



PARECER n. 00856/2017/DPC/CGJPU/CONJUR-MP/CGU/AGU

NUP: 04905.002763/2016-28

INTERESSADA: SECRETARIA DE PATRIMÔNIO DA UNIÃO

ASSUNTO: Análise jurídica de minuta do termo de adesão para a transferência da gestão das praias marítimas urbanas. Art. 14 da Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015.

I - Processo enviado a esta CONJUR pela SPU, por intermédio do Despacho CGDIN-SPU 4049669, pelo qual solicita análise e manifestação jurídica acerca de minuta do termo de adesão para a transferência da gestão das praias marítimas urbanas, inclusive as áreas de bens de uso comum com exploração econômica.

II - Fundamento legal: art. 14 da Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015.

III - Comentários e dúvidas pontuais levantadas na Nota Técnica nº 11166/2017-MP. Considerações.

IV - Possibilidade de retomada da gestão pela União por razões de interesse público. Norma que abre à SPU a possibilidade de criar limitações e condicionantes à transferência ou manutenção da gestão com os Municípios interessados.

V - Pela aprovação da minuta, com as ressalvas constantes deste opinativo.

1. Trata-se de expediente enviado a esta Consultoria Jurídica (CONJUR/MP) pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU), por intermédio do Despacho CGDIN-SPU 4049669, pelo qual solicita análise e manifestação jurídica acerca de minuta do termo de adesão para a transferência da gestão das praias marítimas urbanas, inclusive as áreas de bens de uso comum com exploração econômica.

2. Adicionalmente, o órgão patrimonial levanta uma série de comentários e questionamentos na Nota Técnica nº 11166/2017-MP. Boa parte deles foi externada nas diversas consultas e audiências públicas abertas para a discussão do novel instrumento.

3. Outrossim, partimos da premissa de que órgão patrimonial cuidou de valorar todas as contribuições enviadas e incluir na minuta aquelas que entendeu pertinentes. Assim, afora os questionamentos da Nota Técnica nº 11166/2017-MP, este parecer se volta precipuamente à análise da "Minuta termo (4072867)", sem prejuízo de outros comentários jurídicos e sugestões técnicas que entenda cabíveis.

4. É o breve relatório. Passamos a opinar.

5. De início, cumpre ressaltar que o novel instrumento de transferência da gestão das praias marítimas urbanas para os respectivos Municípios se encontra previsto no art. 14 da Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015. Percebe-se que esse dispositivo, além de elencar algumas áreas que são excetuadas da transferência, afirma que ela se materializará mediante a assinatura do "termo de adesão" com a União, o qual deverá estar disponibilizado no sítio eletrônico do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para preenchimento eletrônico. *Verbis:*

"Art. 14. Fica a União autorizada a transferir aos Municípios litorâneos a gestão das praias marítimas urbanas, inclusive as áreas de bens de uso comum com exploração econômica, 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.

§ 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.

§ 3º (VETADO)."

6. Vê-se, ainda, que o dispositivo traz algumas cláusulas que obrigatoriamente deverão constar do termo de adesão. E é só. O restante do termo fica aberto à criação técnica da SPU, naturalmente limitada pelas balizas jurídicas do ordenamento como um todo.

7. Nas audiências públicas que tivemos a oportunidade de participar, sob a organização do Ministério Público Federal, sempre sustentamos que o instituto previsto nesse art. 14 da Lei nº 13.240/15 nada mais é do que uma homenagem à realidade, representando o reconhecimento legal de dois fatores: i) impossibilidade material de a SPU atuar como agente principal fiscalizatório das praias marítimas urbanas (escassez de recursos técnicos e humanos) e ii) aptidão dos próprios Municípios, dada a proximidade com a questão, para gerenciar estes bens, conquanto submetidos às orientações normativas da SPU e à legislação federal.

8. Em certa medida, 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, parágrafo 4º, da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998). Porém, a atribuição para a gestão propriamente dita não deixa de ser uma inovação.

9. Cabe ressaltar, no entanto, que não enxergamos nesse art. 14 uma obrigação legal da União em promover a transferência da gestão no caso de mera manifestação de interesse pelo respectivo Município. Ora, se o inciso III do parágrafo 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 simplesmente negar a transferência com base nessas mesmas razões.

