

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 5627, DE 2013, DO PODER EXECUTIVO, QUE "ALTERA O DECRETO-LEI Nº 9.760, DE 5 DE SETEMBRO DE 1946, O DECRETO-LEI Nº 2.398, DE 21 DE DEZEMBRO DE 1987, A LEI Nº 9.636, DE 15 DE MAIO DE 1998, DISPÕE SOBRE O PARCELAMENTO E A REMISSÃO DE DÍVIDAS PATRIMONIAIS COM A UNIÃO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"**

**PROJETO DE LEI Nº 5.627, DE 2013**

Altera o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, o Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, dispõe sobre o parcelamento e a remissão de dívidas patrimoniais com a União, e dá outras providências.

**Autor:** Poder Executivo

**Relator:** Deputado José Chaves (PTB/PE)

**PARECER DO RELATOR**  
(ÀS EMENDAS APRESENTADAS AO SUBSTITUTIVO)

**1 – RELATÓRIO**

Tramita nesta *Comissão Especial – Terrenos de Marinha* o Projeto de Lei nº 5.627, de 22 de maio de 2013, do Poder Executivo, o qual promove alterações na legislação que trata do patrimônio da União – em especial no que se refere aos “terrenos de marinha” – especificamente no Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, no Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987 e na Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, ao qual foi apresentado Relatório acompanhado de Substitutivo e Voto deste Relator pela aprovação do PL nº 5.627/13 na forma do Substitutivo apresentado, pendente de votação por parte desta Comissão Especial.

Na versão original do PL 5.627 que o Poder Executivo encaminhou ao Congresso em 2013, do qual tenho a honra e a grande responsabilidade de ser

o Relator, renovaram-se as esperanças da população brasileira de que haja uma melhora na legislação que trata dos “terrenos de marinha”.

É importante rememorar que de acordo com a legislação em vigor são considerados “terrenos de marinha” aqueles situados em até 33m (trinta e três metros) medidos horizontalmente, em direção à terra, a partir da “linha do preamar médio do ano de 1831”, seja no continente, na costa marítima e nas margens de rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés, assim como nas ilhas oceânicas ou outras situadas em zona igualmente sujeita à influência das marés; a propriedade destas áreas é da União, por força da Constituição Federal (art. 20, VII).

Todos os integrantes desta Comissão Especial devem saber que os primórdios dos atuais “terrenos de marinha” remontam à época do Brasil Colônia (séc. XVII) e sua criação liga-se aos interesses patrimoniais do Rei de Portugal sobre o sal marinho e as salinas no Brasil recém-descoberto, absolutamente injustificável na atualidade, daí porque a relação do instituto – ainda na atualidade – com os terrenos “sob influências das marés”, pois neles poderia haver, em tese, produção de sal que pertencia ao Rei.

Posteriormente, o instituto “terreno de marinha” ganhou outra conotação e foi considerado como de suposto interesse da defesa do território da Colônia contra uma imaginária invasão de estrangeiros pelo mar e também para assegurar uma faixa de território livre para o interesse do Estado junto à costa marítima, assim como, para o acesso da população ao mar.

Após a independência do Brasil em 1822 a nossa Coroa descobriu que também poderia lucrar com tais terrenos “herdados” dos portugueses e sem destinação específica, por isso, em 1831/1832, a Lei Orçamentária – sem debate com o Parlamento – previu pela primeira vez a possibilidade de ser realizado o aforamento destas terras para sua exploração por terceiros, mediante o pagamento de foro e laudêmio em favor da Coroa.

Quase dois séculos depois de sua instituição, permanecendo esse mesmo estado de coisas, quiçá piorado por seu anacronismo, os “terrenos de marinha” se tornaram alvo de uma batalha real em nosso país: entre os quase 10 milhões de brasileiros que hoje vivem em imóveis considerados “terrenos de marinha” numa vasta dimensão do território nacional, sofrendo com o pagamento dessas pesadas taxas além de terem poucos ou nenhum direitos garantidos sobre essas áreas, e a União, atual proprietária desses imóveis. É esse o pano de fundo que está ligado ao PL nº 5.627/13 que tramita nesta Comissão Especial, não apenas meras conveniências administrativas.

