

TERMO DE ADESAO À GESTÃO DAS PRAIAS E AS AÇÕES JUDICIAIS

INTRODUÇÃO:

Classificação dos Bens Públicos (critério de destinação):

- **DE USO COMUM DO POVO (Praias);**
- **DE USO ESPECIAL (Local onde funciona órgão público), e**
- **DOMINIAIS OU DOMINICAIS (terreno/acrescido de marinha).**

PATRIMÔNIO DA UNIÃO (CF de 1988):

Art. 20. São bens da União:

I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

(...)

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

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; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 2005\)](#)

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VI - o mar territorial;

VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;

(...)

CONCEITO DE PRAIAS E TERRENOS/ACRESCIDOS DE MARINHA

PRAIAS (art. 10 da Lei 7.661, de 1988 - PNGC):

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.

§ 1º. Não será permitida a urbanização ou qualquer forma de utilização do solo na Zona Costeira que impeça ou dificulte o acesso assegurado no caput deste artigo.

§ 2º. A regulamentação desta lei determinará as características e as modalidades de acesso que garantam o uso público das praias e do mar.

§ 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.

TERRENOS DE MARINHA (artigos. 2.º e 3º, do Decreto-lei 9.760/46):

“Art. 2º - **São terrenos de marinha**, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar médio de 1831: a) os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés; b) os que contornam as ilhas situadas em zonas onde se faça sentir a influência das marés. Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo a influência das marés é caracterizada pela oscilação periódica de 5 (cinco) centímetros pelo menos do nível das águas, que ocorra em qualquer época do ano.

Art. 3º - **São terrenos acrescidos de marinha** os que se tiverem formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha.”

Obs.: Embora os terrenos de marinha e seus acrescidos sejam, em princípio, bens dominiais susceptíveis de utilização por particulares, na hipótese de se verificar que tais terrenos sejam caracterizados como sendo áreas de praia veda-se a sua destinação individual, pois não é admissível a utilização privativa de áreas de uso comum do povo por expressa disposição legal, uma vez que não são bens disponíveis para esse fim, devendo a sua utilização se destinar a toda coletividade - (salvo exceções: eventos culturais ou esportivos, por exemplo).

TERMO DE ADESÃO À GESTÃO DAS PRAIAS

BASE NORMATIVA

Leis

Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946

Lei 7.661, de 1988 - Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC)

Lei 9.636, de 1998 - Lei Patrimonial da União

Lei 13.139, de 2015 - Lei Patrimonial da União

Lei 13.240, de 2015 - Lei Patrimonial da União (dispõe sobre a administração, a alienação, a **transferência de gestão de imóveis da União** (e das autarquias e fundações públicas) e seu uso para a constituição de fundos.)

Decretos

Decreto 5.300, de 2004 - Regulamenta o PNGC

Decreto 3.725, de 2001 - Regulamenta a Lei 9.636/98

Portarias

Portaria 113, de 2017 - Aprova o Termo de Adesão à Gestão de Praias (TAGP)

Portaria 44, de 2019 - amplia a adesão ao TAGP para praias marítimas não urbanas

Portaria 4.192, de 2018 - Institui o Núcleo de Gestão de Praias na SPU (NUGEP)

Portaria 6.446, de 2018 - Altera a Portaria 4.192/2018

Portaria 1, de 2014 - Normatiza as Permissões de Uso para Eventos em áreas da União

Portaria 144, de 2019 - Estabelece a composição, as competências e a forma de atuação do Grupo Técnico de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO)

Instruções Normativas

IN 23, DE 2020 - Instrução Normativa de Fiscalização

IN 89, de 2021 - Instrução Normativa para elaboração do Polígono do TAGP

IN 67, de 2022 - Instrução Normativa para Avaliação de Imóveis

IN 28, de 2022 - Identificação de áreas de domínio da União

FINALIDADE DO TAGP:

O Termo de Adesão à Gestão das Praias (TAGP) tem por objeto **transferir ao Município a gestão patrimonial das praias marítimas** de seu território, inclusive as áreas de bens de uso comum com exploração econômica. A finalidade é 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, com vistas ao desenvolvimento social e econômico.

Obs: Quaisquer bens de uso comum do povo ou dominiais, se tiverem uso público, podem ser objeto de TAGP.

DA FISCALIZAÇÃO E CONSERVAÇÃO DAS PRAIAS, TERRENOS DE MARINHA E DOMINICAIS

LEI Nº 9.636, DE 15 DE MAIO DE 1998.

Art. 1º É o Poder Executivo autorizado, por intermédio **da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União** da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia, a executar ações de identificação, de demarcação, de cadastramento, de registro **e de fiscalização dos bens imóveis da União e a regularizar as ocupações desses imóveis**, inclusive de assentamentos informais de baixa renda, e poderá, para tanto, firmar convênios com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em cujos territórios se localizem e, observados os procedimentos licitatórios previstos em lei, celebrar contratos com a iniciativa privada.

Art. 4º **Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e a iniciativa privada**, a critério da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, observadas as instruções que regulamentam a matéria, poderão firmar, mediante convênios ou contratos com essa Secretaria, compromisso para executar ações de demarcação, de cadastramento, de avaliação, de venda **e de fiscalização de áreas do patrimônio da União**, assim como para o planejamento, a execução e a aprovação dos parcelamentos urbanos e rurais.

Art. 11. **Caberá à SPU a incumbência de fiscalizar e zelar para que sejam mantidas a destinação e o interesse público, o uso e a integridade física dos imóveis pertencentes ao patrimônio da União**, podendo, para tanto, por intermédio de seus técnicos credenciados, embargar serviços e obras, aplicar multas e demais sanções previstas em lei e, ainda, requisitar força policial federal e solicitar o necessário auxílio de força pública estadual.

§ 1º Para fins do disposto neste artigo, quando necessário, a SPU poderá, na forma do regulamento, solicitar a cooperação de força militar federal.

§ 2º A incumbência de que trata o presente artigo não implicará prejuízo para:

I - as obrigações e responsabilidades previstas nos [arts. 70 e 79, § 2º, do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946](#);

II - as atribuições dos demais órgãos federais, com área de atuação direta ou indiretamente relacionada, nos termos da legislação vigente, com o patrimônio da União.

§ 3º As obrigações e prerrogativas previstas neste artigo poderão ser repassadas, no que couber, às entidades conveniadas ou contratadas na forma dos arts. 1º e 4º.

TAGPE ALTERAÇÃO DE DEVERES E DIREITOS (COMPETÊNCIA)

LEI Nº 13.240, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2015:

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: (Redação dada pela Lei nº 13.813, de 2019)

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.

§ 2º O termo de adesão será disponibilizado no sítio eletrônico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para preenchimento eletrônico e preverá, entre outras cláusulas:

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.

Obs.:

1 - Com o TAGP, **o município passa a auferir diretamente as receitas patrimoniais originadas das áreas sob sua gestão**. Em contrapartida, compromete-se com a fiscalização patrimonial e com a elaboração do planejamento integrado desses espaços, por meio do Plano de Gestão Integrada - PGI do Projeto Orla.

2 - **Parecer n. 00589/2018/PGU/AGU**, da Procuradoria-Geral da União firmou o entendimento que não é possível a transferência de praias objeto de litígios judiciais que envolvam o município.

**PERSPECTIVA JUDICIAL ACERCA DA FISCALIZAÇÃO E
RESPONSABILIDADE SOBRE O USO INADEQUADO DOS BENS NA ORLA
MARÍTIMA**

JURISPRUDÊNCIA DO TRF5

**LEGITIMIDADE DO MUNICÍPIO PARA FIGURAR NO POLO PASSIVO DE ACP
MOVIDA PELO MPF POR TER FIRMADO O TGAP.**

PROCESSO Nº: 0802320-42.2022.4.05.0000 - AGRAVO DE INSTRUMENTO.

AGRAVANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

AGRAVADO: UNIÃO FEDERAL e outros

RELATOR(A): Desembargador(a) Federal Elio Wanderley de Siqueira Filho - 1ª Turma

PROCESSO ORIGINÁRIO: 0811122-04.2021.4.05.8200 - 3ª VARA FEDERAL - PB

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. MPF. LEGITIMIDADE PASSIVA DO ENTE PÚBLICO MUNICIPAL. MEIO AMBIENTE. ART. 23 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA COMUM. TERMO DE GESTÃO DE PRAIA. MEDIDAS LIMINARES DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. AGRAVO PARCIALMENTE PROVIDO.

(...)

3. Não obstante a responsabilidade que decorre do dever genérico de proteção ambiental atribuído em comum à União, aos Estados e aos Municípios (art. 23, VI e VII, da Constituição), há uma gradação natural entre as esferas. Nesse contexto, a responsabilidade do Município em matéria de omissão na fiscalização ambiental deve ficar com responsabilidade direta nas atividades e obras de "interesse local" e cujos impactos na biota sejam também estritamente locais.

4. Nos termos do art. 20 da Constituição Federal, as praias, independentemente de serem de água salgada (banhadas pelos oceanos) ou de água doce (banhadas por rios federais), são bens de uso comum do povo da União Federal. Logo, enquanto propriedade da União, a atribuição principal de fiscalizar a área ou de conceder a autorização ou permissão de uso para utilizações especiais deve ser de órgão federal da localidade ou, no caso de existir Termo de Adesão à Gestão de Praias (art. 14 da Lei nº 13.240/2015), do Município que tiver recebido tal gestão, esse sempre sob a supervisão daquela, bem como a observância sine qua non da legislação Federal concernente.

5. No caso, observa-se que o Município de João Pessoa ainda teria celebrado o Termo de Gestão de Praias, assinado com a União, por meio do qual lhes coube exercer atribuições atinentes à gestão das praias marítimas urbanas, incluindo, aí, a fiscalização e a execução de eventuais demolições e remoções de ocupações irregulares.

(...)

RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DA UNIÃO E MUNICÍPIO (QUE FIRMOU TAGP) PARA ADOTAR MEDIDAS QUE GARANTAM SEGURANÇA DE USUÁRIOS DE EQUIPAMENTOS PÚBLICOS NA ÁREA DE PRAIA.

EMENTA

ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. BLOQUEIO DE ACESSO A PONTE EM DESUSO E EM PÉSSIMO ESTADO DE CONSERVAÇÃO. NECESSIDADE. GARANTIA DA SEGURANÇA PÚBLICA. OMISSÃO CONFIGURADA. **RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DA UNIÃO E DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA/CE.** IMPROVIMENTO.

1. Apelação interposta pela União em face de sentença que julgou procedente a ação civil pública movida pelo Ministério Público Federal - MPF, condenando solidariamente a União e o Município de Fortaleza/CE a bloquearem o acesso da população à Ponte Metálica do Estaleiro (localizada em Fortaleza/CE), até que seja devidamente restaurada em moldes que não ofereça perigo à população.

2. Em sua apelação a União aduz que, desde que foi firmado o Termo de Adesão à Gestão das Praias (TGAP) o Município de Fortaleza assumiu a responsabilidade integral do local, conforme art. 14, § 2º, V, da Lei nº 13.240/2015. O dever da Secretaria do Patrimônio da União - SPU de fiscalizar o cumprimento da avença

firmada com o Município não se confunde com a responsabilidade de manter e preservar equipamentos públicos urbanos assumida pelo Município ao assinar o Termo de Adesão.

(...)

6. A União possui responsabilidade solidária (com o Município de Fortaleza) de impedir que a população acesse a Ponte Metálica do Estaleiro, garantindo a segurança daqueles que por ali transitam.

