

NOTA DO RELATOR

(Deputado Alceu Moreira)

A presente nota tem por objetivo apresentar o Texto de Referência que, como Relator da PEC nº 39/11 - extinção do instituto terrenos de marinha e seus acrescidos - proponho para ser estudado e aperfeiçoado nas Oficinas de Trabalho da Comissão Especial, visando a elaboração de um substitutivo que atenda aos interesses da sociedade.

Ementa do texto proposto:

“Acrescenta parágrafos ao art. 20 da Constituição Federal para extinguir o instituto terreno de marinha e seus acrescidos em área urbana, nos termos em que menciona, revoga o § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.”

A ementa foi alterada para adequá-la à proposta da Comissão de extinguir, somente nas áreas urbanas, os terrenos de marinha e seus acrescidos, diferentemente do texto original da PEC, que extinguiu completamente o instituto.

Art. 1º do texto proposto:

O art. 1º do texto proposto insere dois novos parágrafos ao art. 20 da Constituição Federal (§ 3º e § 4º).

Obs: o novo texto não mais contempla a revogação do inciso VII do art. 20 (que estabelece o domínio da União sobre os terrenos de marinha e seus acrescidos), conforme previa o texto original, pois o novo texto não extingue o instituto nas áreas **não** urbanas.

Novo § 3º do art. 20 da CF:

“§ 3º Não são considerados terrenos de marinha e seus acrescidos, para todos os efeitos, aqueles localizados em área urbana, com exceção, nos termos de leis editadas até 31 de dezembro de 2015, das áreas:

I – de interesse da segurança nacional;

II – de preservação do meio ambiente;

III – de interesse do patrimônio histórico e cultural;

IV – com instalações de faróis de sinalização náutica;

V – com instalações portuárias públicas”

Segundo o texto original da PEC 39/11, o instituto “terrenos de marinha e seus acrescidos” seria completamente extinto. No entanto, o entendimento que vem se consolidando na Comissão é no sentido de que o problema dos terrenos de marinha é algo que ocorre basicamente nas áreas urbanas, onde surge o conflito de gestão.

Por um lado, o Município - e também o Estado membro - arca com quase toda a infraestrutura em torno dos terrenos de marinha em área urbana (pavimentação, iluminação pública, limpeza pública, segurança pública, instalação de água, de esgoto, de rede elétrica, etc), restando claro que tais imóveis, quando ocupados, adensam a área urbana e sobrecarregam os serviços públicos (nenhum a cargo da União). Por outro lado, é a União que arrecada os foros, laudêmios e taxa de ocupação. Essa dupla instância administrativa causa muitos transtornos a investimentos de grande interesse público e dificulta o estabelecimento de planos diretores modernos, uma vez que a concretização de determinados projetos demanda autorizações tanto no âmbito municipal como da União.

Tal entendimento implicou a elaboração de uma nova proposta, dispondo sobre a extinção do instituto somente nas áreas urbanas, ressalvadas aquelas áreas que, por razões estratégicas (segurança nacional, proteção ambiental, conservação do património histórico e cultural, instalações portuárias públicas e de faróis náuticos) devam permanecer no âmbito da União.

As ressalvas foram definidas nos termos de leis editadas até 31 de dezembro de 2015. A fixação de uma data anterior à edição da Emenda Constitucional tem o condão de assegurar que os terrenos a serem mantidos em poder da União sejam definidos por critérios absolutamente técnicos, evitando-se a edição de lei posterior que vise tão somente manter, por razões financeiras, o domínio da União.

Novo § 4º do art. 20 da CF:

“§ 4º Para efeito do disposto no caput do § 3º:

I - considera-se área urbana aquela delimitada pelo perímetro urbano definido em lei municipal até 31 de dezembro de 2015;

II – a delimitação do perímetro urbano poderá ser revista a cada dez anos.”

Um ponto importante a ser considerado é o estabelecimento do perímetro urbano no qual os terrenos de marinha serão extintos. Se não houvesse uma limitação temporal, poderia haver uma indesejável “correria” para ampliação do perímetro urbano por razões meramente especulativas e destoantes do real interesse público que essa Comissão deseja satisfazer por meio da PEC 39/11. Portanto, sugeri que, para efeito da extinção dos terrenos de marinha, o perímetro urbano a ser considerado seja o estabelecido até 31 de dezembro de 2015 e, somente após dez anos, será permitida a revisão daqueles limites. Frise-se que a limitação quanto à revisão dos limites aplica-se somente “para efeito do disposto no caput do § 3º”, não ofendendo a

autonomia do Município de elaborar o seu plano diretor ou definir seu perímetro urbano a qualquer tempo. Porém, mesmo que o Município expanda seu perímetro urbano, a extinção do terreno de marinha somente se dará quando observado o prazo para revisão, previsto no inciso II do § 4º do art. 20 da Constituição, que se está propondo.

