

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 5.016, DE 2013

Acrescenta dispositivo ao Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, que dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências.

Autor: Deputado FÉLIX MENDONÇA JÚNIOR

Relator: Deputado ADEMIR CAMILO

I – RELATÓRIO

Em exame projeto de lei cujo escopo consiste no acréscimo, ao art. 2º do Decreto-Lei nº 9.760, de 05 de setembro de 1946, de parágrafo em que se determina que os registros de propriedade particular de imóveis situados em terrenos de marinha não possam ser agitados em desfavor da demarcação de tais terrenos pela União. Segundo alega o proponente, após essa última medida o imóvel alcançado “passa ao domínio público”, o que transforma os antigos proprietários em meros ocupantes do bem contemplado, só lhes cabendo “regularizar a situação mediante pagamento de foro anual” decorrente da utilização do terreno. Como decorrência lógica desse raciocínio, ainda afirma o autor, “os títulos de domínio privado não podem ser opostos à União, porque a titularidade dos terrenos de marinha e acrescidos, conferida por lei, tem natureza originária”.

O projeto mereceu parecer favorável subscrito pelo Deputado Sandro Mabel, o qual não logrou, contudo, apreciação por este colegiado. Na peça, o parlamentar invoca súmula editada pelo Superior Tribunal de Justiça (nº 496) em que se reproduzem exatamente os termos do

dispositivo que se pretende acrescer ao ordenamento jurídico por intermédio do projeto em exame.

No prazo regimental, não se ofereceram emendas à proposição.

II – VOTO DO RELATOR

Mais do que base legal, como bem recordou o relator que antecedeu o atual, a propriedade dos terrenos de marinha busca amparo no texto da Carta Magna. Há referência a respeito no inciso VII do art. 20 da Constituição, em que se elencam, entre os bens da União, “os terrenos de marinha e seus acrescidos”.

É, portanto, a mera delimitação dos imóveis que se enquadram nessa categoria o campo de abrangência da lei ordinária. Vigora, a respeito, o Decreto-Lei afetado pelo projeto em apreço, mas não parece, contudo, que se situaria no dispositivo alterado a melhor opção para introduzir a inovação legislativa decorrente da proposição.

De fato, tanto a demarcação dos terrenos de marinha quanto a oportunidade para que terceiros contestem sua efetivação não se extraem do dispositivo específico afetado pelo projeto, mas dos arts. 9º a 14 do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946. O teor original do art. 11 desse diploma vigorou até muito recentemente, em razão de decisão cautelar adotada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.264/PE. A referida norma, alterada apenas com o advento da Lei nº 13.139, de 26 de junho de 2015, continha a seguinte determinação, relativa justamente à providência administrativa a que se tece referência:

Art. 11. Para a realização do trabalho, o S. P. U. convidará os interessados, certos e incertos, pessoalmente ou por edital, para que no prazo de 60 (sessenta) dias ofereçam a estudo, se assim lhes convier, plantas, documentos e outros esclarecimentos concernentes aos terrenos compreendidos no trecho demarcando.

A Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007, pretendeu alterar o dispositivo anteriormente colacionado para limitar a sistemática de

convocação dos interessados à publicação de editais, suprimindo-se do texto legal a notificação pessoal nele prevista. Ao examinar impugnação movida pelo Estado de Pernambuco, o Plenário do STF, em decisão majoritária, adotada contra o voto de quatro de seus integrantes, chegou, conforme se aludiu, à seguinte decisão (medida cautelar na ADIn 4.264/PE):

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. ART.
11 DO DECRETO-LEI 9.760/1946, NA REDAÇÃO DADA
PELA LEI 11.481/2007. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS
DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA.
OCORRÊNCIA. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. I –
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. II – Medida cautelar deferida, vencido
o Relator.

Trata-se de decisão de extrema relevância para apreciação do projeto em exame, na medida em que também na iniciativa aqui alcançada, conforme pretendeu a lei impugnada em sede cautelar pela Corte Constitucional, postula-se restringir o campo de alcance do direito ao contraditório. Busca-se, em síntese, que os elementos trazidos à Administração Pública por eventuais interessados limitem-se a contestar a demarcação feita, partindo-se do pressuposto de que o direito à propriedade já se encontraria definido na legislação. Com base nessa premissa, de resto correta, atinge-se resultado provavelmente não previsto, porque se subtrai daquele a quem incumbirá confrontar a medida administrativa documento em princípio apto a auxiliá-lo nesse esforço.

Nesse contexto, à vista da ampla e louvável delimitação do direito de defesa atribuído a particulares no âmbito do processo administrativo pelo inciso LV do art. 5º da Carta da República, não parece que a iniciativa em análise, da forma como inicialmente sugerida, disponha de mais chances de prosperar do que a que foi alcançada por ação direta de inconstitucionalidade no bojo da qual se viu deferida medida cautelar. Na Lei nº 11.481/2007, pretendeu o legislador ordinário, por meio de fórmula que restou tolhida pelo controle provisório a cargo da Suprema Corte, restringir a uma única alternativa a convocação de interessados para exercício do direito de defesa; na proposição que se examina, vai-se mais além, na medida em que se promove a limitação também do próprio conteúdo da defesa a ser apresentada,

medida extrema, que deve merecer ajustes voltados a compatibilizá-la com as garantias previstas na Carta.

Ante essa última circunstância, a despeito de súmula que se editou no âmbito do Egrégio Superior Tribunal de Justiça, não se afigura viável a limitação pretendida pelo projeto em apreço na forma contundente e impositiva como estabelecida pelo texto original da proposição. Aos administrados, no âmbito de processos em que figurem como interessados movidos pela Administração Pública, asseguram-se de forma plena, conforme se asseverou, o exercício ao contraditório e à ampla defesa, razão pela qual o legislador ordinário deve ser extremamente parcimonioso ao introduzir regras tendentes a limitar tais prerrogativas. A apresentação de argumentos em sede administrativa não pode chegar ao extremo de se permitir que a partir dela se subverta o conteúdo do ordenamento jurídico, mas é igualmente abusivo que se impeça a exibição, pelo alcançado, de elemento probatório capaz de redirecionar em seu favor a aplicação da lei.

Ainda se torna mais evidente a necessidade de se aperfeiçoar a medida legislativa aventada quando se recorda que a definição legal dos terrenos de marinha contém pelo menos um elemento de extrema complexidade, capaz de gerar – como por sinal se registra na jurisprudência a respeito – frequente controvérsia. Trata-se do fato de que se mede a abrangência do bem de que se cuida com base em uma linha de 33 metros “a partir do preamar-médio de 1831”, o que faz com que o postulado confronte alterações geológicas, geográficas e até mesmo sociais e culturais acumuladas ao longo de quase dois séculos. Dada a abrangência desse intervalo de tempo, reputa-se no mínimo contrário à cautela que deve nortear a edição de normas jurídicas a aprovação de comando legal destinado a impedir de forma categórica a exibição de títulos de propriedade, os quais, em seu conteúdo, e na sequência de transmissões neles inseridas, podem documentar justamente as referidas mutações.

Em decorrência, a despeito da prevalência do texto constitucional sobre direitos individuais eventualmente alegados contra seus termos, é evidente que escrituras relacionadas a terrenos de marinha podem e devem, como ocorre na legislação em vigor, merecer a devida análise por parte de autoridades encarregadas da providência de que se cuida. Medida dessa estirpe não será levada a termo para alterar o titular do domínio daqueles terrenos, decorrente, como sustenta o ilustre autor, de norma constitucional expressa, mas para fins de confirmação da efetiva existência desses imóveis e de sua delimitação em casos concretos.

De fato, não há que se extrair de documentos da referida natureza a capacidade de confrontarem os termos da Carta Magna e a atividade administrativa deles decorrentes, a ponto de impedir que a União exerça os direitos a ela deferidos quanto a terrenos de marinha, mas é evidente que o administrador poderá, em circunstâncias específicas, valer-se também do teor daqueles documentos para evitar demarcações inadvertidamente equivocadas. É evidentemente descabido que a lei proíba tal circunstância.

Cabe destacar que se aborda questão delicada, porque os terrenos de marinha, até por se fundarem em conceitos tão distanciados no tempo, via de regra causam transtornos à dinâmica das coletividades que neles se assentam, tendo em vista que afetam diretamente o mercado imobiliário e, a partir desse pressuposto, ocasionam inúmeras e diversificadas consequências no campo econômico. À legislação não cabe, como no caso em apreço, ignorar tais características, mediante a restrição liminar e absoluta de direitos cuja efetiva validade, em última análise, será apreciada no campo judicial, uma vez que, em linha semelhante à do inciso LV do art. 5º da Carta, também determina o texto constitucional, no inciso XXXV do mesmo art. 5º, que a lei não impeça a apreciação, pelo Poder Judiciário, de “lesão ou ameaça a direito”.

Cumpre destacar, por fim, que as alterações promovidas no substitutivo apresentado pela relatoria se reportam ao texto decorrente da aludida Lei nº 13.139, de 2015. As adequações normativas resultantes das considerações promovidas ao longo deste voto incidem sobre as regras trazidas a lume em decorrência daquele diploma e tornam o respectivo conteúdo ao mesmo tempo compatíveis tanto com as preocupações que suscitaram a apresentação do projeto em exame quanto com as garantias constitucionais deferidas aos envolvidos.

Com base nesses argumentos, vota-se pela aprovação do Projeto de Lei nº 5.016, de 2013, nos termos do substitutivo oferecido em anexo.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2015.

Deputado ADEMIR CAMILO
Relator

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 5.016, DE 2013

Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 9.760, de 05 de setembro de 1946, para disciplinar o alcance de registros de propriedade apresentados por particulares relacionados à demarcação de terrenos de marinha, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Os arts. 10 e 12-B do Decreto-Lei nº 9.760, de 05 de setembro de 1946, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 10.

Parágrafo único. A existência de registro de propriedade particular que se refira parcial ou integralmente a terreno de marinha ou a seus acréscimos não constituirá obstáculo à demarcação e à produção dos efeitos jurídicos dela decorrentes. (NR)

“Art. 12-B.

.....
§ 1º Na área urbana, considera-se interessado certo:

I - o responsável pelo imóvel alcançado pelo traçado da linha demarcatória até a linha limite de terreno marginal ou de terreno de marinha que esteja cadastrado na Secretaria do Patrimônio da União ou inscrito no cadastro do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) ou outro cadastro que vier a substituí-lo;

II - a pessoa em favor da qual exista registro de propriedade particular que contemple parcial ou

integralmente a linha limite de terreno marginal ou de terreno de marinha.

§ 2º Na área rural, considera-se interessado certo:

I - o responsável pelo imóvel alcançado pelo traçado da linha demarcatória até a linha limite de terreno marginal que esteja cadastrado na Secretaria do Patrimônio da União e, subsidiariamente, esteja inscrito no Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR) ou outro que vier a substituí-lo;

II - a pessoa em favor da qual exista registro de propriedade particular que contemple parcial ou integralmente a linha limite de terreno marginal.

.....” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação e se aplica a demarcações que já se encontrem em curso.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2015.

Deputado ADEMIR CAMILO
Relator