



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 1.495, DE 2007

(Do Sr. Paulo Bornhausen)

Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 9.760, de 05 de setembro de 1946 e do Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, para fixar critérios para a atualização dos valores devidos a título de foro e taxa de ocupação de bens imóveis de propriedade da União Federal e dá outras providências.

DESPACHO:

APENSE-SE AO PL-7507/2002.

APRECIÇÃO:

Proposição sujeita à apreciação do Plenário

PUBLICAÇÃO INICIAL

Art. 137, caput - RICD

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º - O artigo 101, do Decreto-lei n.º 9.760, de 05 de setembro de 1946, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 101 - Os terrenos aforados pela União ficam sujeitos ao foro de 0,6% (seis décimos por cento) do valor do respectivo domínio pleno.

§ 1º - Para fins de cálculo do valor do foro, o valor do domínio pleno dos terrenos da União poderá ser anualmente atualizado pelo Serviço do Patrimônio da União (SPU), com base em índice oficial de correção monetária que reflita a desvalorização da moeda, sendo vedada a correção com base em índices de mercado ou critérios unilateralmente fixados pela administração pública.

§ 2º O não-pagamento do foro durante três anos consecutivos, ou quatro anos intercalados, importará a caducidade do aforamento.

Art. 2º - O artigo 1º, do Decreto-lei n.º 2.398, de 21 de dezembro de 1987, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º A taxa de ocupação de terrenos da União, calculada sobre o valor do domínio pleno do terreno, será, a partir do exercício de 1988, de:

I - 2% (dois por cento) para as ocupações já inscritas e para aquelas cuja inscrição seja requerida, ao SPU, até 31 de março de 1988; e

II - 5% (cinco por cento) para as ocupações cuja inscrição seja requerida ou promovida *ex officio*, a partir de 1º de abril de 1988.

§ Único - Para fins de cálculo do valor da taxa de ocupação, o valor do domínio pleno dos terrenos da União poderá ser anualmente atualizado pelo Serviço do Patrimônio da União (SPU) com base em índice oficial de correção monetária que reflita a desvalorização da moeda, sendo vedada a correção com base em índices de mercado ou critérios unilateralmente fixados pela administração pública.

Art. 3º - O § 3º, do artigo 3º, do Decreto-lei n.º 2.398, de 21 de dezembro de 1987, passa a vigorar com a seguinte redação:

§ 3º - A SPU procederá ao cálculo do valor do laudêmio, mediante solicitação do interessado, devendo atualizar o valor do domínio pleno do terreno e das benfeitorias com base em índice oficial de correção monetária que reflita a desvalorização da moeda.

Art. 4º - A presente Lei entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se, inclusive, às enfiteuses já constituídas e às atuais ocupações.

Art. 5º - Revogam-se as disposições em contrário.

JUSTIFICAÇÃO

A proposição ora apresentada tem por escopo disciplinar os critérios de atualização dos valores cobrados, pela União aos particulares, para utilização de seus bens imóveis no regime de aforamento ou por meio do instituto da ocupação, bem como disciplinar o cálculo do laudêmio devido na transferência do domínio útil dos terrenos aforados.

A iniciativa vem à lume em face da polêmica causada por recentes reajustes dos valores cobrados pela União dos ocupantes e foreiros de suas terras, sobretudo afetando aqueles estabelecidos nos chamados “terrenos de marinha”.

No caso dos aforamentos, têm sido verificados reajustes em percentuais muito acima da variação da inflação no período dos contratos, com a correção dos valores do domínio pleno, base de cálculo para a incidência do foro de 0,6% (zero vírgula seis por cento), por critérios próprios da administração, tendo por fundamento parâmetros como a valorização de mercado.

Em relação às taxas de ocupação, por se submeterem à mesma base de cálculo dos aforamentos, qual seja, o valor atualizado do domínio pleno do terreno, idêntico problema se afigura.

Tal fato reclama correção do legislador federal por motivos técnicos e jurídicos, não obstante a crítica quanto à já elevada carga de exações impostas pelo Poder Público, de caráter tributário ou não, como no caso presente, cuja natureza é de preço público.

Tome-se por base o contrato de aforamento, instituto consagrado em nosso direito sob o sinônimo de enfiteuse, em que a União transfere a particular o domínio útil de terreno de sua propriedade *“quando coexistirem a conveniência de radicar-se o indivíduo ao solo e a de manter-se o vínculo da propriedade pública”* e com supedâneo nas disposições do Decreto-Lei n.º 9.760, de 05 de setembro de 1946 e demais dispositivos legais pertinentes, plenamente aplicável aos terrenos de marinha, por força do art. 49, § 3º, do ADCT/CF-88.

Tal diploma dispõe, em seu art. 101, na redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 7.450, de 23 de dezembro de 1985, que *“os terrenos aforados pela União ficam sujeitos ao foro de 0,6% (seis décimos por cento) do valor do respectivo domínio pleno, que será anualmente atualizado”*. Em descompasso à melhor interpretação jurídica do dispositivo legal, tem a União Federal, por intermédio de seu órgão competente, procedido à atualização

de valores devidos pelos enfiteutas com base em cadastros ou dados de mercado, desvirtuando o instituto.

Forte na doutrina e consentâneo à jurisprudência dos Tribunais Superiores (*RExt. 143.856-8-PE, rel. o eminente Min. Octavio Gallotti, 1ª T., DJ de 02.05.1997; RExt. 243.476-1-PE, rel. o eminente Min. Ilmar Galvão, 1ª T., DJ de 31.03.2000; Resp. 212.060-RJ, rel. o eminente Min. César Asfor Rocha, 4ª T. DJ de 01.07.2002; Resp. 642.604-RJ, rel. o eminente Min. César Asfor Rocha, 4ª T. DJ de 04.09.2006*), entendo que a natureza jurídica da enfiteuse, por aplicação das disposições civis em caráter geral, e das regras especiais quanto ao regramento dos terrenos da União, reclama que o valor do foro seja certo e invariável, como bem demonstrado nos julgados acima, cabível apenas a atualização monetária a fim de se evitar o enriquecimento indevido do particular pela corrosão inflacionária.

A premissa básica da inalterabilidade do foro é princípio norteador do aforamento. A alteração unilateral do valor do foro, pela administração, em periodicidade anual, por parâmetros que desbordem da mera atualização monetária dos valores históricos do domínio pleno, constitui-se em mudança substancial do contrato originalmente firmado com o particular, excesso que mais se afigura como verdadeiro enriquecimento ilícito ou, até, sanha arrecadadora.

Nesse sentido, é preciso conformar a aplicação da norma do art. 101, do Decreto-Lei n.º 9.760, de 05 de setembro de 1946, ao seu estrito conteúdo jurídico, como reconhecido pelos nossos Tribunais. Para isso, objetiva-se deixar expresso que a atualização anual dos valores do domínio pleno sobre os quais são calculados os valores do foro se dê com base em índices de correção monetária, visando, unicamente, a recomposição do valor da moeda. Tal fato evitará, por um lado, quebra de contrato por parte da União, e, por outro, locupletamento ilícito do particular por eventual corrosão dos valores originalmente pactuados.

Entendo, ainda, oportuno estender tais parâmetros à correção do valor dos laudêmios e das taxas de ocupação, visto submeterem-se às mesmas bases de cálculo anualmente atualizadas, qual seja, o valor do domínio pleno. Para isso, proponho similar alteração aos arts. 1º e 3º, ambos do Decreto-lei n.º 2.398, de 21 de dezembro de 1987.

Muito embora a fundamentação para a modificação legislativa pretendida tenha forte base no entendimento jurídico, seja doutrinário ou jurisprudencial, ao caso concreto das enfiteuses, é necessário tomar em conta a realidade do País e o grande número de famílias que ainda utilizam terras da União sob a forma da ocupação, cabendo, por medida de justiça social, resguardar o direito de tais comunidades.

Sala das Sessões, em 04 de julho de 2007.

Deputado Paulo Bornhausen

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI**

**CONSTITUIÇÃO
DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988**

ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

Art. 49. A lei disporá sobre o instituto da enfiteuse em imóveis urbanos, sendo facultada aos foreiros, no caso de sua extinção, a remição dos aforamentos mediante aquisição do domínio direto, na conformidade do que dispuserem os respectivos contratos.

§ 1º Quando não existir cláusula contratual, serão adotados os critérios e bases hoje vigentes na legislação especial dos imóveis da União.

§ 2º Os direitos dos atuais ocupantes inscritos ficam assegurados pela aplicação de outra modalidade de contrato.

§ 3º A enfiteuse continuará sendo aplicada aos terrenos de marinha e seus acrescidos, situados na faixa de segurança, a partir da orla marítima.

§ 4º Remido o foro, o antigo titular do domínio direto deverá, no prazo de noventa dias, sob pena de responsabilidade, confiar à guarda do registro de imóveis competente toda a documentação a ele relativa.

Art. 50. Lei agrícola a ser promulgada no prazo de um ano disporá, nos termos da Constituição, sobre os objetivos e instrumentos de política agrícola, prioridades, planejamento de safras, comercialização, abastecimento interno, mercado externo e instituição de crédito fundiário.

DECRETO-LEI Nº 9.760, DE 5 DE SETEMBRO DE 1946

Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências.

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 180, da Constituição,

DECRETA:

TÍTULO II
DA UTILIZAÇÃO DOS BENS IMÓVEIS DA UNIÃO

.....

CAPÍTULO IV
DO AFORAMENTO

Seção I
Disposições Gerais

.....

Art. 101. Os terrenos aforados pela União ficam sujeitos ao foro de 0,6% (seis décimos por cento) do valor do respectivo domínio pleno, que será anualmente atualizado.

** Artigo, caput com redação determinada pela Lei nº 7.450, de 23 de dezembro de 1985.*

Parágrafo único. O não-pagamento do foro durante três anos consecutivos, ou quatro anos intercalados, importará a caducidade do aforamento.

** Parágrafo com redação dada pela Lei nº 9.636, de 15/05/1998.*

Art. 102. (Revogado pelo Decreto-lei nº 2.398, de 21/12/1987).

.....

.....

DECRETO-LEI Nº 2.398, DE 21 DE DEZEMBRO DE 1987

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

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 55, item II, da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º A taxa de ocupação de terrenos da União, calculada sobre o valor do domínio pleno do terreno, anualmente atualizado pelo Serviço do Patrimônio da União (SPU), será, a partir do exercício de 1988, de:

I - 2% (dois por cento) para as ocupações já inscritas e para aquelas cuja inscrição seja requerida, ao SPU, até 30 de setembro de 1988;

II - 5% (cinco por cento) para as ocupações cuja inscrição seja requerida ou promovida ex officio, a partir de 1º de outubro de 1988.

** Itens I e II com redação dada pelo Decreto-Lei nº 2.422, de 30/03/1988.*

Art. 2º O Ministro da Fazenda, mediante portaria, estabelecerá os prazos para o recolhimento de foros e taxas de ocupação relativos a terrenos da União, podendo autorizar o parcelamento em até oito cotas mensais.

Art. 3º Dependerá do prévio recolhimento do laudêmio, em quantia correspondente a 5% (cinco por cento) do valor atualizado do domínio pleno e das benfeitorias, a transferência onerosa, entre vivos, do domínio útil de terrenos da União ou de direitos sobre benfeitorias neles construídas, bem assim a cessão de direito a eles relativos.

§ 1º As transferências parciais de aforamento ficarão sujeitas a novo foro para a parte desmembrada.

§ 2º Os Cartórios de Notas e Registro de Imóveis, sob pena de responsabilidade dos seus respectivos titulares, não lavrarão nem registrarão escrituras relativas a bens imóveis de propriedade da União, ou que contenham, ainda que parcialmente, área de seu domínio:

I - sem certidão da Secretaria do Patrimônio da União - SPU que declare:

a) ter o interessado recolhido o laudêmio devido, nas transferências onerosas entre vivos;

b) estar o transmitente em dia com as demais obrigações junto ao Patrimônio da União; e

c) estar autorizada a transferência do imóvel, em virtude de não se encontrar em área de interesse do serviço público;

II - sem a observância das normas estabelecidas em regulamento.

