

PROJETO DE LEI Nº , DE 2012
(do Sr. Eliseu Padilha)

Altera o Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, que "dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências", e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"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)"

Art. 2º A posição da linha do preamar-médio, a que se referem os arts. 2º e 9º da Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, será fixada tomando-se por base a do ano anterior ao da publicação da presente lei.

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.

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.

Parágrafo Único. Na administração dos terrenos de que trata o *caput*, serão observadas as regras de utilização dos bens da União, constantes do Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, e demais normas legais pertinentes.

Art. 5º No termo de transferência de que trata o art. 4º será autorizado o recolhimento direto, em favor dos Municípios, das receitas correspondentes aos contratos de aforamento e instrumentos de cessão ou de autorização de ocupação dos imóveis, geradas ou por gerar.

Art. 6º O Poder Executivo editará os regulamentos necessários à execução dos dispositivos desta lei no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados a partir da data de sua publicação.

Art. 7º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

O objetivo precípua do presente projeto é alterar o atual marco regulatório para fins de demarcação dos terrenos de marinha, fixado pelo Decreto-lei nº 9.760, de 1946.

Tem-se hoje como referência o preamar médio do ano de 1831, ou seja, de mais de cento e cinquenta anos atrás. Trata-se de um limite absolutamente injustificável e de semi-impossível fixação, já que de lá para cá a conformação física da costa brasileira foi bastante alterada pela formação de aterros naturais e artificiais, fruto da intensa ocupação demográfica no litoral brasileiro.

Com essas modificações, torna-se quase impossível a obtenção de elementos confiáveis para a demarcação, sendo oportuno a esse respeito transcrever parte de brilhante voto proferido no âmbito do extinto Conselho de Terras da União: "Os documentos constituídos por memórias, monografias e escrituras relativas ao ano de 1831, ou que do mesmo se aproximem, quando obtidos, são, em geral, imprecisos. Subsídios valiosos, como cartas de aforamento de terrenos de marinha, outorgadas no tempo do Império, são encontrados com relativa facilidade apenas nas capitais ou grandes cidades litorâneas.

As plantas relativas ao ano de 1831, ou que do mesmo se aproximem, passam a constituir, em geral, a documentação 'básica' para a fixação da linha do preamar médio daquele ano.

Ora, naquele tempo poucos e deficientes eram os levantamentos do litoral, feitos por processos expeditos, pouco precisos e desenhados em pequena escala, com o fim especial de navegação, indicando tão somente o contorno do litoral, sem levantamento hipsométrico e, por outro lado, a superfície do litoral vem sofrendo contínuas transformações, alterando completamente o relevo topográfico.

Assim, a orla marítima indicada em plantas antigas ou modernas pode não corresponder à do preamar-médio relativo ao ano de sua feitura, mas poderá, no entanto, como observado inicialmente, vir a representar, em última hipótese, a linha do preamar-médio de 1831 quando esta, por prova técnica ou documental, não possa ser restabelecida." (Conselheiro FRANCISCO BEHRENSDORF, Voto em Processo Administrativo, *in* Revista de Direito Administrativo, Vol. 59, janeiro-março 1960, p. 485).

Além da inexistência de argumentos que justifiquem logicamente o limite de 1831, é de se lembrar que o acelerado processo de urbanização, a par da demora no processo de demarcação com base no Decreto-lei de 1946, fez com que muitas cidades fossem crescendo ao longo da orla marítima.

Conseqüência disso é que existem atualmente inúmeras construções sobre o que viria a ser demarcado como terrenos de marinha, edificações essas feitas sob a presunção de constituírem negócios jurídicos perfeitos, inclusive com contratos hipotecários do sistema financeiro de habitação.

Do ponto de vista da defesa nacional, a manutenção do preamar de 1831 é igualmente descabida. Nesse sentido, registre-se o posicionamento favorável da

Comissão de Defesa Nacional quando da apreciação de projetos que propunham a alteração de tal limite (Projetos de Lei nos 5.388, de 1990, e 21, de 1995).

Com relação às questões ambientais envolvidas, também já houve manifestação da Comissão de Defesa do Consumidor, do Meio Ambiente e Minorias, que não se opôs a modificação semelhante à que está sendo proposta, desde que continuem sendo aplicadas aos terrenos de marinha as normas ambientais referentes às propriedades situadas na Zona Costeira de forma geral (cf. voto do relator na apreciação do PL 21/95).

Da mesma forma, pela ótica do sistema portuário brasileiro, hoje razoavelmente definido, não há por que vinculá-lo ao preamar-médio de 1831, que lhe é faticamente indiferente.

Por todas essas razões estamos propondo que seja alterado o ano de referência para demarcação dos terrenos de marinha. Nosso intuito é buscar um marco o mais atual possível conhecido e respeitado por todos, daí sugerirmos a adoção do preamar-médio do ano anterior ao da publicação da lei.

Como conseqüência da nova demarcação, certamente haverá a liberação de diversas faixas de terras, desvinculadas da condição de terrenos de marinha e acrescidos, embora permanecendo sob o domínio direto da União. Propõe-se, então, que seja transferida a propriedade definitiva aos ocupantes regulares, que os adquiriram de boa fé, nas condições já citadas.

Para os terrenos liberados e não ocupados, ou ocupados de forma irregular, propõe-se sua transferência aos Municípios em cuja área se localizam, que poderão fazer melhor uso destes, bem como fiscalizar e impedir sua ocupação irregular no futuro, com mais facilidade do que a União.

Da mesma forma, após a nova demarcação, propõe-se que possa ser transferida a administração dos novos terrenos de marinha e acrescidos aos Municípios, tendo em vista a imensidão do litoral brasileiro e a frágil estrutura da administração federal, que têm tornado bastante deficiente a execução da demarcação e a fiscalização dessas áreas.

A União não dispõe, portanto, de meios para controlar satisfatoriamente a ocupação das áreas em questão, tanto as que se fazem em regime precário quanto as que assumem forma contratual, como é o caso dos aforamentos feitos ao longo de toda a costa.

Não se cogita, no presente objeto, de alterar a propriedade desses terrenos. O objetivo aqui visado é somente viabilizar a transferência de sua administração aos Municípios em que se situam, cabendo ao Poder Executivo fazê-lo quando assim recomendarem as circunstâncias e, obviamente, diante da manifestação favorável das municipalidades.

A medida pretendida não poderia ser impositiva, ou incorreria em inconstitucionalidade ao impor encargo aos Municípios. Ademais, há que se fazer uma análise de conveniência em cada caso, cabendo avaliar, por exemplo, a capacidade dos Municípios para a execução das tarefas a serem delegadas.

Outro princípio em que se baseia este dispositivo é a descentralização que vem orientando várias ações governamentais, particularmente nas áreas de saúde e educação. Acreditamos que, pela maior proximidade com as áreas em questão e pela ligação direta com os problemas locais, os Municípios poderão administrá-las com maior eficiência. E, para isso, deverão contar com a receita proveniente dos contratos de aforamento e dos termos de ocupação, que poderá ser revertida em obras e serviços em benefício da população.

Justificando assim a presente iniciativa, contamos com o necessário apoio dos nossos pares no Congresso Nacional para obter êxito em sua aprovação.

Sala das Sessões, em 14 de fevereiro de 2012.

Deputado ELISEU PADILHA
PMDB/RS