



CÂMARA DOS DEPUTADOS

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO
PROJETO DE LEI Nº 5.627, DE 2013 – TERRENOS DE MARINHA**

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

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO HUGO LEAL

Quanto ao Relatório apresentado pelo Deputado José Chaves, na condição de Relator da matéria nesta Comissão Especial, não há reparos a fazer. Não obstante, quanto ao teor expresso no VOTO DE RELATOR, entendemos, s.m.j., merecer voto diverso, com as devidas e justificadas considerações.

A proposição em análise altera o Decreto-Lei nº 9.760/1946, o Decreto-Lei nº 2.398/1987, a Lei nº 9.636/1998, que dispõe sobre o parcelamento e a remissão de dívidas patrimoniais com a União.

Com a devida vênia dos membros desta Comissão, inafastável é a certeza que o objeto da proposição está a merecer nossa atenção exclusiva.

1 - A Mensagem do Poder Executivo que acompanha o Projeto de Lei nº 5.627/2013, que modifica a legislação patrimonial da União e dá outras providências, identifica os pontos da citada legislação que são alcançados pelas alterações, que estão destacados abaixo:

1.1. definição do procedimento de demarcação com garantia ao contraditório e ampla defesa;

1.2. retirada da necessidade do ad referendum da Secretária do Patrimônio da União na concessão do aforamento;

1.3. incidência de multa somente sobre o valor do terreno;

1.4. pagamento de taxa de ocupação somente a partir da inscrição de ocupação;

1.5. possibilidade de delegação de competência para transferência de imóveis da União a estrangeiros;

1.6. redução da taxa de ocupação para 2% para todos os usos e tempo de ocupação;

1.7. atualização dos valores das áreas da União com base na PVG dos municípios para as áreas urbanas e na Planilha Referencial de Preços de Terras do INCRA para as áreas rurais;

1.8. retirada das benfeitorias para cálculo do laudêmio;

1.9. alteração com relação ao transmitente estar em dia apenas com as obrigações relativas ao imóvel objeto da transferência;

1.10. definições das infrações administrativas contra o patrimônio da União;

1.11. vedação para aforamento de imóveis considerados de interesse do serviço público;

1.12. data para preferência de aforamento passa a ser de 27 de abril de 2006;

1.13. autorização para passagem de dutos de petróleo e gás natural ou cabos;

1.14. alteração nos valores aplicados em multa para 0,33 por dia de atraso, com limite de 20%;

1.15. possibilidade de parcelamento dos débitos;

1.16. extinção das dívidas de até R\$ 10.000,00 (dez mil reais); e

1.17. isenção de multa de mora para quem buscar a quitação dos débitos no prazo de até 180 dias.

2. Também ficou explicitado na Mensagem do Poder Executivo, que a proposta de modificação da legislação patrimonial da União visa a desoneração do particular, trabalhando, portanto, com estímulos, tanto em função da formalização da inscrição de ocupação, quanto do laudêmio incidente sobre estas ocupações e sobre os aforamentos. A título de exemplos desses estímulos são citadas as alterações que retiram as benfeitorias da base de cálculo do laudêmio e da multa; o pagamento da taxa de ocupação que passa a ser devido somente a partir da inscrição de ocupação; a obrigação de estar o transmitente em dia apenas com as obrigações relativas ao imóvel objeto da transferência; a mudança da data para preferência ao aforamento; a redução do percentual da multa; a possibilidade de parcelamento; a extinção de dívidas e a isenção de multa de mora.

3. No que se refere à proposta de definição do procedimento de demarcação, segundo a Mensagem as alterações pretendem tornar o procedimento de demarcação da Linha de Preamar Médio mais transparente, com proposta de participação da sociedade por meio de audiências públicas no(s) município(s) envolvido(s) nos trabalhos prévios de demarcação, além de assegurar o conhecimento da finalização dos trabalhos de demarcação aos interessados certos por meio de notificação pessoal e aos interessados incertos por notificação por edital.