Todavia, em resumo, o PL do Poder Executivo, na sua redação original, promovia mudanças periféricas na legislação, contemplando apenas os seguintes pontos dignos de nota:

- (1) realização de audiências públicas antes de novas demarcações da LPM/1831, a partir de onde se medem os “terrenos de marinha”, para dar o mínimo de publicidade aos procedimentos;

**(2)** notificação pessoal da população atingida pelas demarcações da SPU para impugnam-nas, garantindo o direito ao contraditório mínimo, após a conclusão dos trabalhos demarcatórios;

**(3)** uniformização da alíquota da taxa de ocupação em 2% ao ano (até hoje, nas ocupações posteriores a 1988, a alíquota é de 5% ao ano) e início da cobrança das taxas de ocupação somente a partir do cadastro do imóvel na SPU, e não retroativamente, desde o início da posse do imóvel, como na atualidade;

**(4)** retirada do valor das benfeitorias da base de cálculo do laudêmio de 5% cobrado do vendedor (seja ocupante ou foreiro cadastrado na SPU) nas transferências onerosas de imóveis da União a terceiros;

**(5)** criação de referenciais técnicos ligados ao IPTU e ao ITR para a atualização anual do valor das taxas de ocupação e foros pela SPU;

**(6)** mudança de datas para preferência ao aforamento pelos ocupantes (expectativa de direito de converter o regime de ocupação em aforamento) e da autoridade competente para sua concessão (que passa a ser o Superintendente do órgão local da SPU e não mais o Secretário do órgão central);

**(7)** remissão (perdão) de dívidas de até R\$ 10.000,00, exclusão de multas para quem pagar todos os seus débitos com a SPU à vista no prazo de 180 dias, bem como, a possibilidade de parcelamento de débitos diretamente junto à SPU em até 60 (sessenta) parcelas, mesmo antes da inscrição do débito na Dívida Ativa da União.

Debruçando-me de forma detida sobre o teor do PL do Poder Executivo, juntamente com os demais membros desta Comissão Especial, após ouvirmos palestras da SPU, da AGU e da OAB, colhemos opiniões técnicas abalizadas de especialistas e pesquisadores sobre a matéria “terrenos de marinha”, além de ter participado presencialmente ou recebido as reivindicações da população e dos debatedores que compareceram de forma aguerrida aos Seminários Estaduais realizados por esta Comissão em importantes capitais do país, como Recife-PE, Rio de Janeiro-RJ, Florianópolis-SC, Vitória-ES, Belém-PA e São Paulo-SP, sedentas por debater o assunto com autoridades e cobrando uma mudança na lei, assim como, pelo grande número de Emendas apresentadas ao PL 5.627/13 (total de 39) original, não pude deixar de considerá-lo merecedor de aperfeiçoamentos, tanto na sua redação quanto em seu alcance, sem prejuízo de também reconhecer os seus pontuais avanços, acima resumidos.

Por todas essas razões, somadas ao meu empenho pessoal e histórico como parlamentar e como cidadão que não perdeu a capacidade de se indignar e a coragem de lutar contra injustiças sociais, especialmente contra esta perversa injustiça social, fundiária e anacrônica chamada “terrenos de

marinha”, acrescidas, ainda, todas elas, à falta de avanço e entendimento nas diversas reuniões técnicas e políticas em que fiz questão de expor previamente ao Poder Executivo meus pontos de vista sobre a matéria e tentei trabalhar num texto de acordo, decidi apresentar um Substitutivo ao PL 5.627/13, preservando os seus pontos positivos, mas aperfeiçoando o texto original para ampliar o seu alcance e tentar aproximá-lo, minimamente, do desejo e da necessidade da população brasileira ainda duramente afetada pelos “terrenos de marinha” em pleno século XXI.

Como todos os membros desta Comissão já puderam ler no meu Relatório e no Substitutivo que apresentei nos termos regimentais, expus detalhadamente os fundamentos técnicos, jurídicos ou políticos que me levaram a propor as alterações e o aperfeiçoamento do texto original do PL 5.627/13 do Poder Executivo sem, porém, desvirtuar sua natureza nem mudar sua temática.

Chamou-me a atenção, de forma muito positiva, a grande repercussão que os trabalho desta Comissão tiveram na mídia e na imprensa, sendo comemorado por vários setores da sociedade afetados pelos “terrenos de marinha” em todo o país, do Norte ao Sul, inclusive no que se refere ao Substitutivo ao PL nº 5.627/13 apresentado por este Relator, ora em questão.

Além disso, também me surpreendeu positivamente o fato de que o Substitutivo que apresentei ainda recebeu 8 (oito) Emendas de deputados integrantes desta *Comissão Especial – Terrenos de Marinha*, todas, aliás, no sentido de desonerar ainda mais a população (p.ex. redução de alíquota da taxa de ocupação) ou garantir-lhe mais direitos sobre tais terrenos da União (p.ex. possibilitar que os terrenos em regime de ocupação junto à SPU possam ser dados em garantia para financiamentos habitacionais ou de interesse do setor produtivo), o que também corresponde integralmente ao meu sentimento, porém, adiante comentarei de forma específica sobre tais Emendas.

