

# COMISSÃO DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

## PROJETO DE LEI Nº 4.977, DE 2020

Institui o Programa Especial de Regularização de Débitos de Laudêmios de Terrenos de Marinha.

**Autora:** Deputada ROSANA VALLE

**Relator:** Deputado PROF. PAULO FERNANDO

### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 4.977, de 2020, cria o Programa Especial de Regularização de Débitos de Laudêmios de Terrenos de Marinha.

O Projeto de Lei nº 4.977, de 2020, foi distribuído às Comissões de Administração e Serviço Público - CASP; Finanças e Tributação – CFT (mérito e art. 54, RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC (art. 54, RICD), sujeito à apreciação conclusiva pelas Comissões (art. 24, II, RICD), em regime ordinário de tramitação.

Em 7/11/2023, fui designado Relator da matéria neste Colegiado.

Encerrado o prazo de 5 sessões para apresentação de emendas ao projeto de lei (de 8/11/2023 a 28/11/2023), nenhuma foi apresentada.

Façamos uma breve descrição do teor do Projeto de Lei nº 4.977, de 2020.



Para aderir ao Programa, o contribuinte deverá apresentar requerimento à Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU), quando o débito não estiver inscrito em Dívida Ativa da União, ou à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

A adesão ao Programa implica a confissão irrevogável e irretratável dos débitos, devendo o contribuinte informar a forma de quitação e abrir mão de questionamentos administrativos e judiciais a ele relacionados.

A forma de quitação escolhida, segundo o projeto de lei, definirá a porcentagem de desconto em juros de mora e multas:

- redução de 95% de juros e multa para pagamento à vista;
- redução de 90% de juros de mora e multa para pagamento em até 2 parcelas;
- redução de 80% de juros de mora e multa para pagamento em até 12 parcelas; e
- redução de 70% de juros de mora e multa para pagamento em até 24 parcelas.

A dívida objeto do parcelamento será consolidada na data do requerimento de adesão.

Em razão do interesse estratégico para o País – por estarem localizados nas fronteiras litorâneas – os terrenos de marinha não podem ser totalmente alienados, a não ser com autorização da presidente da República (art. 20, VII, CF/88).

A fim de permitir o uso dessas áreas por terceiros, a União pode firmar dois tipos de contratos específicos: de aforamento ou enfiteuse; e de ocupação.

O aforamento permite o repasse do domínio útil (direito de uso) da área, conferindo ao interessado amplos poderes para explorá-la. Na ocupação, a União cede terrenos de marinha a particulares sem a transferência de domínio, que continua integralmente com a União.



Pela concessão do domínio útil aos particulares a União cobra o preço da outorga originária (valor de avaliação do imóvel pelo SPU), além de 5% do valor de cada transferência do imóvel feita entre particulares – que é o *laudêmio*<sup>1</sup> (art. 3º do Decreto-Lei nº 2.398<sup>2</sup>, de 21 de dezembro de 1987).

É o Relatório.

Passo a proferir o meu voto.

## II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei nº 4.977, de 2020, trata de um programa de REFIS, isto é, uma iniciativa que visa à regularização de dívidas de pessoa física ou empresa com a União ou com a Receita Federal. Trata-se de prática inaugurada no Brasil há mais de duas décadas, por meio da Lei nº 9.964, de 10 de abril de 2000.

A competência da CASP, nos termos do art. 32, inciso XXX, do Regimento Interno desta Casa, resta configurada para apurar se o Projeto de Lei nº 4.977, de 2020, atende ao interesse público e não vulnera os interesses da União, que é a proprietária dos terrenos de marinha (art. 20, VII, CF/88).

Nada melhor que buscar nas palavras da Autora do projeto de lei a explicação sobre a necessidade de criação desse REFIS:

*“O laudêmio é sempre cobrado nas transferências de imóveis pertencentes ao patrimônio da União, sendo que os mais comuns são os da marinha. Não é possível celebrar uma escritura de transferência de domínio útil, tampouco registrá-la, se o laudêmio não for pago. (...)”*

1 Laudêmio vem do latim *laudare*, que significa prêmio. No caso, é um “prêmio pela ocupação”. Cuida-se de uma renda que a União tem direito a receber, no caso de aforamento público, quando o foreiro ou ocupante de imóvel localizado em sua propriedade transfere onerosamente os direitos de ocupação ou domínio útil a outrem.

2 “Dispõe sobre foros, laudêmios e taxas de ocupação relativas a imóveis de propriedade da União, e dá outras providências”.



