



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 5.627, DE 2013 (Do Poder Executivo)

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.

EMENDA ADITIVA (Sr. Hugo Leal)

Acrescente-se ao artigo 1º do Projeto de Lei nº 5.627, de 2013, que altera o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, o seguinte artigo:

“Art. 100-A. Enquanto não houver lei específica dispendo sobre a “faixa de segurança” a que se refere o § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988, considerar-se-á, para esse fim, dentro da faixa de segurança:

I – os terrenos situados dentro da faixa de fronteiras, da faixa de 100 (cem) metros ao longo da costa marítima a partir do final da praia, ou de uma circunferência de 1.320 (mil trezentos e vinte) metros de raio em torno das fortificações e estabelecimentos militares;

II - os bens imóveis sob administração do Ministério da Defesa e dos Comandos do Exército, da Marinha e da Aeronáutica.”

JUSTIFICAÇÃO

Aforamento ou enfiteuse é o contrato pelo qual o proprietário de um imóvel, por ato entre vivos, ou de última vontade, atribui a outrem o domínio útil dele, mediante o pagamento pela pessoa que o adquire e se constitui enfiteuta, ao senhorio direto, de uma pensão, ou foro anual, certo e invariável.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Além do pagamento do foro anual, o enfiteuta ou foreiro deve pagar ao Senhorio Direto, por ocasião da alienação do domínio útil a terceiro, o laudêmio. O laudêmio consiste em uma compensação financeira admitida pela legislação civil então em vigor, que o proprietário ou senhorio pode exigir sempre que opte por não exercer o direito potestativo de opção e preferência em caso de alienação pelo enfiteuta do domínio útil do imóvel aforado. O art. 686 do Código Civil de 1916 previa o laudêmio de 2,5% sobre o preço da alienação, se outro não se tivesse fixado no título de aforamento. Na União o valor do laudêmio é de 5%.

No art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 encontra-se disposto:

“Art. 49. A lei disporá sobre o instituto da enfiteuse em imóveis urbanos, sendo facultada aos foreiros, no caso de sua extinção, a remição dos aforamentos mediante aquisição do domínio direto, na conformidade do que dispuserem os respectivos contratos.

§ 1º Quando não existir cláusula contratual, serão adotados os critérios e bases hoje vigentes na legislação especial dos imóveis da União.

§ 2º Os direitos dos atuais ocupantes inscritos ficam assegurados pela aplicação de outra modalidade de contrato.

§ 3º A enfiteuse continuará sendo aplicada aos terrenos de marinha e seus acrescidos, situados na faixa de segurança, a partir da orla marítima.

§ 4º Remido o foro, o antigo titular do domínio deverá, no prazo de noventa dias, sob pena de responsabilidade, confiar à guarda do registro de imóveis competente toda a documentação a ele relativa.” (grifamos)

A Lei a que se referiu o *caput* foi editada. Trata-se da Lei nº 10.406, de 10.01.02, que aprovou o Novo Código Civil. O seu art. 2045 prevê expressamente a revogação da Lei nº 3.071, de 01.01.16 (Código Civil de 1916) e o art. 2.038 dispõe na forma abaixo :

“Art. 2.038. Fica proibida a constituição de enfiteuses e subenfiteuses, subordinando-se as existentes, até sua extinção, às disposições do Código Civil anterior, Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916, e leis posteriores.

§ 1º Nos aforamentos a que se refere este artigo é defeso:

I - cobrar laudêmio ou prestação análoga nas transmissões de bem aforado, sobre o valor das construções ou plantações;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

II - constituir subenfiteuse.

§ 2º A enfiteuse dos terrenos de marinha e acrescidos regula-se por lei especial.” (grifamos)

Apesar da proibição da possibilidade de novos aforamentos com fundamento na legislação civil, para os imóveis da União a situação continua praticamente a mesma. Isto porque a União dispõe de legislação própria para aforamento de seus imóveis dominicais constituídos por “terrenos de marinha e seus acrescidos, situados na faixa de segurança, a partir da orla marítima”, estando a matéria regulada pelo disposto nos arts. 64, § 2º e 99-124 do Decreto-lei nº 9.760, de 05.09.46, no art.5º do Decreto-Lei nº 2.398, de 21.12.87 e nos arts. 12 a 16 e alterações da Lei nº 9.636, de 15.05.98.

