



CÂMARA DOS DEPUTADOS

REQUERIMENTO DE INFORMAÇÃO Nº , DE 2015
(Do Sr. Hugo Leal)

Solicita ao Ministério da Defesa, ouvidos os Comandos do Exército, Marinha e Aeronáutica, informações sobre o posicionamento daquela Pasta a respeito do sentido e alcance da expressão “faixa de segurança”, constante do § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988.

Senhor Presidente,

Com fundamento no art. 50, §2º da Constituição Federal e na forma dos artigos 115 e 116 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ouvida a Mesa, requero sejam solicitadas ao Ministério da Defesa, ouvidos os Comandos do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, informações sobre o posicionamento daquela Pasta a respeito do sentido e alcance da expressão “faixa de segurança”, constante do § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988:

1 – O Ministério da defesa ou algum dos Comandos do Exército, da Marinha ou da Aeronáutica, já foram consultados sobre este assunto? Em caso positivo, qual foi a posição apresentada pelo Ministério ou pelo Comando consultado?

2 – O Ministério da Defesa, ouvidos os Comandos do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, se opõe ao aproveitamento da legislação atual para definir por meio de iniciativa legislativa própria, como terrenos situados na “faixa de segurança”, para fins do disposto no citado dispositivo constitucional, os “terrenos de marinha e respectivos acrescidos 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 “terrenos de marinha e respectivos acrescidos sob



CÂMARA DOS DEPUTADOS

administração do Ministério da Defesa ou dos Comandos do Exército, da Marinha ou da Aeronáutica”, que a critério dos respectivos Comandos sejam considerados importantes para a segurança nacional ou de suas atividades.

JUSTIFICATIVA

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.

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 de 1988 já estava previsto:

“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)



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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 3071, de 01.01.16(Código Civil de 1916) e o art. 2038 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;

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, Parágrafo segundo e 99-124 do Decreto-lei nº9.760, de 05.09.46, no art.5º do Decreto-Lei nº 2.398, de 21.12.87 e nos arts. 12-16 e alterações da Lei nº9636, 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 17º%(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” constata 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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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. A falta de regulamentação do dispositivo contraria interesses de pessoas físicas ou jurídicas que preferem tornar-se proprietárias dos imóveis pagando o valor previsto para a remição do foro, inviabiliza uma importante fonte de receita que poderia ajudar a União no enfrentamento do déficit público e impede a redução do número de imóveis sob a gestão da Secretaria do Patrimônio da União, que já não tem dado conta das centenas de milhares de imóveis que estão sob a sua responsabilidade.

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:

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”.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Sobre o assunto 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 3366/2013, 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 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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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.”

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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

§ 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 ou qualquer outra modalidade de utilização que implique em transferência de direito real sobre o imóvel.

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.

Esta é a nossa posição. Mas desconhecemos manifestação do Ministério da Defesa, ouvidos os Comandos do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, sobre o assunto.

Diante do exposto, é importante que a Câmara dos Deputados encaminhe este Requerimento de Informação ao Ministério da Defesa, a fim de que sejam respondidas a perguntas formuladas e esta Casa Legislativa possa efetivamente posicionar-se sobre o assunto propondo a regulamentação da matéria.

Sala das Sessões, 18 de março de 2015

**Deputado Hugo Leal
(PROS/RJ)**