [...] III - dirimir, por meio de conciliação, as controvérsias entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal, bem como entre esses e a Administração Pública dos Estados, do Distrito Federal, e dos Municípios).





FIM

Consultoria Jurídica do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
Coordenação-Geral Jurídica de Patrimônio da União

Mariana Munhoz
Advogada da União
mariana-m.mota@gestao.gov.br