Não obstante, considerando a legislação já citada, no caso dos terrenos de marinha e seus acrescidos, “situados na faixa de segurança”, instituto do aforamento continuou a ser aplicado com um detalhe adicional: a impossibilidade de remição de foro ou direito ao resgate na enfiteuse, que é o direito que se assegura ao foreiro ou enfiteuta de remir ou liberar o imóvel da restrição que lhe pesa, para consolidar o domínio, unificando o domínio direto e o domínio útil, tornando-o alodial, isto é, sem encargo ou ônus.

O *caput* do art. 123 do Decreto–Lei nº 9.760, de 05.09.46 (com a redação dada pelo art. 32 da Lei nº 9.636, de 15.05.98), que dispõe que a remição do aforamento pode ser feita mediante o pagamento da importância correspondente a 17% (dezessete por cento) do valor do domínio pleno do terreno, ficou impedido de ser aplicado enquanto não for regulamentada por lei a expressão “faixa de segurança” constate do § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988.

Portanto, a falta de regulamentação do citado dispositivo constitucional tem impedido que muitos foreiros interessados em remir o foro deixem esta condição, que caracteriza o regime de aforamento, para passarem a ser proprietários, titulares do domínio pleno dos imóveis, com a aplicação do regime de propriedade sobre os mesmos, que é mais comum no mercado imobiliário.

Não deveria ser difícil a regulamentação desse dispositivo já que as consultas que de acordo com a legislação são obrigatórias e podem ter relação com a denominada “faixa de segurança” são aquelas previstas na alínea “a” do art. 100 do Decreto-Lei nº 9.760, de 05/09/1946, com a ressalva existente no § 6º do mesmo artigo:

“Art. 100. A aplicação do regime de aforamento a terras da União, quando autorizada na forma deste Decreto-lei, compete ao S. P. U., sujeita, porém, a prévia audiência:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

a) dos Ministérios da Guerra, por intermédio dos Comandos das Regiões Militares; da Marinha, por intermédio das Capitânicas dos Portos; da Aeronáutica, por intermédio dos Comandos das Zonas Aéreas, quando se tratar de terrenos situados dentro da faixa de fronteiras, da faixa de 100 (cem) metros ao longo da costa marítima ou de uma circunferência de 1.320 (mil trezentos e vinte) metros de raio em torno das fortificações e estabelecimentos militares;

[...]

§ 6º Nos casos de aplicação do regime de aforamento gratuito com vistas na regularização fundiária de interesse social, ficam dispensadas as audiências previstas neste artigo, ressalvados os bens imóveis sob administração do Ministério da Defesa e dos Comandos do Exército, da Marinha e da Aeronáutica.”

Ou seja, em princípio, de acordo com a legislação em vigor, têm importância para a segurança os “terrenos situados dentro da faixa de fronteiras, da faixa de 100 (cem) metros ao longo da costa marítima ou de uma circunferência de 1.320 (mil trezentos e vinte) metros de raio em torno das fortificações e estabelecimentos militares”, bem como os “bens imóveis sob administração do Ministério da Defesa e dos Comandos do Exército, da Marinha e da Aeronáutica”.

Sobre a presente proposição podem ser consideradas ainda as informações prestadas em setembro de 2013 pela Secretaria do Patrimônio da União, respondendo a pergunta de nº 9 do Requerimento de Informação nº 3.366/2013, de minha autoria:

[...]

9 – A Secretaria do Patrimônio da União já tomou alguma iniciativa objetivando a regulamentação do disposto no § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988, no que diz respeito à “faixa de segurança”, para fins da viabilização da remissão de foro prevista nos arts. 122 a 124 do Decreto-Lei nº 9.760/46?

13.1. Em 2003, foi instituído por Decreto Presidencial o Grupo de Trabalho Interministerial sobre Gestão do Patrimônio da União – GTI, coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP, composto por 18 técnicos especialistas designados pelos Ministérios das Cidades e da Fazenda, Advocacia Geral da União – AGU e Casa Civil/PR, além do MP. O objetivo do GTI foi o de estabelecer os princípios e diretrizes para orientar o conjunto de órgãos do Governo Federal na gestão do patrimônio imobiliário e fundiário da União.