***Por haver dualidade na interpretação de quem paga o laudêmio, muitas vezes o seu recolhimento fica em aberto incidindo multas, juros e correção enquanto não se obtém um parecer de qual das partes deveria arcar com esse custo extra.***

***O não recolhimento aos cofres públicos acaba trazendo prejuízo ao erário, e essa situação por vezes se arrasta por um longo tempo até que o pagamento do montante torna-se proibitivo***". (Grifamos)

Apesar da louvável intenção da Autora do Projeto de Lei nº 4.977, de 2020, vislumbramos óbices de natureza prática em relação à matéria, relacionados à perda de objeto da proposição, tendo por base as inovações promovidas pelo governo federal, no ano seguinte ao da apresentação do PL, no que se refere à regularização das dívidas atrasadas de laudêmios e demais taxas patrimoniais.

Com efeito, em 2021, o governo federal lançou o *Programa SPU+*, oficializado com a publicação da PORTARIA SEDDM/SPU/ME Nº 2.517, de 2 de março de 2021<sup>3</sup>, a fim de modernizar e transformar a gestão e a governança do patrimônio imobiliário da União.

E as medidas decorrentes do *Programa SPU+* já vem sendo implementadas com bastante êxito.

Por exemplo, desde 2022, milhares de proprietários de imóveis localizados em municípios da Paraíba, Alagoas, Rio Grande do Norte, Bahia, São Paulo, Rio de Janeiro, Pernambuco, Santa Catarina e Espírito Santo já podem aderir à *remissão de foro digital*. E a intenção da SPU é estender o serviço a todos os Estados que possuam terrenos de marinha em seus territórios.

O procedimento é realizado exclusivamente pelo *SPUApp*, aplicativo para celular<sup>4</sup> desenvolvido pela Secretaria de Coordenação e

3 <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-seddm/spu/me-n-2.517-de-2-de-marco-de-2021-307513980>. Acesso em 3/12/2023.

4 Disponível em: [https://play.google.com/store/apps/details?id=serpro.corporativo.lowcode.SPUApp&hl=pt\\_BR&gl=US&pli=1](https://play.google.com/store/apps/details?id=serpro.corporativo.lowcode.SPUApp&hl=pt_BR&gl=US&pli=1). Acesso em 6/12/2023.



Governança do Patrimônio da União (SPU) do Ministério da Economia em parceria com o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro).

A utilização do *SPUApp* permite que todo o processo de remição do foro seja realizado de forma digital pelo *smartphone*, sem a necessidade de deslocamento dos cidadãos às superintendências da SPU para apresentação e assinatura de documentos. Além disso, o aplicativo emite alertas sobre os vencimentos dos prazos a serem cumpridos em cada etapa, para que o cidadão possa se beneficiar do desconto no pagamento à vista – procedimento que auxilia a gestão do processo pelos usuários<sup>5</sup>.

Com a adesão à remição de foro, o *foreiro*<sup>6</sup> adquire o domínio pleno do imóvel, por meio do pagamento de 17% do valor atualizado do terreno. Esse percentual equivale à proporção econômica de domínio da União. O pagamento à vista possui desconto de 25%, desde que observadas as condições previstas na Lei nº 9.636/1998. **A adesão permite ainda que os foreiros fiquem desobrigados do pagamento do foro anual, no valor de 0,6% do valor do terreno; e do recolhimento do laudêmio, no valor de 5% sobre o valor atualizado do terreno, exigido para as transações de transferência do imóvel.**

De acordo com a Lei nº 9.636/1998, a remição de foro está condicionada à inexistência de débitos, inclusive os parcelados ou inscritos na Dívida Ativa da União (DAU), que deverão ser quitados previamente à realização da remição. Para tanto, o aplicativo exibe a relação de todos esses débitos e possibilita a emissão dos DARFs para efetuar os pagamentos, ou redireciona o interessado à página da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), na *internet*, para quitação dos débitos inscritos na Dívida Ativa da União.

Pelo texto da proposição legislativa em análise, o laudêmio inadimplido poderá ser parcelado em até 24 parcelas (art. 6º, IV, da minuta),

5 <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2022/agosto/remicao-de-foro-digital-e-estendida-para-mais-cinco-estados-do-pais>. Acesso em 3/12/2023.

6 No aforamento, parte da propriedade do terreno de marinha é transferida ao particular. Essencialmente, o domínio pleno do imóvel é dividido em domínio direto (equivalente a 17% da propriedade, que permanece com a União) e domínio útil (que corresponde aos outros 83%, atribuído ao particular, chamado **foreiro**).



sendo a dívida objeto do parcelamento consolidada na data do requerimento de adesão ao Programa.

Cabe ressaltar, todavia, que a implementação do parcelamento proposto pelo PL exigiria o desenvolvimento de novo sistema para a gestão do processo, incorrendo em custos operacionais a serem suportados pela SPU.

No âmbito da legislação patrimonial, conforme previsto no art. 6º da Lei nº 13.139, de 26 de junho de 2015, os débitos com a União não inscritos em dívida ativa, decorrentes de receitas patrimoniais administradas pela SPU – aí incluído o laudêmio - podem ser parcelados em até 60 parcelas mensais e sucessivas, podendo ser o parcelamento contratado pelo responsável pela dívida de forma ágil por intermédio de processo automatizado, como vimos acima.

O parcelamento terá sua formalização condicionada ao prévio pagamento da primeira prestação, conforme o montante do débito e o prazo solicitado, observado o valor mínimo de cada prestação, que será de R\$ 100,00, cabendo ao devedor recolher, a cada mês, as parcelas subsequentes.

Caso o débito inadimplido esteja inscrita em DAU – Dívida Ativa da União, o parcelamento poderá ser solicitado junto à PGFN – Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, também por processo totalmente automatizado, disponível no *Portal de Serviços da SPU – Módulo Serviços Financeiros*<sup>7</sup>.

Nesse caso, o débito pode ser parcelado em até 60 parcelas, desde que o valor mínimo da prestação não seja inferior a R\$ 100,00, quando o contribuinte for pessoa física ou R\$ 500,00 (quinhentos reais), quando o contribuinte for pessoa jurídica. No momento da adesão, o próprio Sistema de Negociações (SISPAR) faz o cálculo do valor das parcelas e informa a quantidade de parcelas disponíveis para escolha.

Cabe ressaltar, ainda, que para facilitar o parcelamento dos débitos patrimoniais, a Secretaria do patrimônio da União mantém convênio com a empresa *Ativos S.A.*, sociedade anônima de capital fechado, de natureza não-financeira, pertencente ao Conglomerado Banco do Brasil S.A.,

<sup>7</sup> [https://sistema.patrimoniode todos.gov.br/#/?tipo=pesquisa\\_por\\_assunto&pesquisa=Servi%C3%A7os%20Financeiros&cod=1](https://sistema.patrimoniode todos.gov.br/#/?tipo=pesquisa_por_assunto&pesquisa=Servi%C3%A7os%20Financeiros&cod=1). Acesso em 13/12/2023.



onde o devedor pode solicitar o parcelamento dos seus débitos de forma ágil e segura.

Feitas essas considerações, pode-se inferir que o Projeto de Lei nº 4.977, de 2020, apesar de relativamente recente, perdeu seu objeto, em função de que o parcelamento de débitos de laudêmio já se encontra regulamentado pelo arcabouço legal, em condições mais favoráveis ao devedor, sendo de fácil operacionalização, visto se tratar de processo totalmente automatizado e desburocratizado, mediante, inclusive, o uso de aplicativo de celular.

Outro aspecto a ser considerado é que o laudêmio não incide somente sobre os terrenos de marinha, mas sim sobre todos os bens da União inscritos em ocupação ou sob o regime enfiteútico (aforamento), quando da sua transferência onerosa.

O parcelamento proposto pelo PL em análise se aplica, unicamente, aos terrenos de marinha, não abrangendo os débitos inadimplidos oriundos do laudêmio incidentes sobre os demais imóveis da União, que não se enquadrem como terrenos de marinha.

Dessa forma, a alteração legislativa pode estar revestida de vício de inconstitucionalidade material, contrariando cláusulas pétreas da Constituição Federal, notadamente os princípios, direitos e garantias fundamentais definidos em seu art. 5º, onde ficou estabelecido que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza.

A nosso ver, ao instituir um REFIS que permita o parcelamento dos débitos de laudêmio somente para os usuários de imóveis classificados como terrenos de marinha, em detrimento dos demais cidadãos que se utilizam dos outros imóveis não enquadrados como tal, o texto do PL contraria o citado mandamento constitucional, conferindo tratamento desigual para os usuários de imóveis da União (violação à isonomia).

Assim, tendo em conta o arcabouço fático-jurídico exposto, outra opção não temos a não ser votar pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei nº 4.977, de 2020, em razão da perda de objeto, já que a problemática que ele pretendia resolver não mais subsiste, nesse ano de 2023, e o atual



ordenamento contempla soluções mais favoráveis aos cidadãos porventura inadimplentes.

Sala da Comissão, em        de        de 2023.

Deputado PROF. PAULO FERNANDO  
Relator

