

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 4.316, DE 2001

(Apensados: PL nº 3.593, de 2000, e PL nº 3.814, de 2000)

Altera o *caput* do art. 2º do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, atualizando o conceito de terrenos de marinha.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado GERSON GABRIELLI

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 4.316, de 2001, oriundo do Senado Federal, pretende modificar o conceito de terrenos de marinha, passando a adotar a linha da preamar do ano de 2000 como ponto de referência para a delimitação daquelas áreas. Atualmente, tal definição é dada pelo Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, que, para o referido fim, considera o ano de 1831, conforme estabelece seu art. 2º:

“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 pela menos do nível das águas, que ocorra em qualquer época do ano.”

O projeto estabelece, ainda, regras sobre a destinação das áreas públicas que, em decorrência da alteração proposta, deixarem de constituir terrenos de marinha ou acrescidos a estes. Segundo a proposição, tais áreas seriam assim distribuídas:

I – continuariam sob a titularidade da União aquelas em que se encontrem edificados prédios públicos que abriguem órgãos ou entidades da administração federal ou estejam ou venham a ser destinadas pelas Forças Armadas ou por prestadores de serviços públicos concedidos ou permitidos pela União, desde que protocolados os pedidos por meio de processo administrativo, na Secretaria do Patrimônio da União – SPU, até 1º de janeiro de 2000;

II – passariam aos Estados 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 – permaneceriam sob a titularidade dos respectivos donatários aquelas doadas mediante prévia autorização em lei federal;

IV – passariam à propriedade dos Municípios aquelas não enquadráveis nas hipóteses descritas nos incisos anteriores e as parcelas atualmente cedidas, locadas, arrendadas ou aforadas a particulares pela União, bem como as ocupadas regular ou irregularmente.

Ainda de acordo com o projeto, a alienação dos imóveis recebidos pelos Municípios seria condicionada à utilização dos recursos correspondentes no abatimento de suas dívidas junto à União ou na capitalização de fundos de previdência para seus servidores.

Finalmente, estabelece que, até que os Municípios aprovem legislação sobre os terrenos a serem recebidos da União, regerà a administração de tais bens, no que couber, o Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, e alterações posteriores.

Entre outros argumentos apresentados pelo autor da proposta, Senador Paulo Hartung, cabe destaque para os seguintes:

“Ora, até mesmo em razão de sua origem remota, esse mencionado ponto de ‘preamar-médio de 1831’, além de ser de difícil determinação, tem gerado situações no mínimo inusitadas em muitos recantos do Brasil, sobretudo no que se refere à insegurança jurídica de que se ressentem muitos adquirentes de imóveis residenciais em cidades litorâneas.

A situação torna-se particularmente curiosa quando se tem presente os terrenos acrescidos de marinha, surgidos, muito freqüentemente, em decorrência do aterramento, autorizados ou mesmo patrocinados por governos, de áreas litorâneas. Com o crescimento urbano, existem hoje, em muitas cidades e capitais como Vitória, Florianópolis, São Luis, Belém, por exemplo, inúmeras construções e prédios edificadas em aterros que distam, em alguns casos, centenas de metros da praia. Só que, por força desse histórico ‘preamar-médio de 1831’, tais edificações situam-se em terrenos acrescidos de marinha, o que faz com que os adquirentes desses imóveis, quase sempre pessoas que não conhecem os meandros do nosso direito, tenham que pagar, perpetuamente, foros anuais à União e jamais venham a dispor de uma escritura definitiva.

De outra parte, isso tem também o inegável efeito de transformar a União, possivelmente, na maior proprietária de áreas urbanas em muitos Estados brasileiros, o que se nos afigura, nos dias atuais, um monumental contra-senso, pois é notório que, há já vários anos, vem sendo promovida substancial reforma patrimonial no âmbito do Estado, objetivando exatamente deixar ao poder público apenas o cumprimento de suas funções básicas e essenciais. “

Foi apensada à proposição o Projeto de Lei nº 3.593, de 2000, do Deputado Ricardo Ferraço, que também pretende alterar o conceito de terreno de marinha, reduzindo a atual faixa de 33 para 13 metros, contados a partir da posição da linha da preamar média de 1999. A destinação das áreas

que, segundo tais critérios, deixassem de constituir terrenos de marinha segue praticamente a mesma orientação do projeto principal, no qual se inspirou o autor do projeto ora comentado.

Também em apenso ao principal, o Projeto de Lei nº 3.814, de 2000, do Deputado Max Rosenmann, estabelece que a origem da faixa de 33 metros dos terrenos de marinha será a linha da preamar máxima atual, a partir dos critérios técnicos que especifica.

Os projetos já foram examinados pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, que decidiu pela aprovação do projeto principal, com a emenda sugerida pelo relator, e pela rejeição das proposições apensadas.

