

Termo de Adesão à Gestão das Praias (TAGP): Ações judiciais e TAC's

FABRÍCIO SANTOS DIAS

Advogado da União

Procurador-Chefe da União no Maranhão

TAGP

- ▶ O Termo de Adesão à Gestão das Praias (TAGP) tem por objeto transferir ao Município a gestão das praias marítimas de seu território, inclusive as áreas de bens de uso comum com exploração econômica. O modelo do TAGP foi estabelecido pela Portaria SPU nº 113/2017, que regulamentou o art. 14 da Lei 13.240/2015, e foi recentemente atualizado pela Portaria 44/2019, que incluiu a possibilidade de transferência também das praias marítimas não urbanas (rurais).
- ▶ 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.
- ▶ Fonte: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/gestao-de-praias>

Razões para a TAGP

- ▶ Impossibilidade material de a SPU atuar como agente principal fiscalizatório das praias marítimas urbanas (escassez de recursos técnicos e humanos)
- ▶ 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.
- ▶ O TAGP permite ao Município condições jurídicas de implementar, por si próprio, as Políticas Públicas voltadas às orlas marítimas, tais como: a) urbanização de espaços públicos (construção de vias de rolamento, calçadas, ciclovias, ordenação de bares/quiosques, etc.); e b) fomento de eventos e serviços que incrementem a atividade turística.

LEI 13.240/2015

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.

Praias marítimas

- ▶ As praias marítimas são bens da União (art. 20, IV, CF/88)
- ▶ 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 (art. 10 da Lei nº 7.661/88).
- ▶ 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 (§ 3º do art. 10 da Lei nº 7.661/88).
- ▶ Terrenos de marinha e seus acréscidos também são de propriedade da União (art. 20, VII, CF, e Decreto-Lei nº 9.760/46)

OCUPAÇÃO IRREGULAR DE BEM DA UNIÃO

- ▶ Art. 9º. É vedada a inscrição de ocupações que estejam concorrendo ou tenham concorrido para comprometer a integridade das áreas de uso comum do povo, de segurança nacional, de preservação ambiental ou necessárias à preservação dos ecossistemas naturais (Lei nº 9.636/98, com redação dada pela Lei nº 11.481/2007)
- ▶ Art. 71. O ocupante de imóvel da União sem assentimento desta, poderá ser sumariamente despejado e perderá, sem direito a qualquer indenização, tudo quanto haja incorporado ao solo (Decreto-Lei nº 9.760/46)
- ▶ Art. 6º Considera-se infração administrativa contra o patrimônio da União toda ação ou omissão que viole o adequado uso, gozo, disposição, proteção, manutenção e conservação dos imóveis da União (Decreto-Lei nº 2.398/87, com redação dada pela Lei nº 13.139/2015). O infrator está sujeito às seguintes sanções: embargo, multa, desocupação, demolição e/ou remoção (§ 4º)
- ▶ **Súmula 619 do STJ:** A ocupação indevida de bem público é mera detenção de bem, inexistindo indenização por benfeitorias.

ATUAÇÃO DA AGU

- ▶ A Advocacia-Geral da União, no tocante ao patrimônio público, segue as diretrizes ditadas pelos gestores públicos. A retirada das barracas de praia é uma dessas políticas.
- ▶ Obviamente a questão exclusivamente jurídica e que, como tal, ultrapassa a mera discricionariedade do gestor em relação ao destino a ser conferido aos bens de domínio da União.
- ▶ Atuação conjunta com a SPU: não só para sua ciência e para o fornecimento de informações a instruir eventual ação judicial, mas também em virtude da possibilidade da SPU estar adotando medidas administrativas a justificar eventual aguardo antes da adoção de medidas judiciais.

INTERVENÇÃO DA UNIÃO EM ACP'S AJUIZADAS POR OUTROS COLEGITIMADOS

- ▶ É inquestionável a legitimidade ampla da União em atuar na defesa do meio ambiente, especialmente em bens de sua propriedade. O combate ao dano ambiental deve ser amplo, o que não afasta a possibilidade dos outros legitimados atuarem em nome próprio e de forma independente.
- ▶ Ainda que diante de dano ambiental em seu próprio bem (art. 20 da CF/88), a intervenção da União em demandas já iniciadas por outro(s) colegitimado(s) não se mostra obrigatória, podendo deixar de intervir quando reste inequivocamente configurada a proteção/recomposição do meio ambiente, observado o interesse específico
- ▶ O interesse específico da União poderá se dar: (a) em ações em que a União disponha ou venha a dispor de elementos probatórios reputados úteis ao deslinde da causa e que não constem dos autos; e (b) ações cuja exordial exija o aditamento para a inclusão de réus, fatos ou fundamentos relevantes, etc. Exige-se efetiva utilidade da intervenção, agregando-se proveito à solução jurisdicional.
- ▶ A eventual não intervenção em feito em que o bem ambiental se encontra devidamente tutelado por outro colegitimado não obsta a adoção de medidas outras, para sanar ocupação irregular sobre o referido patrimônio público.

