

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE LEI Nº 2.296, DE 2003

Altera o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, que “dispõe sobre os bens imóveis da União”.

Autor: Deputado **ELISEU PADILHA**

Relator: Deputado **JAIRO CARNEIRO**

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 2.296/2003, de autoria do nobre Deputado ELISEU PADILHA, tem como propósitos: alterar o ano de referência para demarcação dos terrenos de marinha; transferir aos ocupantes regulares o domínio direto dos terrenos que deixarem de ser terrenos de marinha e seus acrescidos; e transferir para os Municípios a administração das novas faixas dos terrenos de marinha e seus futuros acrescidos.

Em sua justificção, o Autor argumenta que a referência utilizada para a demarcação dos terrenos de marinha conta com mais de cento e cinquenta anos, estando, portanto, ultrapassada. Complementa, ainda, que a conformação da costa brasileira sofreu diversas alterações, naturais e artificiais, ao longo desse tempo, o que inviabiliza a obtenção de elementos confiáveis para a demarcação.

A proposição foi distribuída à apreciação da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público e da Comissão de Constituição e Justiça e de

Redação, nos termos dos art. 24, inciso II, e art. 54, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD.

Ao Projeto de Lei nº 2.296/2003 foi apensado o Projeto de Lei nº 4.904/2005, de autoria do Deputado ALCEU COLARES, dispondo sobre “a linha da preamar na fixação dos terrenos de marinha”.

Esgotado o prazo regimental, não houve apresentação de emendas nesta Comissão Permanente.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Na forma do disposto no Regimento Interno da Casa (art. 32, XV, *f, g e i*), é da alçada desta Comissão Permanente a análise de matérias relativas à política de defesa nacional, às Forças Armadas, à administração pública militar, ao direito militar e legislação de defesa nacional; razão de os Projetos de Lei nº 2.296/2003 e nº 4.904/2005 terem sido distribuídos à apreciação desta Comissão Permanente.

O Projeto de Lei nº 4.904/2005, de maior porte e complexidade, ao ser bem mais minudente, nem por isso deixa de trazer consigo o mesmo espírito que norteou a redação daquele ao qual foi apensado.

Por isso, as considerações aqui feitas, na sua essência, alcançam as duas proposições, guardadas, naturalmente, as diferenças peculiares a cada uma.

Ambas, basicamente, pretendem, assim como muitas outras que já tramitaram pela Câmara dos Deputados, alterar a referência a partir da qual são estabelecidos os terrenos de marinha.

A aprovação dessas proposições determinaria danos irreversíveis ao patrimônio público federal, não só porque provocaria apreciável perda de receita mas, principalmente, porque a União perderia, ainda, boa parte de seus imóveis, ocasionando sérios prejuízos a seu patrimônio imobiliário.

É preciso deixar bem claro que, desde o Império, os denominados terrenos de marinha integram o domínio patrimonial da União, sendo que, na Constituição Federal de 1988, passaram a ter tratamento constitucional e foram incluídos na lista dos bens da União (art. 20, VII, CF), consolidando o domínio direto da União sobre os terrenos de marinha, embora o domínio útil deles possa pertencer a pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado.

Dessas terras que deixariam de ser terrenos de marinha, em face do novo ano a ser adotado como referência, boa parte é de terrenos acrescidos que se formaram, natural ou artificialmente, avançando sobre o mar. Como as áreas subaquáticas pertencem à União, seria um contra-senso abdicar do domínio direto desses acrescidos, ainda mais por serem bens pertencentes a toda a Nação Brasileira. Inconcebível, portanto, não só a transferência gratuita do domínio direto a favor de poucos, como, também, a União abrir mão das receitas por eles geradas.

Desse modo, proposições que busquem alterar o ano de referência para a fixação de uma nova linha preamar média, transfeririam gratuitamente, o domínio direto das áreas que deixariam de ser terrenos de marinha e acrescidos a seus ocupantes regulares ou, na inexistência destes, aos Municípios onde os terrenos estão localizados. Com essa iniciativa, o patrimônio da União sofrerá significativa perda permanente de receita ordinária.

Não bastasse isso, definida nova linha preamar média, haveria acúmulo brutal de serviço para as Gerências Regionais do Patrimônio da União, já tão carentes de recursos e de servidores, pois teriam de revisar todos os processo de áreas já regularizadas e das que estão com processos em andamento ou em exigência. E, mais ainda, criaria a necessidade da instalação de inúmeros processos até a formalização das transferências das terras da União para os Municípios. Isso sem dizer nas imensas áreas pelo litoral do país que ainda não têm a linha limite dos terrenos de marinha definida.

A Marinha do Brasil, por seu lado, poderia encontrar sérias dificuldades para obter da Secretaria de Patrimônio da União novas áreas litorâneas.

Detendo-se mais detalhadamente sobre o Projeto de Lei nº 2.296/200, é preciso ir buscar os artigos do Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, que "dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras

providências", com suas atuais redações, sendo grifados os trechos que sofreriam alterações mais substanciais:

*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**:*

(...)

*Art. 9º É da competência do **Serviço** do Patrimônio da União (S.P.U.) a determinação da posição das linhas do preamar **médio do ano de 1831** e da média das enchentes ordinárias.*

*Art. 10. A determinação será feita à vista de documentos e plantas de autenticidade irrecusável, **relativos àquele ano**, ou, quando não obtidos, a época que do mesmo se aproxime.*

Esses artigos, nos termos da proposição, passariam a ter a seguinte redação:

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

(...)

