

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 581, DE 2017

Susta a aplicação da Orientação Normativa “ON-GEADE-002-01”, aprovada pela Portaria nº 162, de 21 de setembro 2001, da Secretaria de Patrimônio da União (SPU), e todos os processos administrativos demarcatórios que tenham utilizado essa orientação normativa.

Autor: Senador DÁRIO BERGER

Relator: Deputado GUSTAVO FRUET

VOTO EM SEPARADO DA DEPUTADA MARÍLIA ARRAES

I - RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo nº 581, de 2017, de autoria do Senador Dário Berger busca sustar a aplicação da Orientação Normativa ON-GEADE-002-01, aprovada pela Portaria nº 162, de 21 de setembro de 2001, da Secretaria do Patrimônio da União (SPU). O referido regulamento disciplina a demarcação de terrenos de marinha e seus acréscidos.

Em seu art. 2º, o PDC também susta procedimentos administrativos e atos normativos de demarcação de terrenos de marinha e seus acréscidos que não tenham:

a) excluído da demarcação os imóveis doados a entes públicos ou privados, mediante autorização em lei federal, estadual ou municipal vigente até a data deste Decreto;

b) excluído da demarcação os terrenos de mangue da costa e seus acréscimos incluídos, enquanto domínio territorial, como terras devolutas, caso não pertençam, por algum título, ao domínio particular, mesmo que de ocupação rural e urbana, não consolidado, enquadráveis como áreas de preservação permanente na forma da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012;

c) excluído da demarcação as margens dos rios e das lagoas não navegáveis ou flutuáveis em 1831, mesmo que em domínio marítimo, classificados como comuns ou particulares, conforme os arts. 7º e 8º do Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934;

d) excluído da demarcação os álveos abandonados naturalmente, na forma do art. 26 do Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934;

e) excluído da demarcação as linhas costeiras interiores e os domínios marítimos de rios e lagoas públicas, navegáveis, de domínio hídrico dos Estados, por força do inciso I do art. 26 da Constituição Federal, da Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993, e do Decreto nº 8.400, de 4 de fevereiro de 2015;

f) excluído da demarcação os imóveis costeiros em trecho da costa sobre avanço do mar cujos limites mais próximos às margens das águas em 1831 se encontrem, hoje, de acordo com a Linha de Preamar Média de 1831 (LPM), em cota altimétrica superior à Média das Preamares Superiores (MHHW), indicada nas cartas náuticas de grande escala, publicadas pela Diretoria de Hidrografia e Navegação (DHN) da Marinha do Brasil.

No art. 3º também se propõe a sustação dos processos administrativos de demarcação de terrenos de marinha da União, em margens de domínio oceanográfico e hidrográfico, reconhecidos pelas autoridades públicas competentes, pela Marinha do Brasil, pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) ou pela Agência Nacional de Águas (ANA) como sendo de domínio fluvial ou marítimo dos entes estaduais.

Com origem no Senado Federal sob número PDS Nº 157, DE 2015, o autor justifica a proposição alertando que a Orientação Normativa é,

em vários pontos, contrária a legislação. Especialistas e expositores comprovam em suas consultorias técnicas e palestras os inúmeros vícios de legalidade, conforme os registros apresentados pelo autor. Além de discussão sobre o assunto, há a constatação de grande número de processos administrativos judiciais contestando a validade das demarcações com base na orientação normativa em questão e expondo pontos contraditórios ao Decreto-Lei e mostrando, com isso, que há interpretação no mínimo passível de argumentação.

II - VOTO

Esta Casa não pode ser tolerante a atos administrativos do Poder Executivo que sejam contrários à própria Lei ferindo a hierarquia. O Decreto-Lei nº 9,760 de 1946 em seu art. 2º diz que:

“Art. 2º São terrenos de marinha, em profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio de 1831:

- a) os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés;*
- b) os que contornam as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés.”*

Em contradição ao texto legal, a ON-GEADE-002-01 apresenta a seguinte normativa no item 4.8.12:

“4.8.12 Na constatação da existência de avanço dos mares ocorrido após 1831, tomar-se-á como linha básica para a demarcação da LPM a linha que coincidir com o batente das ondas, abstraindo-se os referidos avanços.”

Em seu parecer, o relator alega que há empecilhos de ordem jurídica no Projeto em questão devido à falta de autorização Constitucional para tal, mas em seguida cita o art. 49, inciso V da Constituição Federal, cujo texto diz que:

“ Art. 49 É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

V – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;”

Mesmo com a justificativa de que o poder regulamentar seria o poder exercido privativamente pelo Presidente da República, o poder privativo seria sim o poder de regulamentar uma Lei, mas em momento algum esse poder permite que a norma regulamentadora seja contrária a Lei preexistente à qual ela se refere. O Legislativo cumpre aqui sua função fiscalizatória em atos com vícios de legalidade evidentes.

Motivo mais forte e inequívoco para evidenciar a legalidade do Projeto de Decreto Legislativo em questão é de ser contrário à Orientação Normativa em seu item 4.17.3 e seguintes que exorbitam o Decreto nº 9.760/46, em seu art. 12-A, com a alteração introduzida pela Lei Federal nº 13.139/15, e portanto, perfeitamente autorizado pelo art. 49, V da Constituição Federal no dever de sustar a aplicação da Orientação Normativa - GEADE-002-01.

Conforme análise do advogado Danilo Oliveira Rodrigues de Lima, especialista em terrenos de marinha, palestrante e autor de diversos artigos e publicações referentes ao tema, é essencial que se tornem nulos todos os processos demarcatórios concluídos e em andamento, que tiveram a referida Orientação Normativa como norte, o que já deveria inclusive ter sido objeto de auto declaração pela própria Secretaria de Patrimônio da União, por utilização e aplicação da Súmula n. 473 do STF.

Sendo assim, é importante ressaltar que o projeto em questão já foi discutido e analisado pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado

Federal, e em seguida foi aprovado no Plenário daquela Casa. Cabe ainda a revisão do Projeto pelas demais Comissões competentes da Câmara dos Deputados, o que nos permitirá maiores discussões sobre o assunto. Devemos por tanto deixar a análise de constitucionalidade à Comissão que lhe cabe, a de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados, cabendo a nós, neste momento, apenas a análise do mérito dentro das competências desta Comissão.

Ao argumentar possíveis problemas relacionados ao mérito da proposta, o Relator destaca as consequências que poderiam trazer prejuízo econômico da União, ora, há entendimento de que as Leis são feitas para nos regular como sociedade, definindo nossos direitos e deveres e prezando por regulamentar e equilibrar desigualdades e em um Estado democrático, garantir a liberdade e a propriedade dos indivíduos dentro da organização coletiva. Sendo assim, a preocupação do legislador dentro exercício do poder político de forma representativa deve recair sobre seus representados.

O maior problema da manutenção dos procedimentos e atos a que se pretende sustar com esse projeto é exatamente o fato de beneficiar a União em detrimento da população. Ao interromper as regras determinadas para demarcação e cobrança de terrenos de marinha conforme normatizados pelo Poder Executivo, o Congresso Nacional faz cumprir a Lei e a Constituição. Não cabe ao Executivo, arbitrariamente, contrariar as normas existentes que, como dito, servem para promover equilíbrio em sua população como sociedade moderna, beneficiando a União em detrimento do direito da população.

É inconcebível realizar demarcações sem estudos comprovadamente científicos das marés e alicerçar-se em presunções da Linha do Preamar Médio – LPM do ano de 1831, o que evidentemente é temerário e injusto para com os cidadãos. Hoje, quase 800.000 famílias brasileiras são afetadas com os imóveis já demarcados que em sua maioria ou totalidade encontram-se fora de qualquer faixa de segurança ou necessidade da União que justifique mantê-los como bem, o que acaba por onerar e burocratizar ainda mais as transações imobiliárias no país.

O território brasileiro é extremamente diferente daquele encontrado pelos portugueses, deles herdamos os conceitos dos terrenos de marinha, porém, sendo considerando que essas áreas demarcadas não tem destinação pública definida, aproveito o ensejo para questionar a real necessidade da manutenção dessa instituição em nossa legislação e apoiando este Projeto de Decreto, reforçamos a necessidade de votação do assunto no Plenário dessa Casa através da PEC 39/2011, que se encontra pronta para pauta aguardando decisão da Mesa para constar na Ordem do Dia.

Apesar de compreender a preocupação do Relator, creio que a rejeição do projeto por essa Comissão geraria instabilidade jurídica e será vista como desamparo a população que há muito sofre com demarcações de terra arbitrárias. Diante o exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Decreto Legislativo nº 581, de 2017, conforme texto aprovado pelo Senado Federal.

Sala da Comissão, em de novembro de 2019.

MARÍLIA ARRAES
Deputada Federal PT/PE