



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 art. 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 § 7º ao art.100; os §§ 1º e 2º ao art. 105; e altera a redação do parágrafo único do art. 122, com as seguintes redações:

“Art. 100

.....

§ 7º Quando tratar-se de imóvel situado em áreas urbanas consolidadas e fora da faixa de segurança de que trata o § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988, na forma estabelecida em regulamento expedido pela Secretaria do Patrimônio da União, ficam dispensadas as audiências previstas neste artigo.

.....

Art. 105

.....

§ 1º As divergências sobre propriedade, servidão ou posse devem ser decididas pelo Poder Judiciário.

67DAF4D727

67DAF4D727



CÂMARA DOS DEPUTADOS

§ 2º A decisão da Secretaria do Patrimônio da União quanto ao pedido formulado com fundamento no direito de preferência previsto neste artigo constitui ato vinculado e só poderá ser desfavorável, de forma fundamentada, caso haja algum impedimento, entre aqueles já previstos em lei, informado em consulta formulada entre aquelas previstas na legislação em vigor ou nas hipóteses previstas no inciso II do art. 9º da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998.”

.....

Art.122

.....

Parágrafo único. A decisão da Secretaria do Patrimônio da União sobre os pedidos de remissão do aforamento de terreno de marinha e/ou acrescido de marinha localizado fora da faixa de segurança constitui ato vinculado.”

JUSTIFICAÇÃO

Embora sejam várias as possibilidades previstas na legislação em vigor para a transformação do regime de ocupação de terreno de marinha e/ou acrescido (a inscrição de ocupação consiste em ato administrativo precário, revogável a qualquer tempo, que tem por retribuição o pagamento de 2% ou 5% de taxa anual de ocupação) para o regime de aforamento de terreno de marinha e/ou acrescido (o aforamento é um contrato, por meio do qual é transferido para o foreiro um direito real sobre o imóvel, que tem por retribuição o pagamento de foro anual de 0,6%), a ineficiência e a falta de regras claras para a prática dos atos decisórios torna moroso e difícil o exame de qualquer pedido neste sentido. A tramitação dos processos pode durar anos, o que torna o procedimento mais oneroso para os requerentes, ou até mesmo simplesmente não acontecer por falta e interesse do Gestor, que confunde o interesse público (que é o interesse primário) com o interesse econômico (interesse secundário), com prejuízos para a aplicação da legislação em vigor e os cidadãos.

Para atenuar esse problema é preciso aprimorar a gestão no âmbito da Secretaria do Patrimônio da União e delimitar mais claramente as hipóteses em que os atos decisórios neste sentido sejam vinculados ou discricionários e, mesmo quando discricionários, reduzir a margem de discricionariedade.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Melo (Curso de direito administrativo. 26ª ed.. São Paulo, Malheiros Editores, 2009; p.424):

67DAF4D727

67DAF4D727



CÂMARA DOS DEPUTADOS

“Atos vinculados seriam aqueles em que, por existir prévia e objetiva tipificação legal do único comportamento possível da Administração em face de situação igualmente prevista em termos de objetividade absoluta, a Administração, ao expedi-los, não interfere com apreciação subjetiva alguma.

Atos discricionários, pelo contrário, seriam os que a Administração pratica com certa margem de liberdade de *avaliação* ou *decisão* segundo critérios de conveniência e oportunidade formulados por ela mesma, *ainda que adstrita à lei reguladora da expedição deles.*

A diferença nuclear entre ambos residiria em que nos primeiros a Administração não dispõe de liberdade alguma, posto que a lei já regulou antecipadamente em todos os aspectos o comportamento a ser adotado, enquanto nos segundos a disciplina legal deixa ao administrador certa liberdade para decidir-se em face das circunstâncias concretas do caso, impondo-lhe e simultaneamente facultando-lhe a utilização de critérios próprios para avaliar ou decidir quanto ao que lhe pareça ser o melhor meio de satisfazer o interesse público que a norma legal visa a realizar.”