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

Art. 10. A determinação das linhas de que trata o art. 9º será feita à vista de documentos e plantas de autenticidade irrecusável, nos termos definidos em regulamento, observadas as demais disposições deste decreto-lei. (NR)"

Do cotejo das redações em vigor com as que ora são propostas, percebe-se que o Projeto de Lei nº 2.296/2003 passa uma borracha em todas as delimitações até hoje em vigor e que foram estabelecidas tomando-se como referência o preamar-médio de 1831, passando a considerar como nova referência o ano anterior ao da publicação do projeto já transformado em lei (art. 2º da proposição).

Até onde se consegue enxergar, a partir dessa demarcação mais recente, haverá as seguintes situações, considerando as novas configurações que o litoral pode ter sofrido a partir de 1831:

- onde o mar não modificou o litoral – os terrenos de marinha e os outros manteriam suas atuais condições;
- onde o mar avançou sobre a terra – terrenos que não eram de marinha passariam a ser assim classificados; e
- onde o mar recuou em relação à terra – terrenos que eram de marinha perderiam essa condição.

Pelo que se percebe, o projeto de lei em pauta é falho porque prevê desdobramentos para os casos em que o mar não modificou o litoral e em que o mar recuou em relação à terra, sendo omissos no tratamento a ser dispensado aos casos em que o mar avançou sobre a terra, situação em que os terrenos que não eram de marinha passariam a ser assim classificados. É o que deduz do seguinte dispositivo contido na proposição:

Art. 3º Os terrenos demarcados antes da vigência desta Lei como de marinha e seus acréscidos, liberados após a nova demarcação, terão seu domínio direto transferido definitivamente aos seus ocupantes regulares ou, na inexistência desses, aos Municípios dentro de cujos limites estejam localizados, na forma de regulamento a ser editado pelo Poder Executivo.

De algum modo, pode ser entendido que os terrenos que não eram de marinha, mesmo diante do avanço do mar, não teriam sua situação modificada. Todavia, diante do que prevê outro dispositivo da mesma proposição, haverá margem para que todos os novos terrenos de marinha, surgidos a partir da mais recente demarcação, possam ser transferidos para os Municípios:

Art. 4º A administração dos terrenos de marinha e seus acréscidos poderá ser transferida aos Municípios, mediante a concordância destes e prévia análise de conveniência e oportunidade pelo Poder Executivo, na forma de regulamento específico.

Sem dúvida que os valores econômicos desses terrenos são vistos, hoje, como mais importantes do que os aspectos ligados à defesa nacional, particularmente nos imensos condomínios verticais erguidos nas áreas

mais nobres das nossas cidades litorâneas, onde se confrontam interesses de particulares e do Estado.

Sabidamente, a guerra evoluiu e a defesa do território nacional não mais exige fortes e canhões à beira do mar como outrora. Os obuseiros, os mísseis e a aviação conseguem defender a costa a partir de vários quilômetros atrás.

Mesmo assim, o mar continua sendo a mais poderosa porta de comunicações para o exterior. É pela costa que entra e sai a maior parte das mercadorias que circulam nas duas mãos do comércio exterior e é pela costa que grandes operações militares vão carrear a maior parte dos meios bélicos que serão empregados em combate.

Portanto, ainda que os terrenos de marinha possam ter sido depreciados no seu valor militar, diante da especulação imobiliária, de forma nenhuma chegaram ao ponto de serem vistos completamente nulos quanto ao seu significado militar.

Não fosse assim, os Estados Unidos, hoje, não teriam seus “mariners” nem outros países do mundo de certa expressão marítima, aí incluído o Brasil, teriam seus fuzileiros navais, tropas particularmente aptas para os desembarques anfíbios e o estabelecimento de cabeças de praia e de cabeças de ponte nas operações ofensivas.

Não bastasse, a expressão militar é apenas uma das cinco que podem ser consideradas no que diz respeito à defesa nacional. As outras são as expressões econômica, política, psicossocial e científico-tecnológica, todas vigorosamente mobilizadas durante o esforço bélico de um país, que passa a reorientar parcela ponderável de todas essas expressões na busca da vitória no campo militar.

Em outros termos, se há relevantes valores econômicos em jogo, tendendo a sobrejugar o puro valor militar dos terrenos de marinha, em um contexto mais amplo, o da defesa nacional, por gerarem recursos para o Estado, estão mantidos íntegros no seu significado.

Não bastasse, a legislação que alcança os terrenos de marinha tem tão acentuado grau de complexidade e tantas já são as confusões geradas, que acreditamos piamente que esse Projeto de Lei irá acrescentar mais uma pitada em algo que já causa muitos problemas, aumentando

consideravelmente o sem número de processos que já sobrecarregam os nossos tribunais.

Por sua vez, como PL nº 4.904/2005, que foi apensado, segue na mesma direção da proposição principal, dispensam-se maiores considerações, a ele sendo aplicadas a maior parte das observações feitas ao PL nº 2.296/2003.

Do exposto, voto pela rejeição dos Projetos de Lei nº 2.296/2003 e nº 4.904/2005.

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado **JAIRO CARNEIRO**
Relator