



Projeto de Lei nº 4.316, 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 da marinha

Autor: Do Senado Federal

Relator: Deputado Ricardo Berzoini

**Apensos: Projeto de Lei nº 3.593, de 2000,
Projeto de Lei nº 3.814, de 2000,
Projeto de Lei nº 5.388, de 1990,
Projeto de Lei nº 1.551, de 2007,
Projeto de Lei nº 1.929, de 2007,
Projeto de Lei nº 5.374, de 2001,
Projeto de Lei nº 4.769, de 2005,
Projeto de Lei nº 7.195, de 2002,
Projeto de Lei nº 2.296, de 2003,
Projeto de Lei nº 4.904, de 2005,
Projeto de Lei nº 3.018, de 2008.**

1. RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 4.316, de 2001, altera o *caput* do art. 2º do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, estabelecendo que são terrenos de marinha, em extensão de trinta e três metros medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha preamar média observada no ano de 2000:

- a) os situados no continente, na costa marinha e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés;
- b) os que contornam as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés.

Acrescenta ao Título VI do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, os seguintes dispositivos:

“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



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão de Finanças e Tributação

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

I – continuam sob titularidade da União, aquela em que edificados prédios públicos que abriguem órgãos ou entidade 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;

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 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 quase forem transferidas as propriedades dos imóveis que deixarem de constituir terrenos de marinha, ou seus acrescidos, legislem sobre a destinação dos mesmos, regerá a administração desses bens, no que lhe for aplicável, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, e alterações posteriores.”

Dessa forma, busca-se alterar a delimitação dos terrenos de marinha, passando-se a adotar a linha de preamar-médio de 2000, em substituição ao regime em vigor, baseado na linha do preamar médio de 1831.

Segundo o autor da proposta, a medida elimina distorções verificadas ao longo do processo de ocupação da costa brasileira, já que vários condomínios e edificações são considerados terrenos de marinha ou acrescidos de marinha, quando na verdade não há motivos para que sejam considerados dessas categorias. Ressalta, ainda, em sua justificção, que a medida resguarda o direito de propriedade da União e dos Estados sobre as áreas onde possuem edificações ou operam concessionários e permissionários de serviços públicos, atribuindo aos municípios a propriedade sobre as demais áreas excedentes.

Foram apensados ao Projeto de Lei nº 4.316, de 2001, as seguintes proposições:



a) Projeto de Lei nº 3.593, de 2000, de autoria do Deputado Ricardo Ferraço, que altera o art. 2º do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, definindo como terreno de marinha, a extensão de treze metros medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio de 1999. Adicionalmente, e de forma idêntica ao que dispõe o projeto principal, estabelece que as áreas públicas que deixarem de constituir terreno de marinha, ou terrenos acrescidos de marinha, em que se encontrem edificados prédios públicos que abriguem órgãos ou entidades da administração pública federal ou estadual, ou que estejam destinadas à utilização por prestadores de serviços públicos concedidos ou permitidos pela União ou por Estado da federação, permanecem sob a titularidade da União ou do Estado respectivo. Além disso, permanecerão sob a titularidade dos respectivos donatários, as áreas doadas, mediante lei federal. Quanto às áreas que não se enquadrem nas hipóteses acima, passarão à propriedade dos municípios onde situadas, destinado-se integralmente o produto de eventual venda desses terrenos à capitalização de fundos de previdência dos servidores municipais.

b) Projeto de Lei nº 3.814, de 2000, de autoria do Deputado Max Rosenmann, que define a faixa de trinta e três metros dos terrenos de marinha a partir da linha de preamar máximo, identificada com base em observações contínuas durante trezentos e setenta dias, sendo que, na falta de observações de longo prazo, poderá ser efetuada análise de curto prazo, com tempo mínimo de observação de trinta dias consecutivos.

Os três projetos foram encaminhados à apreciação da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, cujos membros deliberaram pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.316, de 2001, com emenda, e pela rejeição do Projeto de Lei nº 3.593, de 2000, e do Projeto de Lei nº 3.814, de 2000. A emenda adotada por essa Comissão visa unicamente alterar o art. 9º do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, de forma a adequar sua redação à nova posição da linha de preamar média do ano de 2000, preconizada pelo Projeto de Lei nº 4.316, de 2001.

Em seguida, as proposições foram examinadas pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, onde prevaleceu o posicionamento pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.316-A, de 2001, e da emenda oferecida pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, com a adoção de emenda modificativa, e pela rejeição dos dois projetos apensados. A emenda adotada nessa nova instância de deliberação modifica o art. 215-A, na redação dada pelo art. 2º do Projeto de Lei nº 4316-A, de 2001, de forma a fixar o prazo de sessenta dias, a contar da data da publicação da lei, para que sejam protocolados, junto à SPU, os pedidos para que áreas de antigos terrenos de marinha sejam mantidos sob a titularidade da União.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão de Finanças e Tributação

Posteriormente à sua apreciação pelas mencionadas Comissões Temáticas, o Projeto de Lei nº 4.316-A, de 2001, recebeu novos projetos apensados, cujo teor descrevemos a seguir:

a) Projeto de Lei nº 5.388, de 1990, de autoria do Deputado Victor Faccioni, cujo conteúdo é idêntico ao do Projeto de Lei nº 3.814, de 2000, acima descrito.

b) Projeto de Lei nº 1.551, de 2007, de autoria do Deputado Djalma Berger, que propõe a delimitação dos terrenos de marinha como aqueles situados em uma profundidade de trinta e três metros medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar-médio de 2007, revisando-se essa posição a cada dois anos. Adicionalmente, a proposição atribui ao IBGE a determinação da posição das linhas de preamar-médio e da média das enchentes ordinárias, retirando, portanto, competência que a legislação em vigor destina à Secretaria de Patrimônio da União. Os terrenos de marinha liberados após a nova demarcação terão seu domínio transferido aos seus ocupantes regulares ou, na inexistência destes, aos municípios onde estejam localizados.

c) Projeto de Lei nº 1.929, de 2007, de autoria do Deputado Roberto Rocha, que autoriza o Poder Executivo a transferir para os municípios maranhenses de São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa os terrenos de marinha e seus acrescidos ali situados. Excluem-se do disposto no projeto de lei os terrenos de marinha ocupados por imóveis da União, do Estado e os legalmente cedidos a terceiros.

d) Projeto de Lei nº 5.374, de 2001, de autoria do Deputado Marcelo Teixeira, que concede isenção do pagamento de foro ou de taxa de ocupação de imóveis aos templos e igrejas de qualquer culto.

e) Projeto de Lei nº 4.769, de 2005, de autoria do Deputado Jair de Oliveira, que concede aos templos de qualquer culto a isenção no pagamento de foros, taxas de ocupação e de laudêmio nas transferências de domínio útil, relativamente aos terrenos de marinha e seus acrescidos.

f) Projeto de Lei nº 7.195, de 2002, oriundo do Senado Federal, que prevê a inclusão do art. 44-A na Lei nº 9.636, de 1998, com o intuito de tornar válidas, para todos os efeitos legais, inclusive para transferência do domínio pleno dos imóveis, as escrituras públicas registradas em cartório, concernentes à alienação de terrenos de marinha e acrescidos. Essa norma somente se aplica em relação a imóveis cuja cadeia dominial tenha se iniciado antes da vigência do Decreto-Lei nº



9.760, de 1946, ou relativamente a áreas de aterros construídos e alienados por Estados e Municípios, com escrituras outorgadas até 15 de fevereiro de 1997.

Este projeto foi aprovado pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, porém recebeu parecer pela rejeição na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, com base no entendimento de que o projeto, ao validar determinados atos relativos à alienação de bens imóveis de propriedade da União, praticados ilegalmente por Estados e Municípios, representaria “a garantia de impunidade para agentes inescrupulosos ou negligentes e um prêmio à ganância e à especulação imobiliária.”

g) Projeto de Lei nº 2.296, de 2003, de autoria do Deputado Eliseu Padilha, que pretende alterar o ano de referência para a demarcação de terrenos de marinha, a qual deverá se basear na posição da linha de preamar-médio verificada no ano anterior ao da publicação da lei, cabendo à Secretaria do Patrimônio da União a tarefa de determinar a posição das linhas de preamar médio e da média das enchentes ordinárias. Adicionalmente, o projeto estabelece que os terrenos de marinha que vierem a ser liberados em face da nova demarcação, terão seu domínio transferido aos seus ocupantes ou, na inexistência destes, aos municípios onde estejam localizados. Por fim, atribui-se aos municípios a possibilidade de administrar os terrenos de marinha, mediante concordância destes e prévia análise da conveniência e oportunidade pelo Poder Executivo.

h) Projeto de Lei nº 4.904, de 2005, de autoria do Deputado Alceu Collares, tenciona aplicar como referência para a demarcação de terrenos de marinha a linha de preamar máxima determinada, pela Secretaria do Patrimônio da União, mediante observações de longo período (370 dias), ou, na sua impossibilidade, de curto período (30 dias). A proposta também suspende os efeitos das demarcações efetuadas com base no Decreto-Lei nº 9.760, de 1946 e atribui à SPU a competência para efetuar revisões quinquenais das demarcações efetuadas com base nesta lei.

Cumprе registrar que, tanto o Projeto de Lei nº 2.296/03, quanto o Projeto de Lei nº 4.904/05, durante o período em que tramitaram apensados, chegaram a ser analisados pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, onde prevaleceu o entendimento de que as proposições determinariam perdas patrimoniais de grande monta para a União Federal, motivadas pela transferência em caráter gratuito do domínio direto de um significativo conjunto de imóveis para seus ocupantes regulares ou para os municípios de sua localização, além da renúncia de receitas federais auferidas com a cobrança de taxas de ocupação, foros e laudêmios.



i) Projeto de Lei nº 3.018, de 2008, de autoria da Deputada Gorete Pereira, que concede isenção do pagamento de foro ou de taxa de ocupação de imóveis de propriedade da União, quando ocupados por templos de qualquer culto.

O projeto principal e seus apensos foram encaminhados à apreciação da Comissão de Finanças e Tributação, onde deverão ser analisados sob a ótica da adequação orçamentária e financeira, constando não terem sido apresentadas emendas no prazo regimental.

É o relatório.

2. VOTO

Cabe a esta Comissão apreciar a proposição e seus apensos quanto à compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h” e 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”, aprovada pela CFT em 29 de maio de 1996.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2008 (Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007), em seu art. 126, exige que os projetos de lei e medidas provisórias que importem ou autorizem diminuição da receita ou aumento de despesa da União no exercício de 2008 deverão estar acompanhados de estimativas desses efeitos, para cada um dos exercícios compreendidos no período de 2008 a 2010, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação.

Do conjunto de projetos acima listados, verifica-se que a grande maioria tenciona modificar o conceito de linha de preamar-médio e a sistemática de demarcação dos terrenos de marinha, transferindo uma significativa parcela do patrimônio imobiliário da União para os municípios. Paralelamente, isso acarretará uma perda não desprezível de receitas federais relativas a taxas de ocupação de imóveis, foros e laudêmos, que passarão a ser cobradas pelas administrações municipais.

Nesse sentido, tais proposições acarretam efeitos prejudiciais sobre o balanço orçamentário e financeiro da União, cuja dimensão não foi devidamente apurada pelos seus proponentes, tornando forçoso reconhecer que os projetos não atendem aos pressupostos de compatibilidade e adequação orçamentária necessários para sua aprovação nesta Comissão.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão de Finanças e Tributação

A mesma avaliação também deve ser estendida aos Projetos que concedem isenção do pagamento de foros, taxas de ocupação e laudêmio devidos à União, pois ali claramente verifica-se a concessão de um benefício fiscal sem que tenham sido atendidas as disposições da LDO.

Pelo exposto, **voto pela inadequação orçamentária e financeira dos Projetos de Lei nº 4.316, de 2001, nº 3.593, de 2000, nº 3.814, de 2000, nº 5.388, de 1990, nº 1.551, de 2007, nº 1.929, de 2007, nº 5.374, de 2001, nº 4.769, de 2005, nº 7.195, de 2002, nº 2.296, de 2003, nº 4.904, de 2005, nº 3.018, de 2008, e, por consequência, das emendas que foram aprovadas na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional e na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público.**

Sala da Comissão, em de de 2008.

Deputado Ricardo Berzoini
Relator