

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

PROJETO DE LEI Nº 5.891, DE 2016

Altera a Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015, para possibilitar a alienação de terrenos de marinha em Municípios com população inferior a cem mil habitantes, bem como permitir o pagamento a prazo das alienações.

Autor: Deputado ALCEU MOREIRA

Relator: Deputado JULIO LOPES

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 5.891, de 2016, pretende alterar a Lei nº 13.240, de 2015, para permitir a alienação de terrenos de marinha situados em municípios com menos de cem mil habitantes, desde que tenham Plano Diretor aprovado nos termos do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 2001) e Plano de Intervenção Urbanística ou Plano de Gestão Integrada aprovado nos termos da Lei nº 7.661, de 1988, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. A regra atual só autoriza a alienação dos terrenos situados em área urbana consolidada de município com mais de cem mil habitantes.

A proposta pretende ainda permitir o pagamento a prazo, mediante sinal de, no mínimo, 10% do valor da avaliação e do saldo em até cento e vinte prestações mensais e consecutivas, devidamente atualizadas, dos imóveis da União alienados em conformidade com a Lei nº 13.240, de 2015.

O atraso de três prestações consecutivas acarretaria a anulação da alienação. Nessa hipótese, o foreiro ou ocupante do imóvel teria de pagar os foros ou taxas de ocupação devidas desde a época da alienação, atualizados, assegurada a dedução das prestações pagas.

A proposição objetiva recuperar o teor de dispositivos vetados pela Presidência da República ao sancionar o projeto de lei de conversão da Medida Provisória nº 691, de 2015.

Consoante o autor, uma vez cumpridas as exigências previstas na proposta, os municípios com menos de cem mil habitantes atenderiam aos mesmos princípios que orientaram a autorização legal para as alienações dos imóveis nos demais municípios.

Quanto ao parcelamento do pagamento, a justificativa destaca o valor social da medida, enfatizando que grande parte dos interessados na compra dos terrenos de marinha não têm condições financeiras para arcar com o pagamento à vista.

O mérito do projeto deve ser examinado por esta Comissão e, na sequência, pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público. Posteriormente a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania opinará sobre sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

A matéria está sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões.

Não foram oferecidas emendas no prazo aberto por esta Comissão.

II - VOTO DO RELATOR

Na Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 691/2015, posteriormente convertida na Lei nº 13.240/2015, o Poder Executivo destacou que a União possui uma carteira diversificada de imóveis que não guardam compatibilidade com a prestação de serviços públicos, mas para os quais há demanda da população residente para que se criem mecanismos que

viabilizem a sua aquisição. Dentre esses imóveis foram considerados os terrenos de marinha e seus acrescidos.

A redação original da MP previa a possibilidade de alienação dos terrenos de marinha situados em áreas urbanas consolidadas de municípios com mais de cem mil habitantes. O projeto de lei de conversão aprovado pelo Congresso Nacional permitiu a alienação dos terrenos situados em Municípios com menos de cem mil habitantes, desde que tenham Plano Diretor e Plano de Intervenção Urbanística ou Plano de Gestão Integrada aprovada em conformidade com a lei do gerenciamento costeiro.

Por uma questão de isonomia, não se justifica sejam excluídos da possibilidade de aquisição os ocupantes dos terrenos localizados nos municípios menores. Há, portanto, que se aperfeiçoar a norma vigente, com as salvaguardas necessárias quanto à existência de instrumentos disciplinadores do uso e ocupação do território na zona costeira.

Sobre a possibilidade de pagamento a prazo, deve-se considerar o valor social da medida, como destacado pelo autor. Contudo, deixa-se a cargo da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público a análise acurada dos termos propostos.

Adicionalmente, ao tempo em que se discutem os direitos de foreiros e ocupantes de imóveis da União, entende a relatoria ser oportuna a apresentação de três emendas contendo disposições que assegurem, mediante requerimento dos interessados, a aquisição do domínio e a concessão de direito de superfície dos terrenos.

Historicamente, os terrenos de marinha e outros bens imóveis da União têm sido utilizados para fins meramente arrecadatários. Assim, foreiros e ocupantes, que dão utilização produtiva e social aos imóveis, são anualmente onerados com pesados encargos, sem a perspectiva de detenção do domínio pleno dos bens.

A União deve manter a propriedade dos imóveis necessários à execução dos serviços e à implementação de políticas públicas de sua competência. Quanto aos demais, a alienação a quem lhes dá o devido aproveitamento é o caminho que melhor atende ao princípio constitucional de que a propriedade atenderá a sua função social.

Por essas razões é oferecida a Emenda nº 1, que assegura o direito de aquisição dos imóveis aos foreiros e ocupantes que apresentarem requerimento nesse sentido.

A Emenda nº 2 pretende regulamentar a concessão de direito de superfície sobre a construção que o ocupante vier a erigir em terrenos de marinha, habilitando-se a constituir sobre eles hipoteca ou propriedade fiduciária.

Trata-se de atualizar a legislação sobre os terrenos de marinha e acrescidos em relação às transformações introduzidas pelo Estatuto da Cidade e pelo Código Civil de 2002 nos direitos reais, mediante regulamentação do direito de superfície, pelo qual se atribui direito real ao titular da construção sobre terreno alheio.

Já estando, assim, legalmente reconhecida a propriedade do ocupante sobre as benfeitorias, propõe-se seja o direito sobre a construção qualificado como direito real em favor do ocupante, que corresponderia a um estágio intermediário entre a ocupação e a contratação do aforamento.

Por essa forma, viabiliza-se a constituição de garantia de financiamento para sua construção visando o mais adequado aproveitamento do terreno em cumprimento ao que determina o art. 64 do Decreto-lei nº 9.760/1946.

O direito de superfície pode ser constituído sobre imóvel público (Código Civil, art. 1.377), aplicando-se os arts. 21 e seguintes da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) às situações em que esse direito real seja empregado como instrumento da política urbana. Por esse modo, o proprietário do terreno concede a terceiro o direito de construir e apropriar-se da construção durante certo prazo, sem que se altere a propriedade do titular do solo, que permanece incólume, com todos os atributos próprios do direito de propriedade.

Viabiliza-se, assim, a constituição de garantia real sobre a construção e mantém-se incólume a propriedade plena da União sobre o terreno.

Dadas a autonomia e a incomunicabilidade, os direitos e as obrigações constituídos pelo proprietário do solo (concedente) ou pelo concessionário são alocados em patrimônios distintos, formados a partir da

propriedade do solo ou da propriedade da construção ou da plantação, de modo que o titular do solo só é responsável pelas obrigações e dívidas a ele relacionadas e o concessionário responde somente pelas obrigações e dívidas vinculadas à construção ou à plantação, conforme seja o caso.

Para conferir efetividade à presente proposição, é fundamental que, uma vez aprovada pela Secretaria do Patrimônio da União – SPU - a concessão de direito de superfície, esta ostente duração consentânea com as relações jurídicas constituídas. Por isso, somente a estabilidade do regime proposto conferirá a segurança jurídica necessária a encorajar não somente o particular a investir seus recursos na construção de sua moradia, certo da estabilidade de que desfrutará, no plano social ou econômico, mas, também, o mercado financiador, certo da consistência e da liquidez da garantia que receberá para conceder financiamento.

Assim, as Emenda nº 2 e nº 3 preveem a inclusão de uma seção no capítulo I da Lei nº 9.636/1998, que contemplará a concessão do direito de superfície, e na Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos), para prever, igualmente, o registro, no Registro de Imóveis, da constituição da superfície, com a necessária discriminação entre as distintas propriedades e a consequente limitação das responsabilidades do concedente e do concessionário.

O fundamento axiológico das emendas decorre do princípio constitucional da função social da propriedade, que prioriza a posse produtiva em face da propriedade improdutiva, daí resultando a conversão da posse em propriedade em favor daquele que dá utilidade aos bens, em conformidade com sua destinação, que, no caso presente, privilegia a posse-moradia e a posse-trabalho em detrimento da propriedade inexplorada por inércia do titular.

Face ao exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei nº 5.891, de 2016, com as três emendas ora oferecidas.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado JULIO LOPES

Relator

2016_16153

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

PROJETO DE LEI Nº 5.891, DE 2016

Altera a Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015, e a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, para dispor sobre o aforamento e a alienação de imóveis da União.

EMENDA Nº 1

Acresça-se ao Projeto de Lei nº 5.891, de 2016, o seguinte art. 2º:

“Art. 2º A Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 27-A:

‘Art. 27-A. Os imóveis da União deverão ter os foros remidos ou ser alienados diretamente na forma da Lei nº

9.636 de 15 de maio de 1998, e desta lei, aos foreiros e ocupantes, devidamente cadastrados na Secretaria do Patrimônio da União - SPU, face à manifestação expressa dos mesmos para a remição ou alienação do imóvel objeto do cadastro.

§ 1º Para os fins do *caput*, o foreiro ou ocupante deverá apresentar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão:

I - requerimento formalizando o interesse na remição ou alienação, juntamente com a identificação do imóvel;

II - comprovação do período de aforamento ou ocupação e de que está em dia com as respectivas taxas; e

III - avaliação do imóvel e das benfeitorias, proposta de pagamento e, para imóveis rurais, georreferenciamento e Cadastro Ambiental Rural individualizado.

§ 2º As avaliações serão realizadas por empresas ou profissionais reconhecidos, qualificados e registrados em Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) e seguir as normas da NBR 14.653 ou tabela da Caixa Econômica Federal ou do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), quando disponível.

§ 3º A documentação de que trata o § 1º ficará disponível em sítio do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão por noventa dias, tempo em que a SPU promoverá sua avaliação, devendo, em caso de indeferimento, apresentar justificativa;

§ 4º A utilização de documentação falsa ou irregular, inclusive da avaliação, fará com que os agentes públicos, profissionais ou ocupantes envolvidos respondam penal e civilmente e acarretará a nulidade da remição ou alienação.

§ 5º Transcorrido o prazo constante no § 3º, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão terá o prazo de trinta dias para publicar portaria e celebrar o contrato de remição ou alienação.”

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado JULIO LOPES

Relator

2016_16153

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

PROJETO DE LEI Nº 5.891, DE 2016

Altera a Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015, e a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, para dispor sobre o aforamento e a alienação de imóveis da União.

EMENDA Nº 2

Acresça-se ao Projeto de Lei nº 5.891, de 2016, o seguinte art. 3º:

“Art. 3º O Capítulo I da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, passa a vigorar acrescido da seguinte Seção II-B:

‘Seção II-B DO DIREITO DE SUPERFÍCIE

Art. 10-A. A requerimento do interessado, a

Secretaria do Patrimônio da União, SPU, concederá, ao ocupante de terreno de marinha ou seus acrescidos, direito real de superfície, inclusive por cisão, pelo prazo mínimo de quarenta anos, observadas as seguintes condições:

I – estar o titular de direito de ocupação em dia com as suas obrigações junto à Secretaria do Patrimônio da União;

II – a concessão seja destinada à transmissão do direito de superfície ou sua oneração, para fins residenciais ou comerciais;

III – seja apresentada à SPU cópia autenticada do projeto de construção aprovado pela Administração Municipal, ainda que a superfície tenha por objeto edificação já implantada;

IV - previamente à constituição do direito de superfície seja certificada a ausência de interesse do serviço público no imóvel e o atendimento às condições estabelecidas no art. 9º desta Lei.

§ 1º Para os fins de processamento e aprovação de projeto de construção objeto do direito de superfície, a SPU concederá autorização específica no prazo de quinze dias contado da data do correspondente requerimento do ocupante.

§ 2º O titular do direito de superfície responderá pelo recolhimento de receitas patrimoniais na forma estipulada nos art. 1º e 3º do Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, enquanto perdurar o regime instituído na forma deste artigo, submetendo-se ao regime aplicável às transmissões de direitos de ocupação de imóveis da União.

§ 3º Aprovado o projeto de construção pela Administração Municipal, a SPU formalizará a concessão do direito de superfície, sem ônus para o ocupante, no prazo de quinze dias contado da data do requerimento do ocupante, instruído com cópia autenticada do projeto.

§ 4º O concessionário poderá ceder seu direito de superfície com a anuência da SPU, que restabelecerá o prazo inicialmente estabelecido, sub-rogando-se o cessionário nas demais obrigações legais e contratuais.

Art. 10-B. Findo o prazo da concessão ou extinto o direito de superfície antes do prazo convencionado, será restabelecido o regime jurídico a que estava sujeito o ocupante anteriormente à concessão, resguardados seus direitos quanto às benfeitorias existentes, nos termos da

lei.

Art. 10-C. Em caso de execução do crédito garantido pelo direito de superfície, a penhora deverá ser comunicada à SPU mediante ofício do interessado instruído com cópia autenticada do termo de penhora.

Parágrafo único. Caso a construção, ou a plantação, tenha sido incorporada ao terreno, por efeito de aquisição, pelo ocupante, do domínio útil, a excussão terá por objeto o imóvel constituído pelo domínio útil do terreno e respectivas acessões.

Art. 10-D. Na hipótese de execução extrajudicial de crédito garantido por propriedade fiduciária, de que tratam os arts. 22 a 30 da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, a propriedade superficiária será consolidada no patrimônio do credor fiduciário e será ofertada em público leilão, salvo se, antes da consolidação, for efetivada a dação do direito eventual do superficiário em pagamento da dívida.

§ 1º A requerimento do credor, em cujo patrimônio tiver se consolidado a propriedade, a SPU ratificará a concessão do direito de superfície e restabelecerá o prazo inicialmente estabelecido.

§ 2º É exigível o pagamento de laudêmio em relação à consolidação da propriedade superficiária no patrimônio do credor fiduciário e, se houver, à sua venda em leilão, não se aplicando o disposto no art. 1.373 do Código Civil.”

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado JULIO LOPES
Relator

2016_16153

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

PROJETO DE LEI Nº 5.891, DE 2016

Altera a Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015, e a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, para dispor sobre o aforamento e a alienação de imóveis da União.

EMENDA Nº 3

Acresça-se ao Projeto de Lei nº 5.891, de 2016, o seguinte art. 4º:

“Art. 4º Os arts. 167 e 176 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passam a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 167.

I -

43. da inscrição da ocupação de terrenos de marinha e seus acrescidos.

.....’

‘Art. 176.

.....

§ 9º Os atos referentes a direito de superfície, inclusive instituído por cisão, entre eles os de constituição de direitos reais de gozo ou de garantia, bem como os de indisponibilidade ou constrição, incidentes sobre o solo, domínio útil ou pleno, e sobre a construção ou plantação, serão registrados separadamente na mesma matrícula, devendo o oficial discriminar o conjunto de direitos e obrigações vinculados ao solo, de responsabilidade exclusiva do concedente, e o correspondente aos direitos e obrigações vinculados à construção ou à plantação, pelas quais responde exclusivamente o concessionário. (NR)”

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado JULIO LOPES

Relator