É importante dizer que este Relator desconhece outro Projeto de Lei que atualmente esteja tramitando nesta Casa e que tenha um impacto tão real, concreto e direto na vida de milhões de brasileiros tal como o do PL 5.627/2013 no que se refere à questão fundiária e imobiliária, digo isso tanto porque estão em discussão as taxas, foros e laudêmios que são pagos à União pelo uso desses terrenos por famílias e empresas, como também porque está em discussão a própria relação entre os ocupantes dessas áreas e a União, sua proprietária por força da Constituição.

E pelo que já vi, ouvi e vivi, sobretudo nos trabalhos desta Comissão Especial, não tenho a menor dúvida de que ambas essas discussões implicam na necessidade de uma mudança mais profunda na legislação dos “terrenos de marinha” do que a promovida na versão original do PL nº 5.627/13 do Poder Executivo, isso é o que espera e deseja a vasta população brasileira atingida por este arcaico instituto administrativo, sem, no entanto, promover ruptura do arcabouço legal que lhe dá suporte, tampouco deixando de garantir que a União continuará a ser sua proprietária desses terrenos, ou seja, mantendo o vínculo da propriedade pública.

Relato aos meus pares que, desde 1995, ainda no exercício do meu primeiro mandato nesta Casa, me incorporei ao grupo de deputados que buscava mudar a legislação sobre os “terrenos de marinha e seus acrescidos”, inclusive, à época, com propostas de extinção desse instituto jurídico anacrônico e do malfadado “imposto dos tempos das caravelas”, como já foram chamadas as pesadas taxas de ocupação, foros e laudêmios cobrados pela União dos contribuintes, embora saibamos que tais cobranças não ostentam a natureza jurídica de tributo, mas sim de receita patrimonial do ente público federal (não-tributária).

Quase 20 (vinte) anos depois do início dessa longa e árdua estrada, na condição de Relator do Projeto de Lei nº 5.627, de 2013, que tramita nesta Comissão Especial, tenho muita responsabilidade como Parlamentar e esta Casa tem, finalmente, a chance de inovar nesta matéria.

Como é sabido por todos os parlamentares desta Comissão Especial, esse instituto jurídico é anacrônico e sua manutenção em pleno século XXI justifica-se apenas por conveniências administrativas, políticas e arrecadatórias; porém, também sabemos que a extinção dos “terrenos de marinha” é um tema delicado que encontra muita resistência da União e de setores conservadores da população, embora haja Propostas de Emenda à Constituição - PEC tramitando em ambas as Casas do Congresso que tratam sobre a matéria.

É muito importante que todos nós deputados desta *Comissão Especial – Terrenos de Marinha* tenhamos consciência de que os “terrenos de marinha” não nasceram de uma Lei que foi objeto de discussão prévia e que veio a ser regularmente editada pelo Poder Legislativo conforme a Constituição ou de acordo com a vontade popular devidamente representada; pelo contrário, desde os mais remotos Avisos Imperiais, Alvarás, Decretos, Decretos-Leis até à própria Lei Orçamentária de 1831/1832 que deu *status* legal ao instituto, todas as normas que regem essa matéria sempre foram unilateralmente criadas ou editadas pela Administração Central, ou seja, pelo equivalente ao atual Poder Executivo, ao longo de quase 200 anos desta excrescência jurídica.

Reiterando minha opinião sobre a matéria “terrenos de marinha” que, certamente, aproxima-se e corresponde a de muitos Membros desta Comissão Especial e à de parcela significativa da população brasileira, busco trazer à bela luz do sol de Brasília, sobretudo aos gabinetes atapetados desta capital federal em que não há “terrenos de marinha”, os grandes benefícios que o Substitutivo ao PL nº 5.627/13, apresentado nesta Comissão, traz à verdadeira nação que é afetada por este arcaico instituto que abrange uma vasta parte do território nacional, sobretudo na zona costeira.

Digo isso porque também constatei que a população que reside ou exerce atividades econômicas em tais “terrenos de marinha”, bem como, a própria dimensão territorial dessas áreas é maior do que a população e o território de vários países do mundo, ou seja, o tema merece uma análise

ampla, de Estado, devidamente aprofundada por parte desta Comissão, dada sua grande complexidade técnica e seu relevante impacto na vida do povo.

É importante destacar que, em relação ao tema “terrenos de marinha”, nós parlamentares devemos ter em mente de que é justo nas entrelinhas dos detalhes técnicos, aparentemente sem valor, onde se esconde o verdadeiro impacto da norma na vida real do povo, daí porque o grande cuidado que devemos ter na análise das proposições sobre a matéria.