10. Ademais, o parágrafo 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" (grifo nosso).

11. Antes de adentrarmos no estudo da minuta em si, parece-nos mais didático o enfrentamento dos comentários e questionamentos levantados na Nota Técnica nº 11166/2017-MP. Até porque as respostas terão a aptidão de nortear todas as considerações jurídicas relacionadas à minuta, as quais serão oferecidas em seguida. Assim, sem maiores delongas, a eles passamos de forma sequencial:

12. *1) Sugeriu-se incluir cláusula de que os Municípios em débito para com a União e para com a Seguridade Social não possam celebrar o termo de adesão, já que é de adesão. Ao menos, não poderia haver débito para com a Seguridade Social, § 3º do art. 195 da CF: "A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios."*

13. De fato, o art. 195, parágrafo 3º, da Constituição Federal veda que pessoa jurídica (de direito privado ou público) em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, contrate com o Poder Público ou dele receba benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios. Ocorre que o termo de adesão não deve ser encarado como um contrato propriamente dito firmado com o Município. Na realidade, o termo de adesão se revela um claro exemplo de *federalismo de cooperação*, onde os interesses dos entes envolvidos são convergentes, e não divergentes.

14. Ademais, o Município não está recebendo um "benefício" na pura acepção da palavra. Aos recursos por ele auferidos mediante as utilizações autorizadas há uma contrapartida que é justamente o dever de gerir a área, o que não raras vezes pode ser mais custoso. Assim, parece-nos que o art. 195, parágrafo 3º, da Constituição Federal não se aplica ao novel instrumento ora proposto em regulamentação.

15. *2) Como o art. 116 da Lei 8.666, de 1993, manda aplicar-se, no que couber, mesmo aos ajustes sem repasses de recursos, o contido na referida Lei 8.666, deve constar como anexo um plano de trabalho, com os requisitos postos no art. 116 referido, dentre eles, os prazos tratados neste instrumento, havendo cláusula final de observância, no termo, ao plano de trabalho, bem como à legislação própria, a saber, especialmente, a Lei 7.661/88 e o Decreto 5.300/2004.*

16. Como bem enuncia o próprio comentário *supra*, o art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, se aplica, apenas no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração. Nesse caso, temos dúvidas se essa norma se aplicaria para atrair a necessidade de fixação de um plano de trabalho nos termos de adesão, simplesmente pela dificuldade/impossibilidade de se estabelecer tal plano nesses casos. A transferência da gestão é ampla, não envolvendo tais ou quais atos específicos, senão aqueles já previstos no termo de adesão.

17. Assim, concordamos com a SPU pela desnecessidade de que seja anexado ao termo de adesão o respectivo plano de trabalho. Ao nosso sentir, há uma impossibilidade material de aplicação do art. 116 da Lei nº 8.666/93 nessas situações.

18. *3) Como os termos, ainda que não prevejam repasse de recursos entre os partícipes, são remetidos, pelo art. 116 da Lei 8.666, no que couber, às suas disposições, deve ser inserida como obrigação da SPU-UF a indicação de um servidor para cada Termo de adesão, para os fins de fiscalização previstos no art. 67 da referida Lei 8666.*

19. Mais uma vez, a aplicação do art. 116 da Lei de Licitações aos termos de adesão merece ser relativizada. Concordamos com a SPU no sentido de que o órgão competente para averiguar o

cumprimento das cláusulas previstas no termo é sobremaneira a Superintendência do Patrimônio da União no respectivo Estado, sendo que isso decorre da lei e da própria estrutura orgânica da SPU. E, sendo assim, nada mais natural que essa responsabilidade recaia mais diretamente sobre o Superintendente do Patrimônio da União naquele Estado e na autoridade com competência fiscalizatória.

20. 4) *Foram diversas as manifestações para que a União determinasse que as receitas oriundas dos contratos de exploração comercial que o município fizesse jus, e mesmo das receitas advindas do art. 27 da Lei nº 13.240, de 2015 (os 20% sobre laudêmios, foros e taxas de ocupação), fossem - obrigatoriamente - aplicados na gestão das praias.*

21. Aqui, temos que analisar à luz do quanto disposto expressamente no art. 14 da Lei nº 13.240/15. Seu parágrafo 2º, que traz as cláusulas que devem obrigatoriamente constar do termo (não exclui outras), diz em seu inciso II que o Município tem o direito sobre a totalidade das receitas auferidas com as utilizações autorizadas, sem vincular qualquer destinação. Ao nosso sentir, a inclusão de cláusula que imponha a aplicação dos recursos auferidos na gestão das próprias praias, além de ter o condão de afastar o interesse dos Município, fixa restrição que a lei preferiu não impor.

22. Em tese, até poderíamos sustentar que, se o art. 14 da Lei nº 13.240/15 não falou na destinação dos recursos, a SPU poderia incluí-la no termo. Todavia, como aquele dispositivo traz um regramento específico sobre os recursos auferidos, se a intenção fosse de restringir a destinação dos recursos ele o teria feito expressamente. Trata-se, pois, de um silêncio eloquente.

23. No entanto, tem razão a SPU quando afirma que o parágrafo 3º, inciso II, do art. 14 da Lei nº 13.240/15 não trata dos recursos auferidos com multas aplicadas pelos Municípios, já que ele fala apenas em "utilizações autorizadas". Assim, não vislumbramos óbice jurídico à proposta levantada no item 13 da Nota Técnica nº 11166/2017-MP.

24. Por fim, a SPU propõe que, ao invés de se aplicar a rescisão automática do termo de adesão em caso de descumprimento de suas cláusulas, o Município venha suportar uma multa. Ao nosso sentir, essa previsão seria viável juridicamente, pois o que o inciso IV do parágrafo 2º do art. 14 da Lei nº 13.240/15 expressa é que, em caso de cancelamento do termo (ainda que por descumprimento de suas cláusulas), a reversão da gestão à SPU é automática. Porém, ele não diz que em caso de descumprimento o cancelamento é automático.

25. De todo modo, não é demasiado ressaltar que a SPU não pode obrigar o Município a manter a gestão das áreas. Como já sustentado, não se trata de um contrato propriamente dito, mas de um termo em que o Município opta por aderir à assunção da gestão das praias (imóveis que sequer lhe pertencem). Assim, não podemos afastar a possibilidade de que a municipalidade simplesmente não queira mais assumir essa tarefa, desde que comunique a União e haja um prazo razoável de transição (há previsão nesse sentido na minuta).

26. Pois bem, visto isso, estamos aptos a adentrar na minuta propriamente dita. Ressaltamos que os ajustes formais foram realizados diretamente na versão que segue anexa a este parecer. Aqui, nos limitaremos a analisar e comentar aspectos de direito material que nos parecem mais delicados e/ou relevantes.

27. O parágrafo 1º da Cláusula Primeira traz o conceito de praia previsto no art. 10, parágrafo 3º, da Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988. Já o parágrafo 2º desta Cláusula se limita a praticamente reproduzir o que consta dos incisos do *caput* do art. 14 da Lei nº 13.240/15.

28. Quanto à Cláusula Terceira, seu inciso III materializa uma das cláusulas obrigatórias previstas no parágrafo 2º do art. 14 da Lei nº 13.240/15. Quanto ao inciso IV, cabe meditar sobre os parâmetros das penalidades e providências a cargo do Município. Cada um teria a sua legislação? Cada qual aplicaria a multa que bem entendesse? E quanto às remoções e demolições?

29. Como sustentamos nas audiências públicas, ao nosso sentir o Município faz a gestão *de acordo com a legislação federal pertinente*. Não nos parece fazer o menor sentido que cada Município estipule regras heterogêneas para a gestão das praias, sobretudo quando estamos a tratar de multas e demais penalidades. Dessa maneira, sugerimos que a SPU avalie a conveniência de se fazer expressa menção no termo principalmente ao art. 6º do Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, e ao art. 10 da Lei nº 9.636/98.

30. Também temos defendido que, 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.

31. No tocante à Cláusula Quarta, merece comentário o seu inciso V na mesma linha de argumentação do item precedente. 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.

32. Sobre a Cláusula Quinta, inciso II, argumentamos nas audiências públicas que tais instrumentos permanecem, de fato, válidos. Porém, acaso exista alguma cessão de uso vigente firmada *entre a União e o próprio Município* que envolva alguma área cuja gestão é transferida, parece-nos que a solução seria a suspensão dos seus efeitos.