Não estamos nos referindo à situações em que já não haja expressa disposição em lei prevendo a possibilidade de aforamento, em obediência ao disposto no art.99 do Decreto Lei nº 9.760, de 05/09/1946, e nos arts.12 e 23 da Lei nº 9.636, de 15/05/1998, abaixo transcritos:

“Art. 99. A utilização do terreno da União sob regime de aforamento dependerá de prévia autorização do Presidente da República, salvo se já permitida em expressa disposição legal.

Parágrafo único. Em se tratando de terreno beneficiado com construção constituída de unidades autônomas, ou, comprovadamente, para tal fim destinado, o aforamento poderá ter por objeto as partes ideais correspondentes às mesmas unidades.”

“Art. 12. Observadas as condições previstas no § 1º do art. 23 e resguardadas as situações previstas no inciso [I do art. 5º do Decreto-Lei nº 2.398, de 1987](#), os imóveis dominiais da União, situados em zonas sujeitas ao regime enfiteutico, poderão ser aforados, mediante leilão ou concorrência pública, respeitado, como preço mínimo, o valor de mercado do respectivo domínio útil, estabelecido em avaliação de precisão, realizada, especificamente para esse fim, pela SPU ou, sempre que necessário, pela Caixa Econômica Federal, com validade de seis meses a contar da data de sua publicação.

67DAF4D727

67DAF4D727



CÂMARA DOS DEPUTADOS

§ 1º Na impossibilidade, devidamente justificada, de realização de avaliação de precisão, será admitida a avaliação expedita.

§ 2º Para realização das avaliações de que trata este artigo, a SPU e a CEF poderão contratar serviços especializados de terceiros, devendo os respectivos laudos, para os fins previstos nesta Lei, ser homologados por quem os tenha contratado, quanto à observância das normas técnicas pertinentes.

§ 3º Não serão objeto de aforamento os imóveis que, por sua natureza e em razão de norma especial, são ou venham a ser considerados indisponíveis e inalienáveis.

[...]

Art. 23. A alienação de bens imóveis da União dependerá de autorização, mediante ato do Presidente da República, e será sempre precedida de parecer da SPU quanto à sua oportunidade e conveniência.

§ 1º A alienação ocorrerá quando não houver interesse público, econômico ou social em manter o imóvel no domínio da União, nem inconveniência quanto à preservação ambiental e à defesa nacional, no desaparecimento do vínculo de propriedade.

§ 2º A competência para autorizar a alienação poderá ser delegada ao Ministro de Estado da Fazenda, permitida a subdelegação.”

Referimo-nos às hipóteses nas quais já está prevista na legislação em vigor a possibilidade de aforamento gratuito (sem pagamento pela aquisição do domínio útil) ou oneroso (com pagamento pela aquisição do domínio útil), em que não é exigida a licitação. A Secretaria de Patrimônio da União tem tratado estas hipóteses como situações nas quais o ato decisório de concessão, ou não, do aforamento, é discricionário, quando de fato, por tratar-se de situações diferentes, deveriam ter enquadramento diferente.

De fato, há nítidas diferenças entre as situações apresentadas, de modo que o tratamento deve ser diferenciado.

No inciso I do art.5º do Decreto-Lei nº 2.398, de 21/12/1987, combinado com o art. 105 do Decreto Lei nº 9.760, de 05/09/1946, por exemplo, temos algumas das hipóteses de aforamento gratuito cujo ato decisório deve ser vinculado, desde que sejam preenchidos determinados requisitos:

“Art. 5º Ressalvados os terrenos da União que, a critério do Poder Executivo, venham a ser considerados de interesse do serviço público, conceder-se-á o aforamento: [\(Redação dada pela Lei nº 9.636, de 1998\)](#)”



CÂMARA DOS DEPUTADOS

I - independentemente do pagamento do preço correspondente ao valor do domínio útil, nos casos previstos nos arts. 105 e 215 do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946; ([Redação dada pela Lei nº 9.636, de 1998](#))

II - mediante leilão público ou concorrência, observado o disposto no art. 99 do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946. ([Redação dada pela Lei nº 9.636, de 1998](#))