PRIMAZIA DA RESOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL

- ▶ Primar pela tentativa da resolução administrativa de conflitos e de irregularidades no uso de bens da União, uma vez que eventual processo judicial pode ser moroso e não ter o resultado esperado para a defesa do interesse público, além de poder resultar em danos e conflitos sociais.
- ▶ *Assim, recomenda-se à Procuradoria-Geral da União orientar seus órgãos de execução para que, antes da adoção de medidas judiciais de defesa do patrimônio público, entrem em contato com os órgãos federais responsáveis pela a sua administração e controle, para a melhor realização da política pública e para consecução de subsídios para uma defesa mais profícua. Ademais, seja orientado que busquem a resolução administrativa prévia de irregularidades, incluindo a realização de termos de ajustamento de conduta, seja antes de acionada a Justiça, seja após instaurada a relação jurídica processual, observando a necessidade de participação, quando necessária, do Ministério Público Federal e de outros órgãos e entidades públicas federais cujas competências estejam afetos a questão (IBAMA, INSTITUTO CHICO MENDES etc.). - Despacho do ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO SUBSTITUTO, SECRETÁRIO-GERAL DE CONSULTORIA, no Processo 00400.0059611/2011-69*

TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA - TAC

- ▶ § 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial. (art. 5º da Lei nº 7.347/85, incluído pela Lei nº 8.078/90)
- ▶ É um acordo firmado pelo órgão público legitimado à ação civil pública com o causador do dano e/ou violador de determinado direito coletivo. Tem o objetivo de impedir a continuidade da ilegalidade, reparar o dano coletivo e evitar a ação judicial
- ▶ O Termo de Ajuste de Conduta - TAC pode ser tomado por qualquer órgão público legitimado à ação civil pública - ACP
- ▶ Vantagem: celeridade, eficácia e pacificação social
- ▶ Valor jurídico de título executivo extrajudicial

TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA - TAC

- ▶ O eventual TAC deverá contar com a anuência de todos os envolvidos, inclusive do Ministério Público Federal (coautor da ação), e poderá ser efetivado caso os prazos e os termos nele previstos não comprometam os **indisponíveis** interesses públicos federais que estão sob a guarda dos órgãos envolvidos, questão a ser avaliada individualmente.
- ▶ 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 tenha uma resposta genérica quanto à transferência da gestão de praias ao ente municipal.

CONFLITO DE INTERESSES ENTRE A UNIÃO E O MUNICÍPIO INTERESSADO

- ▶ O PARECER 00589/2018/PGU/AGU respondeu a consulta oriunda da SPU quanto à possibilidade de transferência da gestão das praias marítimas urbanas aos municípios fronteiros ao mar, em especial, naqueles onde vêm ocorrendo litígios judiciais:
- ▶ “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.” (NUP 00405.000471/2018-01 - E-MAIL CIRCULAR PGU nº 154/2018)
- ▶ Na hipótese de litígio entre a União e o Município, o Termo de Cessão poderia ser cindido (excluindo as praias litigiosas), 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.

CONFLITO OCORRIDO APÓS A ASSINATURA DA TAGP

- ▶ Em princípio, desnecessária a participação da UNIÃO (AGU) em todo e qualquer processo judicial decorrente da gestão da orla pelo Município, após a assinatura da TAGP.
- ▶ A própria procuradoria do Município poderá realizar a defesa dos atos dos agentes municipais (notificações, multas, etc).
- ▶ Em algumas situações, poderá ocorrer litisconsórcio ou intervenção da União. Por exemplo, quando o Município descumprir cláusulas da TAGP ou em situações onde se questione a atuação da SPU na fiscalização do ente municipal.

ALGUMAS AÇÕES JUDICIAIS RELATIVAS A PRAIAS MARANHENSES

- ▶ **Processo 2003.37.00.003072-4 (0003051-07.2003.4.01.3700)**
- Execução de sentença obtida em ação ajuizada pela União e pelo MPF. A Justiça Federal ordenou a retirada de barracas, casas de veraneios e residências construídas na faixa de areia, dunas, restinga e mangue das **praias do Araçagi e Olho de Porco**.
- Cuida-se de demanda com relevância ambiental, que visa proteger o meio ambiente contra as ações de degradação ocorridas com a ocupação irregular.
- Ainda não houve o cumprimento do mandado de desocupação e demolição por dificuldades operacionais dos órgãos envolvidos. O Estado do Maranhão tenta uma solução negociada para o caso, com realocação dos barraqueiros no prolongamento da Avenida Litorânea.

ALGUMAS AÇÕES JUDICIAIS RELATIVAS A PRAIAS MARANHENSES

- ▶ Processos 0001030-48.2009.4.01.3700 (pedido de cumprimento referente ao TAC) e 2009.37.00.008785-7
- ▶ Os processos cuidam da ampliação/demolição das barracas de praia da Avenida Litorânea, nesta capital. O primeiro é uma execução movida pela União e pelo MPF contra o Estado do MA e o Município de São Luís/MA, em que se pretende o cumprimento de TAC, para fins de retirada/demolição das estruturas que estejam em desconformidade com o projeto aprovado pela SPU.
- ▶ O segundo processo, demanda de índole coletiva ajuizada por ente sindical (ASLIT) contra a União, tem o propósito de obstar a atuação do poder de polícia da SPU/MA contra as construções realizadas nas barracas da Avenida Litorânea.
- ▶ Houve a realização de audiências conciliatórias e intensas tratativas extrajudiciais para fins de autocomposição entre as partes. Foi realizado relatório de inspeção produzido pela SPU-MA.
- ▶ A SPU está atualmente impedida de promover qualquer demolição das barracas, que também não podem ser ampliadas a partir de 08.04.2010.

CONCLUSÕES

MUITO OBRIGADO

Contatos:

(98) 3198-0812

fabricio.dias@agu.gov.br