No âmbito desta Comissão, não foram oferecidas emendas no prazo regimentalmente aberto para tal fim.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Os terrenos de marinha e seus acrescidos são bens atribuídos à União pelo art. 20, VII, da Constituição Federal.

Muito já se discutiu sobre a propriedade dessas áreas. Em 1905, após longa polêmica e muitas disputas judiciais, o Supremo Tribunal Federal entendeu tratar-se de faixa de terra integrante do patrimônio da União. Em 1946, o Decreto-Lei nº 9.760 expressamente, em seu art. 1º, os incluiu no conjunto dos bens federais, conceituando-os na forma de seu art. 2º, já mencionado neste parecer. No entanto, apenas com a promulgação da Constituição de 1988, o domínio desses bens passou a ter sede constitucional, não apenas com a determinação contida no citado art. 20, VII, como também no art. 49, § 3º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que dispõe sobre a aplicação do regime enfiteutico nessas áreas.

Feito esse breve histórico, consignamos, preliminarmente, nosso entendimento de que a Constituição Federal, ao tratar dos terrenos de marinha, incorporou o conceito legal enunciado pelo Decreto-Lei nº 9.760/46, sendo, portanto, inconstitucional a mudança conceitual pretendida por meio de lei

ordinária. Tratando-se, todavia, de tema da competência da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, deixamos de tecer maiores comentários sobre o mesmo, certos de que o colegiado competente o fará.

No mérito, o projeto apresenta as impropriedades que passamos a comentar.

Afirma-se que muitos adquirentes de imóveis situados em áreas surgidas de aterramentos se ressentem de insegurança jurídica, cuja causa estaria relacionada à origem remota dos terrenos de marinha. O argumento é questionável. É princípio de Direito que não se pode alegar desconhecimento da lei para justificar seu descumprimento. No caso específico, sendo antiga a legislação pertinente e em se tratando de aquisição de imóveis - procedimento que, como todos sabem, deve cercar-se de cuidados especiais, principalmente no tocante à verificação da titularidade -, com menos razão se pode alegar desconhecimento das normas sobre a matéria.

Por outro lado, se, no passado, o domínio da União sobre os terrenos de marinha e seus acréscidos tinha por justificativa motivos de segurança e econômicos, estes relacionados à arrecadação de receitas patrimoniais, atualmente ganham relevo e não podem ser ignoradas razões ligadas à preservação do meio ambiente. Embora seja verdade que muitos Municípios podem disciplinar e fiscalizar eficientemente o uso dessa faixa, assegurando a necessária proteção ao meio ambiente, não é menos verdadeiro que muitos outros não dispõem das menores condições para tanto, estando, nesses casos, a União, ainda que com todas as dificuldades enfrentadas pela SPU, mais apta a disciplinar o uso dessas áreas e zelar pela proteção do meio ambiente. É, portanto, no mínimo desaconselhável a transferência generalizada da propriedade das áreas de que trata o projeto.

Há, ainda, que se lembrar o fato de que em algumas regiões o mar avançou sobre a terra. Nessa situação, a alteração proposta representará a transformação de bens privados em públicos, ferindo garantias constitucionais fundamentais. Ou seja, embora pretenda beneficiar os moradores de tais regiões, a proposição poderá resultar em prejuízo para muitos outros e, é claro, em previsíveis conflitos judiciais.

Finalmente, do ponto de vista operacional, cabe considerar que existe hoje, aproximadamente, uma faixa de cerca de 4.500 quilômetros de terrenos de marinha já demarcada pela Secretaria do Patrimônio da União, tarefa

essa realizada ao longo de vários anos, a duras penas, por meio de uma estrutura administrativa reduzida para trabalho de tal dimensão. Se aprovada a proposição, todo esse trabalho de demarcação terá de ser revisto, impondo pesados ônus administrativos e financeiros ao mencionado órgão.

Em síntese, embora não se possa ignorar a existência de inúmeros problemas na ocupação das áreas acrescidas aos terrenos de marinha, entendemos que a proposição não oferece solução apropriada para os mesmos. Idêntico raciocínio aplica-se aos dois projetos apensados, que também pretendem a atualização da referência temporal utilizada na definição dos terrenos de marinha.

Utilizando expressão do ilustre relator da matéria na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, Senador Jefferson Peres – embora, no geral, sua opinião seja divergente da nossa -, a alteração do Decreto-Lei nº 9.760/46 é um atalho empregado em lugar de se buscar a remoção do regime enfiteutico da Constituição Federal. No nosso entender, no entanto, a discussão sobre a propriedade desses imóveis deve ocorrer no âmbito do texto constitucional, com a ampla participação de todos os segmentos envolvidos.

Em face do exposto, nosso voto é pela rejeição do projeto e seus apensados, bem como da emenda aprovada pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional.

Sala da Comissão, em de de 2002 .

Deputado GERSON GABRIELLI
Relator