33. Quanto à Cláusula Sétima, cabe ressaltar que 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). De todo modo, não compreendemos a referência à Lei nº 13.139, de 26 de junho de 2015, como parâmetro mínimo, no inciso II, alínea "b". Trata-se de ponto a ser esclarecido pela SPU.

34. Nada mais natural do que o parágrafo 1º desta Cláusula Sétima, até porque a regra é de que essas áreas transferidas aos Municípios não são levadas ao registro de imóveis. De toda sorte, entendemos válida a explicitação dessa vedação no termo.

35. Já o parágrafo 2º traz mais uma das cláusulas obrigatórias. As disposições constantes dos parágrafos 7º e 8º foram vislumbradas por esta CONJUR nas audiências públicas que participamos. 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).

36. Porém, é evidente que se a retomada da gestão pela União se der por interesse público superveniente, não faria sentido o Município ter que arcar com eventuais indenizações cabíveis para a rescisão dos contratos firmados durante a gestão municipal. Por outro turno, se a rescisão do termo de adesão se deu por culpa do Município, nada mais justo que ele arque com as indenizações cabíveis caso a União opte por rescindir os contratos firmados. Aliás, isso decorre do próprio inciso V do parágrafo 2º do art. 14 da Lei nº 13.240/15.

37. Finalizando os comentários acerca da Cláusula Sétima, entendemos que o parágrafo 10 vai ao encontro do entendimento informalmente proferido pela CONJUR/MP nas audiências públicas que participamos. Isso porque a inscrição de ocupação é um reconhecimento jurídico, ainda que precário, de uma situação fática irregular, cuja tendência é de se protrair no tempo. Assim, pensamos ser prudente que esse crivo e possibilidade de reconhecimento não sejam repassados ao Município, sob pena de se criar uma situação de difícil solução em caso de retomada de gestão pela SPU.

38. No que se refere à Cláusula Décima Primeira, entendemos que o seu acerto é porque, 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.

39. Quanto à Cláusula Décima Terceira, de certa forma já opinamos pela regularidade jurídica da disposição constante do seu parágrafo 8º, já que 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, entendemos que a rescisão se revela inevitável na hipótese de o Município descumprir cláusula constante do termo ou norma da SPU.

40. Por outro lado, entendemos que a retenção proposta no parágrafo 9º desta Cláusula Décima Terceira é exemplo de autoexecutoriedade não previsto em lei. Assim, sugerimos a supressão desse parágrafo.

41. Por fim, parece-nos que a proposta de levar eventual controvérsia à apreciação da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Advocacia-Geral da União é sempre elogiável.

42. Em face de todo o exposto, entendemos que a minuta do termo de adesão se encontra apta para prosseguimento, desde que observadas as ressalvas constantes deste opinativo. Sugere-se, pois, a devolução dos autos à Secretaria do Patrimônio da União para conhecimento e providências.

À consideração superior.

Brasília, 03 de julho de 2017.

DANIEL PAIS DA COSTA
ADVOGADO DA UNIÃO
COORDENADOR-GERAL JURÍDICO DE PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 04905002763201628 e da chave de acesso 68e2ee58

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 56320069 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIEL PAIS DA COSTA. Data e Hora: 04-07-2017 14:48. Número de Série: 286150165732318077. Emissor: AC CAIXA PF v2.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO
GABINETE DA CONJUR/MP

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO K - 7º ANDAR - SALA 770 - CEP: 70040-906 - BRASÍLIA - DF

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 01714/2017/CONJUR-MP/CGU/AGU

NUP: 04905.002763/2016-28

INTERESSADOS: SECRETARIA DE PATRIMONIO DA UNIAO SPU

ASSUNTOS: PATRIMÔNIO PÚBLICO

- I. Aprovo a manifestação.
- II. Encaminhe-se conforme sugerido.

Brasília, 04 de julho de 2017.

WALTER BAERE DE ARAÚJO FILHO
Consultor Jurídico
Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 04905002763201628 e da chave de acesso 68e2ee58

Documento assinado eletronicamente por WALTER BAERE DE ARAUJO FILHO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 56855493 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): WALTER BAERE DE ARAUJO FILHO. Data e Hora: 04-07-2017 18:17. Número de Série: 2150341798641688053. Emissor: AC CAIXA PF v2.
