

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

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

Relatora: Deputada GORETE PEREIRA

I - RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 5.891, de 2016, que pretende alterar 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.

Destaca-se que o PL, relatado pelo Deputado Julio Lopes na Comissão de Desenvolvimento Econômico (CDU), já teve parecer aprovado, unanimemente, nessa Comissão, com três emendas.

A alienação de que trata o projeto de lei poderá ser implementada desde haja 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.

Ressalta-se que o atraso de três prestações consecutivas implicaria a anulação da alienação. Nesse caso, 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 restabelecer alguns 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, o Autor destaca o alto 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.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

A matéria está sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões.

II - VOTO DA RELATORA

Inicialmente, conforme já ressaltado, destaca-se que este projeto de lei, relatado pelo Deputado Julio Lopes, já teve parecer aprovado, unanimemente, na Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU).

Na Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 691/2015, posteriormente convertida na Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 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.

Conforme conceituação prevista no Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, temos que:

Art. 2º São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio de 1831:

a) os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés;

b) os que contornam as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés.

Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo a influência das marés é caracterizada pela oscilação periódica de 5 (cinco) centímetros pelo menos, do nível das águas, que ocorra em qualquer época do ano.

O Art. 3º desse decreto-lei estabelece que 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.

Na classificação dos bens públicos, ao lado dos bens de uso comum, e dos de uso especial, há os bens dominicais¹, que são aqueles que não estão destinados ao desempenho das funções próprias da Administração Pública, vale dizer, não se revestem de uma instrumentalidade necessária ao desempenho de função pública (não estão afetados²).

Nessa categoria, podem ser inseridos os terrenos de marinha, em razão de sua não utilização imediata à satisfação de uma função pública.

Conforme deixou bem consignado em seu parecer o Deputado Julio Lopes, historicamente, os terrenos de marinha e outros bens imóveis da

¹ Bem dominical é aquele que não é nem necessário nem útil à fruição conjunta do povo nem se constitui em instrumento por meio do qual se desenvolve uma atuação estatal. Trata-se de bens móveis e imóveis se encontram na titularidade estatal, mas que não se constituem em efetivo instrumento de satisfação de necessidades coletivas. (Justen Filho, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 11 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 1182).

² Afetação é a subordinação de um bem público a regime jurídico diferenciado, em vista à destinação dela à satisfação das necessidades coletivas e estatais, do que deriva inclusive a sua inalienabilidade. (Justen Filho, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 11 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 1178).

União têm sido utilizado 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.

Ademais, 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.

Acerca da possibilidade de pagamento a prazo, deve-se considerar o valor social da medida, como destacado pelo Autor. Nesse ponto, ainda é importante consignar que medida semelhante já é atualmente permitida para pagamento do domínio útil, consoante regramento previsto no art. 14, da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.

Adicionalmente, é importante destacar que a Lei nº 13.240, de 2015, foi alterada pela Lei nº 13.465, de 2017, por meio da qual foi permitido o

pagamento a prazo, mediante condições estabelecidas em ato da Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

A alienação ora proposta também privilegia a racionalidade administrativa, bem como o princípio da eficiência, na medida em que se permitirá concentrar sob a responsabilidade de um único ente, no caso, os Municípios, o gerenciamento acerca da utilização desses bens.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles³ ressalta que “a utilização dos terrenos de marinha, inclusive para edificações, depende de autorização federal, mas, tratando-se de áreas urbanas ou urbanizáveis, as construções e atividades civis nelas realizadas ficam sujeitas a regulamentação e a tributação municipais, como as demais realizações particulares”.

Face ao exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei nº 5.891, de 2016.

Sala da Comissão, em de agosto de 2018.

Deputada GORETE PEREIRA

Relatora

2018-6212

³ Direito Administrativo Brasileiro, 39 ed. p. 620.