13.2 – Dentre as diretrizes definidas pelo GTI identifica-se a opção pela destinação da vocação de cada imóvel, trazendo para os imóveis da União o que o Estatuto das Cidades, em 2001, havia definido para todos os imóveis

9715ED9F16

9715ED9F16



CÂMARA DOS DEPUTADOS

em áreas urbanas: o preceito constitucional da função social da propriedade. Essa opção pela destinação a partir da vocação do imóvel implica no estabelecimento de parcerias com órgãos estaduais e municipais, a quem é atribuída a gestão do território, além de capacitação das equipes próprias da SPU na identificação dessa vocação. Como consequência dessa posição, a identificação de quais e porque essas áreas devem ser mantidas sob o domínio da União fica clara e evidente.

13.3 Diante dessa diretriz, a questão da utilidade e da atualidade do instituto dos terrenos de marinha no processo de ordenamento da zona costeira deverá sempre passar pela discussão dos interesses públicos na manutenção desse patrimônio como público, numa reflexão coletiva, ampla, e republicana sobre o que precisa permanecer sob gestão do Estado e do que deve ser disponibilizado para uso privado.

13.4 Como imposição constitucional, cabe ao Poder Público e à coletividade assegurar a efetividade do direito ambiental na zona costeira com as seguintes ações previstas no art. 225, § 1º, da Constituição Federal:

[...]

13.5 A heterogeneidade física, econômica, cultural e institucional exige uma resposta flexível que aborde as diversas estratégias para encontrar soluções para problemas reais. Na zona costeira brasileira, coexistem a propriedade pública e a propriedade privada. Os terrenos de marinha representam um patrimônio público importante para garantir o predomínio do interesse público e coletivo na gestão da Zona Costeira, garantindo a aplicação dos preceitos constitucionais. Este recurso estratégico do estado brasileiro possibilita uma ação espacial para o desenvolvimento sustentável do país, sendo território privilegiado para ações estatais de longo prazo e para defesa de direitos individuais, coletivos e difusos.

13.6 Diante do exposto, é de suma importância avançar na discussão da definição da faixa de segurança. Os estudos técnicos, em andamento na SPU, consideram as tipologias e as características de cada região, as políticas públicas setoriais e os preceitos constitucionais. Em fase de estudos e construção interna de parâmetros técnicos, a faixa de segurança é assunto prioritário e urgente, tendo em vista que será um instrumento importante para reduzir a pressão de interesses privados sobre áreas onde o interesse público é inquestionável, bem como, para liberar áreas cuja vocação aponta para o domínio privado por definição coletiva.”

9715ED9F16

9715ED9F16



CÂMARA DOS DEPUTADOS

No que diz respeito à Lei nº 7.661, de 16/05/1988, que “Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências”, merece destaque o disposto no § 3º do art. 10, que conceitua praia, que constitui bem imóvel público da União, de uso comum do povo, que não deve ser confundido com os terrenos de marinha e acrescidos:

“Art. 10. As praias são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos considerados de interesse de segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica.

§ 1º. Não será permitida a urbanização ou qualquer forma de utilização do solo na Zona Costeira que impeça ou dificulte o acesso assegurado no caput deste artigo.

§ 2º. A regulamentação desta lei determinará as características e as modalidades de acesso que garantam o uso público das praias e do mar.

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

Sobre os bens imóveis públicos de uso comum do povo não podem ser exercidos direitos reais e, conseqüentemente, estes bens não podem ser objeto de aforamento.

De certo modo, a manifestação da SPU vai ao encontro do que já consta na legislação em vigor que rege os bens da União, sobre o instituto do aforamento, ou seja, segundo o §2º do art. 64 do Decreto Lei 9.760/1946 “o aforamento se dará quando coexistirem a conveniência de radicar-se o indivíduo ao solo e a de manter-se o vínculo da propriedade pública.” Mas para não exceder a preocupação original do legislador constitucional em relação à “faixa de segurança”, deve também levar em consideração o disposto no art.100, “a” e § 6º do Decreto-Lei nº 9.760, de 05/09/1946 anteriormente já citados e transcritos e o disposto no § 3º do art. 10 da Lei nº 7.661/1988.

Por estas razões, fica justificada a presente Emenda.

Sala da Comissão, 12 de novembro de 2013.

Deputado **Hugo Leal**
PROS/RJ

9715ED9F16

9715ED9F16