

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 39, DE 2011

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 39, DE 2011 (Apensas as Propostas de Emenda à Constituição n^{os} 16, 27 e 30, de 2015)

Revoga o inciso VII do art. 20 da Constituição e o § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para extinguir o instituto do terreno de marinha e seus acrescidos e para dispor sobre a propriedade desses imóveis.

Autores: Deputados Arnaldo Jordy, José Chaves, Zoinho e outros

Relator: Deputado Alceu Moreira

I - RELATÓRIO

A PEC nº 39/2011, de autoria dos Deputados Arnaldo Jordy, José Chaves, Zoinho e outros, pretende a extinção do instituto jurídico dos terrenos de marinha e acrescidos.

Nesse sentido, o art. 2º da proposição determina a revogação do inciso VII do art. 20 da Constituição Federal, que atribui à União a titularidade desses bens. Propõe, ademais, a revogação do § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispositivo segundo o qual a “enfiteuse continuará sendo aplicada aos terrenos de marinha e seus acrescidos, situados na faixa de segurança, a partir da orla marítima”.

O art. 3º trata da definição da propriedade das áreas que, por força da proposta, deixarem de constituir terrenos de marinha e seus acrescidos.

Segundo esse artigo, continuariam no domínio da União as áreas: nas quais tenham sido edificados prédios públicos que abriguem órgãos ou entidades da administração federal, inclusive instalações de faróis de sinalização náutica; que tenham sido regularmente destinadas à utilização por prestadores de serviços públicos concedidos ou permitidos pela União; e destinadas ao adestramento das Forças Armadas ou que sejam de interesse público, nos termos da lei.

Passariam ao domínio pleno dos Estados onde se situam as áreas: nas quais tenham sido edificados prédios públicos que abriguem órgãos ou entidades da administração estadual; e que tenham sido regularmente destinadas à utilização por prestadores de serviços públicos concedidos ou permitidos pelos Estados.

As áreas doadas mediante autorização em lei federal permaneceriam sob o domínio dos respectivos donatários.

Passariam ao domínio pleno dos Municípios onde se situam as áreas: que não se adequam às hipóteses anteriores; nas quais tenham sido edificados prédios públicos que abriguem órgãos ou entidades da administração municipal; e atualmente locadas ou arrendadas a terceiros pela União.

Passariam ao domínio pleno dos terceiros as áreas sob domínio útil destes, mediante contrato de aforamento; dos cessionários, as áreas que lhes foram cedidas pela União; e dos ocupantes, as áreas sob a sua posse, desde que quites com as suas obrigações.

De acordo com o art. 4º, caberia ao Poder Executivo editar os regulamentos necessários à implementação dessas modificações.

Apensadas à PEC nº 39/2011, tramitam as Propostas de Emenda à Constituição nºs 16, 27 e 30, todas de 2015, com o idêntico propósito de extinção do instituto dos terrenos de marinha e seus acrescidos, com a revogação do inciso VII do art. 20 da Constituição Federal e o § 3º do art. 49 do ADCT.

Quanto ao destino dos imóveis após a revogação da exclusividade da propriedade da União, a PEC nº 16/2015, do Deputado Heráclito Fortes, prevê que esses bens públicos passariam a integrar o patrimônio dos Municípios, ressalvados os imóveis atualmente utilizados pelo

serviço público federal e os cedidos, a qualquer título, a órgãos e entidades públicas estaduais, na forma da lei, de iniciativa do Presidente da República. Caberia também à lei resguardar e regulamentar os direitos dos atuais ocupantes dos terrenos e demais situações jurídicas preexistentes.

As PECs nº 27/2015, do Deputado César Souza, e nº 30/2015, dos Deputados Lelo Coimbra e Esperidião Amin, contêm regras similares às da proposição principal no que tange à definição da propriedade das áreas. Adicionalmente, a PEC nº 30/2015 dispõe sobre o registro de transmissão do domínio pleno pelo registro imobiliário após a aprovação das normas propostas.

Com o intuito de ampliar o debate e levantar subsídios sobre a matéria, a Comissão Especial realizou duas audiências públicas, nas dependências da Câmara dos Deputados, nos dias 06 e 13 de agosto de 2015.