Por outro lado, já não me permito ter, ao final do meu quinto mandato nesta Casa, a ingenuidade dos que querem “mudar tudo de uma vez”, pois aprendi que essa é uma das melhores maneiras de se conseguir que “nada mude”, razão pela qual as mudanças que propus no texto original do Poder Executivo foram pontuais e oriundas de grande e responsável reflexão.

Atento a todos esses detalhes, apresentei a esta Comissão o **Substitutivo** no qual contemplei mudanças no texto original do PL 5.627/13, para seu aperfeiçoamento, as quais apresentam os seguintes **pontos principais**:

**(1)** na **demarcação** dos “terrenos de marinha” (LPM/1831), que transforma bens privados em públicos, o Substitutivo contribui para solucionar os graves problemas técnicos advindos das normas internas da SPU que estão em flagrante desacordo com a Constituição Federal e com o próprio conceito legal de “terreno de marinha” (ON GEADE 002 da SPU), assim como, busca garantir, efetivamente, a publicidade do procedimento, o contraditório e a ampla defesa da população (inclusive dotando de efeito suspensivo os recursos apresentados contra as demarcações), consoante já decidiu o Supremo Tribunal Federal – STF no bojo da ADI nº 4264/PE;

**(2)** ainda no que se refere à **demarcação**, o Substitutivo prevê que será editada **nova norma técnica para demarcação da LPM/1831 pela SPU, em conjunto com a ABNT** – Associação Brasileira de Normas Técnicas (§3º do art. 14 do Substitutivo), garantindo a correta demarcação desses terrenos da União que, em muitos trechos do território, estão submersos pela erosão marinha no continente (avanço do mar), assim como, determina a revisão das demarcações já realizadas anteriormente pela SPU com base nessa nova norma técnica a ser editada;

**(3)** o Substitutivo ainda contempla o tão aguardado **FIM dos “terrenos de marinha” em ilhas onde se faça sentir a influência da maré nas quais haja sede de Município**, tornando claro, no conceito de terreno de marinha previsto no Decreto-Lei nº 9.760/46, o alcance já pretendido pela EC 46/2005 que diz serem da União apenas *“as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios”*; a medida irá beneficiar, justa e

enormemente, os milhares de habitantes de municípios insulares e de capitais como Vitória-ES, Florianópolis-SC, São Luís-MA;

(4) o Substitutivo efetua uma **real desoneração** dos ocupantes pelo uso desses imóveis da União (mantendo a redução da taxa de ocupação do texto original para 2%), e efetuando a **redução da alíquota do laudêmio nas transferências onerosas de aforamento (redução de 5% para 2%)**, requerido em várias Emendas ao PL original, prevendo ainda a correta **extinção do laudêmio nas transferências de terrenos submetidos ao precário regime de ocupação**, pois ao retirar as benfeitorias da base de cálculo do laudêmio, conforme a redação original do PL 5.627/13, não havia como se manter tal cobrança sobre os mero ocupantes (70% dos terrenos inscritos na SPU), vez que o ocupante só tem direitos sobre benfeitorias por ele construídas em terras da União, portanto, como **as benfeitorias saíram da base de cálculo do laudêmio não se pode estabelecer cobrança do laudêmio para os terrenos submetidos ao precário regime de ocupação**, vez que não há transferência de direito real que justifique o pagamento à União, não podendo-se equiparar situações jurídicas diversas: aforamento (em que o foreiro é titular do domínio útil = 83% do terreno e 100% das benfeitorias) e ocupação (precária, em que o ocupante é titular de 0% do terreno);

(5) o Substitutivo garante que a **taxa de ocupação** vai incidir **apenas sobre a fração do terreno da União detido pelo ocupante, e não sobre benfeitorias**, posto que tais cobranças vêm subindo de forma galopante nos últimos anos e, atualmente, incidem também sobre construções e benfeitorias, mas por terem sido estas realizadas exclusivamente pelos ocupantes, com recursos próprios, não pode a União se enriquecer indevidamente pela sua valorização no decorrer do tempo, mas só com a valorização do terreno;