7. Apesar de ter transferido ao Município de Fortaleza/CE a gestão da orla/praias onde se encontra a Ponte, não está isenta de responsabilidade, sobretudo quando no Termo firmado com o Município consta que a SPU possui o dever de fiscalizar e zelar pelo correto uso e ocupação do bem público cedido e que o Município ficará sujeito às orientações normativas e à fiscalização da supracitada Secretaria, tudo isso com amparo no art. 14, § 2º, I, da Lei nº 13.240/2015.

8. O acordo existente entre os entes públicos não produz efeitos contra terceiros que, ao serem porventura prejudicados pelo péssimo estado de conservação da ponte, podem acionar judicialmente tanto a União quanto o gestor da área (atualmente o Município de Fortaleza) para arcarem com os prejuízos sofridos. Numa situação como essa, caberia apenas à União, caso houvesse previsão contratual, ajuizar ação de regresso contra o Município, mas não deixar de ser responsabilizada pela omissão em adotar medidas garantidoras da segurança dos frequentadores do local.

(...)

RESPONSABILIDADE (PRINCIPAL) DE FISCALIZAR AS PRAIAS É DA UNIÃO, SALVO SE HOVER TERMO DE ADESÃO À GESTÃO DE PRAIAS

PROCESSO Nº: 0810628-56.2018.4.05.8100 - APELAÇÃO CÍVEL

APELANTE: MUNICIPIO DE SAO GONCALO DO AMARANTE

APELADO: UNIÃO FEDERAL e outro

RELATOR(A): Desembargador(a) Federal Manoel de Oliveira Erhardt - 4ª Turma

MAGISTRADO CONVOCADO: Desembargador(a) Federal Luiz Bispo Da Silva Neto

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PRESSUPOSTOS. ART. 1.022 DO CPC. OMISSÃO. CITAÇÃO POR EDITAL. VALIDADE. RESPONSABILIDADE DIRETA DO MUNICÍPIO PARA QUESTÕES DE INTERESSE LOCAL. RESPONSABILIDADE DE FISCALIZAR AS PRAIAS É DA UNIÃO, SALVO SE HOVER TERMO DE ADESÃO À GESTÃO DE

PRAIAS. INEXISTÊNCIA. RECURSO ACOLHIDO, COM EFEITOS INFRINGENTES.

(...)

10. Nos termos do art. 20 da Constituição Federal, as praias, independentemente de serem de água salgada (banhadas pelos oceanos), ou de água doce (banhadas por rios federais), são bens de uso comum do povo da União Federal. **Dessa forma, enquanto propriedade da UNIÃO, a atribuição principal de fiscalizar a área ou de conceder a autorização ou permissão de uso para utilizações especiais deve ser de órgão federal da localidade ou, no caso de existir Termo de Adesão à Gestão de Praias (art. 14 da Lei nº 13.240/2015), do Município que tiver recebido tal gestão, esse sempre sob a supervisão daquela, bem como a observância da legislação Federal concernente.**

11. Em que pese o dever genérico de fiscalização ambiental do Município, como no presente caso não há notícia nos autos da existência de Termo de Adesão à Gestão de Praias, o Poder de Polícia ambiental do Município se situa em um plano distante, não havendo nexo de causalidade para lhe imputar a condenação.

(...)

CONCLUSÃO

PROBLEMAS:

- Diversidade de entendimento judicial acerca do TAGP
- Replicação de sistemas/órgãos de fiscalização (federal, estadual e municipal)
- Desperdício de recurso material (humano) para tal fim
- Desperdício de recursos financeiros públicos (todas as esferas)

MUITO OBRIGADO!

Daniel Augusto Borges da Costa

Advogado da União

Coordenador-Regional Adjunto de Patrimônio e Meio Ambiente

Procuradoria-Regional da União da 5ª. Região

e-mail: daniel.borges@agu.gov.br