Parágrafo único. Considera-se de interesse do serviço público todo imóvel necessário ao desenvolvimento de projetos públicos, sociais ou econômicos de interesse nacional, à preservação ambiental, à proteção dos ecossistemas naturais e à defesa nacional, independentemente de se encontrar situado em zona declarada de interesse do serviço público, mediante portaria do Secretário do Patrimônio da União. ([Incluído pela Lei nº 9.636, de 1998](#))”

“Art. 105. Tem preferência ao aforamento:

1º – os que tiverem título de propriedade devidamente transcrito no Registro de Imóveis;

2º – os que estejam na posse dos terrenos, com fundamento em título outorgado pelos Estados ou Municípios;

3º – os que, necessariamente, utilizam os terrenos para acesso às suas propriedades;

4º – os ocupantes inscritos até o ano de 1940, e que estejam quites com o pagamento das devidas taxas, quanto aos terrenos de marinha e seus acrescidos;

5º - ([Revogado pela Lei nº 9.636, de 1998](#))

6º – os concessionários de terrenos de marinha, quanto aos seus acrescidos, desde que estes não possam constituir unidades autônomas;

7º – os que no terreno possuam benfeitorias, anteriores ao ano de 1940, de valor apreciável em relação ao daquele;

8º- ([Revogado pela Lei nº 9.636, de 1998](#))

9º- ([Revogado pela Lei nº 9.636, de 1998](#))

10º - ([Revogado pela Lei nº 9.636, de 1998](#))

[...]”

Se a hipótese está enquadrada na preferência prevista no art. 105 do Decreto-Lei nº 9.760/1946, não vemos como o terreno de marinha e/ou acrescido possa ser considerado de interesse do serviço público na forma prevista no Parágrafo único do art.5º do Decreto-Lei nº 2.398, de 21/12/1987, que foi editado posteriormente e há mais de 25 anos. Se o interesse do serviço público for recente e a União não se dispuser a conceder o aforamento solicitado, deverá promover a desapropriação dos direitos das pessoas enquadradas em tal situação, reintegrando-se na posse dos imóveis assim considerados.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

No que diz respeito às consultas obrigatórias, previstas inicialmente no art. 7º do Decreto-Lei nº 3.438, de 17/07/1941 e depois no art. 100 do Decreto-Lei nº 9.760/1946, e também realizadas aos órgãos ambientais competentes em face do disposto no parágrafo único do art. 5º do Decreto-Lei nº 2.398/1987, já anteriormente transcrito e no art.9º da Lei nº 9.636/1998, estas igualmente devem ser simplificadas ou até mesmo dispensadas quando tratar-se de imóveis situados em áreas urbanas consolidadas:

“Art. 7º A seguir serão consultados, simultaneamente, sobre a conveniência do aforamento, por meio de ofício do Serviço Regional:

- a) a Prefeitura Municipal do lugar em que estiver situado o terreno;
- b) o Ministério da Guerra, por intermédio da Região Militar;
- c) o Ministério da Marinha, por intermédio da Capitania do Porto;
- d) o Ministério da Agricultura, se tratar de terreno rural, por intermédio do órgão local competente;
- e) o Ministério da Viação e Obras Públicas, se nas proximidades do terreno requerido houver estradas de ferro ou de rodagem, ou obras portuárias, ou projetos de instalações de tais naturezas, por intermédio do órgão local competente;
- f) o Ministério da Aeronáutica, por intermédio do órgão competente.

§ 1º Às consultas deverão ser dadas respostas dentro do prazo de 30 dias.

O silêncio importará em assentimento.

§ 2º Quando solicitado, o Serviço Regional do Domínio da União poderá prorrogar por 20 dias o prazo estabelecido no parágrafo anterior.

§ 3º Em casos de grande relevância, minuciosa e diretamente justificados perante o diretor do Domínio da União, em caráter reservado quando envolver possíveis interesses da defesa nacional, poderá ser concedido o prazo que a autoridade consultada julgar necessário.

§ 4º A impugnação da Prefeitura será atendida sempre que a concessão prejudicar a realização de melhoramentos públicos, inclusive os de urbanização e serviços de utilidade pública, em via de execução, projetados ou em estudos nas suas Repartições técnicas, cumprindo que, neste caso, seja indicada a espécie do melhoramento ou serviço.

