



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

## **PROJETO DE LEI N.º 4.140, DE 2008**

**(Do Sr. José Carlos Machado)**

Altera dispositivo do Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, para reduzir o valor do laudêmio relativo a imóveis de propriedade da União.

**DESPACHO:**  
APENSE-SE À(AO) PL-1961/2007.

**APRECIAÇÃO:**  
Proposição sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

### **PUBLICAÇÃO INICIAL**

Art. 137, caput - RICD

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O *caput* do art. 3º do Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, passa a vigorar com a seguinte redação:

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

Art. 2º Esta Lei entra no exercício fiscal seguinte ao ano de sua publicação.

### **JUSTIFICAÇÃO**

O presente projeto relaciona-se com o Regime de Administração de Bens Imóveis da União. Tem como objetivo reduzir o valor do laudêmio a ser recolhido nos casos de transferência onerosa entre vivos do domínio útil de terreno da União pela exclusão do seu cálculo do valor das benfeitorias construídas ou plantadas sobre o respectivo terreno.

Mas afinal, o que é laudêmio? Laudêmio é uma renda que a União tem direito a receber, quando o ocupante ou o foreiro de imóvel localizado em sua propriedade, transfere os direitos de ocupação ou de foro a outrem. Não se trata de taxa, tão pouco de tributo, como alguns estudiosos da matéria afirmam, pertence a mesma categoria das taxas de ocupação e de foro, é "renda patrimonial". A cobrança de laudêmio é devida somente nas transações onerosas, correspondente ao percentual de 5% sobre o valor atualizado do imóvel, incidente sobre eventuais cessões ou promessas de cessões de direito existentes entre o transmitente e o adquirente.

Por que a União cobra o laudêmio? Porque o domínio pleno do imóvel a ela pertence, e cada vez que o alienante ou cedente transfere ou promete transferir onerosamente o domínio útil ou os direitos de ocupação sobre o imóvel, a União está deixando de consolidar esse domínio pleno. O laudêmio é a contraprestação dessa não consolidação, previsto em lei.

Cabe destacar que estamos propondo a redução do valor do laudêmio no contexto da enfiteuse administrativa, que está regulada por legislação especial, especificamente nos Decreto-lei nº 9.760/46 e a Lei nº 9.636/98. A enfiteuse regulada pelo Código Civil não se aplica aos terrenos de marinha e seus acréscimos. Aliás, esse mesmo Código não só proibiu a constituição de novas enfiteuses e subenfiteuses como ainda vedou a cobrança de “laudêmio ou prestação análoga nas transmissões de bem aforado, sobre o valor das construções ou plantações.

De acordo com os ensinamentos do eminentíssimo Professor Hugo de Brito Machado, numa análise do artigo 3º, do Código Tributário Nacional, *in verbis*: “tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”, a “compulsoriedade da prestação tributária caracteriza-se pela ausência do elemento vontade no suporte fático da incidência da norma de tributação. O dever de pagar tributo nasce independentemente da vontade”.

Tão clara é a explicação do professor no seu consagrado Curso de Direito Tributário, que vislumbra uma necessidade de reproduzir *in verbis* seus ensinamentos: “Não se diga, pois, que a prestação tributária é compulsória porque o pagamento do tributo é obrigatório. A distinção essencial há de ser vista no momento do nascimento da obrigação, e não no momento de seu adimplemento. Por isto é que se explica a clássica

divisão das obrigações jurídicas em legais, ou *ex-lege*, e contratuais, ou decorrentes da vontade. É certo que as prestações contratuais também são obrigatórias, mas a obrigatoriedade, neste caso, nasce diretamente do contrato, e só indiretamente deriva da lei. Na prestação tributária a obrigatoriedade nasce diretamente da lei, sem que se interponha qualquer ato de vontade daquele que assume a obrigação" (MACHADO, Hugo de Brito, *Curso de Direito Tributário* - 29º ed. - São Paulo, SP: Malheiros, 2008).

Portanto, conforme exposto, laudêmio não é tributo, não é imposto. O laudêmio é uma contraprestação pecuniária que tem origem na vontade do ocupante ou foreiro de imóvel da União Federal, em transmitir os direitos a outrem de um bem que não lhe pertence (domínio pleno). É uma relação contratual que nasce da vontade do particular, gerando uma obrigação pessoal, não tem caráter compulsório *ex-lege*.

Esclarecido tal instituto, fica evidente que não há que se falar em compensação da renúncia de receita proposta, conforme estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal no *caput* do art. 14, também *in verbis*:

**"Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária** da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:"

Diante do exposto, pretendemos então reduzir os custos expressivos cobrados de brasileiros residentes em terrenos de marinha, que têm, hoje, a obrigação de pagar um valor sobre os investimentos realizados por sua própria conta quando da transferência onerosa entre

vivos do domínio útil de terreno da União. Com a aprovação da presente proposta, a cobrança do laudêmio será devida somente nas transações onerosas correspondente ao percentual de 5% sobre o valor do domínio pleno.

Em face do exposto, esperamos contar com o apoio dos nobres colegas para que a presente proposta se transforme em lei.

Sala das Sessões, 15 de outubro de 2008

Deputado **JOSÉ CARLOS MACHADO**

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

**DECRETO-LEI N° 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. 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. 3º-A Os cartórios deverão informar as operações imobiliárias anotadas, averbadas, lavradas, matriculadas ou registradas nos Cartórios de Notas ou de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos que envolvam terrenos da União sob sua responsabilidade, mediante a apresentação de Declaração sobre Operações Imobiliárias em Terrenos da União - DOITU em meio magnético, nos termos estabelecidos pela Secretaria do Patrimônio da União.

\* Artigo, caput, acrescido pela Lei nº 11.481, de 31/05/2007.

§ 1º A cada operação imobiliária corresponderá uma DOITU, que deverá ser apresentada até o último dia útil do mês subsequente ao da anotação, averbação, lavratura, matrícula ou registro da respectiva operação, sujeitando-se o responsável, no caso de falta de apresentação ou apresentação da declaração após o prazo fixado, à multa de 0,1% (zero vírgula um por cento) ao mês-calendário ou fração, sobre o valor da operação, limitada a 1% (um por cento), observado o disposto no inciso III do § 2º deste artigo.

\* § 1º acrescido pela Lei nº 11.481, de 31/05/2007.

§ 2º A multa de que trata o § 1º deste artigo:

\* § 2º, caput, acrescido pela Lei nº 11.481, de 31/05/2007.

I - terá como termo inicial o dia seguinte ao término do prazo originalmente fixado para a entrega da declaração e como termo final a data da efetiva entrega ou, no caso de não-apresentação, da lavratura do auto de infração;

\* Inciso I acrescido pela Lei nº 11.481, de 31/05/2007.

II - será reduzida:

\* Inciso II, caput, acrescido pela Lei nº 11.481, de 31/05/2007.

a) à metade, caso a declaração seja apresentada antes de qualquer procedimento de ofício;

\* *Alínea a acrescida pela Lei nº 11.481, de 31/05/2007.*

b) a 75% (setenta e cinco por cento), caso a declaração seja apresentada no prazo fixado em intimação;

\* *Alínea b acrescida pela Lei nº 11.481, de 31/05/2007.*

III - será de, no mínimo, R\$ 20,00 (vinte reais).

\* *Inciso III acrescido pela Lei nº 11.481, de 31/05/2007.*

§ 3º O responsável que apresentar DOITU com incorreções ou omissões será intimado a apresentar declaração retificadora, no prazo estabelecido pela Secretaria do Patrimônio da União, e sujeitar-se-á à multa de R\$ 50,00 (cinquenta reais) por informação inexata, incompleta ou omitida, que será reduzida em 50% (cinquenta por cento) caso a retificadora seja apresentada no prazo fixado.

\* § 3º acrescido pela Lei nº 11.481, de 31/05/2007.

.....

## 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 I DOS BENS IMÓVEIS DA UNIÃO

#### CAPÍTULO I DA DECLARAÇÃO DOS BENS

##### Seção I Da Enunciação

Art. 1º Incluem-se entre os bens imóveis da União:

- a) os terrenos de marinha e seus acrescidos;
- b) os terrenos marginais dos rios navegáveis, em Territórios Federais, se, por qualquer título legítimo, não pertencerem a particular;
- c) os terrenos marginais de rios e as ilhas nestes situadas, na faixa da fronteira do território nacional e nas zonas onde se faça sentir a influência das marés;
- d) as ilhas situadas nos mares territoriais ou não, se por qualquer título legítimo não pertencerem aos Estados, Municípios ou particulares;
- e) a porção de terras devolutas que for indispensável para a defesa da fronteira, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais;
- f) as terras devolutas situadas nos Territórios Federais;

g) as estradas de ferro, instalações portuárias, telégrafos, telefones, fábricas, oficinas e fazendas nacionais;

h) os terrenos dos extintos aldeamentos de índios e das colônias militares que não tenham passado, legalmente, para o domínio dos Estados, Municípios ou particulares;

i) os arsenais com todo o material de marinha, exército e aviação, as fortalezas, fortificações e construções militares, bem como os terrenos adjacentes, reservados por ato imperial;

j) os que foram do domínio da Coroa;

k) os bens perdidos pelo criminoso condenado por sentença proferida em processo judiciário federal;

l) os que tenham sido a algum título, ou em virtude de lei, incorporados ao seu patrimônio.

## Seção II Da Conceituação

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:

a) os situados no continente, na costa marítima 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 façam sentir a influência das marés.

Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo a influência das marés é caracterizada pela oscilação periódica de 5 (cinco) centímetros pelo menos do nível das águas, que ocorra em qualquer época do ano.

.....

.....

## **LEI Nº 9.636, DE 15 DE MAIO DE 1998**

Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis ns. 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

## CAPÍTULO I DA REGULARIZAÇÃO E UTILIZAÇÃO ORDENADA

Art. 1º É o Poder Executivo autorizado, por intermédio da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a executar ações de identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos bens imóveis da

União, bem como a regularização das ocupações nesses imóveis, inclusive de assentamentos informais de baixa renda, podendo, para tanto, firmar convênios com os Estados, Distrito Federal e Municípios em cujos territórios se localizem e, observados os procedimentos licitatórios previstos em lei, celebrar contratos com a iniciativa privada.

*\*Artigo com redação dada pela Lei nº 11.481, de 31/05/2007.*

Art. 2º Concluído, na forma da legislação vigente, o processo de identificação e demarcação das terras de domínio da União, a SPU lavrará, em livro próprio, com força de escritura pública, o termo competente, incorporando a área ao patrimônio da União.

Parágrafo único. O termo a que se refere este artigo, mediante certidão de inteiro teor, acompanhado de plantas e outros documentos técnicos que permitam a correta caracterização do imóvel, será registrado no Cartório de Registro de Imóveis competente.

.....

.....

## **LEI Nº 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966**

Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

.....

### **LIVRO PRIMEIRO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL**

#### **TÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS**

.....

Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Art. 4º A natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevantes para qualificá-la:

- I - a denominação e demais características formais adotadas pela lei;
  - II - a destinação legal do produto da sua arrecadação.
- .....
- .....

## **LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000**

Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

## **O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

### **CAPÍTULO III DA RECEITA PÚBLICA**

#### **Seção II Da Renúncia de Receita**

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

### **CAPÍTULO IV DA DESPESA PÚBLICA**

#### **Seção I Da Geração da Despesa**

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

**FIM DO DOCUMENTO**