

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

PROJETO DE LEI Nº 1.082, DE 2011

Altera os arts. 12, 23 e 24 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 e dá outras providências.

Autor: Deputado CLEBER VERDE

Relator: Deputado ÍCARO DE VALMIR

I - RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 1.082, de 2011, de autoria do Deputado Cleber Verde, cujos dispositivos pretendem alterar os arts. 12, 23 e 24 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 e dá outras providências.

O texto original busca proibir o aforamento de terrenos de marinha ou de seus acrescidos para “pessoa física ou jurídica de procedência estrangeira, para pessoas jurídicas brasileiras com participação de capital estrangeiro, para pessoas jurídicas com controle acionário da sociedade ou de transformação de pessoa jurídica nacional para pessoa para pessoa jurídica estrangeira”, proibindo, ainda, a sucessão de cônjuge estrangeiro nos bens de que trata a Lei, a alienação de bens aforados para pessoa estrangeira física ou jurídica, e sua participação em leilão público.

A proposição apresenta duas exceções expressas: a) se, ao entrar em vigor o Decreto-Lei nº 2.490, de 16 de agosto de 1940, gozava da preferência para o aforamento, nos termos do § 4º do art. 19 do Decreto nº 14.595, de 31 de dezembro de 1920, estando o aforamento requerido; e b) se houver autorização do Governo.



O Projeto foi inicialmente distribuído às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público – CTASP e Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC. Na CTASP, o projeto chegou a receber pareceres pela aprovação na forma de substitutivo, em 2012 e em 2013, mas não logrou ser votado nessas oportunidades.

Em novembro de 2015, em virtude da aprovação do Requerimento nº 3.392/2015, o despacho inicial foi revisto para permitir a inclusão desta Comissão de Desenvolvimento Urbano - CDU, prevalecendo a seguinte ordem de distribuição, para os fins do art. 191, III, do RICD: à CDU, à CTASP e à CCJC (mérito e art. 54 do RICD).

Registre-se que, em 2018, foi apresentado parecer pela aprovação integral do projeto pelo então Relator, Deputado João Daniel, o qual, contudo, não chegou a ser votado pela Comissão.

A proposição está sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões (art. 24, II, do RICD) e segue o regime de tramitação ordinário. Encerrado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei nº 1.082, de 2011, de autoria do nobre Deputado Cleber Verde, que vem ao exame desta Comissão, propõe modificar os art. 12, 23 e 24 da Lei nº 9.639, de 15 de maio de 1998, a fim de restringir o aforamento de terrenos de marinha a estrangeiros.

Trata-se de tema de extrema relevância e urgência, especialmente diante do atual cenário legislativo, marcado pela tramitação de outras duas propostas que podem alterar radicalmente a relação do Estado brasileiro com seu território costeiro.

A primeira delas é a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 3, de 2022 (conhecida sob a alcunha de PEC das Praias), que propõe a extinção da propriedade exclusiva da União sobre os terrenos de marinha, por



meio da transferência de parte significativa desses terrenos para estados, municípios e particulares; e a segunda, trata-se do Projeto de Lei nº 2.963, de 2019, já aprovado no Senado e em tramitação nesta Casa, que flexibiliza drasticamente a aquisição de terras rurais por estrangeiros, dispensando autorização para áreas de até 15 módulos fiscais e eliminando restrições para empresas brasileiras controladas por capital estrangeiro.

Os dois projetos mencionados, por meio de mecanismos de flexibilização e facilitação para aquisição de terras, caso aprovados, poderão modificar drasticamente a configuração do litoral brasileiro, permitindo a formação de enclaves estrangeiros em áreas estratégicas.

Esses enclaves tendem a se manifestar principalmente como complexos turísticos e residenciais fechados (Resorts Integrados) ou zonas de exploração intensiva (a exemplo do agronegócio ou serviços de logística), provocando, como principais consequências, a ruptura de coesão da cidade; a privatização de fato da orla por meio da instalação de barreiras invisíveis e físicas (muito embora a legislação e a PEC mantenham as praias como bens públicos); a apropriação da paisagem costeira; a gentrificação e expulsão populacional; o aumento de conflitos socioambientais e o enfraquecimento dos planos diretores.

Para melhor compreensão do potencial de impacto da aprovação das flexibilizações propostas, elas trariam, por exemplo, o provável cenário de aquisição relevante de extensas faixas de terra no litoral brasileiro por fundos de investimento estrangeiros, os quais estariam livres para negociações após simples constituição de uma empresa Sociedade Anônima (S.A) no Brasil.

Como a terra passaria a ser privada (graças à PEC 3, de 2022) e a empresa seria considerada brasileira para fins de aquisição (graças ao PL 2.963, de 2019), não haveria necessidade de autorização do Conselho de Defesa Nacional, nem do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), nem da Secretaria de Patrimônio da União (SPU), facilitando sobremaneira a criação de enclaves estrangeiros em áreas estratégicas.



Um segundo e importante cenário provável é o de elevação da pressão do capital internacional sobre terrenos que passarão ao domínio municipal após a aprovação da PEC 3, de 2022, provocando aceleração da degradação ambiental e da qualidade do ambiente urbano. Não é difícil prever que diversos municípios (muitas vezes com orçamentos minúsculos e fiscalização frágil) responderão às pressões alterando seus planos diretores e permitindo a verticalização na orla. Entre as consequências, tem-se a perda de áreas com função de atenuação dos impactos das mudanças climáticas, a expulsão de comunidades pesqueiras e a degradação do ambiente urbano em razão de modificações dos padrões de iluminação, de vento, de tráfego, de concentração populacional, entre outros.

Diante das ameaças que assomam no horizonte, o PL nº 1.082, de 2011, elaborado há mais de uma década com o nobre objetivo de proteger a costa brasileira da especulação internacional, poderia ser considerado, hoje, o escudo perfeito e necessário para manter preservados os interesses socioambientais, a ordem urbana e a soberania nacional. Isso não fosse pelo fato de que as propostas flexibilizantes, especialmente a PEC, se aprovadas, têm o poder de tornar inócuo o texto original do PL n 1.082, de 2011.

Isso porque, na hipótese de aprovação da PEC, boa parte dos terrenos de marinha deixarão de ser propriedade da União e passarão a ser propriedade plena de particulares ou de municípios. Com isso, não haverá mais aforamento para ser proibido, como pretende o projeto em apreço. Em outras palavras, o estrangeiro não pedirá aforamento à União, mas estará livre para comprar a propriedade diretamente do particular ou do município, como já ilustrado.

Em resumo, na sua redação atual, a aprovação da PEC 3, de 2022, torna o PL nº 1.082, de 2011, letra morta, juridicamente vazio. Ele proíbe uma transação administrativa com a União que não mais existirá, enquanto o mercado privado de terras estará livre para vender ao capital estrangeiro, especialmente com o efeito combinado da aprovação do PL nº 2.963, de 2019, que remove a barreira da nacionalidade e permite a compra direta da costa privatizada por estrangeiros.



Plenamente convencidos de que as ameaças elencadas requerem a instituição de proteções jurídicas à ordem urbana e socioambiental da orla brasileira, torna-se premente ressignificar e fortalecer o PL nº 1.082, de 2011, para que ele funcione efetivamente como escudo em um cenário de aprovação da PEC 3, de 2022, e do PL nº 2.963, de 2029. Para tanto, entendemos que ele deve deixar de ser uma proposta de lei administrativa sobre bens da União para se tornar uma proposta de Lei de Segurança Nacional e Ordenamento Econômico.

Assim, apresentamos substitutivo que, em vez de focar na natureza do bem (terreno de marinha) para impor restrições, foca na localização geográfica (Zona Costeira), de modo que as restrições incidam sobre o território, independentemente de quem seja o dono (público ou privado). Mais especificamente, mesmo que a PEC 3, de 2022, seja aprovada e os terrenos de marinha deixem de pertencer à União, a restrição à aquisição por estrangeiros permanecerá válida, pois estará vinculada à Zona Costeira como um todo, e não apenas aos bens federais.

Atentos ainda às ameaças impostas pelo PL nº 2.963, de 2019, propomos, no substitutivo, a criação de exceção geográfica às flexibilizações por ele propostas, restabelecendo a exigência de assentimento para aquisições na Zona Costeira.

Cremos que esta é a única solução viável para harmonizar o desenvolvimento econômico, que permite a privatização onde ela for benéfica, com a segurança nacional, impedindo a entrega do controle territorial a agentes externos.

Por todo o exposto, somos pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 1.082, de 2011, na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2026.

Deputado **ÍCARO DE VALMIR**
Relator



COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 1.082, DE 2011

Dispõe sobre restrições à aquisição, ao aforamento, à cessão, à ocupação e ao arrendamento de imóveis situados na Zona Costeira brasileira por pessoas naturais e jurídicas estrangeiras, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre as restrições à aquisição, à posse, ao aforamento, à cessão, à ocupação e ao arrendamento de bens imóveis rurais e urbanos situados na Zona Costeira brasileira por pessoas naturais e jurídicas estrangeiras.

Art. 2º A aquisição, o aforamento, a cessão, a ocupação ou o arrendamento de bens imóveis rurais ou urbanos situados na Zona Costeira brasileira, por pessoa natural estrangeira residente ou não no País, ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil, dependerá sempre, independentemente da dimensão da área, de assentimento prévio, conforme regulamento.

§ 1º A restrição prevista no caput estende-se à pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham participação do seu capital social e residam ou tenham sede no exterior.

§ 2º Para fins desta Lei, considera-se Zona Costeira a faixa terrestre e marítima definida na Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, e em regulamentos dos órgãos competentes.

Art. 3º Regulamento dos órgãos de defesa nacional, de meio ambiente e de desenvolvimento urbano especificarão os procedimentos e



critérios para análise dos pedidos de assentimento, bem como os prazos requeridos, devendo ser considerados, minimamente, os seguintes critérios:

I – compatibilidade do empreendimento com os interesses da defesa nacional;

II – inexistência de comprometimento da segurança das instalações militares, portuárias e de infraestrutura crítica localizadas na região;

III – respeito aos direitos das comunidades tradicionais, povos originários e pescadores artesanais;

IV – garantia de manutenção do livre acesso às praias;

V – conformidade com a legislação ambiental e com os planos de gerenciamento costeiro;

VI - conformidade com as normas de desenvolvimento urbano e com a função social da cidade.

Parágrafo único. O assentimento poderá ser condicionado ao cumprimento de obrigações específicas pelo adquirente, a serem estabelecidas em regulamento.

Art. 4º Regulamento definirá percentual máximo de área passível de ser transferida a pessoas naturais ou jurídicas estrangeiras, em cada Município.

Art. 5º São nulos de pleno direito a aquisição, a transferência, o arrendamento, a cessão ou a ocupação efetuados em desacordo com esta Lei, devendo o oficial de registro de imóveis recusar o ato.

Art. 6º As restrições previstas nesta Lei não se aplicam:

I – às aquisições e posses regularmente constituídas antes da data de publicação desta Lei;

II – aos casos de sucessão legítima, ressalvado o disposto no art. 6º desta Lei;

III – às hipóteses em que o adquirente estrangeiro possua cônjuge ou companheiro brasileiro e filhos brasileiros menores de idade;



IV – às organizações internacionais de que o Brasil seja membro, quando a aquisição for necessária à sede ou representação da organização.

Art. 7º O herdeiro ou legatário estrangeiro que, por sucessão *causa mortis*, adquirir imóvel situado na Zona Costeira fica obrigado a aliená-lo no prazo de 2 (dois) anos, contado da abertura da sucessão, sob pena de alienação compulsória mediante leilão judicial.

Parágrafo único. O prazo previsto no caput deste artigo não se aplica ao herdeiro ou legatário que comprovar residência permanente no Brasil por prazo superior a 5 (cinco) anos na data da abertura da sucessão.

Art. 8º Os bens imóveis situados na Zona Costeira pertencentes a governos estrangeiros, destinados a sedes de missões diplomáticas ou repartições consulares, regem-se pelas convenções internacionais de que o Brasil seja parte.

Art. 9º A infração ao disposto nesta Lei sujeita o adquirente, o alienante e o oficial de registro que lavrar ou registrar o ato às sanções civis, administrativas e penais cabíveis.

Art. 10. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2026.

Deputado **ÍCARO DE VALMIR**
Relator

