



PARECER Nº , DE 2024

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 2511, de 2024, do Senador Esperidião Amin, que *altera a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, para prever o crime de ocupação ou invasão de praia, com restrição de acesso e circulação ao público.*

Relator: Senador **FLÁVIO BOLSONARO**

I – RELATÓRIO

Vem à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em decisão terminativa, o Projeto de Lei (PL) nº 2.511, de 2024, de autoria do Senador Esperidião Amin, que altera a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, para tipificar o crime de ocupação ou invasão de praia, com restrição de acesso e circulação ao público.

Em síntese, a proposição legislativa em exame tem como objetivo tipificar como crime a conduta de “impedir ou dificultar, por qualquer meio, o acesso livre e franco à praia ou ao mar”, com a pena de seis meses a dois anos de detenção, e multa. Nos termos do parágrafo único, nas mesmas penas incorre quem: i) ocupa indevidamente ou sem autorização, ainda que de forma temporária, área de praia ou servidão de passagem que a atenda; ii) indevidamente urbaniza ou, tendo responsabilidade funcional, permite a urbanização de terreno adjacente à praia, de forma que dificulte ou inviabilize o acesso livre e franco à praia e ao mar.

De acordo com o autor do PL, “a previsão de crime buscar gerar maior intimidação e prevenção geral, oferecendo mais força e responsabilidade para o poder público e para a sociedade como um todo”.

Não foram apresentadas emendas ao PL no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Preliminarmente, registramos que a matéria sob exame não apresenta vícios de constitucionalidade formal, uma vez que o *direito penal* está compreendido no campo da competência legislativa privativa da União, consoante dispõe o art. 22, I, da Constituição Federal. Ademais, não se trata de matéria submetida à iniciativa privativa do Presidente da República, nos termos do § 1º do art. 61, da Carta Magna.

Por sua vez, não encontramos óbices regimentais ao prosseguimento da análise da matéria.

No mérito, entendemos que o PL é conveniente e oportuno.

Nos termos do *caput* do art. 10 da Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1998 (que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências), “as praias são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao maior, em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos considerados de interesse de segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica” (*caput*). Ademais, com base no § 1º do referido dispositivo legal, “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”.

Em regulamentação a esse dispositivo legal, o art. 21 do Decreto nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004, definiu, por meio de seu § 1º, que o Poder Público Municipal, em conjunto com o órgão ambiental, assegurará no âmbito do planejamento urbano, o acesso às praias e ao mar, ressalvadas as áreas de segurança nacional ou áreas protegidas por legislação específica, considerando os seguintes critérios: i) nas áreas a serem loteadas, o projeto do loteamento identificará os locais de acesso à praia, conforme competências dispostas nos instrumentos normativos estaduais ou municipais; ii) nas áreas já ocupadas por loteamentos à beira mar, sem acesso à praia, o Poder Público Municipal, em conjunto com o órgão ambiental, definirá as áreas de servidão de passagem, responsabilizando-se por sua implantação, no prazo máximo de dois anos, contados a partir da publicação deste Decreto; e iii) nos imóveis rurais, condomínios e quaisquer outros empreendimentos à beira mar, o proprietário será notificado pelo Poder Público Municipal, para prover os acessos à praia, com prazo determinado, segundo condições estabelecidas em conjunto com o órgão ambiental.

Não obstante essas previsões legal e regulamentar, o que vem ocorrendo na prática é bem diferente. Conforme bem salientado pelo autor do PL, ilustre Senador Esperidião Amin, há vastos exemplos “em nossa orla, sejam de empreendimentos turísticos, casas ou prédios, que avançam as suas instalações sobre as praias”.

Assim, embora seja possível, em tese, a demolição de qualquer obra ou a aplicação de multa a seus responsáveis, não é o que vem ocorrendo na prática, em razão da omissão do Poder Público, fazendo com que, não raras vezes, seja dificultado ou, até mesmo, impedido o acesso público às praias, que, como vimos, são bens públicos de uso comum.

É importante ressaltar que a tipificação de qualquer crime é uma questão de política criminal, cabendo ao Poder Legislativo definir quais condutas devem ser prevenidas e coibidas por meio do direito penal. Por sua vez, o direito penal é regido, dentre outros, pelos princípios da intervenção mínima e da fragmentariedade. Segundo esses princípios, o direito penal deve ser utilizado para a proteção de bens jurídicos mais importantes e necessários à vida em sociedade.

Assim, o direito penal deve ser a *ultima ratio* e ter caráter subsidiário, de modo a interferir o menos possível na vida em sociedade, devendo ser aplicado somente quando os demais ramos do direito, comprovadamente, não forem capazes de proteger aqueles bens considerados de maior importância.

Como vimos, o Poder Executivo Municipal e os órgãos ambientais respectivos não vêm sendo capazes, por meio do direito administrativo sancionador, de impedir as inúmeras ocupações e invasões das praias brasileiras por todo o nosso amplo litoral. Muito pelo contrário, o que se vê é a multiplicação de casas, prédios e empreendimentos turísticos que impedem o acesso da população brasileira a esse bem de uso comum, que é essencial ao lazer de todo o brasileiro e constitui direito social protegido pela nossa Constituição Federal.

Portanto, extremamente oportuno é o PL nº 2.511, de 2024, que cria o art. 10-A na Lei nº 7.661, de 1988, tipificando o crime de “ocupação ou invasão de praia, com restrição de acesso e circulação ao público”. Apresentaremos apenas uma emenda redacional, para acrescentar a expressão “desta Lei” ao final do *caput* do art. 10-A, inserido pelo art. 1º do PL, em consonância com a alínea “g” do inciso II do art. 11 da Lei Complementar nº

95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 2.511, de 2024, com a emenda que apresentamos a seguir:

EMENDA Nº – CCJ (REDAÇÃO)

Dê-se ao *caput* do art. 10-A da Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1998, acrescido pelo art. 1º do Projeto de Lei nº 2.511, de 2024, a seguinte redação:

“**Art. 10-A.** Impedir ou dificultar, por qualquer meio, o acesso livre e franco à praia ou ao mar, em desacordo com o art. 10 desta Lei:

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator