

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 4.316-A, DE 2001 (Apensados: PL nº 3.593, de 2000 e PL nº 3.814, de 2000)

Altera o *caput* do art. 2º do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, atualizando o conceito de terrenos de marinha.

Autor: Senado Federal

Relator: Deputado Daniel Almeida

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 4.316-A/01, procedente do Senado Federal (PLS nº 617/99, na origem), ora em análise, visa alterar a redação do art. 2º e acrescentar dois novos artigos ao Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, que "*dispõe sobre os bens imóveis da União*", de modo a atualizar a posição da linha da preamar média, assim como o conceito de terrenos de marinha.

Atualmente, de acordo com a redação do art. 2º do Decreto-Lei nº 9760, de 1946, constituem terrenos de marinha a área compreendida: "*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*", que se pretende atualizar, tomando por base a linha do preamar médio de 2000.

Ainda de acordo com a proposição do Senado, são acrescentados os seguintes dois novos dispositivos legais ao Título VI do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946:

"Art. 215-A - As áreas públicas que, por força da nova preamar média estabelecida no art. 2º, deixam de constituir terrenos de marinha,

ou terrenos acrescidos de marinha, passam a ter a sua propriedade assim distribuída:

I - continuam sob a titularidade da União, aquelas em que edificados prédios públicos que abriguem órgãos ou entidades da administração federal, bem como as áreas que estejam, ou venham a ser, destinadas à utilização das Forças Armadas e no caso de prestadores de serviços públicos concedidos ou permitidos pela União, desde que protocoladas através de processo administrativo na Secretaria do Patrimônio da União até 1º de janeiro de 2000;

II - pertencem aos Estados onde situadas, aquelas em que edificados prédios públicos que abriguem órgãos ou entidades da respectiva administração estadual ou estejam destinadas à utilização por prestadores de serviços públicos concedidos ou permitidos pelos Estados;

III - permanecem sob a titularidade dos respectivos donatários, aquelas doadas mediante prévia autorização em lei federal;

IV - passam à propriedade dos Municípios onde situadas, aquelas não enquadráveis nas hipóteses descritas nos incisos I a III do caput deste artigo, e as parcelas atualmente cedidas, locadas, arrendadas ou aforadas a particulares pela União, ou ocupadas, regular ou irregularmente.

Parágrafo Único - A alienação dos imóveis recebidos pelos Municípios, na forma do inciso IV deste artigo, é condicionada à utilização dos recursos correspondentes:

I - no abatimento do estoque de dívidas junto à União; e

II - na capitalização de fundos de previdência para seus servidores".

"Art. 215-B. Até que os Municípios para os quais foram transferidas as propriedades dos imóveis que deixaram de constituir terrenos de marinha, ou seus acrescidos, legislem sobre a destinação dos mesmos, regerà a administração desses bens, no que lhe for aplicável, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, e alterações posteriores."

Ao Projeto de Lei nº 4.316, de 2001, do Senado Federal, foram apensados: o Projeto de Lei nº 3.593, de 2000, de autoria do Deputado Ricardo Ferraço, e o Projeto de Lei nº 3.814, de 2000, de autoria do Deputado

Max Rosenmann, ambos dispondo, também, sobre a determinação da linha da preamar, para fins de demarcação de terrenos de marinha.

O Projeto de Lei nº 3.593, de 2000, altera a redação do art. 2º do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, para reduzir a extensão dos terrenos de marinha a 13 (treze) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar médio de 1999 e estabelece o mesmo que a proposição ora em análise, no que se refere à regulamentação das consequências decorrentes da alteração da linha da preamar e da extensão prevista.

Por sua vez, o Projeto de Lei nº 3.814, de 2000, adota outra orientação, baseado em proposição submetida ao Poder Legislativo Federal em 1990, pelo então Deputado Victor Faccioni, sugerindo a adoção do que já fora estabelecido pelo Decreto-Lei nº 4.120, de 1942, de forma que:

"A origem da faixa de 33 (trinta e três) metros dos terrenos de marinha será a linha do preamar máximo atual, determinada, normalmente, pela análise harmônica de longo período, que deverá basear-se em observações contínuas durante 370 (trezentos e setenta) dias". Pelo que estabelece essa proposição legislativa, *"na falta de observações de longo período, a determinação da linha do preamar máximo atual será feita pela análise de curto período, com tempo mínimo de observação de 30 (trinta) dias consecutivos.* Além disso, propõe que: *"A posição da linha do preamar máximo atual será fixada pela Secretaria do Patrimônio da União, de acordo com as observações e previsões de marés feitas pela Diretoria-Geral de Navegação, órgão integrante do Comando da Marinha".*

A Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Lei nº 4.316, de 2001, e rejeitou os apensados nº 3.593 e 3.814, ambos de 2000. Aprovou, ainda, emenda modificativa alterando a redação do *caput* do art. 9º do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, e a ementa da presente proposição nos seguintes termos, respectivamente:

"Art. 9º É da competência da Secretaria do Patrimônio da União (SPU) a determinação da posição das linhas do preamar médio do ano de 2000 e da média das enchentes ordinárias."

"Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, atualizando o conceito de terrenos de marinha."

No prazo regimental não foram oferecidas emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A matéria objeto das proposições em análise visa alterar, primordialmente, o ano de referência em que a linha de preamar médio deve ser observada, para efeito do estabelecimento dos terrenos de marinha.

Esta alteração foi justificada, inicialmente, pelo então Senador Paulo Hartung, como medida que *"contribuirá não apenas para reduzir a atual margem de insegurança jurídica de que se ressentem muitos milhares de famílias, como, sobretudo, permitirá uma precisa definição do ponto a partir do qual devem ter início os terrenos de marinha e seus acrescidos"*.

Na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, o Relator da matéria, o Senador Jefferson Peres analisou com propriedade a questão, destacando que:

"De fato, tanto a conceituação fixada pelo Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, quanto a sede constitucional obtida em 1988 pelo regime enfiteutico têm gerado imprecisões técnicas, indefinições políticas e desassossego social. Em primeiro lugar, pela dificuldade de determinação topográfica da linha da preamar média de 1831 e da extensão dos terrenos acrescidos em face dos aterros e sedimentações havidos nesses quase 170 anos. Depois, porque a propriedade da União de imensas áreas de terrenos hoje urbanos impõe aos municípios restrições ao exercício das competências que a Constituição lhes atribuiu. Por fim, porque o regime enfiteutico, ao impedir a transferência plena da propriedade, enseja alienações clandestinas e outras burlas, que levam intranquilidade a milhares de famílias, especialmente nas grandes cidades costeiras".

Ao proferir seu voto, o ilustre Senador Jefferson Peres se posicionou, tendo sido acompanhado pela Comissão de Assuntos Econômicos, observando que:

"No mérito, a que se deve ater o exame da CAE, manifestamos nossa aquiescência com a iniciativa que, a par de dotar os municípios de meios para regularizar crônicas situações de precariedade jurídica,

não priva a União do patrimônio necessário aos seus serviços nem do exercício de suas competências constitucionais, sejam aquelas inerentes à navegação marítima ou à defesa nacional, sejam as relativas à política ambiental.

Do ponto de vista mais estritamente econômico, deve-se observar que a alegada perda, pela União, da arrecadação de foros e laudêmios será largamente compensada pela utilização dos recursos obtidos na capitalização de fundos de previdência para os servidores dos municípios e no abatimento do respectivo estoque de dívidas. Ademais, dotam-se os entes municipais de meios para arrecadar tributos em áreas urbanas que, hoje, mesmo ocupadas por particulares, podem desfrutar da isenção decorrente da propriedade da União".

De fato, é inegável que a modificação da época de referência em que a linha de preamar médio deve ser considerada, para a determinação dos terrenos de marinha, implicará, em razão das mudanças havidas nos terrenos costeiros, seja por aterros, ou acréscimos, em liberar uma parcela expressiva de terrenos da condição de terrenos de marinha.

Outrossim, a solução proposta, no sentido de que as áreas públicas que deixaram de constituir terrenos de marinha passem a ser disciplinadas de forma específica, nos parece adequada, tendo em vista preservar o interesse da sociedade no que se refere à titularidade dos entes públicos.

Continuam sob o domínio da União - *"aquelas em que edificados prédios públicos que abriguem órgãos ou entidades da administração federal, bem como as áreas que estejam, ou venham a ser, destinadas à utilização pelas Forças Armadas e no caso de prestadores de serviços públicos concedidos ou permitidos pela União, desde que protocoladas através de processo administrativo na Secretaria do Patrimônio da União até 1º de janeiro de 2000;*

Passam aos Estados onde situadas - *"aquelas em que edificados prédios públicos que abriguem órgãos ou entidades da respectiva administração estadual ou estejam destinadas à utilização por prestadores de serviços públicos concedidos ou permitidos pelos Estados";*

Permanecem sob a titularidade dos respectivos donatários - *"aquelas doadas mediante prévia autorização em lei federal";*

Passam à propriedade dos Municípios onde situadas - *"aquelas não enquadráveis nas hipóteses descritas nos incisos I a III do caput deste artigo, e as parcelas atualmente cedidas, locadas, arrendadas ou aforadas a particulares pela União, ou ocupadas, regular ou irregularmente"*. Nesse caso, o parágrafo único do art. 215-A, proposto, estabelece que: *"A alienação dos imóveis recebidos pelos Municípios, na forma do inciso IV deste artigo, é condicionada à utilização dos recursos correspondentes: I - no abatimento do estoque de dívidas junto à União; e II - na capitalização de fundos de previdência para seus servidores"*.

Como se pode aferir, por intermédio da proposição legislativa em comento, são os Municípios os principais beneficiários de suas disposições.

Por essa medida legislativa, o Congresso Nacional, no regular exercício de sua competência constitucional, prevista no inciso V do art. 48 da Constituição Federal, dispõe sobre parte dos bens de domínio da União, transferindo à titularidade dos Municípios, todos os terrenos cedidos, locados, arrendados ou aforados a particulares pela União, bem como os resultantes de ocupações regulares ou irregulares, além de situações não enquadráveis nas hipóteses precedentes.

A única ressalva que observamos, em relação à presente proposição, diz respeito à data fixada - 1º de janeiro de 2000 – no inciso I do art. 215-A, para que a titularidade dos terrenos de marinha já destinados e os que ainda viriam a ser às Forças Armadas continuem com a União, desde que protocolados os pedidos na Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

Ocorre que, durante os três últimos anos, o Exército, a Marinha e a Aeronáutica, além de outros órgãos da União, continuaram a se desenvolver e, em muitos casos, utilizando novos terrenos de marinha nesse desenvolvimento. Assim, os protocolos dos processos administrativos dessas edificações na SPU foram realizados após a data fixada no citado inciso.

Dessa forma, se aprovado com essa redação, o presente projeto deixará três anos de problemas judiciais a serem resolvidos, desnecessariamente, pelos novos administradores dos terrenos de marinha, pelo que propomos a alteração de redação da citada data para “até sessenta dias após a promulgação desta lei”, por meio da emenda modificativa anexa, referente ao inciso I do art. 215-A do Projeto de Lei nº 4.316-A, de 2001.

No que se refere à Emenda nº 1, aprovada pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, no sentido de alterar a redação do art. 9º do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, e da ementa da presente proposição, nada temos a obstar, tendo em vista que as alterações propostas visam apenas harmonizar o texto em função das mudanças introduzidas por este diploma legal.

Quanto ao Projeto de Lei nº 3.593, de 2000, opinamos no sentido de rejeitá-lo, vez que ele reduz de 33 (trinta e três) para 13 (treze) metros a extensão dos terrenos de marinha e propõe como referência a linha de preamar média de 1999, reproduzindo a proposta inicial da presente proposição no Senado Federal, que não prosperou pela aprovação da emenda nº 1 da Comissão de Assuntos Econômicos daquela Casa.

Em relação ao Projeto de Lei nº 3.814, de 2000, também opinamos contrariamente à sua aprovação, pelo fato de que propõe a determinação da linha de preamar média baseada em observações contínuas correspondentes a trezentos e setenta dias, o que nos afigura inexecutável, principalmente pelas dimensões continentais do nosso País.

Do exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.316-A, de 2001, do Senado Federal, bem como da Emenda nº 1, adotada pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, com a emenda modificativa anexa, e pela rejeição do Projeto de Lei nº 3.593, de 2000, do Deputado Ricardo Ferraço, e do Projeto de Lei nº 3.814, de 2000, do Deputado Max Rosenmann.

Sala da Comissão, em 01 de Abril de 2004.

Deputado **Daniel Almeida**
Relator

**COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO
PÚBLICO**

PROJETO DE LEI Nº 4.316-A, DE 2001

Altera o *caput* do art. 2º do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, atualizando o conceito de terrenos de marinha.

EMENDA MODIFICATIVA Nº 1

Art. 1º Dê-se ao art. 2º do Projeto de Lei a seguinte redação:

“Art. 2º

‘Art. 215-A.....(AC)

I – continuam sob a titularidade da União, aquelas em que edificados prédios públicos que abriguem órgãos ou entidades da administração federal, bem como as áreas que estejam, ou venham a ser, destinadas à utilização pelas Forças Armadas

e no caso de prestadores de serviços públicos concedidos ou permitidos pela União, desde que protocoladas através de processo administrativo na Secretaria do Patrimônio da União até 60 (sessenta) dias após a promulgação desta Lei; (AC)

.....(AC)'

.....(AC)"(NR)

Sala da Comissão, em 01 de Abril de 2004.

Deputado **Daniel Almeida**
Relator