

PARECER N° , DE 2024

Da COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO, sobre o Projeto de Lei nº 775, de 2022, do Senador Rogério Carvalho, que *altera a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988 – Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro; e a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, para garantir o acesso e o uso público das praias e do mar.*

Relatora: Senadora **AUGUSTA BRITO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei (PL) nº 775, de 2022, do Senador Rogério Carvalho, que *altera a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988 – Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro; e a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, para garantir o acesso e o uso público das praias e do mar.*

A proposição consiste em três artigos. O art. 1º altera a redação da Lei nº 7.661, de 1988, para assegurar o acesso às praias em áreas **não urbanizadas** através do sistema viário ou da instituição de servidão de passagem implantada, no mínimo, a cada quilômetro, a qual não será objeto de indenização.

Já as alterações no art. 2º têm por objetivo inserir, na Lei nº 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade):

- inciso XX no art. 2º, para incluir entre as diretrizes da política urbana a garantia de acesso e o uso público das praias e do mar; e



- art. 57-B, para assegurar o acesso às praias em áreas urbanizadas, nos mesmos termos das alterações propostas à Lei nº 7.661, de 1988.

O art. 3º determina a vigência imediata da Lei.

Na justificação do projeto, argumenta-se que, em que pese o Código Civil e o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro definirem as praias como *bens de uso comum do povo, de livre e franco acesso, em qualquer direção e sentido*, a construção de empreendimentos residenciais ou hoteleiros nas adjacências da faixa de areia tem dificultado o acesso da população às praias. Conforme a argumentação apresentada, a instituição de servidões de passagem por dentro dos condomínios e *resorts* a cada quilômetro possibilitaria a efetivação do acesso da população às praias e aos demais corpos d'água, localizados em áreas urbanizadas ou não.

A proposição foi distribuída às Comissões de Meio Ambiente (CMA), de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em decisão terminativa, nos termos do art. 91, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). A matéria foi aprovada na CMA em 25 de outubro de 2023, na forma de substitutivo. Na CDR, até o momento, não foram recebidas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do inciso III do art. 104-A do RISF, cabe à CDR analisar proposições que tratem de assuntos correlatos ao desenvolvimento regional, como o desenvolvimento urbano e as políticas públicas voltadas ao planejamento das cidades.

Nesta análise, o foco recai sobre o mérito da matéria, uma vez que os aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa serão objeto de análise na CCJ, à qual cabe a decisão terminativa.



Em primeiro lugar, é importante destacar que a proposição traz uma excelente contribuição no sentido de garantir o acesso livre da população aos bens de uso comum do povo, como determina a Constituição Federal.

A disposição de parâmetros claros de como se dará esse acesso em lei federal possibilita a uniformização do tratamento do tema em todos os municípios do país, em consonância com os princípios de impessoalidade, objetividade e neutralidade da atividade administrativa, representando um grande avanço em termos de efetivação de direitos.

No entanto, consideramos que o texto necessita de aprimoramentos. Alguns deles já foram propostos no substitutivo aprovado na CMA, que sugeriu a supressão das alterações propostas pelo projeto ao art. 10 da Lei nº 7.661, de 1988, por entender que limitariam a ação da União às praias não urbanizadas, propondo, em substituição, a alocação das alterações apenas no Estatuto da Cidade.

Também sugeriu a aplicação das regras apenas aos municípios que já assinaram termo de adesão com a União para recepcionar 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, na forma do art. 14 da Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015, que dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos.

Entendemos que as propostas do substitutivo da CMA são pertinentes. No entanto, entendemos necessário adaptá-las para melhor atender aos objetivos da proposição, inclusive incorporando à proposta elementos fundamentais hoje previstos no regramento infralegal sobre o tema, conforme disposto no art. 21 do Decreto nº 5.300, de 7 dezembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 7.661, de 1988.

Nessa linha, concordamos que a disposição das regras para implantação dos acessos se adequa melhor ao Estatuto da Cidade, mas propomos manter algumas alterações no art. 10 da Lei nº 7.661, de 1988, para:

- no parágrafo 3º, ampliar a abrangência do conceito de praia, para incluir praias lacustres e fluviais e alterar a menção de vegetação natural para vegetação;
- proibir que a urbanização ou utilização do solo impeça ou dificulte o acesso às praias; e
- definir que o acesso às praias será assegurado pelo Poder Público Municipal, em conjunto com o órgão ambiental competente, na forma estabelecida no Estatuto da Cidade.

Em relação às alterações na Lei nº 10.257, de 2001, propomos:

- aprimorar a redação proposta para o inciso XX do art. 2º, bem como renumerá-lo como inciso XXI, pois já existe um inciso XX na lei;
- definir em incisos as regras gerais e os responsáveis pela implantação dos acessos nos casos de: áreas a serem loteadas; áreas já ocupadas por loteamentos ou por núcleos urbanos informais, nos termos da Lei nº 13.465, de 2017; e imóveis rurais, condomínios e quaisquer outros empreendimentos implantados.