4. Segundo o Poder Executivo, a retirada do ad referendum para concessão do aforamento tem por objetivo a desburocratização do processo na Secretaria do Patrimônio da União, que tem hoje suas Superintendências responsáveis por tais atos, ressaltando que não significa renúncia de competência, muito menos homologação ampla e genérica, visa, apenas, dar celeridade ao procedimento.

5. Para atualização da Planta de Valores Genéricos – PVG que é feita anualmente com base em pesquisa de preço mercadológica, a proposta tem como objetivo vincular sua atualização a Planta dos Municípios e do Distrito Federal para os imóveis urbanos, e a Planilha Referencial de Preços de Terras do INCRA para imóveis rurais.

6. O Projeto de Lei faz ainda uma releitura da atividade de fiscalização afeta à SPU, de modo que são elencadas, *in genere*, as infrações administrativas contra o patrimônio da União, definidos os infratores e estabelecidas as sanções. E sugere a inclusão de nova hipótese de vedação de aforamento de imóveis da União os necessários ao desenvolvimento de projetos públicos, sociais ou econômicos de interesse nacional.

7. Finalmente, também acompanhando os esclarecimentos trazidos na Mensagem do Poder Executivo, foi destacado que o Projeto de Lei estabelece dispositivo para que a SPU autorize a utilização do espaço subaquático da plataforma continental ou do mar territorial para passagem de dutos de petróleo e gás natural ou cabos de fibra ótica, bem como o uso das áreas da União necessárias e suficientes ao seguimento do duto ou cabo até o destino final, sem prejuízo, quando subterrâneos, da destinação da superfície, desde que os usos concomitantes sejam compatíveis. Trata-se, ao nosso ver, de situação diferenciada, para a qual a cessão de uso torna-se inadequada, assemelhando-se a uma servidão de passagem, prevista na legislação civil, onde se intenta compatibilizar o uso da superfície com o uso do subsolo, ao tempo em que se torna desnecessário o processo licitatório, em vista da natureza da obra/atividade.

8. A nossa conclusão é que o Projeto de Lei nº 5.627/2013 é positivo em diversos aspectos. Não temos objeção a nenhuma das iniciativas do Poder Executivo que constam do Projeto de Lei e beneficiam aqueles que se utilizam dos imóveis caracterizados como terrenos de marinha e acrescidos, de titularidade da União, bem como aperfeiçoam a legislação que rege os bens imóveis da União.

9. Pelo que temos conhecimento, várias das propostas que constam do referido Projeto de Lei representam consensos há muito tempo existentes no âmbito da SPU, mas a iniciativa demorou a ser formalizada e por razões que desconhecemos ficou muito tempo paralisada no Poder Executivo, até ser finalmente submetida ao Congresso Nacional sob a forma de Projeto de Lei. Não deve esta Casa, portanto, atrasar ainda mais a sua aprovação.

10. Mas a iniciativa não é suficiente, pode e deve ser aprimorada mediante a apresentação de novo Projeto de Lei pelo Poder Executivo, no menor prazo possível, sem prejuízo da aprovação do Projeto de Lei que está proposto. Para esse fim devem ser inclusive discutidas no âmbito do Poder Executivo todas as propostas de Emenda apresentadas ao Projeto de Lei nº 5.627/2013, bem como o Relatório do Senhor Relator, a fim de avaliar o aproveitamento das ideias neles constantes. Enquanto aguarda a nova proposta a Comissão Especial instituída, destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 5.627/2013, não deve desmobilizar-se.

11. O empenho de todos em relação ao assunto deve dar-se porque ele está inserido e deve ser tratado no âmbito da gestão dos bens imóveis públicos ou do patrimônio público imobiliário, que constitui serviço público de natureza administrativa fundamental para a prestação dos demais serviços públicos e a implementação de diversas políticas públicas.

12. No que diz respeito ao exercício da função administrativa de gerir os bens imóveis públicos em geral, abrangendo a gestão dos imóveis públicos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, além de autarquias e fundações de direito público vinculadas às citadas Unidade da Federação, um breve diagnóstico da situação nos revela o seguinte:

12.1. as pessoas jurídicas de direito público gestoras desses bens não conhecem a totalidade dos bens imóveis que integram o seu patrimônio e sofrem as consequências deste desconhecimento;

12.2. o patrimônio cadastrado, muitas vezes com informações insuficientes para gestão, não está, em sua totalidade, adequadamente contabilizado ou regularizado em nome de seus titulares;

12.3. o quantitativo de servidores capacitados para a gestão de bens imóveis públicos é insuficiente, bem como inexistente quadro próprio nesta área.

12.4. os recursos materiais e tecnológicos alocados às áreas de gestão e de controle dos bens imóveis públicos são insuficientes e/ou estão ultrapassados;

12.5. os Sistemas Administrativos de Gestão e de Controle do Patrimônio Imobiliário não se encontram adequadamente regulamentados (ou simplesmente não existem) e há pouca integração entre os órgãos responsáveis pelas áreas de gestão e de controle; a legislação que trata do tema é esparsa e não se encontra compilada; e

12.6. o descumprimento das normas e princípios que regem a utilização dos bens imóveis públicos é constante, inclusive por dificuldades de interpretação ou desconhecimento.

13. Não obstante tal diagnóstico, que é geral, não se justifica propor “extinção”, “privatização” ou transferência de bem imóvel público da União, a exemplo dos terrenos de marinha e seus acrescidos, em virtude de má administração desses bens. Este é um tema que tem entrado em Pauta no Congresso Nacional descolado da questão principal que é a boa ou má gestão dos bens imóveis da União.

14. Também não se justificam propostas, como algumas que constam do Substitutivo do Senhor Relator, que:

14.1. beneficiam, sem ressalvas ou justificativas plausíveis de inclusão dos respectivos beneficiários e em prejuízo da União (inclusive sem nenhum estudo de impacto financeiro), pessoas que não deveriam ser beneficiadas, a exemplo do que dispõem: a nova redação alínea “b” do art.2º e os incisos I (desconsidera a ideia implícita na redação atual do dispositivo de beneficiar o adquirente de boa fé), III (equipara indevidamente o ocupante inscrito ao adquirente de boa fé) e IV

(estende o benefício do adquirente de boa fé a qualquer foreiro ou ocupante inscrito em relação aos acrescidos confrontantes) do novo art.105 do Decreto Lei nº 9.760/46, propostos pelo art.1º do Substitutivo; a nova redação proposta pelo art.13 do Substitutivo para o art.1º do Decreto-Lei nº 1.876/81, em especial no que diz respeito ao inciso II (posso inclusive ter pessoas ricas titulares de empresas optantes do SIMPLES); a ampliação do limite da remissão de débitos, de R\$ 10.000,00 para R\$ 20.000,00, constante da nova redação proposta pelo Substitutivo para o art.12 do Projeto de Lei;

14.2. suprimem conteúdos que atualizam de forma justificável o disposto nos arts. 13 e 15 da Lei nº 9.636/98, no que diz respeito às datas de referência para o exercício do direito de preferência, conforme redação dada aos referidos dispositivos no art.3º do Projeto de Lei;

14.3. apresentam obrigações impossíveis de serem cumpridas, a exemplo do inventário geral de bens imóveis da União previsto nos §§ 1º e 2º do art.14 do Substitutivo, que não leva em consideração o fato de que há bens inventariáveis e bens não inventariáveis e que já existe legislação dispondo sobre a matéria (Lei nº 4,320/64); e

14.4. não aprovam ou não incorporam conteúdos de Emendas Aditivas mais adequados à realidade da gestão dos bens imóveis da União, a exemplo do disposto nas Emendas Aditivas de nossa autoria, de nº 2, 20, 21, 22, 23 e 24, que inclusive chegaram a ser discutidas com profissionais que atuam na SPU, mas nada impede sejam mais amplamente discutidos, inclusive no âmbito da SPU.

15. No caso da União, os problemas já apresentados, de gestão dos bens imóveis públicos em geral, são ampliados quando estamos diante do seu Órgão Gestor, que é a Secretaria do Patrimônio da União, pelas seguintes razões:

15.1. número maior de imóveis sob sua responsabilidade;

15.2. falta de demarcação dos terrenos de marinha e terrenos marginais e respectivos acrescidos;

15.3. falta de isonomia no tratamento dos servidores que trabalham no Órgão; e

15.4. dificuldades na área jurídica, devido à constante necessidade de audiência prévia no âmbito da AGU/Consultoria Jurídica (ausência de minutas-padrão) e a morosidade do citado órgão em atender as demandas da SPU.

16. O fato que deve ser considerado por esta Comissão Especial é que o Projeto de Lei nº 5.627/2013 constitui um avanço, mas o cidadão brasileiro ou administrado tem o direito fundamental à boa administração por parte dos administradores públicos. E não se trata apenas do Poder Executivo. Os órgãos de controle interno e externo (o que inclui esta casa) devem zelar por essa boa administração, não apenas no sentido do cumprimento das normas e princípios,

mas também da eficiência e eficácia aferidas pelo alcance de metas previamente estabelecidas.

17. Neste sentido é importante que esta Casa Legislativa proponha uma “Agenda de Compromissos” para o enfrentamento e solução dos problemas na Secretaria do Patrimônio da União, que deve dar o exemplo para os demais órgãos Gestores no país. Tal enfrentamento só pode dar-se com a melhoria da gestão e controle e o cumprimento do princípio da eficiência. Para esse fim sugerimos a seguinte “Agenda”:

17.1. com a participação do TCU, da CGU e da SPU, fazer um diagnóstico da real situação em que se encontram os bens imóveis sob a responsabilidade da SPU e a respectiva gestão, identificando os problemas, apontando, planejando e encaminhando as soluções (planejamento estratégico);

17.2. discutir propostas objetivando ampliar os recursos materiais, financeiros e humanos à disposição do Órgão Gestor dos Bens Imóveis da União, o que pode ser garantido mediante a sua transformação em autarquia (assunto a ser discutido e melhor explicitado em nossa Emenda Aditiva nº 01) e a criação de carreira própria;

17.3. aprovar a contratação emergencial, por prazo determinado, de profissionais com experiência e conhecimento comprovados;

17.4. promoção, pela SPU, da capacitação de toda a Equipe (e não apenas das Chefias), para efetivo conhecimento das normas e princípios que regem a gestão e controle desses bens (inclusive princípios da função social da propriedade, da boa-fé e da eficiência), e da valorização de todos os servidores que atuam na SPU (sem discriminação com o servidores à disposição do Órgão);

17.5. a realização de parcerias para o cumprimento de atribuições que possam ser delegadas, com aplicação do princípio da subsidiariedade;

17.6. o recurso às boas práticas administrativas e técnicas modernas de administração, que deve ter como mínimos resultados a criação de um Sistema Administrativo de Gestão e Controle dos Bens Imóveis da União e a criação e aplicação de um modelo de gestão próprio em tecnologia da informação que unifique os cadastros existentes na SPU e possibilite a gestão dos bens; e

17.7. conhecer realmente os bens imóveis sob sua administração e concluir os procedimentos de demarcação de terrenos de marinha, terrenos marginais e acrescidos no menor prazo possível.

18. Ao submetermos à apreciação dos membros desta Comissão Especial o nosso Voto em Separado, esclarecemos mais uma vez que somos favoráveis à aprovação do Projeto de Lei nº 5.627/2013, na forma apresentada pelo Poder Executivo, sem alterações, a fim de facilitar e agilizar a sua tramitação, sem

prejuízo do envio pelo Poder Executivo, mediante compromisso a ser assumido com esta Comissão Especial, de novo Projeto de Lei e do empenho para cumprimento da “Agenda de Compromissos” sugerida.

Diante do exposto, permito-me, amparado pelo RICD, expor opinião divergente a do Senhor Relator e apresentar VOTO EM SEPARADO pela manutenção e APROVAÇÃO do PL nº 5.627/2013, do Poder Executivo, cujas considerações e argumentos ora submetermos à apreciação dessa Comissão Especial , e pela REJEIÇÃO de seus apensados.

Sala da Comissão, em 07 de agosto de 2014.

Deputado Hugo Leal
PROS/RJ