



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

PARECER n. 00589/2018/PGU/AGU

NUP: 00405.000471/2018-01
INTERESSADOS: UNIÃO FEDERAL E OUTROS
ASSUNTOS: PATRIMÔNIO PÚBLICO

Consulta da Secretaria de Patrimônio da União sobre a possibilidade de transferência da gestão das praias marítimas urbanas aos municípios quando diante de litígios judiciais. Conflito de interesses entre União e Município. Insegurança. Pela inviabilidade de transferência da gestão pelo menos quanto às faixas de praia que sejam objeto de demandas judiciais.

Senhor Coordenador-Geral de Patrimônio e Meio Ambiente - Substituto,

Trata-se de expediente instaurado no âmbito deste Departamento após consulta oriunda da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), consoante se verifica da leitura da Nota Técnica nº 784/2018-MP (seq. 2).

2. A consulta perquire quanto à “possibilidade de transferência da gestão das praias marítimas urbanas aos municípios fronteirais ao mar, em especial, naqueles onde vêm ocorrendo litígios judiciais.” A respeito, aduz a SPU:

(...) há casos emblemáticos de conflitos estabelecidos que alcançam partes das áreas passíveis de transferência, como é o caso de Jurerê Internacional em Florianópolis/SC, Camarote Salvador em Salvador/BA, Praia do Francês em Marechal Deodoro/AL, Praia do Futuro em Fortaleza/CE, dentre outros tantos.

5. Quanto aos exemplos citados acima, até a presente data somente recebemos pedido de adesão do Município de Fortaleza. Nesse caso, procedemos a ratificação da transferência da gestão das praias marítimas urbanas ao Município excluindo justamente a Praia do Futuro, que, em sendo o caso, poderá ser transferida ao Município por aditivo ao termo firmado. (...)

3. Ainda quanto à manifestação de parte da SPU, importante consignar correio eletrônico que fora posteriormente anexado ao NUP (seq. 7), dando conta de outro caso onde consta judicialização da matéria, *in verbis*:

(...) Em acompanhamento ao processo de transferência da gestão das praias marítimas ao Município de Araruama/RJ nos deparamos com o Ofício anexo que dá conta da existência de ACP em face de grave crime ambiental proporcionado pelo próprio Município. Tendo em conta que há consulta desta Secretaria em análise nessa PRU (SEI 04905.000256/2018-11) optamos por encaminhar o presente e-mail com vistas a demonstrar as demandas judiciais que ocorrem nos municípios litorâneos.

4. No âmbito desta Coordenação-Geral de Patrimônio e Meio Ambiente, restou exarado o despacho de seq. 6 (DESPACHO n. 01072/2018/PGU/AGU), de onde transcrevo o seguinte excerto:

(...)

Ressalvo desde já que o exame individualizado da força executória dos processos judiciais que envolvem as praias mencionadas, ou mesmo de outras sobre as quais haja dúvida específica das Superintendências locais do Patrimônio da União, ou mesmo seu órgão central, deverão ser respondidas ou produzidas ex officio, nos termos da Portaria 1.547/2008/AGU, em NUP próprio.

Ressalve-se também que aspectos de conveniência e oportunidade da cessão das praias cabe à SPU, enquanto questões ligadas à análise das minutas de avença a serem celebradas cabem à CONJUR/MP, a quem compete assessorar juridicamente a SPU quanto à decisão administrativa.

A uma primeira vista, ponderei em reunião realizada sobre o tema com a SPU - órgão central, que o Município que está litigando contra a União se encontra em conflito de interesse quanto à gestão da praia - senão de todas as praias da localidade, ao menos daquelas que são objeto de litígio e nas quais o Município adota postura antagônica à da União. [grifo nosso]

O Termo de Cessão poderia inclusive ser cindido, e/ou a SPU poderia aproveitar a oportunidade (se possível) para exigir do Município o cumprimento de diversas condicionantes, como por exemplo a adequação ao projeto Orla.

Assim, solicito ao apoio abrir tarefa "ANALISAR DEMANDAS", às PUs e PSUs detentoras de atribuição sobre o litoral do Brasil e às 5 PRUs, solicitando-se que a demanda seja encaminhada aos Coordenadores de Patrimônio ou aos que detenham atribuição na matéria.

5. Muito embora se constate, salvo melhor juízo, a ausência de tarefas abertas via SAPIENS às unidades de execução desta PGU, no hodierno NUP, consoante o disposto no Despacho supra, entendo que a consulta já conta com elementos suficientes a que se promova uma manifestação, especialmente a par do que já vem sendo implementado pela própria SPU sobre o tema, seja por meio de arquivos orientadores dispostos no sítio eletrônico sobre Gestão de Praias (disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/gestao-de-praias>), seja em decorrência de recentes eventos/encontros ocorridos em alguns municípios, em trabalho conjunto com o MPF, a CONJUR-MP e representantes desta PGU ("Diálogos Regionais sobre Gestão de Praias").

6. Sabe-se que a possibilidade de transferência da gestão de praias marítimas urbanas da União aos municípios encontra previsão no art. 14 da Lei nº 13.240, de 2015, nos seguintes termos (com a redação original, antes da alteração proposta pela MP nº 852, de 2018 - a qual ainda não foi, até a presente data, apreciada pelo Congresso Nacional; ademais, o Termo de Transferência atualmente implementado pela SPU tem contado com a redação original, muito embora passe a sofrer as adaptações necessárias ulteriormente, em caso de aprovação do teor das alterações via MP (1)):

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.