Participaram, como palestrantes, na audiência do dia 06.08.15: a Sra. Cassandra Maroni Nunes, então Secretária do Patrimônio da União, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; o Sr. José Carlos Mendes da Costa, representando o Comando da Marinha, do Ministério da Defesa; o Sr. José Mauro de Lima O'Almeida, Consultor Jurídico do Ministério do Meio Ambiente e integrante da Advocacia-Geral da União; o Sr. Paraguassú Éleres e o Sr. Roberto José Pugliese, especialistas no tema.

Na audiência do dia 13.08.15, compareceram como palestrantes: a Sra. Bianca Castellar de Faria, representante do Instituto do Registro Imobiliário do Brasil- IRIB; a Sra. Maria Dulce Bentes Sobrinha, representante da Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo – ABEA; e o Sr. Patryck Araújo Carvalho, Secretário-Adjunto da Secretaria do Patrimônio da União.

Foram ainda realizadas quatro oficinas técnicas visando a construção de substitutivo que buscasse conciliar os diversos interesses envolvidos na matéria.

A primeira oficina, realizada em 21 de junho de 2016, contou com a presença da Sra. Márcia Regina de Oliveira, Analista ambiental do Ministério do Meio Ambiente, e dos Srs. Guilherme Estrada Rodrigues, atual Secretário de Patrimônio da União, e Hélzio Mascarenhas, Engenheiro e Economista.

Na segunda oficina, em 05 de julho de 2016, participaram: o Sr. Roberto Pugliese, advogado; o Sr. Obéde Pereira de Lima, doutor em Engenharia Civil; o Sr. Márcio Silva de Miranda, advogado e consultor do Sindicato da Habitação, SECOVI-PE; e o Sr. João Manoel do Nascimento, advogado.

Na terceira oficina, ocorrida em 13 de setembro de 2016, esteve presente o ex-Deputado federal Edison Andrino, advogado e profundo conhecedor do tema.

A última oficina, realizada em 18 de outubro de 2016, contou com as exposições do Sr. João Cláudio Klautau Guimarães, Secretário Municipal de Habitação da Cidade de Belém/PA; da Sra. Patrícia Marques Gazola, Procuradora Municipal da Cidade de Vitória/ES; da Sra. Ana Cláudia Caldas, representante da Mobilização Comunitária de Florianópolis pela Extinção dos Terrenos de Marinha; e do Sr. Maykon Costa, representante da Associação dos Atingidos por Terreno de Marinha da Trindade.

Ainda, ao longo dos trabalhos desenvolvidos, realizou-se dois fóruns de debates externos, o primeiro em 21/09/2015 na Cidade de Itapema/SC e o segundo em 05/10/2015 na Cidade de Belém/PA.

Por fim, agradeço também aos Senhores Parlamentares desta Comissão que aceitaram a escolha do meu nome para relatar um trabalho de extrema relevância, em especial, peço licença aos colegas para fazer um agradecimento, com muito carinho e respeito, ao Presidente desta Comissão, Deputado Esperidião Amin, que também aceitou esse importantíssimo desafio, presidir uma Comissão de tamanha importância. S. Exa. soube conduzir os nossos trabalhos com brilhantismo.

Não foram oferecidas emendas às proposições no prazo aberto pela Comissão Especial.

II - VOTO DO RELATOR

Primeiramente, é importante rever o conceito legal e o histórico do instituto jurídico dos terrenos de marinha e seus acrescidos.

De acordo com o art. 2º do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, são terrenos de marinha, em uma profundidade de trinta e três metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio de 1831: os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés; e os que contornam as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés.

Consoante o art. 3º do mesmo diploma legal, são terrenos acrescidos de marinha os que se tiverem formado, natural ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha.

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. Para os terrenos situados na faixa de segurança, o § 3º do art. 49 do ADCT prevê, como regime patrimonial específico, a aplicação do aforamento.

A origem dos terrenos de marinha remonta à época da Coroa portuguesa. Segundo os historiadores, as marinhas tinham como finalidades básicas a defesa do território e a obtenção de renda, inclusive por meio da extração de sal. Posteriormente foram agregados valores ambientais ao conceito.

Atualmente já não se consideram válidos os fundamentos originais da instituição dos terrenos de marinha, em particular os que dizem respeito à questão da segurança nacional, tanto em face do avanço da tecnologia na área militar quanto da existência de instrumentos legais que asseguram ao Poder Público o acesso àquelas áreas e até mesmo a sua retomada quando necessária, por meio de desapropriação.

Ratifica a assertiva anterior o fato de o Executivo ter editado a Medida Provisória nº 691/2015, convertida na Lei nº 13.240/2015, autorizando a alienação dos terrenos de marinha aos foreiros e ocupantes de boa-fé, nos limites permitidos pela Constituição.

Do ponto de vista ambiental, as leis evoluíram de modo a garantir a proteção requerida para a preservação do meio ambiente, impondo-se em todas as esferas governamentais. Ou seja, não é o instituto do terreno

de marinha em si que assegura essa proteção, mas o conjunto das leis que disciplinam a gestão e o uso de áreas de interesse ambiental.

Na verdade, a justificativa atual para a manutenção dos terrenos de marinha pode ser resumida ao aspecto financeiro. Esses bens servem tão-somente como meio de arrecadação de receita para a União, por meio da cobrança de foros, laudêmios e taxas de ocupação.

A cobrança desses encargos tem um custo social que não pode ser ignorado. Para o Poder Público, a participação dessa receita no total da arrecadação é pouco representativa. Já para os foreiros e ocupantes, o pagamento dos foros e taxas de ocupação, somado ao recolhimento de impostos e outros tributos locais, tem um peso considerável no orçamento familiar.

Há outro relevante aspecto a se considerar, que é o conflito, envolvendo a União e os Municípios, na gestão das áreas ocupadas. De fato, as discussões ocorridas na Comissão evidenciaram que o problema dos terrenos de marinha é algo que ocorre basicamente nas áreas urbanas. Por um lado, o Município (em alguns casos, o Estado) arca com quase toda a infraestrutura em torno dos terrenos de marinha - pavimentação, iluminação pública, limpeza pública, segurança, instalação de água e esgoto, de rede elétrica etc - restando claro que tais imóveis, quando ocupados, adensam a área urbana e sobrecarregam os serviços públicos, nenhum a cargo da União. Por outro lado, é a União que arrecada os foros, laudêmios e taxa de ocupação. Adicionalmente, a dupla instância administrativa causa muitos transtornos a investimentos de grande interesse público e dificulta o estabelecimento de planos diretores modernos, uma vez que a concretização de determinados projetos demanda soluções jurídicas tanto no âmbito municipal como da União.

Essas questões nos levaram a elaborar uma proposta para discussão inicial, abrangendo a extinção do instituto somente nas áreas urbanas, ressalvadas aquelas áreas que, por razões estratégicas devam permanecer no âmbito da União. A proposta foi submetida a debate nas quatro oficinas técnicas mencionadas. Todos os participantes trouxeram contribuições relevantes a partir das quais o texto foi reformulado, resultando no substitutivo ora oferecido.

Tal como na PEC original e nas proposições apensadas, o substitutivo retira a propriedade exclusiva da União sobre áreas que se enquadram no conceito legal de terreno de marinha, para tanto suprimindo o inciso VII do art. 20 da CF e o § 3º do art. 49 do ADCT. Tem-se por certo que nos tempos atuais, conforme exposto, não há mais razão para a manutenção desses dispositivos no texto constitucional.

Para a destinação dessas áreas o princípio básico adotado é o de que a propriedade deve ser atribuída a quem lhe dá o devido aproveitamento. Portanto, não é admissível que a União continue a gerir esse patrimônio com intuito meramente arrecadatário, em detrimento da função social da propriedade e do interesse público.

Tratamos primeiramente das áreas ocupadas. Fica transferido ao respectivo ente federado o domínio pleno das áreas **“afetadas ao serviço público”**, inclusive dos imóveis destinados à prestação do serviço por empresas concessionárias ou permissionárias. Inspirando-nos na redação da Emenda Constitucional nº 46/2005, utilizamos a expressão destacada para contemplar todas as situações em que as áreas possuem ocupações de interesse público, inclusive as de conservação do patrimônio histórico e cultural, instalações portuárias, faróis náuticos e destinadas às necessidades das Forças Armadas.

Transferem-se aos foreiros, ocupantes e cessionários as áreas por estes utilizadas. A medida faz justiça a essas pessoas e resolve definitivamente problemas que em muitos casos se arrastam há décadas, nas esferas administrativa e judicial.

Cabe destacar que, em relação aos ocupantes, dois requisitos são exigidos: que a ocupação tenha ocorrido até cinco anos antes da data de publicação da Emenda e que seja formalmente comprovada a boa-fé. Essas exigências buscam impedir a ocupação especulativa dos terrenos. Assim, somente nas situações consolidadas até aquela data será assegurada a transferência do domínio pleno dos imóveis.

Quanto às áreas não ocupadas, entendemos que, de início, devam permanecer com a União. Entretanto, na hipótese de serem requeridas para o fim de expansão do perímetro urbano, as áreas não ocupadas serão obrigatoriamente transferidas aos Municípios, desde que atendidos os requisitos previstos pela lei que regulamenta o art. 182 da

Constituição (Estatuto da Cidade) e demais normas gerais sobre planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Dessa forma, atendem-se as necessidades do natural crescimento populacional e conseqüentemente da demanda por expansão do perímetro urbano do Município, com o devido cuidado para que se evite a ocupação desordenada ou especulativa.

É fixado prazo de dois anos para que a União adote as providências necessárias à transferência dos referidos imóveis. Esse prazo nos pareceu razoável em função de informações apresentadas em audiência pública pela Secretaria do Patrimônio da União, ao referir-se ao tempo necessário para fazer os levantamentos exigidos para a alienação dos imóveis, visando à aplicação da Lei nº 13.240/2015.

Por fim, seguindo os princípios que nortearam a elaboração das propostas sob análise, propõe-se a imediata vedação de cobrança de foros e taxas de ocupação.

Face ao exposto, nosso voto é pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 39/2011 e das Propostas de Emenda à Constituição nº 16, nº 27 e nº 30, de 2015, na forma do substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em 07 novembro de 2016.

Deputado **ALCEU MOREIRA**

Relator

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 39, DE 2011

SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 39, DE 2011

Revoga o inciso VII do art. 20 da Constituição Federal e o § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Ficam revogados o inciso VII do art. 20 da Constituição Federal e o § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 2º As áreas definidas como terrenos de marinha e seus acréscidos passam a ter sua propriedade assim estabelecida:

I – continuam sob o domínio da União as áreas afetadas ao serviço público federal, inclusive as destinadas à utilização por concessionárias e permissionárias de serviços públicos, e as unidades ambientais federais e as áreas não ocupadas;

II – passarão ao domínio pleno dos respectivos Estados e Municípios as áreas afetadas ao serviço público estadual e municipal, inclusive as destinadas à utilização por concessionárias e permissionárias de serviços públicos;

III – passarão ao domínio pleno dos foreiros e ocupantes regularmente inscritos junto ao órgão de gestão do patrimônio da União até a data de publicação desta Emenda Constitucional as áreas aforadas ou ocupadas, conforme o caso;

IV – passarão ao domínio dos ocupantes não inscritos as áreas ocupadas, desde que a ocupação tenha ocorrido até cinco anos antes da data de publicação desta Emenda Constitucional e seja formalmente comprovada a boa-fé;

V – passarão aos cessionários as áreas que lhes foram cedidas pela União.

§ 1º A transferência das áreas de que trata este artigo será realizada de forma gratuita.

§ 2º As áreas não ocupadas de que trata o inciso I deste artigo, requeridas para o fim de expansão do perímetro urbano, serão transferidas ao Município, desde que atendidos os requisitos exigidos pela lei que regulamenta o art. 182 da Constituição Federal e demais normas gerais sobre planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Art. 3º Fica vedada a cobrança de foro e taxa de ocupação das áreas de que trata o art. 2º, bem como de laudêmio sobre as transferências de domínio, a partir da data de publicação desta Emenda Constitucional.

Art. 4º A União adotará, no prazo de dois anos, as providências necessárias à transferência do domínio nas hipóteses previstas no art. 2º.

Art. 5º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 07 novembro de 2016.

Deputado **ALCEU MOREIRA**
Relator