Destacamos que a proposta de estabelecer áreas de servidão de passagem a cada quilômetro ou distância inferior, não indenizáveis, foi mantida para os casos de empreendimentos privados. A partir das considerações da CMA, também incluímos regra para prever a cessão de uso das áreas da União necessárias para o acesso às praias, ao mar, aos rios e aos corpos d'água em favor dos municípios que ainda não assinaram os termos de adesão com a União na forma da Lei nº 13.240, de 2015, de modo a não prejudicar o direito de fruição dos bens públicos da população dessas localidades.

Finalmente, propusemos alteração na Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano, para



determinar que os projetos de loteamento prevejam os locais de acesso às praias, ao mar, aos rios e aos corpos d'água.

Apresentamos nossa proposta na forma de substitutivo, reforçando nosso entendimento de que a proposição é adequada no mérito e reúne as condições requeridas para sua aprovação nesta Comissão.

III – VOTO

Diante do exposto, opinamos pela **aprovAÇÃO** do Projeto de Lei nº 775, de 2022, do Senador Rogério Carvalho, na forma do seguinte substitutivo:

EMENDA N° - CDR (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI N° 775, DE 2022

Altera a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988 – Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, e a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 – Lei de Parcelamento do Solo Urbano, para garantir o acesso e o uso público das praias e, conforme o caso, do mar, dos rios, dos lagos e dos demais corpos d'água.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 10.
.....



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Augusta Brito

§ 3º Entende-se por praia a área coberta e descoberta periodicamente pelas águas oceânicas, lacustres ou fluviais, acrescida da faixa subsequente de material detritico, tal como areias, cascalhos, seixos e pedregulhos, até o limite onde se inicie a vegetação, ou, em sua ausência, onde comece outro ecossistema.

§ 4º Não será permitida a urbanização ou qualquer forma de utilização do solo que impeça ou dificulte o acesso previsto no *caput* deste artigo.

§ 5º O acesso às praias será assegurado pelo Poder Público Municipal, em conjunto com o órgão ambiental competente, na forma estabelecida na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.” (NR)

Art. 2º A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar com as seguintes redações:

“**Art. 2º**

.....
XXI – garantia de acesso irrestrito e desimpedido às praias, rios e corpos d’água, em todas as direções, exceto nas áreas de interesse de segurança nacional ou que façam parte de unidades de conservação.” (NR)

“**Art. 57-B.** O Poder Público Municipal, em conjunto com o órgão ambiental competente, assegurará, no âmbito do planejamento urbano, o acesso às praias, ao mar, aos rios, aos lagos e aos demais corpos d’água, ressalvadas as áreas de segurança nacional ou áreas protegidas por legislação específica, considerando os seguintes critérios:

I – não será permitida a urbanização ou qualquer forma de utilização do solo que impeça ou dificulte o acesso às praias, ao mar, aos rios, aos lagos e aos demais corpos d’água.

II – nas áreas a serem loteadas, o projeto do loteamento identificará os locais de acesso às praias, ao mar, aos rios, aos lagos e aos demais corpos d’água, conforme competências dispostas nos instrumentos normativos estaduais ou municipais;

III – nas áreas já ocupadas por loteamentos ou núcleos urbanos informais nos termos da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, sem acesso à praia, o Poder Público Municipal, em conjunto com o órgão ambiental competente, definirá áreas de servidão de passagem a cada 1



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Augusta Brito

(um) quilômetro ou distância inferior, responsabilizando-se por sua implantação; e

IV – nos imóveis rurais, condomínios e quaisquer outros empreendimentos implantados sem o devido acesso à praia, o proprietário será notificado pelo Poder Público Municipal, para prover áreas de servidão de passagem a cada 1 (um) quilômetro ou distância inferior, em prazo determinado em conjunto com o órgão ambiental competente.

§ 1º Em áreas urbanizadas, a servidão de passagem de que tratam os incisos III e IV deste artigo será destinada à implantação de calçadas e ciclovias.

§ 2º As servidões de passagem de que trata o inciso IV deste artigo não serão indenizáveis.

§ 3º As áreas de domínio da União abrangidas por servidão de passagem ou vias de acesso às praias, ao mar, aos rios, aos lagos e aos demais corpos d’água que não foram previamente transferidas aos Municípios em conformidade com os termos de adesão estabelecidos no artigo 14 da Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015, serão objeto de cessão de uso em favor do Município até que seja efetivada a respectiva adesão.

§ 4º As providências descritas neste artigo não impedem a aplicação das sanções civis, administrativas e penais previstas em lei.”

Art. 3º A Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 4º**

.....
IV-A – o projeto do loteamento deverá prever os locais de acesso às praias, ao mar, aos rios, aos lagos e aos demais corpos d’água, nos termos da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

.....” (NR)

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora Augusta Brito

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora