

# **COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 5.627, DE 2013 – TERRENOS DE MARINHA**

## **PROJETO DE LEI Nº 5.627, DE 2013.**

Altera o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, o Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, dispõe sobre o parcelamento e a remissão de dívidas patrimoniais com a União, e dá outras providências.

**Autor:** Poder Executivo

**Relator:** Deputado José Chaves

## **I - RELATÓRIO**

O Projeto de Lei nº 5.627, de 2013, submetido ao exame desta Comissão Especial, promove uma série de alterações em leis que dispõem sobre o patrimônio da União, em caráter geral, e os terrenos de marinha, em especial.

Antes de tratar da especificidade das alterações propostas, considero útil apresentar uma síntese do regime jurídico a que estão submetidos os terrenos de marinha. A identificação, ainda que sucinta, do marco legal vigente propiciará melhor compreensão das alterações que constituem o cerne do projeto, a serem referenciadas em seção subsequente.

## **1. Regime jurídico dos terrenos de marinha e seus acrescidos:**

Os terrenos de marinha e seus acrescidos constituem bens da União em virtude do que determina o art. 20, VII, do texto constitucional de 1988. Em consequência, foram recepcionadas pela ordem constitucional vigente as anteriores disposições legais sobre a matéria, em especial as contidas no Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, que “dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências”.

Adicionalmente, aplicam-se aos terrenos de marinha e seus acrescidos as disposições constantes de outras normas legais, com destaque para o Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, que “dispõe sobre foros, laudêmios e taxas de ocupação relativas a imóveis de propriedade da União, e dá outras providências”, e para a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, que “dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências”.

O Projeto de Lei nº 5.627, de 2013, promove diversas alterações nas normas legais referidas, sem romper, contudo, com o arcabouço jurídico que disciplina a matéria.

Os terrenos de marinha e seus acrescidos são geridos pela Secretaria do Patrimônio da União - SPU, órgão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Os terrenos de marinha têm a natureza de bens dominicais, razão pela qual o domínio útil dos mesmos é normalmente outorgado a particulares. Por força do § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o regime de aforamento ou enfiteuse deve ser aplicado aos terrenos de marinha e seus acrescidos, situados na faixa de segurança, a partir da orla marítima. O aforamento implica o pagamento anual do foro, que, de acordo com as normas legais vigentes, corresponde a 0,6% do valor atualizado do domínio pleno do terreno aforado.

De acordo com as normas vigentes são considerados terrenos de marinha aqueles situados em até 33 metros medidos

horizontalmente, em direção à terra, a partir da linha de preamar médio de 1831, seja no continente, na costa marítima e nas margens de rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés, seja nas ilhas situadas em zona igualmente sujeita à influência das marés. Para efeito de caracterização como terreno de marinha, considera-se haver influência da maré quando ocorra, em qualquer época do ano, oscilação periódica de pelo menos 5 centímetros no nível da água.

Já os terrenos acrescidos de marinha são os que tenham se formado, natural ou artificialmente, para lado do mar, dos rios ou lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha.

Evidencia-se, em face dessas definições, a complexidade e relevância que caracterizam o processo demarcatório desses terrenos, razão pela qual o projeto sob exame modifica a redação dos dispositivos legais que regem esse processo, especialmente ante a obrigação de dar cumprimento ao direito constitucional ao contraditório a ser exercido nos processos administrativos.

A dimensão desse direito foi estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal – STF no julgamento de pedido de medida cautelar em ação direta de Inconstitucionalidade (ADIN 4.264) ajuizada pela Mesa da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco com vistas a obter a declaração de inconstitucionalidade do art. 11 do Decreto-Lei nº 9.760/1946, com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 11.481/2007. Em sua redação original, esse dispositivo previa o convite aos interessados, certos e incertos, pessoalmente ou por edital, para o oferecimento de subsídios à SPU na fase preliminar da demarcação. Posteriormente, a Lei nº 11.481/2007 suprimiu a convocação pessoal. Ao deferir a medida cautelar, entendeu o STF que ofende “as garantias do contraditório e da ampla defesa o convite aos interessados, por meio de edital, para subsidiar a Administração na demarcação da posição das linhas do preamar médio do ano de 1831, uma vez que o cumprimento do devido processo legal pressupõe a intimação pessoal”.

Procedida a demarcação e aprovada a concessão de aforamento, o respectivo contrato é lavrado em livro próprio da SPU. No exercício do domínio útil do terreno, o foreiro pode construir e realizar benfeitorias, desde que autorizado pela União e respeitadas as posturas

municipais. Ao foreiro é permitido ainda efetuar operação de crédito mediante hipoteca do domínio útil do imóvel.

A lei permite também a transferência onerosa, entre vivos, do domínio útil sobre tais terrenos, mediante pagamento de laudêmio, em quantia correspondente a 5% do valor atualizado do domínio pleno e das benfeitorias. O pagamento do laudêmio é exigido para emissão, pela SPU, de certidão de autorização para a transferência de imóvel.

A ocupação dos terrenos de marinha e seus acrescidos cujo aforamento não tenha sido formalmente estabelecido deverá ser objeto de inscrição na SPU. Esses ocupantes são titulares apenas do direito de ocupação, em caráter precário, ao contrário dos foreiros, aos quais é assegurado o domínio útil sobre o imóvel, em caráter permanente.

A ocupação de terreno de marinha impõe o pagamento anual de taxa de ocupação, a ser calculada sobre o valor de avaliação do terreno, mediante a incidência da alíquota de 2%, para as ocupações já inscritas ou requeridas à SPU até 30 de setembro de 1988, e da alíquota de 5% para as que foram requeridas ou promovidas de ofício após aquela data.

Tanto o foro como a taxa de ocupação podem ter seu pagamento parcelado em até oito cotas mensais.

Norma legal vigente concede ainda isenção de pagamento de foros, taxas de ocupação e laudêmios a pessoas de baixa renda, assim consideradas aquelas cuja renda familiar seja igual ou inferior a 5 salários mínimos. Essa isenção aplica-se desde o início da efetiva ocupação do imóvel e alcança os débitos constituídos e não pagos, inclusive os inscritos em dívida ativa, e os não constituídos até 27 de abril de 2006, bem como multas, juros e atualização monetária.

## **2. Principais disposições do Projeto de Lei nº 5.627, de 2013:**

O conteúdo do Projeto de Lei nº 5.627, de 2013, pode ser melhor avaliado mediante a abordagem dos diversos temas nele tratados, o que nem sempre corresponde à ordem estrita de seus dispositivos, uma vez que, conforme já assinalado, as inovações trazidas pela proposição

implementam-se mediante alterações das distintas normas legais vigentes. Assim, visando a facilitar a discussão da matéria, apresenta-se a seguir a síntese das determinações constantes do projeto, agrupadas sob a referida ótica temática:

**a) Demarcação dos Terrenos de Marinha (art. 1º do PL):**

- Antes do início dos trabalhos demarcatórios, a SPU realizará audiência pública, convocada por edital.
- Após os trabalhos técnicos, o Superintendente estadual determinará, por despacho, a posição da linha demarcatória.
- A SPU fará, então, a notificação pessoal dos interessados certos alcançados pelo traçado da linha demarcatória e, por edital, dos interessados incertos, para que, no prazo de sessenta dias, possam oferecer impugnações.

**b) Aforamento (arts. 1º e 3º do PL):**

- A concessão do aforamento pelo Superintendente estadual não terá mais de ser referendada pelo Secretário do Patrimônio da União.
- O valor do laudêmio passará a incidir apenas sobre o valor atualizado do domínio pleno e não mais sobre as benfeitorias existentes no terreno. O mesmo ocorrerá com a multa por eventual descumprimento do prazo para a transferência do registro cadastral ou das obrigações enfiteúicas.
- Para o fim de emissão de certidões pela SPU, a exigência quanto ao adimplemento de obrigações junto ao Patrimônio da União, atualmente ampla, passará a ser restrita ao imóvel objeto da transferência.
- Acrescenta-se às hipóteses de vedação de aforamento os imóveis considerados de interesse do serviço público por ato do Secretário do Patrimônio da União. As vedações atuais abrangem os imóveis que, por sua natureza e em razão de norma especial, são ou venham a ser considerados indisponíveis e inalienáveis.
- A data limite para efeito de preferência na concessão do aforamento, em relação à qual se exige pelo menos um ano de ocupação do imóvel, passa a ser 27 de abril de 2006, em substituição à data de 13 de fevereiro de 1997.

**c) Taxa e regime de ocupação (arts. 1º e 2º do PL):**

- A taxa de ocupação será devida a partir da inscrição, e não mais desde o início da ocupação.
- Uniformiza-se o percentual da taxa de ocupação em 2%, reduzindo-se, assim, os valores para as ocupações ocorridas após 1988, para as quais é aplicado o percentual de 5%.
- Quanto à base de cálculo, o valor do domínio pleno do terreno será atualizado de acordo com a planta de valores genéricos elaborada pelos Municípios e o Distrito Federal para as áreas urbanas, ou a Planilha Referencial de Preços de Terras elaborada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, para as áreas rurais. As normas atuais preveem a utilização de Planta Genérica de Valores - PGV elaborada pela SPU a partir de pesquisa mercadológica.
- Não existindo a planta de valores ou a Planilha Referencial de Preços de Terras, ou estando elas defasadas, a atualização anual do valor do domínio pleno poderá ser feita por meio de pesquisa mercadológica.

**d) Autorização para Transferência de Imóveis de Interesse militar a pessoa estrangeira (art. 1º do PL):**

- Atualmente a alienação, concessão ou transferência a estrangeiro, pessoa física ou jurídica, de terrenos situados em áreas de interesse militar depende de autorização do Presidente da República, admitida a delegação ao Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão e vedada a subdelegação. Pela proposta, a subdelegação ao Secretário de Patrimônio da União passaria a ser permitida.

**e) Infrações Administrativas contra o Patrimônio da União (art. 2º do PL):**

- As vedações originais (realização de aterro, construção ou obra e instalação de equipamentos no mar, lagos, rios e quaisquer correntes de água, inclusive em áreas de praias, mangues e vazantes, ou em outros bens de uso comum, de domínio da União, sem a prévia autorização do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) são mantidas, agora expressamente caracterizadas como infrações administrativas.

- Define-se como infrator todo aquele que, diretamente ou por interposta pessoa, incorrer na prática das condutas vedadas.

- Acrescentam-se, na lei, às sanções atualmente previstas a desocupação do imóvel e o embargo de obra, serviço ou atividade. O valor da multa é fixado em R\$ 61,75, que deverá ser atualizado anualmente com base na variação do INPC.

**f) Autorização para Passagem de Dutos de Petróleo e Gás Natural no Espaço Subaquático da Plataforma Continental ou do Mar Territorial (art. 4º do PL):**

- Ouvidos previamente a Autoridade Marítima quanto ao ordenamento do espaço aquaviário e à segurança da navegação, bem como o órgão ambiental competente quanto a eventuais impactos ambientais, a SPU poderá autorizar a utilização onerosa ou gratuita do espaço subaquático da plataforma continental ou do mar territorial para passagem de dutos de petróleo e gás natural ou cabos, bem como o uso das áreas da União necessárias e suficientes ao seguimento do duto ou cabo até o destino final, sem prejuízo, quando subterrâneos, da destinação da superfície, desde que os usos concomitantes sejam compatíveis.

- A autorização, quando destinada à execução de empreendimento de fim lucrativo, será onerosa e, sempre que houver condições de competitividade, deverão ser observados os procedimentos licitatórios previstos em lei. Será dispensada a licitação nos casos em que a atividade seja decorrente de concessão pública.

**g) Encargos por Inadimplência de Obrigações junto à SPU (art. 5º do PL):**

- Os débitos decorrentes de receitas patrimoniais administradas pela SPU, com fatos geradores posteriores ao início da vigência da nova lei e não pagos nos prazos legais, serão acrescidos de:

- multa de mora, calculada à taxa de 0,33% por dia de atraso, até o limite de 20% (atualmente a multa é de 10%, se o pagamento se verificar no próprio mês de vencimento; 20%, se no mês seguinte ao do vencimento; e 30%, se ocorrer a partir do segundo mês subsequente ao do vencimento); e

- juros de mora equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - SELIC para títulos federais, acumulada

mensalmente, do primeiro dia do mês posterior ao vencimento até o mês anterior ao efetivo pagamento, acrescida de 1% relativo ao mês do pagamento (mantém-se a regra atual).

**h) Parcelamento De Débitos (arts. 6º a 10 do PL):**

- A pedido do interessado junto à SPU, os débitos não inscritos em Dívida Ativa da União poderão ser parcelados em até sessenta parcelas mensais e sucessivas.

- Os débitos incluídos em parcelamento serão consolidados na data do pedido. Entende-se por valor consolidado o resultante da atualização do débito originário, mais os encargos e acréscimos legais ou contratuais vencidos, até a data da apuração.

- O valor de cada prestação mensal, por ocasião do pagamento, será acrescido de juros equivalentes à taxa referencial da Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - SELIC para títulos federais, acumulada mensalmente.

- Efetivado o parcelamento, a falta de pagamento de três parcelas consecutivas ou não, ou de pelo menos uma parcela após a data de vencimento da última parcela contratada, implicará a rescisão imediata do parcelamento com a antecipação do vencimento do saldo a pagar para a data da rescisão, vedado o reparcelamento, e a remessa do saldo do débito para inscrição em Dívida Ativa da União.

**i) Isenção de Multa por Mora e Remissão de Débitos Patrimoniais (arts. 11 e 12 do PL):**

- Ficarão isentos de multa de mora os débitos patrimoniais não inscritos em Dívida Ativa da União, vencidos até a edição da nova lei, desde que todos os débitos do interessado perante a SPU sejam pagos à vista no prazo de cento e oitenta dias.

- Serão remitidos os débitos de natureza patrimonial, inclusive aqueles com exigibilidade suspensa, vencidos há pelo menos cinco anos em 31 de dezembro de 2010, e cujo valor total consolidado, naquela data, seja igual ou inferior a R\$ 10.000,00.

- O valor limite para remissão deve ser considerado por sujeito passivo, e, separadamente em relação aos débitos inscritos em Dívida Ativa da



União, no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, e aos débitos administrados pela SPU.

- A aplicação dessas regras não implicará restituição de quantias pagas.

### **3. Audiências públicas, seminários e requerimentos de informação:**

A Comissão Especial houve por bem promover duas audiências públicas para debate do Projeto de Lei nº 5.627, de 2013. A primeira delas realizou-se em 21 de agosto de 2013, com a participação dos seguintes convidados:

- Sra. Cassandra Maroni Nunes - Secretária do Patrimônio da União-SPU, representando a Exma. Sra. Miriam Belchior, Ministra de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão;

- Sr. José Mauro de Lima O' de Almeida, representando o Sr. Luís Inácio Lucena Adams, Advogado-Geral da União; e

- Sr. Eduardo Pugliesi, representando o Sr. Marcus Vinícius Furtado Coêlho, Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB.

A segunda audiência pública, realizada em 27 de agosto de 2013, contou com a presença dos seguintes debatedores:

- Sr. Danilo Oliveira Rodrigues Lima, Advogado especialista em Direito Portuário e Terrenos de Marinha (PE);

- Sr. Obéde Pereira de Lima, Professor da Universidade do Rio Grande – FURG (RS);

- Sr. Paraguassú Éleres, Professor de Direito da Escola de Magistratura do Tribunal de Justiça do Pará (PA);

- Sr. Gabriel Quintão Coimbra, Advogado e especialista no tema (ES).

Além dessas audiências públicas, a Comissão Especial fez realizar seminários estaduais que contaram não só com a participação de parlamentares, autoridades municipais e especialistas na matéria, mas também com foreiros e ocupantes de terrenos de marinha, a serem diretamente afetados pelo projeto.

Os seminários estaduais foram realizados nas seguintes datas e locais:

- 26/09/2013 – Rio de Janeiro-RJ (Coordenadores Dep. Edson Santos, Dep. Hugo Leal e Dep. Andreia Zito);
- 27/09/2013 – Florianópolis-SC (Coordenador Dep. Espiridião Amin);
- 10/10/2013 – Recife-PE (Coordenador Dep. José Chaves);
- 21/10/2013 - Vitória-ES (Coordenador Dep. Lelo Coimbra);
- 25/10/2013 – Belém-PA (Coordenadora Dep. Elcione Barbalho); e
- 28/10/2013 – São Paulo-SP (Coordenador Dep. Arnaldo Faria de Sá).

A Comissão Especial aprovou ainda dois requerimentos de informações a Ministros de Estado. O primeiro deles foi dirigido ao Sr. Ministro de Estado da Fazenda, solicitando dados relativos à “arrecadação de receitas patrimoniais, nos exercícios de 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012, a título de taxa de ocupação, foro, laudêmio e multas administrativas, oriundos de "terrenos de marinha e seus acrescidos", tendo sido recebido pela Comissão, em resposta, o Aviso nº 390/MF, de 05 de novembro de 2013.

O segundo requerimento teve por destinatária a Sra. Ministra de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, à qual foram solicitados “dados orçamentários sobre a estimativa do valor da remissão de débitos patrimoniais constante no art. 12 do PL 5.627/2013 e a estimativa de arrecadação com a autorização de passagem onerosa prevista no art. 4º do mesmo Projeto de Lei e com a cessão onerosa de espaço físico em águas públicas prevista na Portaria nº 404, de 28 de dezembro de 2012, da SPU”. O requerimento foi atendido nos termos do Ofício nº 307/2013/MP, que encaminhou as respostas fornecidas pela Sra. Secretária do Patrimônio da União - SPU (Nota Técnica nº 678 GAB/SPU/MP), cabendo destacar:

- valor orçamentário da remissão em virtude do Projeto de Lei: no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, R\$ 179.262.079,36 (cento e setenta e nove milhões, duzentos e sessenta e dois mil, setenta e nove reais e trinta e seis centavos); no âmbito da Secretaria do

Patrimônio da União – SPU, R\$ 24.316.089,53 (vinte e quatro milhões, trezentos e dezesseis mil, oitenta e nove reais e cinquenta e três centavos);

- informação sobre a indisponibilidade de estimativa oficial de receita a ser auferida pela SPU com a cobrança pela “autorização de passagem onerosa” subaquática na plataforma continental ou no mar territorial para dutos ou cabos de petróleo e gás, prevista no art. 4º do Projeto de Lei, tampouco, no que se refere à cobrança pela “cessão onerosa de espaços físicos em águas públicas”, prevista na Portaria SPU nº 404, de 28 de dezembro de 2012, a qual atingirá, a partir de 31/12/2013, todas as estruturas náuticas, inclusive terminais portuários, marinas, estaleiros, píeres, atracadouros, plataformas, trapiches etc.

#### **4. Emendas oferecidas ao Projeto de Lei nº 5.627, de 2013:**

Em atendimento às normas regimentais, esta Comissão Especial cumpriu o prazo para apresentação de emendas, tendo sido oferecidas 39 iniciativas da espécie, identificadas na tabela abaixo:

Nº	Autoria	Conteúdo
1	Dep. Hugo Leal	Acrescenta artigo ao DL 9.760/46, autorizando: (i) a transformação da SPU em autarquia, com plano de cargos e salários específico, mediante envio de projeto ou medida provisória para tal fim; (ii) a contratação temporária de 200 profissionais de nível superior pelo período de 2 anos, para atender necessidade temporária de excepcional interesse público.
2	Dep. Hugo Leal	Altera o art. 105 do DL 9760/46, para conceder preferência no aforamento aos que tiverem título de propriedade devidamente transcrito ou matriculado em cartório de registro de imóveis em data até 30/06/01.
3	Dep. Laercio Oliveira	Propõe as seguintes modificações a dispositivos do projeto: (i) altera a redação a ser dada ao art. 12 do DL 9.760/46, de modo a determinar a publicação na imprensa oficial de despacho referente à posição de linha demarcatória e a radiodifusão de edital de

Nº	Autoria	Conteúdo
		<p>notificação dos interessados incertos alcançados pela linha demarcatória; (ii) altera a redação a ser dada ao art. 1º do DL 2.398/87, de modo a expressamente excluir as benfeitorias do valor do domínio pleno do terreno e para substituir a hipótese de utilização de pesquisa mercadológica por atualização com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor, para efeito de revisão anual do valor do domínio pleno do terreno; (iii) altera a redação a ser dada aos arts. 13 e 15 da Lei 9.636/98 para postergar, de 27/04/06, para 31/12/13, a data de referência para efeito de concessão de preferência no aforamento; (iv) altera o art. 6º do projeto de modo a ampliar de 60 para 90 parcelas mensais sucessivas a possibilidade de fracionamento de débito de natureza patrimonial não inscrito na Dívida Ativa da União, determinando ainda valor mínimo de parcela igual a 30% do salário mínimo quando o beneficiário tiver renda de até 4 salários mínimos; (v) altera o art. 12 do projeto para postergar, de 31/12/10 para 31/12/13, a data de referência para a remissão de débitos de natureza patrimonial de até R\$ 10.000,00.</p>
4	Dep. Andreia Zito	<p>Altera a redação do art. 53 da Lei 9.636/98, para acrescentar a revogação expressa da Lei 5.651/70, e da Lei 5.658/71, que dispõem respectivamente sobre a venda de bens imóveis do Exército e da Marinha e da Aeronáutica.</p>
5	Dep. Gonzaga Patriota	<p>Propõe acréscimo de dispositivos determinando: (i) a criação de instância colegiada de gestão dos imóveis públicos federais e de julgamento, na esfera administrativa, de questões concernentes a direito de propriedade ou posse de imóveis entre a União e terceiros; (ii) o reconhecimento da atividade de gestão patrimonial imobiliária como típica de Estado; (iii) a criação de fundo destinado à modernização da gestão patrimonial constituído por recursos oriundos de participação percentual no montante arrecadado com receitas patrimoniais; (iv) a organização das atividades de gestão dos imóveis públicos federais sob a forma de sistema, tendo por órgão central a SPU; (v) a regulamentação da faixa de segurança a que se refere o art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.</p>
6	Dep. Arnaldo	<p>Acrescenta artigo para incluir o sistema de</p>

Nº	Autoria	Conteúdo
	Faria de Sá	gerenciamento do patrimônio imobiliário da União entre os considerados estruturadores, para efeito do disposto no art. 15 da Lei 11.356/06 (percepção de gratificação).
7	Dep. Arnaldo Faria de Sá	Acrescenta artigo criando a Carreira de Analista de Gestão Patrimonial, sem especificar detalhes de admissão, progressão ou remuneração.
8	Dep. Arnaldo Faria de Sá	Dá nova redação ao art. 37 da Lei 9.636/98, instituindo Fundo Especial de Administração Patrimonial Imobiliária da União, constituído por 50% das receitas patrimoniais, a ser gerido pelo Secretário da SPU, e revoga o art. 38 da mesma Lei, que estimula a execução indireta, mediante convênio, de atividades acessórias.
9	Dep. Manoel Junior	Acrescenta artigo fixando prazo de 12 meses para que seja promovida reestruturação da SPU, dotando-a de carreira própria e incluindo as atividades de gestão patrimonial imobiliária como típicas de Estado.
10	Dep. Manoel Junior	Acrescenta artigo determinando a estruturação de Sistema Integrado de Administração do Patrimônio da União, a ser considerado estruturante, tendo por órgão central a SPU.
11	Dep. Manoel Junior	Altera a redação de artigos da Lei 11.095/05, modificando os critérios de pagamento da Gratificação de Incremento à Atividade de Administração do Patrimônio da União – GIAPU.
12	Dep. Manoel Junior	Acrescenta artigo que cria fundo específico para a SPU, mediante o recolhimento de 10% da arrecadação patrimonial da União, a ser utilizado para custear despesas de modernização, capacitação e profissionalização de pessoal do órgão.
13	Dep. Gonzaga Patriota	Teor similar ao da emenda nº 5.
14	Dep. Elcione Barbalho	Acrescenta artigo instituindo conselho de natureza consultiva e deliberativa vinculado à gestão de imóveis da União, a ser integrado por membros nomeados pelo Presidente da República, para mandato de três anos, permitida uma recondução, assegurada a participação de servidores da SPU e de representantes de entidades de âmbito nacional que congreguem foreiros e ocupantes de imóveis da

Nº	Autoria	Conteúdo
		União.
15	Dep. Elcione Barbalho	Acrescenta artigo determinando que as atividades de gestão imobiliária da União sejam desenvolvidas sob a forma de sistema, tendo a SPU como órgão central.
16	Dep. Elcione Barbalho	Acrescenta artigo instituindo fundo destinado a assegurar recursos para o reaparelhamento e capacitação de pessoal da SPU, ao qual seriam destinados 20% dos recursos arrecadados pela SPU.
17	Dep. Elcione Barbalho	Acrescenta artigo determinando que as atividades de gestão do patrimônio imobiliário da União sejam consideradas exclusivas de Estado.
18	Dep. Gonzaga Patriota	Teor similar ao da emenda nº 11.
19	Dep. Andreia Zito	<p>Dá nova redação: (i) ao art. 37 da Lei 9.636/98, de modo a extinguir o Programa de Administração Patrimonial Imobiliária da União – PROAP, de que trata aquele dispositivo, sendo instituído em seu lugar fundo destinado a financiar o reaparelhamento e reequipamento da SPU, com recursos correspondentes a 20% das receitas patrimoniais da União, dentre outras fontes; (ii) ao art. 38 da mesma Lei, que atualmente dispõe sobre a descentralização das atividades da SPU, mediante convênio ou contrato, cujo teor passaria a versar sobre a não edificação na faixa de segurança de que trata o art. 49 do ADCT.</p> <p>Acrescenta à Lei 9.636/98: (i) art. 38-A, para priorizar ações voltadas ao Projeto Orla, com redução de 30% a ser concedida no valor de taxa de ocupação ou foro de terrenos situados nas áreas afetadas; (ii) art. 38-B, permitindo repasse direto a órgãos públicos ou entidades privadas conveniadas para o desenvolvimento de projetos; (iii) art. 64-A, para subordinar a SPU à Presidência da República, passando o sistema de gestão patrimonial da SPU a integrar o rol de sistemas estruturantes para efeito do disposto no art. 15 da Lei 11.356/06 (percepção de gratificação) e para autorizar o provimento de 200 vagas de nível superior pelo período de 2 anos, para atender necessidade temporária de excepcional interesse público. .</p>

Nº	Autoria	Conteúdo
20	Dep. Hugo Leal	Acrescenta ao art. 1º do projeto novo artigo a ser aditado ao DL 9.760/46, dispondo sobre a faixa de segurança a que se refere o § 3º do art. 49 do ADCT, para nela incluir os terrenos: (i) situados em faixa de fronteira; (ii) situados em faixa de 100 metros ao longo da costa marítima a partir do final da praia; (iii) situados em circunferência de 1320 metros de raio, em torno de fortificações ou estabelecimentos militares; (iv) sob a administração do Ministério da Defesa ou dos Comandos do Exército, Marinha ou Aeronáutica.
21	Dep. Hugo Leal	Acrescenta ao art. 2º do projeto nova redação a ser dada aos arts. 3º e 3º-A do DL 2.398/87, para dispor sobre a responsabilidade pelo pagamento de multa por não cumprimento de prazo para requerer à SPU alteração cadastral de terreno da União cujo domínio útil seja transferido, bem como sobre hipóteses de redução ou suspensão da referida multa.
22	Dep. Hugo Leal	<p>Acrescenta ao art. 2º do projeto nova redação a ser dada ao § 6º do art. 6º do DL 2.398/87, dispondo sobre a multa por realização de aterro, construção ou obra, ou instalação de equipamentos em bens de uso comum de domínio da União, acrescendo-a em 50% do valor quando a infração cometida não for sanada em até 90 dias após a notificação.</p> <p>Acrescenta novos artigos 1º-A e 1º-B a serem aditados ao mesmo DL 2.3978/87, com o seguinte teor: (i) art. 1º-A: dispondo sobre a divulgação pela SPU das condições para cessão de espaço físico em águas públicas, preço para utilização privativa desse espaço e multas incidentes por descumprimento da legislação, podendo conceder prazo para regularização de estruturas náuticas existentes ou em instalação; (ii) art. 1º-B: estabelecendo parâmetros para o preço público a ser corado pela SPU em virtude da utilização privativa de espaço físico em águas públicas.</p>
23	Dep. Hugo Leal	Acrescenta artigo ao projeto autorizando o INCRA a promover a doação de imóveis de sua propriedade a Estados e Municípios e respectivas autarquias e fundações, com a finalidade de implantar projetos de regularização fundiária que beneficiem ocupantes de baixa renda, preferencialmente mediante outorga de concessão de direito real de uso ou de concessão

Nº	Autoria	Conteúdo
		especial para fim de moradia.
24	Dep. Hugo Leal	Acrescenta ao art. 1º do projeto nova redação a ser dada aos seguintes dispositivos do DL 9.760/46: (i) ao art. 100, mediante acréscimo de § 7º, dispensando a audiência pública, prevista no artigo, dos Ministérios que especifica para o aforamento de terras da União situadas em áreas urbanas consolidadas e fora da faixa de segurança de que trata o art. 49 do ADCT; (ii) ao art. 105, mediante acréscimo de parágrafo para determinar que as decisões da SPU sobre preferência ao aforamento constituam ato vinculado, que só poderá ser desfavorável ao requerente, de forma fundamentada, nas condições que especifica.
25	Dep. Esperidião Amin	Altera a redação dada pelo art. 2º do projeto ao art. 3º do DL 2.398/87, de modo a reduzir o percentual adotado para cálculo do laudêmio de 5% para 1% do valor atualizado do domínio pleno do terreno, excluídas as benfeitorias.
26	Dep. Esperidião Amin	Altera o inciso I do art. 5º do projeto, de modo a diminuir o valor máximo da multa de mora nos débitos com a União decorrentes de receitas patrimoniais, mediante redução, para 2%, do percentual de 20% sobre o montante do débito, adotado no projeto.
27	Dep. Esperidião Amin	Revoga os arts 13 e 15 da Lei 9.636/98, que dispõem sobre a preferência na concessão de aforamento aos ocupantes regularmente inscritos e permite o aforamento a terceiros, mediante licitação, quando não exercido o direito de preferência.
28	Dep. Esperidião Amin	Acrescenta parágrafo único ao art. 12 do projeto, para vedar a cobrança retroativa de débitos patrimoniais com exigibilidade suspensa em razão de controvérsia sobre a Emenda Constitucional nº 46, de 2005.
29	Dep. Esperidião Amin	Acrescenta ao art. 1º do projeto novo parágrafo a ser aditado ao art. 128 do DL 9.760/46, de modo a vedar a cobrança retroativa de taxa de ocupação quando houver sido suspensa por decisão da SPU ou por problemas relacionados à demarcação de terrenos de marinha ou outros imóveis da União.
30	Dep. Esperidião Amin	Altera a redação dada pelo art. 2º do projeto ao caput do art. 1º do DL 2.398/87, reduzindo para 0,5% a alíquota de 2% incidente sobre o valor do domínio



Nº	Autoria	Conteúdo
		pleno do terreno, adotada no projeto para cálculo da taxa de ocupação.
31	Dep. Esperidião Amin	Acrescenta artigo ao projeto obrigando a União a repassar ao Município de localização do imóvel 20% da receita decorrente da cobrança de taxa de ocupação, foro e laudêmio.
32	Dep. Esperidião Amin	Altera a redação dada pelo art. 2º do projeto ao art. 6º do DL 2.398/87, de modo a que a autorização da União a que alude o inciso I do caput seja exigível apenas para a realização de aterro realizado por iniciativa de foreiro ou ocupante devidamente inscrito de imóvel da União.
33	Dep. Esperidião Amin	Altera a redação dada pelo art. 2º do projeto ao art. 6º do DL 2.398/87, modificando os critérios de aplicação de sanções por infrações administrativas cometidas contra o patrimônio da União, na forma que especifica.
34	Dep. Odair Cunha	Acrescenta parágrafos ao art. 1º do DL 2.398/87 restringindo a cobrança de taxa de ocupação aos terrenos em áreas consolidadas da União nas quais tenha sido concluído o processo de demarcação, isentando de cobranças ocupantes com renda familiar de até 5 salários mínimos e determinando que a existência de débitos não prejudique o processo de inscrição da ocupação.
35	Dep. Augusto Coutinho	Teor idêntico ao da emenda nº 11
36	Dep. Augusto Coutinho	Acrescenta artigo determinando a integração da SPU ao Sistema Federal de Planejamento, inserido no Ciclo de Gestão.
37	Dep. Augusto Coutinho	Conteúdo similar ao da emenda nº 19 quanto à redação a ser dada aos arts. 37 e 38 da Lei 9.636/98 e ao acréscimo dos arts. 38-A e 38-B à mesma Lei.
38	Dep. Augusto Coutinho	Teor similar ao da emenda nº 10.
39	Dep. Augusto Coutinho	Teor idêntico ao da emenda nº 9.

Compete a esta Comissão Especial manifestar-se, na presente oportunidade, sobre a admissibilidade e o mérito do Projeto de Lei nº 5.627, de 2013, e das emendas a ele oferecidas, consoante o disposto no art. 34, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

## **II - VOTO DO RELATOR**

### **1. Sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa:**

No que se refere à constitucionalidade formal, não se vislumbra óbice ao projeto, cujo conteúdo insere-se plenamente na competência legislativa da União, nos termos do arts. 22 e 48 da Constituição Federal. São também constitucionais, do ponto de vista material, as disposições do projeto.

No que concerne à juridicidade, o projeto harmoniza-se com o ordenamento jurídico vigente, não havendo qualquer impedimento à sua aprovação.

Não há, por fim, reparos a fazer à técnica legislativa da proposição.

### **2. Sobre a adequação orçamentária e financeira:**

Tal como nos requisitos anteriores, também não se vislumbram óbices à matéria do ponto de vista de sua adequação orçamentária e financeira.

### **3. Sobre o mérito:**

Há que se reconhecer, de início, os pontos positivos da proposição que ora se relata, dentre os quais destaco os seguintes: redução do valor dos encargos impostos aos ocupantes e foreiros de terrenos de marinha; introdução de regras destinadas a viabilizar o parcelamento de débitos patrimoniais e, em consequência, a regularização de ocupações; previsão de notificação pessoal dos interessados certos alcançados pela linha demarcatória; e, ainda, simplificação de procedimentos administrativos no âmbito da SPU.

A iniciativa do Poder Executivo constitui passo importante rumo à definição de regras mais justas em relação à população que reside e aos empreendedores que desenvolvem seus negócios nessas áreas. Merece, pois, o acolhimento do Poder Legislativo.

Ressalte-se que a necessidade de revisão da legislação patrimonial pode ser verificada pelo significativo número de proposições sobre o tema já apresentadas nesta Casa e também no Senado Federal, contemplando alterações de ordem constitucional e infraconstitucional.

A partir dos fundamentos dessas proposições, como também de obras doutrinárias e de boa parte da jurisprudência sobre o tema, constata-se o distanciamento havido entre o instituto do terreno de marinha, cuja origem remonta à época do Brasil colônia, e o processo de ocupação e crescimento das cidades litorâneas. As funções originais associadas a essas áreas pela Coroa portuguesa e posteriormente pelo Império – defesa da costa, execução de serviços como embarque e desembarque de mercadorias e pessoas, extração de sal e arrecadação de receitas - já não mais subsistem face ao processo de desenvolvimento tecnológico, particularmente na área militar, e de urbanização nas regiões litorâneas. O que na prática atualmente prevalece, indubitavelmente, é o enfoque arrecadatário.

Do processo histórico de definição e transferência da titularidade do domínio dos terrenos de marinha e seus acréscidos desde os primórdios da história do Brasil, resulta hoje que a União é proprietária de uma enorme quantidade de áreas ao longo da costa brasileira, como se sabe densamente ocupada. União compete geri-las, observando obrigatoriamente nesse mister princípios básicos que, de maneira geral, orientam a atuação da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), tutelam direitos fundamentais (tais como o direito ao contraditório e à ampla defesa em processos administrativos e judiciais, bem como o respeito ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada) e regem a ordem econômica (particularmente, neste caso, a função social da propriedade, que também figura entre os direitos e garantias fundamentais).

Não é tarefa fácil enumerar as dificuldades enfrentadas por ocupantes e foreiros de áreas de marinha em razão de uma legislação que já pode ser considerada arcaica. Passo a citar algumas delas:

- Os encargos concernentes à ocupação e aforamento são elevados, particularmente no primeiro caso (a alíquota da taxa de ocupação é de 5% do valor do imóvel – incluídas as benfeitorias -, para inscrições posteriores a 1988, e de 2% para as inscrições anteriores àquele ano, já o valor do foro anual é de 0,06% do valor do imóvel, resultando dessa diferença o desinteresse da União em formalizar o aforamento, mesmo quando haja direito de preferência do ocupante). Adicionalmente, a título de comparação, vale lembrar que o percentual do laudêmio previsto para aforamento de áreas particulares, ainda regido por disposições do antigo Código Civil, é de 2.5%.

- A precariedade própria do regime de ocupação resulta, entre outras implicações, na impossibilidade de os ocupantes obterem financiamentos junto a instituições de crédito públicas e privadas, já que não podem oferecer os imóveis ou direitos sobre eles como garantia. Mantêm-se, assim, empecilhos intransponíveis para os ocupantes, pessoas físicas e jurídicas que exercem o efetivo aproveitamento dos imóveis, como exige o art. 7º da Lei nº 9.636/1998, e pretendem adquirir ou promover melhorias em suas moradias ou ampliar os seus negócios.

- Significativo número de moradores de terrenos de marinha e seus acrescidos, embora detentores de título de domínio pleno que naturalmente supõem ser legítimos, veem-se frequentemente surpreendidos pelo súbito início de cobrança de taxa de ocupação pela SPU, após a realização de processo demarcatório para o qual sequer foram chamados a se manifestar. É grande, portanto, a insegurança jurídica a que está sujeita a população dessas áreas, restando-lhe apenas, nessas circunstâncias, reclamar seus direitos junto ao Poder Judiciário.

- No caso de habitantes de ilhas sede de Município, como Florianópolis, Vitória e São Luiz, apenas para ficar no exemplo de capitais, verdadeiras batalhas administrativas e judiciais vêm sendo travadas em busca do reconhecimento da exclusão dos terrenos de marinha do rol de bens da União existente nessas ilhas, com respaldo na Emenda Constitucional nº 46/2005, que expressamente modificou a titularidade dessas ilhas em favor dos Municípios. No entanto, interpretações equivocadas sobre as alterações constitucionais ocorridas resultaram na imposição de encargos pela União aos habitantes das ilhas, encargos esses que, tanto eram indevidos, que tiveram sua exigibilidade suspensa por decisões judiciais. A própria SPU chegou a

editar portaria suspendendo a cobrança em alguns locais. Até este momento não se chegou a posição conclusiva sobre a matéria, que, a propósito, já foi levada ao Supremo Tribunal Federal. Reconhecendo a relevância econômica, social e jurídica das questões envolvidas, a Corte Suprema reconheceu a existência de repercussão geral sobre o tema nos autos do RE 636.199.

Ademais dessas questões, especialistas no tema apontam, com sólidos argumentos, tanto a inadequação do ano referencial de 1831 para efeito de linha demarcatória dos terrenos de marinha, quanto dos elementos que devem ser considerados para esse fim, assim estabelecidos pelo art. 10 do Decreto-Lei nº 9.760/19746: “A determinação será feita à vista de documentos e plantas de autenticidade irrecusável, relativos àquele ano, ou, quando não obtidos, a época que do mesmo se aproxime”. Questionam os estudiosos a viabilidade prática da fixação da linha de 1831 em razão das modificações ocorridas na conformação física da costa brasileira, extremamente alterada pela formação de aterros naturais e artificiais, como, ainda, da elevação do nível dos oceanos desde então e o notório processo de erosão marinha. Apontam também a escassez de documentos confiáveis, aptos a orientar os trabalhos demarcatórios como exige a lei.

Ainda quanto aos critérios para a demarcação, questiona-se a legalidade de procedimentos aprovados pela SPU na Orientação Normativa GEADE nº 002/2001, segundo a qual a “cota da preamar média é a média aritmética das máximas marés mensais, ocorrida no ano de 1831 ou no ano que mais se aproxime de 1831” (conforme item 4.8.2). Ademais, segundo o mesmo ato normativo, constatando-se avanço dos mares 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” (conforme item 4.8.12). Essas disposições afastam-se do comando estabelecido pelo art. 2º do Decreto-Lei nº 9.760/1946, que determina seja observada a “posição da linha do preamar-médio de 1831” - diferentemente de legislação anterior, que se referia à “linha do preamar máximo atual” (Decreto-Lei nº 4.120/1942), a qual foi revogada.

Ao lado das dificuldades de ordem técnica decorrentes das normas legais e regulamentares citadas, cabe mencionar a deficiência de recursos humanos e materiais da SPU face à gigantesca tarefa de demarcar os terrenos de marinha ao longo de toda a costa brasileira, além da gestão desses bens da União e dos outros a cargo do órgão. A inadequação da estrutura

administrativa da SPU já foi constatada diversas vezes pelo Tribunal de Contas da União, como aponta o ministro relator no processo 023.204/2009-5: “De fato, inúmeras determinações e recomendações já foram expedidas nos citados processos, todas visando à correção de falhas administrativas e ao aperfeiçoamento operacional das unidades da Secretaria do Patrimônio da União - SPU. (...) Mais uma vez se constata um quadro demonstrativo do grave comprometimento dos recursos humanos e materiais que permitam ao órgão auditado realizar com um mínimo de eficiência a sua missão institucional”.

Enfim, é nesse contexto que se discute o PL nº 5.627/2013. Como já dito, são positivas as disposições da proposta tendentes a tornar mais justa a legislação regente do patrimônio imobiliário federal. Porém, entendo que a proposta deve ser aperfeiçoada de modo a buscar, o quanto possível, soluções para as questões destacadas nos parágrafos precedentes, sentidas pela população. Com esse objetivo proponho, ao final deste parecer, substitutivo com as modificações que passo a enumerar, seguindo, para tanto, a mesma ordem utilizada na parte inicial do relatório, acrescida de novos tópicos pertinentes à situação das ilhas que contêm sede de Municípios e à atuação da SPU.

**a) Demarcação dos Terrenos de Marinha (art. 1º do substitutivo):**

- Visando garantir maior publicidade e participação da sociedade no processo demarcatório, propõe-se que: I - a audiência pública preliminar seja realizada preferencialmente nas Câmaras de Vereadores; II - sejam promovidas, no mínimo, duas audiências públicas em cada Município situado no trecho a ser demarcado cuja população seja superior a cem mil habitantes; III - seja publicado em jornal local de grande circulação o despacho da SPU que determinar a posição da linha demarcatória.

- As notificações para apresentação de impugnações e recursos ao processo demarcatório serão feitas por Superintendente estadual da SPU (o projeto atribui à própria Secretaria essa função). Pretende-se com a medida a simplificação de procedimentos, de forma compatível com a estrutura hierárquica do órgão.

- As impugnações e os recursos aos procedimentos demarcatórios terão efeito suspensivo. A modificação é proposta em conformidade com a hipótese contida no parágrafo único do art. 61 da lei que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal (Lei nº 9.784/1999),

que tem o seguinte teor: “Havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, a autoridade recorrida ou a imediatamente superior poderá, de ofício ou a pedido, dar efeito suspensivo ao recurso”. No caso, trata-se de evitar que a titularidade de imóvel seja transferida à União e que o até então proprietário seja lançado à condição de ocupante sem que o assunto seja adequadamente analisado e julgado pela autoridade competente.

**b) Aforamento (arts. 1º e 2º do substitutivo):**

- Assegura-se o direito de aforamento de terrenos da União, com isenção do pagamento do domínio útil, correspondente a 83% do valor do domínio pleno, nas seguintes situações: I – aos que tiverem título de domínio devidamente registrado no Registro de Imóveis até 22 de maio de 2013<sup>1</sup>, ainda que no referido título haja menção à natureza jurídica do bem como sendo, total ou parcialmente, terreno de marinha ou acrescido de marinha; II – aos que estejam na posse dos terrenos, com fundamento em título outorgado pelos Estados ou Municípios; III – aos ocupantes inscritos até 22 de maio de 2013 junto à SPU e que estejam quites com o pagamento das taxas relativas quanto aos terrenos de marinha e seus acrescidos, devendo comprovar a regularidade destas até o ato da contratação do aforamento; e IV – aos ocupantes e foreiros de terrenos de marinha, quanto aos seus acrescidos.

- Os procedimentos administrativos necessários à conversão do regime de ocupação em aforamento serão fixados por ato do Secretário do Patrimônio da União no prazo de cento e oitenta dias.

- Aos ocupantes de terreno da União cujas inscrições ocorram após a publicação da lei e que estejam quites com o pagamento das taxas de ocupação será garantida a conversão da ocupação em cessão de uso do terreno, observados os procedimentos a serem fixados em ato do Secretário do Patrimônio da União no prazo de cento e oitenta dias.

- O ocupante poderá regularizar sua situação junto à SPU até a data da contratação do aforamento.

- A SPU fará publicar no Diário Oficial da União, no prazo de sessenta dias, minuta padrão de contrato de aforamento.

---

<sup>1</sup> Data de apresentação do PL 5.627/2013, pelo Poder Executivo, ao Congresso Nacional.

- Reduz-se, de 5% para 2%, o percentual do laudêmio exigido quando da transferência do aforamento, não aplicando-se a cobrança na transferência de terreno da União submetido ao regime de ocupação, dada sua precariedade, adiante comentada.

As regras constantes dos três primeiros itens substituem integralmente as disposições do art. 105 do Decreto-Lei nº 9.760/1946, que atualmente disciplina a preferência ao aforamento, que deve ser transformada em direito. Propõe-se, em consequência, a revogação dos arts. 13, 15 e 17 da Lei nº 9.636/1998, que também dispõem sobre o exercício da preferência ao aforamento oneroso.

Como mencionado, o regime de ocupação caracteriza-se essencialmente por seu caráter precário. Por sua vez, o aforamento, que se formaliza por via contratual, confere ao foreiro diversas garantias e prerrogativas, dentre as quais comumente se destacam a constituição de direitos reais (tal como hipoteca), o uso de ação possessória para defesa da posse contra terceiros, a divisão do imóvel aforado e a transferência parcial do domínio útil a terceiros, sujeito a novo foro, e o exercício da preferência na aquisição do domínio direto quando o senhorio (União) decide aliená-lo.

Não obstante a precariedade típica da ocupação, é fato que milhares de ocupantes encontram-se há anos nos imóveis, dando-lhes destinação social ou produtiva e pagando elevadas taxas à União – à qual não interessa a conversão da ocupação em aforamento, já que arrecada mais da primeira forma. Avalia-se que cerca de 70% dos casos de utilização dos terrenos de marinha ocorrem sob o precário regime de ocupação.

O reconhecimento do direito ao aforamento é medida de interesse social, que faz justiça aos ocupantes. Efetiva-se, dessa maneira, no âmbito da legislação regente do patrimônio imobiliário federal, o princípio constitucional que declara a função social da propriedade.

No que concerne à dispensa do pagamento do domínio útil, elimina-se dessa forma o pagamento em duplicidade no caso das pessoas já detentoras de título de propriedade registrado em cartório, o que pressupõe já terem pago pelo imóvel quando da aquisição original. Para os demais casos, especialmente de ocupantes que há décadas vêm promovendo o efetivo aproveitamento do imóvel e estão em dia com a SPU, cabe novamente considerar a função social da propriedade para isentá-los do pagamento do



domínio útil e assegurar-lhe maior estabilidade mediante a celebração do contrato de aforamento com a União.

Resta comentar a redução do laudêmio, objeto de alteração do art. 3º do Decreto-Lei nº 2.398/1985. Já foi dito que o laudêmio exigido do alienante de imóvel aforado pela União é excessivamente elevado, sobretudo se comparado ao que é previsto no antigo Código Civil e, com as devidas ressalvas quanto à natureza de cada encargo, ao percentual aplicado na cobrança do Imposto sobre a Transferência da Propriedade de Bens Imóveis – ITBI (em média, 2%). Ressalte-se que a medida deverá valer apenas para os novos aforamentos realizados pela União, pois para os anteriores continuará vigorando a cláusula contratual que fixa o percentual de 5%, em conformidade com a determinação constitucional de que a lei não prejudicará o ato jurídico perfeito (art. 5º, XXXVI), mas como no regime de ocupação inexistente contrato ou titularidade de direito real originada em título outorgado pela União os ocupantes não devem se submeter ao pagamento do laudêmio, instituto ligado à enfiteuse (aforamento).

**c) Taxa e outros encargos na ocupação (art. 2º do substitutivo):**

- Excluem-se expressamente da base de cálculo da taxa de ocupação as construções ou quaisquer benfeitorias.
- Garante-se ao ocupante o exercício do contraditório no processo de atualização da base de cálculo da taxa de ocupação, bem como, uma vez definido o novo valor, a notificação pessoal para que dele tenha ciência, no prazo mínimo de trinta dias.
- Extingue-se a cobrança de laudêmio na transferência onerosa da mera inscrição de ocupação.

Sobre esta última alteração, comentada anteriormente, trata-se de corrigir uma injustiça histórica. O foreiro é detentor de direito real, reconhecido em relação contratual com a União (o contrato de aforamento ou enfiteuse). O laudêmio é um encargo associado ao instituto da enfiteuse, caracterizando-se como compensação devida ao senhorio direto (no caso, à União) que não exerce a preferência que detém para reaver o domínio útil quando o foreiro decide aliená-lo a terceiros, de forma onerosa. Não faz sentido cobrar laudêmio na transferência de inscrição de ocupação, que, como já dito, é uma situação precária, na qual não se reconhece ao ocupante qualquer

direito real sobre o terreno da União. Mais do que justo e oportuno, portanto, que se suprima de vez do ordenamento jurídico essa obrigação, mantendo-a apenas no regime de aforamento, como sempre deveria ser.

**d) Infrações Administrativas contra o Patrimônio da União (art. 2º do substitutivo):**

- Ao dispositivo que estabelece as sanções de remoção ou demolição de aterro, construção e benfeitorias acrescenta-se a expressão “caso não sejam passíveis de regularização”, para que sua aplicação só ocorra como último recurso, após esgotadas todas as possibilidades de regularização.
- Ao dispositivo que estabelece a sanção de embargo de obra ou atividade acrescenta-se a expressão “até a sua regularização”, para delimitá-la temporalmente.
- Garante-se expressamente ao foreiro ou ocupante, quando da notificação por suposta ocorrência de infração, a possibilidade de interposição de recurso ao Superintendente estadual da SPU.

**e) Parcelamento de Débitos (arts. 6º a 10 do substitutivo):**

- Poderão ser parcelados em até 60 (sessenta) meses os débitos de natureza patrimonial.
- Na consolidação dos débitos, os valores correspondentes a multas serão reduzidos em 75%.
- A opção pelo parcelamento excluirá a concessão de qualquer outro, extinguindo os parcelamentos anteriormente concedidos.
- A concessão do parcelamento independerá de apresentação de garantias ou de arrolamento de bens.
- As parcelas serão corrigidas não pela variação da taxa SELIC, mas da Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP, mais adequada ao caso.
- A rescisão imediata do parcelamento ocorrerá em face da falta de pagamento de três parcelas consecutivas ou seis alternadas – e não de “três, consecutivas ou não, ou de pelo menos uma após a data de vencimento da última parcela contratada”, como previsto no texto original.

Com estas alterações, o substitutivo procura facilitar as condições de parcelamento para ocupantes e foreiros, baseando-se parcialmente nas regras da Lei nº 11.941/2009, que instituiu o Programa de Recuperação Fiscal – REFIS.

**f) Isenção de Multa por Mora e Remissão de Débitos Patrimoniais (arts. 11 e 12 do substitutivo):**

- Para fazer jus à isenção da multa de mora relativa a débitos patrimoniais não inscritos em Dívida Ativa da União e vencidos até a edição da nova lei, o interessado deverá estar em dia com os débitos relativos ao imóvel, e não à totalidade de seus débitos junto à SPU. A modificação pretende desonerar o ocupante ou foreiro e facilitar a regularização de sua situação, como, de maneira geral, pretende o Poder Executivo na iniciativa sob exame.
- Amplia-se o limite da remissão de débitos de natureza patrimonial para R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).

A propósito da remissão dos débitos nos termos ora propostos, considera-se que a eventual redução de receita decorrente desta medida será facilmente compensada pela arrecadação que a União passará a ter com as autorizações de passagem onerosa do espaço subaquático da plataforma continental e do mar territorial para dutos ou cabos de petróleo e gás, prevista no art. 4º do projeto de lei, mantido integralmente no substitutivo. Tem-se em vista, nesse sentido, a exploração das reservas de petróleo do pré-sal e a exploração petrolífera em águas profundas consolidadas na atualidade, as quais demandavam previsão legal para instituir essa nova cobrança de receita patrimonial pela União.

Além disso, considera-se digno de nota o incremento na arrecadação da União em virtude da cobrança pela cessão onerosa de uso de espaços físicos em águas públicas (“espelhos d’água”) prevista na Portaria nº 404/2012 da SPU e no art. 18 da Lei nº 9.636/98, que atingirá terminais portuários privados, marinas, píeres, plataformas, trapiches etc.

A conclusão acerca do aumento da arrecadação parte do teor da resposta da Exma. Sra. Ministra do Planejamento ao Requerimento de Informação desta Comissão Especial, onde consta que:

“Tanto a autorização onerosa de passagem de dutos e tubos como a cessão onerosa de espaço físico em espelhos d’água federais, se encaixam na tentativa de regularizar as ocupações já existentes ao molde do comando do art. 18, da Lei nº 9.636/98, que não permite o uso de espaço público federal sem remuneração (...)

A regularização do uso das águas federais se dá num contexto de ampliação da participação privada na exploração de (sic) portuária, e, se destina, a disciplinar a situação de marinas, e demais estruturas náuticas que historicamente se estruturaram sem a retribuição de uma contrapartida ao Estado.”

Embora não trate de valores, é possível inferir do teor dessa resposta que terá grande alcance a aplicação das novas cobranças instituídas pela União a título de “autorização onerosa” mencionada no art. 4º do projeto, bem como da “cessão onerosa de espaço físico em águas públicas sob domínio da União (mar territorial, rios que cortam o território de mais de um Estado etc.) prevista na Portaria 404/2012 da SPU, permitindo, assim, que os resultados financeiros obtidos sejam compartilhados com a população da qual se exige o pagamento de taxa de ocupação, foro, laudêmio e taxa de cessão de uso de terrenos da União.

**g) Outras isenções (art. 13 do substitutivo):**

- O substitutivo promove alterações no Decreto-Lei nº 1.876/1981, com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 11.481/2007, para conceder isenção do pagamento de foro, taxa de ocupação e laudêmio a:

- I - as pessoas inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal previsto no Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007 e aquelas não inscritas que sejam consideradas carentes ou de baixa renda cuja situação econômica não lhes permita pagar esses encargos sem prejuízo do sustento próprio ou de sua família.
- II - as microempresas responsáveis por imóveis da União que sejam optantes pelo regime tributário do SIMPLES, enquadradas no disposto no art. 1º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.
- III – os Municípios e Estados da federação quando utilizarem os terrenos da União diretamente para prestação de serviço público ou quando os terrenos constituírem bens de uso comum do povo sob gestão dos referidos entes públicos.

- Eleva-se de cinco para seis salários mínimos o limite de renda a ser considerado para caracterização de carência ou baixa renda.
- A isenção alcançará os débitos constituídos e não pagos, inclusive os inscritos em dívida ativa, e os não constituídos até 22 de maio de 2013, e não mais até 27 de abril de 2006, como prevê a legislação vigente, além de dispensar aos inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal a necessidade de requerer a isenção, ou seja, para esses haverá a isenção automática porque a União tem pleno conhecimento da sua precária situação financeira.

Em audiência pública nesta Comissão Especial, a própria SPU admitiu que as isenções, no caso de baixa renda que necessita apresentar requerimento no órgão e juntar documentação, não têm sido solicitadas pela população ou efetivamente concedidas, seja por desconhecimento do direito, seja pela dificuldade concernente à distância por quem mora longe das capitais dos Estados onde há a Superintendência da SPU, seja por entraves burocráticos à concessão. Atualmente, o número de isenções deferidas estaria em torno de apenas 18.000, embora esse quantitativo devesse ser, segundo estimativas do próprio órgão, muito maior.

Adicionalmente, propõe-se isenção também para as pessoas jurídicas optantes pelo regime de tributação SIMPLES - microempresas, empresas de pequeno porte, empresários individuais e Empresas Individuais de Responsabilidade Limitada – EIRELI, todas enquadradas na Lei Complementar nº 123/2006 - tendo em vista a necessidade de fortalecimento dos pequenos negócios no país e o favorecimento dos mesmos, dever do Estado, conforme o art. 170, IX, e art. 179 da Constituição Federal.

#### **h) Ilhas que contêm sede de Município (art. 1º do substitutivo)**

- Excluem-se expressamente do conceito de terreno de marinha as ilhas que contêm sede de Município.

Visa ajustar a legislação infraconstitucional aos efeitos da Emenda Constitucional nº 46/2005, que retirou as referidas ilhas do domínio da União. Não se justifica, face ao novo texto constitucional e ao pacto federativo, a existência de terrenos de marinha nessas áreas insulares, muito menos a aplicação do regime jurídico ao qual àqueles se sujeitam.

#### **i) Regras pertinentes à atuação da SPU (art. 14 do substitutivo)**

- O substitutivo contempla novo dispositivo, pelo qual: I - é reconhecida como típica de Estado a atividade de gestão do patrimônio imobiliário da União; II - incluem-se o Sistema Integrado de Administração Patrimonial – SIAPA e o Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet entre os Sistemas Estruturadores de Planejamento do Governo Federal, integrantes do Ciclo de Gestão; III - incumbe-se o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão da regulamentação dos procedimentos e operacionalização dos novos sistemas estruturadores, promovendo a consequente reestruturação institucional do órgão gestor do patrimônio da União.

- O mesmo dispositivo determina à SPU promover o levantamento cadastral dos bens imóveis da União sob sua gestão, bem como encaminhá-lo ao Tribunal de Contas da União – TCU e ao Congresso Nacional para fins de fiscalização e formulação de políticas públicas de controle, gestão e disposição dos bens. Deverão ser considerados no inventário os seguintes bens da União: I – as ilhas fluviais, lacustres e zonas de fronteiras com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas, costeiras e que sofram influência das marés, excluídas destas as que contenham sede de Município, incluindo-se os bens afetados à prestação de serviço público ou integrante de unidade de conservação ambiental; II – os bens dominiais que atualmente lhe pertencem, inclusive aqueles sob ocupação de particulares inscritos junto à SPU; III – as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras; IV - as fortificações e construções militares, as vias federais de comunicação e áreas destinadas à preservação ambiental; V – os terrenos marginais e as praias fluviais; VI – os terrenos de marinha e seus acrescidos; VII – as terras indígenas demarcadas.

- Por ato do Secretário do Patrimônio da União, serão revisadas as normas técnicas do órgão relativas à demarcação, avaliação e destinação de terrenos da União. Em conjunto com a Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, a SPU deverá editar nova norma técnica que defina

procedimentos e metodologia científica para demarcação da linha do preamar médio do ano de 1831 – LPM/1831. Cumprida essa etapa, a SPU procederá à revisão cadastral dos terrenos de marinha e seus acrescidos.

O novo dispositivo pretende, em primeiro lugar, instituir mecanismos de fortalecimento da SPU, pois não se pode exigir melhoria de desempenho da Secretaria nos serviços de gestão dos bens da União e de atendimento à população sem que lhe sejam fornecidas condições mínimas para tanto, indo ao encontro das reiteradas recomendações do TCU neste particular.

Quanto às demais providências, não há como gerir e fiscalizar de modo satisfatório um patrimônio que não é integralmente conhecido. O levantamento cadastral proposto é medida que se impõe de longa data. Igualmente indispensável e urgente é a revisão dos critérios técnicos adotados na demarcação dos terrenos de marinha, que constituem hoje uma das maiores causas de litígios entre a administração e os ocupantes e foreiros. Entende-se, assim, que com a edição de uma norma em conjunto pela ABNT e SPU obter-se-á um novo procedimento adequado à demarcação desses bens de acordo com critérios científicos e legalmente respaldado.

#### **4. Sobre as emendas**

Algumas das emendas apresentadas versam sobre matéria cuja iniciativa legislativa é constitucionalmente reservada ao Presidente da República, tal como instituição de carreira ou de órgão público e remuneração de servidores. Em alguns casos, essas emendas incidem também em aumento de despesa. Tais emendas colidem com o disposto nos arts. 61, § 1º, II, “a” e “e”, combinado com o art. 84, VI, “a”, e o art. 63, I, da Constituição Federal, razão pela qual não é possível acolhê-las.

No mérito, várias emendas foram acolhidas, parcial ou integralmente, em conformidade com as razões consignadas ao longo deste parecer. Procurou-se, o quanto possível, incorporar ao substitutivo as propostas destinadas a aperfeiçoar a legislação que rege o patrimônio imobiliário da União.

A manifestação sobre a admissibilidade e o mérito de cada uma das trinta e nove emendas oferecidas, nos termos do § 2º do art. 34 do Regimento Interno, é feita a seguir, na enunciação do voto.

Em conclusão, considerando a urgente necessidade de aprimoramento da legislação que disciplina a gestão do patrimônio imobiliário da União, o voto que ora se profere é:

I – pela admissibilidade, considerados os requisitos de constitucionalidade, juridicidade e adequação orçamentária e financeira, do PL nº 5.627/2013, bem como das Emendas nºs 02, 03, 04, 05, 06, 08, 10, 12, 13, 15,16,17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 37 e 38, e pela inadmissibilidade das demais Emendas;

II – com relação ao mérito, pela aprovação do PL nº 5.627/2013, bem como pela aprovação, parcial ou integral, das Emendas nºs 02, 03, 05, 06, 10, 13, 15,17, 22, 24, 25, 27, 28, 29, 33, 34, 36 e 38, na forma do substitutivo anexo, bem como pela rejeição das demais Emendas.

Sala da Comissão, em 05 de agosto de 2014.

**JOSÉ CHAVES**  
Deputado Federal-PTB/PE



## COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 5.627, DE 2013 – TERRENOS DE MARINHA

### SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 5.627, DE 2013

Altera o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, o Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, revoga o Decreto-Lei nº 1.561, de 13 de julho de 1977, altera e acrescenta dispositivos à Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007, dispõe sobre o parcelamento e a remissão de dívidas patrimoniais com a União, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º.....

b) os que contornam as ilhas onde se faça sentir a influência das marés, excluídas destas as ilhas que contenham sede de Município.” (NR)

“Art. 11. Antes de iniciar os trabalhos demarcatórios e com o objetivo de contribuir para sua efetivação, a Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão realizará audiência pública, preferencialmente, na Câmara de Vereadores do Município ou dos Municípios onde estiver situado o trecho a ser demarcado.

§ 1º Na audiência pública, além de colher plantas, documentos e outros elementos relativos aos terrenos compreendidos no trecho a ser demarcado, a Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão apresentará à população interessada informações e esclarecimentos sobre o procedimento demarcatório.

§ 2º A Secretaria do Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão fará o convite para a audiência pública, por meio de publicação em jornal de grande circulação nos Municípios abrangidos pelo trecho a ser demarcado e no Diário Oficial da União, com antecedência mínima de trinta dias da data de sua realização.

§ 3º A Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão notificará o Município para que apresente os documentos e plantas que possuir relativos ao trecho a ser demarcado, com antecedência mínima de trinta dias da data da realização da audiência pública a que se refere o **caput.**”

§ 4º Serão realizadas pelo menos duas audiências públicas em cada Município situado no trecho a ser demarcado cuja população seja superior a cem mil habitantes de acordo com o último censo oficial.” (NR)

“Art. 12. Após a realização dos trabalhos técnicos que se fizerem necessários, o Superintendente do Patrimônio da União no Estado determinará a posição da linha demarcatória por despacho que será publicado em jornal de grande circulação no Município abrangido no trecho demarcado e no Diário Oficial da União.

§ 1º A Superintendência do Patrimônio da União no Estado fará a notificação pessoal dos interessados certos, alcançados pelo traçado da linha demarcatória, para, no prazo de sessenta dias, contado da data de sua ciência, oferecerem quaisquer impugnações que serão dotadas de efeito suspensivo.

§ 2º A Superintendência do Patrimônio da União no

Estado fará a notificação por edital, por meio de publicação em jornal de grande circulação no local do trecho demarcado e no Diário Oficial da União, dos interessados incertos, alcançados pelo traçado da linha demarcatória, para, no prazo de sessenta dias, apresentarem quaisquer impugnações que serão dotadas de efeito suspensivo.” (NR)

“Art. 13. Tomando conhecimento das impugnações eventualmente apresentadas, o Superintendente do Patrimônio da União no Estado reexaminará o assunto e, se confirmar a sua decisão, notificará pessoalmente os recorrentes que, no prazo improrrogável de vinte dias, contado da data de sua ciência, poderão interpor recurso, dotado de efeito suspensivo, dirigido ao Secretário do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.” (NR)

“Art. 14. Da decisão proferida pelo Secretário do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão será dado conhecimento aos recorrentes, na forma estabelecida no artigo anterior, que, no prazo de vinte dias, contado da data de sua ciência, poderão interpor recurso dirigido ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, não dotado de efeito suspensivo.” (NR)

“Art. 105. Têm direito ao aforamento de terrenos da União com isenção do pagamento do preço correspondente ao valor do respectivo domínio útil:

I – os que tiverem título de domínio devidamente registrado no Registro de Imóveis em 22 de maio de 2013, ainda que no referido título haja menção à natureza jurídica do bem como sendo, total ou parcialmente, terreno de marinha ou acrescido de marinha, quando o imóvel tiver destinação exclusivamente residencial;

II – os que estejam na posse dos terrenos, com fundamento em título outorgado pelos Estados ou Municípios;

III – os ocupantes inscritos em 22 de maio de 2013 junto à Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e que estejam quites com o pagamento das

devidas taxas, quanto aos terrenos de marinha e seus acrescidos, devendo comprovar sua regularidade fiscal para com as taxas do imóvel ocupado até o ato da contratação do aforamento;

IV – os ocupantes e foreiros de terrenos de marinha, quanto aos seus acrescidos.

Parágrafo único. Os procedimentos administrativos necessários à conversão do regime de ocupação em aforamento de que trata este artigo serão fixados por ato do Secretário do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no prazo de cento e oitenta dias a partir da publicação desta lei.” (NR)

“Art. 108. O Superintendente do Patrimônio da União no Estado apreciará a documentação e, deferindo o pedido, calculará o foro e concederá o aforamento, devendo o foreiro comprovar sua regularidade fiscal perante a Fazenda Nacional até o ato da contratação.” (NR)

“Art. 109. Concedido o aforamento, será lavrado em livro próprio da Superintendência do Patrimônio da União no Estado o contrato enfiteutico de que constarão as condições estabelecidas e as características do terreno aforado, cuja minuta padrão do instrumento contratual a Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão fará publicar no Diário Oficial da União no prazo de sessenta dias a partir da publicação desta Lei.” (NR)

“Art. 116. ....

.....

§ 2º O adquirente ficará sujeito à multa de 0,05% (cinco centésimos por cento), por mês ou fração, sobre o valor do terreno, se não requerer a transferência dentro do prazo previsto no **caput**.” (NR)

“Art. 128. O pagamento da taxa será devido a partir da inscrição de ocupação, efetivada de ofício ou a pedido do interessado, não se vinculando ao cadastramento do imóvel.

§1º Caso o imóvel objeto do pedido de inscrição de

ocupação não se encontre cadastrado, a Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão efetuará o cadastramento.” (NR)

“Art. 205 .....

.....

§ 2º A competência prevista neste artigo poderá ser delegada ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, permitida a subdelegação ao Secretário do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.” (NR)

Art. 2º O Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º A taxa de ocupação de terrenos da União será de dois por cento do valor do domínio pleno do terreno, excluído o valor das benfeitorias, anualmente atualizado pela Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

§ 1º O valor do domínio pleno do terreno será atualizado de acordo com:

I - a planta de valores genéricos elaborada pelos Municípios e pelo Distrito Federal para os terrenos em áreas urbanas; ou

II - a Planilha Referencial de Preços de Terras elaborada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, para as áreas rurais.

§ 2º Os Municípios e o INCRA deverão fornecer à Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão os dados necessários para aplicação do disposto no § 1º.

§ 3º Não existindo a planta de valores ou a Planilha Referencial de Preços de Terras a atualização anual do valor do domínio pleno poderá ser feita por meio de pesquisa mercadológica, garantido o direito ao contraditório administrativo ao interessado.

§ 4º Concluído o procedimento administrativo de definição do novo valor de avaliação do domínio pleno do terreno da União que servirá de base de cálculo para a cobrança da respectiva taxa de ocupação, sob qualquer das modalidades previstas neste artigo, a Superintendência do Patrimônio da União no Estado notificará pessoalmente o ocupante inscrito para que dele tome ciência, no prazo mínimo de trinta dias antes de efetuar a primeira cobrança da taxa majorada com base no procedimento.” (NR)

“Art. 3º A transferência onerosa, entre vivos, do domínio útil de terreno da União submetido ao regime de aforamento ou a cessão de direito real a ele relativo, originado em título outorgado pela União, dependerá do prévio recolhimento do laudêmio, em quantia correspondente a dois por cento do valor atualizado do domínio pleno do terreno, excluídas as benfeitorias.

§1º As transferências parciais de terreno submetido ao regime de aforamento ficarão sujeitas a novo foro proporcional à parte desmembrada.

§ 2º.....

I - .....

a) ter o interessado recolhido o laudêmio devido nas transferências onerosas entre vivos do domínio útil de terreno da União submetido ao regime de aforamento ou na cessão de direito real a ele relativo, originado em título outorgado pela União;

b) estar o transmitente em dia com as obrigações junto ao Patrimônio da União relativas ao imóvel objeto da transferência; e

§ 5º A não observância do prazo estipulado no § 4º sujeitará o adquirente à multa de 0,05% (cinco centésimos por cento), por mês ou fração, sobre o valor do terreno, excluídas as benfeitorias.

.....” (NR)

“Art. 6º Consideram-se infrações administrativas contra o patrimônio da União:

I - realizar, em imóveis da União, aterro, construção, obra, cercas ou outras benfeitorias, sem a prévia autorização ou cessão

da União ou em desacordo com a concedida; e

II - instalar equipamentos no mar, nos lagos, nos rios ou em quaisquer correntes de água de domínio da União, inclusive em áreas de praias, mangues e vazantes, sem a prévia autorização ou cessão da União ou em desacordo com a concedida.

§ 1º Será considerado infrator aquele que, diretamente ou por interposta pessoa, incorrer na prática das hipóteses previstas no **caput**.

§ 2º Sem prejuízo da responsabilidade civil, as infrações previstas neste artigo são punidas com as seguintes sanções:

I – aplicação de multa;

II - remoção ou demolição do aterro, construção, obra, cercas ou demais benfeitorias, bem como dos equipamentos instalados, à conta de quem os houver efetuado, caso não sejam passíveis de regularização;

III - embargo de obra, serviço ou atividade, até sua regularização;

IV – desocupação do imóvel.

§ 3º A multa será no valor de R\$ 61,75 (sessenta e um reais e setenta e cinco centavos) para cada metro quadrado das áreas aterradas ou construídas, ou em que forem realizadas obras, cercas ou instalados equipamentos.

§ 4º O valor de que trata o § 3º será atualizado em 1º de janeiro de cada ano com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, e os novos valores divulgados em ato do Secretário de Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

§ 5º Verificada a suposta ocorrência de infração, a Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão notificará pessoalmente o responsável para que, no prazo de trinta dias, comprove a regularidade da situação ou promova, às suas expensas, a remoção das benfeitorias e

equipamentos previstos nos incisos I e II do **caput**, sendo cabível, no mesmo prazo, recurso dirigido ao Superintendente do Patrimônio da União no Estado.

§ 6º A multa, quando aplicada, será exigível após o término do prazo de defesa do administrado quando este não apresentar defesa, ou do julgamento do recurso apresentado.

§ 7º Ato do Secretário do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão disciplinará a aplicação do disposto neste artigo, e a tramitação de eventual recurso administrativo fica limitada a duas instâncias.” (NR)

Art. 3º A Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 7º .....

.....

§ 5º As ocupações anteriores à inscrição, sempre que identificadas, serão anotadas no cadastro a que se refere o § 4º.

.....” (NR)

“Art.12.....

.....

§ 3º Não serão objeto de aforamento os imóveis que:

I - por sua natureza e em razão de norma especial são ou venham a ser considerados indisponíveis e inalienáveis; e

II - são considerados de interesse do serviço público, mediante ato do Secretário do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.” (NR)

Art. 4º A Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão poderá autorizar, ouvidos previamente a Autoridade Marítima quanto ao ordenamento do espaço aquaviário e à segurança da navegação, e o órgão ambiental competente quanto a eventuais impactos ambientais, a passagem onerosa ou gratuita do espaço subaquático da plataforma continental ou do mar territorial para passagem de dutos de petróleo e gás natural ou cabos, bem como o uso das áreas da União



necessárias e suficientes ao seguimento do duto ou cabo até o destino final, sem prejuízo, quando subterrâneos, da destinação da superfície, desde que os usos concomitantes sejam compatíveis.

§ 1º A autorização, quando destinada à execução de empreendimento de fim lucrativo, será onerosa e, sempre que houver condições de competitividade, deverão ser observados os procedimentos licitatórios previstos em lei.

§ 2º Será dispensada a licitação nos casos em que a atividade seja decorrente de concessão pública.

§ 3º Na plataforma continental, somente dependerá de autorização a instalação de dutos ou cabos que penetrem o território nacional ou mar territorial brasileiro.

Art. 5º Os débitos com a União, decorrentes de receitas patrimoniais administradas pela Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, cujos fatos geradores ocorrerem a partir da data de publicação desta Lei, não pagos nos prazos previstos na legislação específica, serão acrescidos de:

I - multa de mora, calculada à taxa de 0,33% (trinta e três centésimos por cento), por dia de atraso, até o limite de vinte por cento; e

II - juros de mora equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - SELIC para títulos federais, acumulada mensalmente, do primeiro dia do mês posterior ao vencimento até o mês anterior ao efetivo pagamento, acrescida de um por cento relativo ao mês do pagamento.

Art. 6º A pedido do interessado, os débitos de natureza patrimonial não inscritos como Dívida Ativa poderão ser parcelados em até sessenta parcelas mensais e sucessivas junto à Secretaria do Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

§ 1º Os débitos incluídos em parcelamento serão consolidados na data do pedido, entendendo-se por valor consolidado o resultante da atualização do respectivo débito originário, mais os encargos e acréscimos legais ou contratuais vencidos, até a data da apuração.

§ 2º Para os fins da consolidação referida no §1º, os valores correspondentes à multa, de mora ou de ofício, serão reduzidos em

setenta e cinco por cento.

§ 3º A opção pelo parcelamento de que trata este artigo exclui a concessão de qualquer outro, extinguindo os parcelamentos anteriormente concedidos, admitida a transferência de seus saldos para a modalidade desta Lei.

§ 4º O parcelamento terá sua formalização condicionada ao prévio pagamento da primeira prestação, conforme o montante do débito e o prazo solicitado, observado o valor mínimo de cada prestação que será de R\$ 100,00 (cem reais), cabendo ao devedor recolher, a cada mês, as parcelas subsequentes.

§ 5º A concessão do parcelamento independerá de apresentação de garantias ou de arrolamento de bens.

Art. 7º O requerimento de parcelamento constitui confissão irretratável da dívida e instrumento hábil e suficiente para a exigência do crédito patrimonial, podendo a exatidão dos valores parcelados ser objeto de verificação.

Art. 8º O valor de cada uma das parcelas, determinado na forma dos §§ 1º e 2º do art. 6º, será acrescido de juros correspondentes à variação mensal acumulada da Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP, a partir do mês subsequente ao da consolidação, até o mês do pagamento.

Art. 9º Efetivado o parcelamento, a falta de pagamento de três parcelas consecutivas ou seis alternadas implicará a rescisão imediata do parcelamento com a antecipação do vencimento do saldo a pagar para a data da rescisão, vedado o reparcelamento, e a remessa do saldo do débito para inscrição em Dívida Ativa da União.

Art. 10. Os procedimentos administrativos necessários à implementação do parcelamento de que trata esta Lei serão fixados por ato do Secretário do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Art. 11. Ficam isentos da incidência de multa de mora os débitos patrimoniais não inscritos em Dívida Ativa da União e vencidos até a data de publicação desta Lei, desde que todos os débitos do interessado com o

imóvel inscrito perante a Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão venham a ser pagos à vista no prazo de cento e oitenta dias, contado da data de publicação desta Lei.

Art. 12. Art. 12. Ficam remetidos os débitos de natureza patrimonial, inclusive aqueles com exigibilidade suspensa, que em 31 de dezembro de 2010, estejam vencidos há cinco anos ou mais e cujo valor total consolidado, naquela data, seja igual ou inferior a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).

§ 1º O limite previsto no caput deve ser considerado por sujeito passivo, e, separadamente em relação:

I - aos débitos inscritos em Dívida Ativa da União, no âmbito da

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; e

II - aos débitos administrados pela Secretaria do Patrimônio da União do

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

§ 2º O disposto neste artigo não implica restituição de quantias pagas.

Art. 13. O Decreto-Lei nº 1.876, de 15 de julho de 1981, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 8º .....

“Art. 1º Ficam isentos do pagamento de foros, taxas de ocupação e laudêmios, referentes a imóveis de propriedade da União:

I - as pessoas inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal previsto no Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007 e aquelas não inscritas que sejam consideradas carentes ou de baixa renda cuja situação econômica não lhes permita pagar esses encargos sem prejuízo do sustento próprio ou de sua família.

II - as microempresas e demais pessoas jurídicas responsáveis por imóveis da União que sejam optantes pelo regime tributário do SIMPLES, enquadradas no disposto no art. 1º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

III – os Municípios e Estados da federação quando utilizarem os terrenos da União diretamente para prestação de serviço público ou quando os terrenos constituírem bens de uso

comum do povo sob gestão dos referidos entes públicos.

§ 1º Os ocupantes inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal previsto no Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007 terão a isenção independentemente de requerimento.

§ 2º Considera-se carente ou de baixa renda, para fins da isenção disposta no **caput** deste artigo, a pessoa física responsável por imóvel da União cuja renda familiar mensal for igual ou inferior ao valor correspondente a seis salários mínimos, situação que será comprovada a cada 4 (quatro) anos, na forma disciplinada pelo órgão competente, devendo ser suspensa a isenção sempre que verificada a alteração da situação econômica do ocupante ou foreiro..

§ 3º A União poderá delegar aos Estados, Distrito Federal ou Municípios a comprovação da situação de carência de que trata o § 2º deste artigo, por meio de convênio.

§ 4º A isenção de que trata este artigo aplica-se desde o início da efetiva ocupação do imóvel e alcança os débitos constituídos e não pagos, inclusive os inscritos em dívida ativa, e os não constituídos até 22 de maio de 2013, bem como multas, juros de mora e atualização monetária.” (NR)

Art. 14. A atividade de gestão do patrimônio imobiliário da União é considerada típica de Estado, ficando o Sistema Integrado de Administração Patrimonial – SIAPA e o Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet incluídos entre os Sistemas Estruturadores de Planejamento do Governo Federal, integrantes do Ciclo de Gestão, voltados à proporcionar melhorias no controle e organização das atividades de gestão do patrimônio imobiliário da União, a cargo da Secretaria do Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ficando o referido Ministério incumbido de regulamentar os procedimentos e a operacionalização dos novos sistemas estruturadores, promovendo a consequente reestruturação institucional do órgão gestor do patrimônio da União.

§ 1º A Secretaria do Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão fica obrigada a proceder à

inventariação dos bens imóveis da União atualmente sob sua gestão, encaminhando o produto desse levantamento cadastral à apreciação do Tribunal de Contas da União – TCU e do Congresso Nacional para fiscalização e para formulação de políticas públicas de controle, gestão e disposição dos referidos bens, respectivamente.

§ 2º Para efeito do inventário tratado neste artigo serão considerados os seguintes bens da União:

I – ilhas fluviais, lacustres e zonas de fronteiras com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas, costeiras e que sofram influência das marés, excluídas destas as que contenham sede de Município, incluindo-se os bens afetados à prestação de serviço público ou integrante de unidade de conservação ambiental;

II – os bens dominiais que atualmente lhe pertencem, inclusive aqueles sob ocupação de particulares inscritos junto à Secretaria do Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

III – as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras;

IV - as fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e destinadas à preservação ambiental:

V – os terrenos marginais e as praias fluviais;

VI – os terrenos de marinha e seus acrescidos;

VII – as terras indígenas demarcadas;

§ 3º Por ato do Secretário do Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, serão revisadas as normas administrativas de caráter técnico do órgão relativas à demarcação, avaliação e destinação de terrenos da União, ficando a Secretaria do Patrimônio da União comprometida a editar nova norma, em conjunto com a Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, definindo o procedimento e a metodologia científica para demarcação da linha do preamar médio do ano de 1831 – LPM/1831, marco referencial para demarcação dos terrenos de marinha e seus acrescidos, nos termos dos artigos 2º e 3º do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, obrigando-se a proceder à revisão cadastral de todos esses terrenos com base nessa nova norma técnica.

Art. 15. Ficam revogados os artigos 13, 15 e 17 da Lei nº

9.636, de 15 de maio de 1998, o Decreto-Lei nº 1.561, de 13 de julho de 1977, o Decreto nº 95.760, de 1º de março de 1988 e todas as disposições em contrário.

Art. 16. Esta Lei entra em vigor cento e vinte dias após sua publicação.

Sala da Comissão, em 05 de agosto de 2014.

**JOSÉ CHAVES**  
Deputado Federal-PTB/PE