7. A par da leitura do dispositivo acima, é de se extrair um conteúdo essencialmente consultivo/administrativo, inclusive, com a possibilidade de reversão da gestão da praia à União, sem desconsiderar a possibilidade de aplicação de multas ao Município, em caso de descumprimento de obrigações.

8. Situação diversa se dá quando diante de irregularidades atribuídas ao Município em determinadas passagens de praias ao ponto de ter ensejado demanda judicial; em termos outros, conforme já antecipado em despacho acima colacionado, encontra-se diante de conflito de interesses (entre a União e o Município envolvido).

9. Ademais, as situações já judicializadas, de um modo geral, possuem cada qual especificidades próprias - seja quanto ao momento processual em que se encontre a demanda, seja quanto aos aspectos fáticos de cada irregularidade (algumas passíveis de regularizar, outras, não) - o que torna, por si só, impensável que se possibilite eventual transferência de gestão em sede administrativa.

10. Mesmo nos casos que culminaram pela possibilidade de TAC (em sede judicial), as cláusulas são específicas para aquela localidade, ainda que possam trazer em seu bojo muitas das condicionantes atualmente dispostas no Termo de Transferência de Gestão.

11. Diante, pois, da insegurança (jurídica e fática) que pode ser gerada, além do indubitável conflito de interesses entre União e Município, o mais razoável é que restem excluídas do Termo de Transferência de Gestão as praias objeto de litígio entre os entes federados mencionados.

12. Estas as considerações reputadas pertinentes ao caso, sem prejuízo de novos aportes de parte dessa Coordenação-Geral, após o que se sugere seja o NUP encaminhado, via tarefa do SAPIENS, à SPU-MP, via CONJUR-MP.

À consideração.

Brasília, 7 de dezembro de 2018.

Socorro Janaina M Leonardo
Advogada da União
CGPAM/DPP/PGU

(1) A alteração de redação proposta pela MP nº 852, de 2018, concentra-se no caput do art. 14; assim, vejam-se as redações - original e com a MP, respectivamente:

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:

...

Art. 14. Fica 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 Medida Provisória nº 852, de 2018)

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00405000471201801 e da chave de acesso b421265d

Documento assinado eletronicamente por SOCORRO JANAINA MAXIMIANO LEONARDO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 205143621 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): SOCORRO JANAINA MAXIMIANO LEONARDO. Data e Hora: 07-12-2018 14:52. Número de Série: 13687331. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



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

DESPACHO n. 19868/2018/PGU/AGU

NUP: 00405.000471/2018-01
INTERESSADOS: UNIÃO FEDERAL E OUTROS
ASSUNTOS: PATRIMÔNIO PÚBLICO

De acordo com as conclusões e encaminhamentos sugeridos no PARECER n. 00589/2018/PGU/AGU, que, diante da faculdade inscrita no art. 14 da Lei nº 13.240, de 2015, se posiciona pela exclusão do Termo de Adesão de Gestão de Praias Urbanas, das praias em que a União esteja litigando com o Município em ação judicial, civil pública ou não, pela regularização de faixa de praia, ressalvando, no futuro, eventual composição via Termo de Ajuste de Conduta que permita a regularização da área, bem como a transferência da gestão ao ente Municipal.

Por fim sugiro o encaminhamento ao Diretor deste DPP/PGU para aprovação e encaminhamento e ciência da presente orientação à CONJUR-MP e à SPU - Nacional, bem como, em acréscimo, a divulgação, via e-mail circular, aos órgãos de execução da PGU.

Brasília, 11 de dezembro de 2018.

ADRIANO MARTINS DE PAIVA
ADVOGADO 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) 00405000471201801 e da chave de acesso b421265d

Documento assinado eletronicamente por ADRIANO MARTINS DE PAIVA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 206580505 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ADRIANO MARTINS DE PAIVA. Data e Hora: 11-12-2018 18:12. Número de Série: 17132301. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE PATRIMÔNIO PÚBLICO E PROBIDADE (DPP)

DESPACHO n. 19897/2018/PGU/AGU

NUP: 00405.000471/2018-01
INTERESSADOS: UNIÃO FEDERAL E OUTROS
ASSUNTOS: PATRIMÔNIO PÚBLICO

1. De acordo com o **PARECER n. 00589/2018/PGU/AGU** (seq 9), aprovado pelo **DESPACHO n. 19868/2018/PGU/AGU** (seq 10).
2. Submeta-se a matéria à consideração do Exmo. Procurador-Geral da União para fins de aprovação e posterior divulgação por e-mail circular, bem como seja feita comunicação à CONJUR/MP e SPU/MP.

Brasília, 12 de dezembro de 2018.

VINÍCIUS TORQUETTI DOMINGOS ROCHA
ADVOGADO DA UNIÃO
DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE PATRIMÔNIO PÚBLICO E PROBIDADE

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00405000471201801 e da chave de acesso b421265d

Documento assinado eletronicamente por VINICIUS TORQUETTI DOMINGOS ROCHA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 206848924 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS TORQUETTI DOMINGOS ROCHA. Data e Hora: 12-12-2018 11:42. Número de Série: 1031026750797194616. Emissor: AC CAIXA PF v2.