** § 2º e incisos com redação dada pela Lei nº 9.636, de 15/05/1998.*

§ 3º A SPU procederá ao cálculo do valor do laudêmio, mediante solicitação do interessado.

** § 3º com redação dada pela Lei nº 9.636, de 15/05/1998.*

§ 4º Concluída a transmissão, o adquirente deverá requerer ao órgão local da SPU, no prazo máximo de sessenta dias, que providencie a transferência dos registros cadastrais para o seu nome, observando-se, no caso de imóvel aforado, o disposto no art. 116 do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946.

** § 4º com redação dada pela Lei nº 9.636, de 15/05/1998.*

§ 5º A não-observância do prazo estipulado no § 4º sujeitará o adquirente à multa de 0,05% (cinco centésimos por cento), por mês ou fração, sobre o valor do terreno e benfeitorias nele existentes.

** § 5º com redação dada pela Lei nº 9.636, de 15/05/1998.*

§ 6º É vedado o loteamento ou o desmembramento de áreas objeto de ocupação sem preferência ao aforamento, nos termos dos arts. 105 e 215 do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, exceto quando:

a) realizado pela própria União, em razão do interesse público;

b) solicitado pelo próprio ocupante, comprovada a existência de benfeitoria suficiente para caracterizar, nos termos da legislação vigente, o aproveitamento efetivo e independente da parcela a ser desmembrada.

** § 6º acrescido pela Lei nº 9.636, de 15/05/1998.*

Art. 4º (Revogado pela Lei nº 9.636, de 15/05/1998).

29/10/96

PRIMEIRA TURMA

Oliveira

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 143856-8 PERNAMBUCO

RELATOR : MIN. OCTAVIO GALLOTTI
RECORRENTE: HERMANO JOSÉ DE ANDRADE DO NASCIMENTO
ADVOGADOS : ROSSI LYRA DE CARVALHO E OUTROS
RECORRIDA : UNIÃO FEDERAL

R E L A T Ó R I O10
30
100
140

O SENHOR MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI: - Trata-se de procedimento sumaríssimo, proposto à União Federal, onde se discute o valor do pagamento do foro de imóvel do domínio direto da União.

O presente recurso extraordinário é dirigido contra a decisão singular de fls. 72, que, rejeitando embargos infringentes, manteve, por seus próprios fundamentos, a sentença de improcedência da ação, assim redigida:

"Vistos etc. I) Ação de procedimento sumaríssimo ajuizada por Hermano José de Andrade do Nascimento contra a União Federal, ambos qualificados nos autos. O Autor, na inicial de fls. 03/06, alegou ser titular de domínio útil em regime de aforamento dos terrenos de marinha e acrescidos de marinha descritos nas alíneas "a" e "b" do item 1 da inicial. Alegou ainda que à época da constituição dos aforamentos vigia o Dec.-Lei nº 9760/46 e que o valor do foro sobre os respectivos imóveis deveria ser anual, certo e invariável, face ao que dispõe o art. 678 do Código Civil. Argumentou ainda que a União Federal ao aplicar o disposto na Lei nº 7450/85 aos

Supremo Tribunal Federal
 COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA
 D.J. 25.06.99
 EMENTÁRIO Nº 1 9 5 6 - 4

837

30/03/99

PRIMEIRA TURMA

AGRAVO REG. EM AGRAVO DE INSTRUMENTO N. 193.844-7 SÃO PAULO

RELATOR: MIN. SYDNEY SANCHES
 AGRAVANTE: VOLKSWAGEN DO BRASIL LTDA
 ADVOGADOS: CARMEM LAIZE COELHO MONTEIRO E OUTROS
 AGRAVADO: JOÃO FRANCISCO GONÇALVES
 ADVOGADO: PEDRO DOS SANTOS FILHO



EMENTA: - DIREITO CONSTITUCIONAL, TRABALHISTA E PROCESSUAL CIVIL.

ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 5º, XXXVI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: PREQUESTIONAMENTO.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AGRAVO.

1. O acórdão do Tribunal Superior do Trabalho, ao apreciar o Recurso de Revista, deixou de examinar a alegação de ofensa ao art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, por falta de prequestionamento.

2. O mesmo ocorreu nos julgamentos subseqüentes naquela Corte.

3. Ora, se o tema não foi oportunamente prequestionado, não podia mesmo ter sido examinado pelo Tribunal Superior do Trabalho.

4. Ademais, se este se equivocou no exame dos pressupostos do Recurso de Revista e dos Embargos, como alega a recorrente e ora se admite apenas para argumentação, nem por isso incidiu em violação direta à Constituição, mas antes em má interpretação ou aplicação e mesmo inobservância de normas infraconstitucionais, o que não viabiliza o Recurso Extraordinário.

5. Agravo improvido.

.....

Superior Tribunal de Justiça

RECURSO ESPECIAL Nº 212.060 - RJ (1999/0038538-1)

RELATOR : MINISTRO CESAR ASFOR ROCHA
RECORRENTE : SYLVIO RODRIGUES
ADVOGADO : SANDRA MARIA DA COSTA REZENDE
RECORRIDO : UNIAO

EMENTA

ENFITEUSE. FORO. BASE DE CÁLCULO. VALOR DO DOMÍNIO PLENO. REAJUSTAMENTO ANUAL. ART. 101 DO DECRETO-LEI 9.760/1946, COM REDAÇÃO DADA PELA LEI N. 7.450/1985. IMPOSSIBILIDADE.

- A norma legal, que permite a atualização anual do foro, aplica-se a todos os contratos de aforamento, inclusive aqueles firmados anteriormente à vigência da Lei nº 7450/85. Precedentes.

- Afigura-se descabida, todavia, a modificação anual do valor do domínio pleno de imóvel aforado a particular pela União, sobre o qual é calculado o valor do foro, posto que este último é invariável.

- Recurso especial conhecido e provido.

ACÓRDÃO

Vislos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Srs. Ministros da Quarta Turma do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por maioria, conhecer do recurso e dar-lhe provimento. Votaram com o Relator os Srs. Ministros Aldir Passarinho Júnior, Sálvio de Figueiredo Teixeira e Barros Monteiro. Vencido o Sr. Ministro Ruy Rosado de Aguiar.

Brasília, 27 de novembro de 2001 (data do julgamento).

Ministro Cesar Asfor Rocha
Presidente e Relator

Superior Tribunal de Justiça

RECURSO ESPECIAL Nº 642.604 - RJ (2004/0050040-2)

RELATOR : MINISTRO CESAR ASFOR ROCHA
 RECORRENTE : SYLVIO RODRIGUES
 ADVOGADO : SANDRA MARIA DA COSTA REZENDE
 RECORRIDO : UNIÃO

EMENTA

ENFITEUSE. FORO. BASE DE CÁLCULO. VALOR DO DOMÍNIO PLENO. REAJUSTAMENTO ANUAL. ART. 101 DO DECRETO-LEI 9.760/1946, COM REDAÇÃO DADA PELA LEI N. 7.450/1985. IMPOSSIBILIDADE.

- A norma legal que permite a atualização anual do foro aplica-se a todos os contratos de aforamento, inclusive aqueles firmados anteriormente à vigência da Lei nº 7.450/85. Precedentes.

- Afirma-se descabida, todavia, a modificação anual do valor do domínio pleno de imóvel aforado a particular pela União, sobre o qual é calculado o valor do foro, posto que este último é invariável.

- Recurso especial conhecido e provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Quarta Turma do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, conhecer do recurso e dar-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Aldir Passarinho Junior, Jorge Scartezzini e Hélio Quaglia Barbosa votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Massami Uyeda.

Brasília, 03 de agosto de 2006 (data do julgamento).

MINISTRO CESAR ASFOR ROCHA, Relator

FIM DO DOCUMENTO