(6) O Substitutivo **resolve a precariedade do uso desses imóveis** pelos particulares quando tais terrenos estão submetidos ao precário **regime de ocupação** (quase 70% dos imóveis cadastrados na SPU estão sob esse famigerado regime), tanto para garantir estabilidade jurídica contratual aos ocupantes, consoante já prevêm os parágrafos §2º e §3º do art. 49 do ADCT da Constituição Federal, como para possibilitar o oferecimento desses imóveis em garantia (hipotecária ou de outro tipo) para obtenção de financiamento habitacional ou para o setor produtivo, o que resolvemos fazer através do **reconhecimento do direito adquirido dos ocupantes de converterem, de forma gratuita, o regime jurídico desses imóveis (da precária ocupação para o robusto aforamento) junto à SPU** que, além da questão patrimonial (transferência do domínio útil ao antigo ocupante), implica numa redução dos pagamentos anuais à União porque o **foro pago anualmente tem alíquota de 0,6% sobre o valor do terreno**,

enquanto que a taxa de ocupação tem alíquota de 2% (já considerando a redução de 5% para 2% proposta no PL em foco);

**(7)** O Substitutivo ainda prevê, no sentido da **desoneração, a isenção do pagamento de taxas de ocupação, foros e laudêmios** às pessoas inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, às microempresas e demais pessoas jurídicas enquadradas no Simples Nacional (SIMPLES), bem como, aos Estados e Municípios da Federação quando utilizarem tais terrenos para a prestação de serviços à população; além disso, o Substitutivo **aumentou o limite da remissão (perdão) de dívidas junto à SPU, de R\$ 10.000,00 para R\$ 20.000,00 e determinou a aplicação da Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP aos parcelamentos futuros**, em substituição à incidência da Taxa Selic, prevista na redação original.

**(8)** Por fim, o Substitutivo, encampando o teor de várias Emendas apresentadas ao PL do Poder Executivo, também previu uma **valorização e modernização do órgão gestor dos bens da União, a Secretaria do Patrimônio da União - SPU**, vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, já que o órgão atualmente está sucateado e seus servidores desvalorizados, embora tenha um grande desafio para conseguir cumprir suas missões institucionais, conforme já decidiu o TCU e outros auditores;

Anotados os pontos principais do Substitutivo que apresentei, observo que a nação brasileira não mais permite que os parlamentares deixem de cumprir seu importante papel legislativo por meras conveniências políticas, ao revés, exige de todos nós a coragem para assumir posições.

Ficará registrado nos anais desta Casa, para todas as gerações vindouras, o resultado prático dos valiosos trabalhos desta *Comissão Especial – Terrenos de Marinha* que tem a grande responsabilidade de honrar a verdadeira luta desempenhada por vários brasileiros de gerações antes da nossa contra os “terrenos de marinha”.

Avalio que pela primeira vez na história deste país o Congresso tem a possibilidade de debater um assunto tão complexo como “terrenos de marinha” e proferir um Parecer altivo e independente sobre a matéria, a partir de um Projeto de Lei do Poder Executivo.

Não ficarei inerte ante essa oportunidade histórica. Convoco Vossas Excelências, meus pares nesta Comissão, à reflexão e a buscarem, no âmago das suas consciências, a melhor forma de representar os interesses da população de nossos Estados, sem prejuízo de atender aos legítimos interesses administrativos da União, como procurei fazer no Substitutivo que apresentei, defendendo que o mesmo deve ser aprovado.

### **1.1) Das emendas apresentadas ao Substitutivo do Projeto de Lei nº 5.627, de 2013:**

Em atendimento às normas regimentais, esta Comissão Especial cumpriu o prazo para apresentação de emendas ao Substitutivo que foi oferecido ao PL nº 5.627/13 pelo Relator, tendo sido oferecidas 8 (oito) iniciativas da espécie, identificadas na tabela abaixo:

Nº	Autoria	Conteúdo
1	Dep. Lelo Coimbra (Presidente)	Altera o art. 2º do PL 5.627/13 do Poder Executivo e propõe alterar o art. 1º do Decreto-Lei nº 2.398/87 com a redação que lhe foi dada pelo Substitutivo reduzindo a alíquota da taxa de ocupação anual de 2% para 1%.
2	Dep. Lelo Coimbra (Presidente)	Altera o art. 6º do Decreto-Lei nº 2.398/87 estabelecendo que os piers ou atracadouros que tenham sido aprovados pelas Capitânicas dos Portos da Marinha do Brasil não sejam considerados infrações administrativas contra o Patrimônio da União.
3	Dep. Lelo Coimbra (Presidente)	Inclui o art. 8ª-A ao Projeto de Lei nº 5.627/13, do Poder Executivo, dispondo sobre a transformação do direito de ocupação de terrenos da União em direito real resolúvel, passível de oneração por qualquer modalidade de garantia e registro imobiliário.
4	Dep. Lelo Coimbra (Presidente)	Propõe inclusão de art. 13 ao PL nº 5.627/13, do Poder Executivo, com as renumerações cabíveis, estabelecendo que a SPU revise todas as demarcações já concluídas no prazo de 24 meses, da forma que vier a ser determinada nesta nova Lei, de forma a proporcionar aos ocupantes de terrenos da União já demarcados as mesmas condições das novas demarcações.
5	Dep. Lelo Coimbra (Presidente)	Altera a redação do art. 15 da Lei nº 9.636/98, aumentando o prazo legal que o ocupante tem para exercer o seu direito de preferência na aquisição onerosa do domínio útil (aforamento) dos terrenos da União, passando de 48h para 30 dias.
6	Dep. Lelo Coimbra (Presidente)	Altera o art. 1º do Decreto-Lei nº 2.398/87 na redação que lhe foi dada pelo PL nº 5.67/13, do Poder Executivo, propondo redução da alíquota da taxa de ocupação para 1% (hum por cento) ao ano somente para os casos de imóveis residenciais, mantendo-a em 2% nos demais casos.
7	Dep. Lelo Coimbra	Altera o <i>caput</i> do art. 3º do Decreto-Lei nº 2.398/87

Nº	Autoria	Conteúdo
	(Presidente)	na redação que lhe foi dada pelo PL nº 5.627/13, do Poder Executivo, propondo redução da alíquota do laudêmio de 5% para 3%.
8	Dep. Laercio Oliveira	Altera o Substitutivo ao PL nº 5.627/13 e estabelece que o ocupante de terreno da União submetido ao precário regime de ocupação, cumpridos certos requisitos, passe a ser titular do direito real de superfície sobre as benfeitorias que pode ser objeto de garantia para obtenção de financiamentos.

Compete a esta Comissão Especial manifestar-se, na presente oportunidade, sobre a admissibilidade e o mérito do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 5.627, de 2013, apresentado por este Relator, e das emendas a ele oferecidas, consoante o disposto no art. 34, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e demais normas pertinentes.

## II - VOTO DO RELATOR

### **2.1. Sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa:**

Reiterando os termos do Relatório, Parecer, Voto e Substitutivo já apresentados nesta Comissão Especial, entendo que no que se refere à constitucionalidade formal, não se vislumbra óbice ao projeto ou ao seu Substitutivo proposto, cujos conteúdos inserem-se plenamente na competência legislativa da União, nos termos do arts. 22 e 48 da Constituição Federal. São também constitucionais, do ponto de vista material, as disposições do projeto e do Substitutivo.

No que concerne à juridicidade, o Substitutivo apresentado ao projeto harmoniza-se com o ordenamento jurídico vigente, não havendo qualquer impedimento à sua aprovação.

### **2.2. Sobre a adequação orçamentária e financeira:**

Tal como nos requisitos anteriores, também não se vislumbram óbices à matéria tratada no Substitutivo do ponto de vista de sua adequação orçamentária e financeira.

### **2.3. Sobre as emendas apresentadas ao Substitutivo:**

Algumas das emendas apresentadas, regimentalmente, como se fossem ao Substitutivo (art. 119, II, do RICD), porém, ainda fazem referência à redação

de artigos de lei dadas pelo Projeto de Lei nº 5.627/13, em sua versão original, o que poderia acarretar sua desconsideração pelo Relator, na forma do §4º do citado art. 119 do RICD.

Porém, este não é, absolutamente, o motivo que me leva a rejeitá-las, tampouco porque algumas dessas emendas incidem também em aumento de despesa pública sem a necessária análise orçamentária, conforme adiante proclamarei meu Voto, mas sim porque, no mérito, tais emendas estão absolutamente contempladas no Substitutivo ao PL nº 5.627/13 apresentado a esta Comissão.

Diz-se isso porque as **Emendas nºs 01 e 06 ao Substitutivo**, por exemplo, propõem alteração do art. 1º do Decreto-Lei nº 2.398/87 na redação que lhe foi dada pelo original do PL nº 5.627/13, do Poder Executivo (e não pelo Substitutivo), conferindo uma redução da alíquota da taxa de ocupação de 2% (dois por cento) – proposto pelo Governo e mantido no Substitutivo – para 1% (Emenda nº 01), abrangendo todos os tipos de uso e de imóveis, ou de 1% apenas para os imóveis residenciais (Emenda nº 06).

Porém, no mérito, estas Emendas já estão contempladas no Substitutivo apresentado a esta Comissão porque nele praticamente todos os terrenos da União que atualmente encontram-se em regime de ocupação e, portanto, estão sujeitos ao pagamento de taxa de ocupação anual, pudessem migrar gratuitamente para o regime de aforamento, no qual se paga o foro de 0,6% ao ano, ou seja, o texto do Substitutivo ao PL nº 5.627/13 já é mais benéfico para a população e, portanto, o espírito de “desoneração” desta Emenda já está contemplado nele.

A **Emenda nº 02 ao Substitutivo**, por sua vez, também entende-se que já está contemplada no Substitutivo, em seu mérito, porque nele está previsto que não serão consideradas infrações contra o patrimônio da União (nova redação do art. 6º do Decreto-Lei nº 2.398/87) qualquer atividade ou construção passível de regularização, a exemplo dos piers e atracadouros já autorizados pela Capitania dos Portos da Marinha do Brasil, como propõe a Emenda em questão.

Da mesma forma, entende-se que a **Emenda nº 03 ao Substitutivo** também já está contemplada no Substitutivo apresentado a esta Comissão, vez que a Emenda propõe que os ocupantes de terrenos da União possam ser considerados titulares de direito real resolúvel que pode ser onerado por qualquer forma de garantia e registro no Cartório de Imóveis, visando a possibilidade de a população utilizar esses terrenos e/ou benfeitorias para obtenção de financiamentos habitacionais ou destinados ao setor produtivo.

Porém, a solução para este problema hoje enfrentado (precariedade do direito de ocupação), dada pela Emenda nº 03, não nos parece a melhor; diz-se isso porque, na redação da Emenda, eternizar-se-ia o regime de ocupação (que é, por natureza, uma fase de transição para o aforamento) e, além disso, define que o direito é resolúvel.

No Substitutivo ao PL nº 5.627/13 a proposta é que todos os terrenos em regime de ocupação regularmente inscritos na SPU, cumpridos certos requisitos, possam ser automaticamente convertidos para o regime de AFORAMENTO, no qual o foreiro passa a ser titular de 83% da propriedade (=domínio útil), enquanto a União fica com 17% dela (=domínio direto), podendo o foreiro oferecer esse direito já totalmente regularizado e previsto no ordenamento jurídico como garantia para financiamentos imobiliários

residenciais e para o setor produtivo.

Portanto, o espírito da Emenda nº 03 ao Substitutivo está integralmente contemplado no Substitutivo porque nele também resolve-se a precariedade da ocupação, transformando-a em aforamento e garantindo o fim nela (Emenda) previsto: possibilidade de oferecimento do imóvel em garantia hipotecária ou qualquer outra modalidade, inclusive com registro perante o Cartório de Registro de Imóveis.

Da mesma forma, a **Emenda nº 04 ao Substitutivo** já está contemplado no §3º do art. 14 do SUBSTITUTIVO apresentado porque nele consta que a SPU fica obrigada a revisar todas as suas demarcações e, inclusive, a editar uma nova Norma Técnica em conjunto com a ABNT- Associação Brasileira de Normas Técnicas para definir a metodologia e a rotina de procedimentos necessários à demarcação da Linha do Preamar Médio de 1831.

Portanto, entende-se que também esta Emenda de nº 04 já está contemplada no SUBSTITUTIVO. Além disso, ao estabelecer prazo (24 meses) para que o Poder Executivo cumpra uma obrigação (tal como na Emenda) é possível que haja discussão quanto à constitucionalidade do artigo da nova Lei (caso a Emenda viesse a ser aceita).

Passando à **Emenda nº 05 ao Substitutivo**, novamente, é necessário sublinhar que o Substitutivo já contempla a questão de garantir ao ocupante prerrogativas na mudança do regime de ocupação em aforamento.

Em verdade, no Substitutivo propõe-se que seja-lhe reconhecido o DIREITO ADQUIRIDO de converter o precário regime de ocupação em aforamento e, melhor ainda, de forma gratuita (sem precisar pagar pelo domínio útil), pois na prática os ocupantes já pagaram pelos seus imóveis e terrenos de boa-fé, na suposição de que eram próprios/particulares ou, ainda, já vêm há vários anos cumprindo regularmente o pagamento de taxas anuais em favor da União tendo, em muitos casos, já pago o valor total da propriedade. Obrigá-los a pagar novamente para adquirir o aforamento não se justifica.

O Substitutivo ao PL nº 5.627/13, inclusive, propõe a revogação total dos artigos 13, 15 e 17 da Lei nº 9.636/98 que tratam do aforamento oneroso, o qual será extinto, pelos motivos já expostos. Por tudo isso, entende-se que o espírito da Emenda nº 05 já está contemplado e, até mesmo, ampliado no Substitutivo já que não irá garantir-se apenas mais prazo para que o ocupante efetue o pagamento do valor do domínio útil à União (como propõe a Emenda), mas sim, que ele tenha o direito adquirido de obter o aforamento sem precisar efetuar a estapafúrdia compra do seu domínio útil.

Ademais, na **Emenda nº 07 ao Substitutivo**, propõe-se uma redução da alíquota do laudêmio de 5% para 3%, mediante alteração do art. 3º do Decreto-Lei nº 2.398/87 (mas sem considerar a redação do *caput* que foi conferida pelo Substitutivo).

Ocorre que o Substitutivo apresentado já reduz a alíquota do laudêmio dos atuais 5% para 2%, ou seja, é ainda mais benéfica para a população do que propôs a Emenda nº 07 (que reduzia a alíquota do laudêmio para 3%).

Não bastasse isso, o Substitutivo apresentado também estabelece a extinção TOTAL da cobrança do laudêmio nos imóveis mantidos sob o precário regime de ocupação perante a SPU.

Em outras palavras, somente aqueles terrenos em regime de AFORAMENTO (cerca de 30% do total de imóveis inscritos na SPU) é que

devem pagar laudêmio de 2% à União por ocasião de transferência onerosa dos direitos do foreiro para terceiros, ou seja, os simples ocupantes inscritos na SPU que não têm a titularidade de direitos sobre o imóvel (regime de ocupação), que correspondem a quase 70% do total, não sujeitar-se-ão mais a essa injustiça que é o pagamento do laudêmio à União.

A razão para deixarem de pagar é de uma clareza solar: ao retirar as benfeitorias/construções da base de cálculo do laudêmio, conforme a própria redação original do PL 5.627/13 mantida no Substitutivo apresentado, não havia como se manter a cobrança de laudêmio sobre os mero ocupantes, precisamente porque o ocupante só tem direitos sobre benfeitorias por ele construídas em terras da União, portanto, como **as benfeitorias saíram da base de cálculo do laudêmio não se pode estabelecer cobrança do laudêmio para os terrenos submetidos ao precário regime de ocupação**, vez que não há transferência de direito real que justifique o pagamento à União, não podendo-se equiparar situações jurídicas diversas: aforamento (em que o foreiro é titular do domínio útil = 83% do terreno e 100% das benfeitorias) e ocupação (precária, em que o ocupante é titular de 0% do terreno).

Por esse motivo, entende-se que a Emenda proposta já está contemplada e, até mesmo, de forma muito mais ampla no SUBSTITUTIVO apresentado.

A **Emenda nº 08 ao Substitutivo**, de autoria do Dep. Laercio Oliveira, é digna de nota elogiosa, em especial. Nela o nobre Deputado propõe uma alternativa viável ao aforamento amplo das áreas anteriormente submetidas ao regime de ocupação proposto no Substitutivo, qual seja, garantir ao ocupante o direito real de superfície sobre as benfeitorias por ele edificadas em terrenos da União, o que possibilitará a oneração desta parcela do imóvel e oferecimento de tal direito como garantia real para agentes financeiros, em contraponto à precariedade da ocupação que sujeita os ocupantes atuais de terras da União à insegurança jurídica e fomenta a instabilidade social.

Todavia, pela grande inovação e fôlego da louvável iniciativa contida na Emenda nº 08 em apreço, a qual demanda, necessariamente, maior tempo de debate e discussão por esta Comissão Especial que, por outro lado, tem data para encerrar-se, entende-se que, no mérito, a opção pela conversão da ocupação em aforamento – realizada pelo Substitutivo – é ainda a mais adequada e viável neste momento, motivo pelo qual, sem deixar de reconhecer os méritos da Emenda nº 08, creio que a mesma encontra-se contemplada no Substitutivo, mas sob outra formatação.

Sistematizando a questão, a manifestação sobre a admissibilidade e o mérito de cada uma das oito emendas oferecidas ao Substitutivo, nos termos do § 2º do art. 34 do RICD é feita a seguir, na enunciação do voto.

**Em conclusão**, considerando a urgente necessidade de aprimoramento da legislação que disciplina o patrimônio imobiliário da União, o **voto** que ora se profere é:

I – pela admissibilidade, considerados os requisitos de constitucionalidade, juridicidade e adequação orçamentária e financeira, do PL nº 5.627/2013, na forma do Substitutivo já apresentado nesta Comissão, assim como, das Emendas ao Substitutivo de nº 01, 02, 03, 04, 05, 06, 07 e 08.

II – com relação ao mérito, pela aprovação do PL nº 5.627/2013, na forma do Substitutivo já apresentado nesta Comissão, e pela rejeição das Emendas nºs 01, 02, 03, 04, 05, 06, 07 e 08.

Sala da Comissão, 5 de novembro de 2014.

**DEPUTADO JOSÉ CHAVES**  
Relator