§ 5º A oposição ao aforamento deverá ser justificada, declarando-se se é irrestrita ou se a concessão pode ser condicionada.”

“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:

67DAF4D727

67DAF4D727



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;
- b) do Ministério da Agricultura, por intermédio dos seus órgãos locais interessados, quando se tratar de terras suscetíveis de aproveitamento agrícola ou pastoril;
- c) do Ministério da Viação e Obras Públicas, por intermédio de seus órgãos próprios locais, quando se tratar de terrenos situados nas proximidades de obras portuárias, ferroviárias, rodoviárias, de saneamento ou de irrigação;
- d) das Prefeituras Municipais, quando se tratar de terreno situado em zona que esteja sendo urbanizada.

§ 1º A consulta versará sobre zona determinada, devidamente caracterizada.

§ 2º Os órgãos consultados deverão se pronunciar dentro de 30 (trinta) dias do recebimento da consulta, prazo que poderá ser prorrogado por outros 30 (trinta) dias, quando solicitado, importando o silêncio em assentimento à aplicação do regime enfiteutico na zona caracterizada na consulta.

§ 3º As impugnações, que se poderão restringir a parte da zona sobre que haja versado a consulta, deverão ser devidamente fundamentadas.

§ 4º O aforamento, à vista de ponderações dos órgãos consultados, poderá subordinar-se a condições especiais.

§ 5º Considerando improcedente à impugnação, o S.P.U. submeterá o fato a decisão do Ministro da Fazenda.

§ 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. [\(Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007\)](#)”

“Art. 9º É vedada a inscrição de ocupações que:

I - ocorreram após 27 de abril de 2006; [\(Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007\)](#)

II - estejam concorrendo ou tenham concorrido para comprometer a integridade das áreas de uso comum do povo, de segurança nacional, de preservação ambiental ou necessárias à preservação dos ecossistemas naturais e de implantação de programas ou ações de regularização fundiária de interesse social ou habitacionais das

67DAF4D727

67DAF4D727



CÂMARA DOS DEPUTADOS

reservas indígenas, das áreas ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos, das vias federais de comunicação e das áreas reservadas para construção de hidrelétricas ou congêneres, ressalvados os casos especiais autorizados na forma da lei. [\(Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007\)](#)”

Esta simplificação pode dar-se pela dispensa da consulta quando tratar-se de imóvel situado em áreas urbanas consolidadas, na forma estabelecida em regulamento expedido pela Secretaria do Patrimônio da União; e pela iniciativa da parte interessada, que pode, também na forma de regulamento expedido pela Secretaria do Patrimônio da União, pedir diretamente ao Órgão a manifestação sobre o aforamento pretendido.

Como ato vinculado também deve ser tratada a renúncia ao aforamento previsto no art.122 do Decreto-Lei nº 9.760/1946, desde que o imóvel não esteja incluído na faixa de segurança de que trata o §3º do art.49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988:

“Art. 122. Autorizada, na forma do disposto no art. 103, a remissão do aforamento dos terrenos compreendidos em determinada zona, o S.P.U. notificará os foreiros, na forma do parágrafo único do art. 104, da autorização concedida.

Parágrafo único. Cabe ao Diretor do S.P.U. decidir sobre os pedidos de remissão, que lhe deverão ser dirigidos por intermédio do órgão local do mesmo Serviço.

Art. 123. A remissão do aforamento será feita pela importância correspondente a 17% (dezesete por cento) do valor do domínio pleno do terreno. [\(Redação dada pela Lei nº 9.636, de 1998\)](#)

Art. 124. Efetuado o resgate, o órgão local do S.P.U. expedirá certificado de remissão, para averbação no Registro de Imóveis.”

Nesta oportunidade também se busca aprimorar a redação do disposto no atual parágrafo único do art.105 do Decreto-Lei nº 9.760/1946, que está em consonância com o art. 5º, LIV, da Constituição de 1988.

Por estas razões, fica justificada a presente Emenda.

Sala da Comissão, 19 de novembro de 2013.

Deputado **Hugo Leal**
PROS/RJ