Art. 2º do texto proposto (estabelece os novos proprietários dos terrenos resultantes da extinção dos terrenos de marinha):

“Art. 2º Os terrenos que deixaram de ser considerados terrenos de marinha e seus acrescidos, nos termos do § 3º do art. 20 da Constituição Federal, passam a ter a sua propriedade assim definida:

I – continuam como domínio da União as áreas:

- a) nas quais tenham sido edificados prédios públicos que abriguem órgãos ou entidades da administração federal em funcionamento;*
- b) que tenham sido regularmente destinadas à utilização por prestadores de serviços públicos concedidos ou permitidos pela União.*

II – passam ao domínio pleno dos respectivos Estados as áreas:

- a) nas quais tenham sido edificados prédios públicos que abriguem órgãos ou entidades da administração estadual em funcionamento;*
- b) que tenham sido regularmente destinadas à utilização por prestadores de serviços públicos concedidos ou permitidos pelos Estados.*

III – passam ao domínio pleno dos respectivos Municípios as áreas que não se enquadrem nas hipóteses descritas nos incisos I e II.”

Ao se extinguir o instituto terrenos de marinha na área urbana, surge a necessidade de estabelecer o proprietário dos terrenos decorrentes dessa medida.

O inciso VII do art. 20 - que outorga a propriedade dos terrenos de marinha à União - não se aplica às áreas que deixaram de ser consideradas terrenos de marinha, fazendo-se necessário estabelecer os seus novos proprietários.

O art. 2º do texto que proponho mantém no domínio da União e dos Estados, respectivamente, as áreas nas quais tenham sido edificados prédios públicos que abriguem órgãos ou entidades da administração pública em funcionamento ou que tenham sido regularmente destinadas à utilização por prestadores de serviços públicos sob concessão ou permissão. Residualmente, os Municípios tornam-se proprietários das demais áreas urbanas que deixaram de ser terrenos de marinha.

Arts. 3º e 4º do texto proposto:

“Art. 3º Os terrenos referidos no inciso III do art. 2º poderão ser alienados, nos termos da lei, que observará:

I – preferência para aquisição do respectivo imóvel ao foreiro ou ao ocupante de boa-fé, cuja ocupação tenha sido formalmente reconhecida pelo órgão responsável pelo patrimônio da União, até 31 de dezembro de 2015;

II – prévia licitação pública para alienação dos terrenos não enquadrados no inciso I, pelo o valor real do terreno, sendo vedado descontos;

III – nos casos previstos no inciso I, desconto máximo de 25% (vinte e cinco por cento) do valor real do terreno;

IV – opções de pagamento à vista e parcelado.”

“Art 4º Sobre os terrenos cujo o domínio pleno foi transferido por esta Emenda Constitucional aos Municípios, que estejam aforados ou ocupados, enquanto não forem alienados, o respectivo Município cobrará foros, laudêmios e taxa de ocupação, nos termos da lei.

Parágrafo único. Enquanto não editada a lei municipal prevista no caput, o Município poderá aplicar as normas adotadas pela União, vigentes até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional. ”

Uma vez que o Município vai “herdar” um patrimônio, é necessário que se estabeleçam regras básicas para a sua gestão. É o que objetiva os arts. 3º e 4º.

O art. 3º autoriza a alienação dos terrenos cuja propriedade foi transferida ao Município, porém, é necessário que se edite lei municipal, dando preferência àqueles que estejam regularmente na posse do imóvel, ou seja, que a ocupação tenha sido formalmente reconhecida pela Secretaria do Patrimônio da União – SPU, até 31 de dezembro de 2015. Essa exigência temporal busca impedir a ocupação especulativa dos terrenos com a edição da Emenda Constitucional. Assim, somente as situações consolidadas até aquela data implicarão a preferência de compra pelos seus ocupantes.

Por razões sociais, e para facilitar a regularização das áreas ocupadas, permitiu-se um desconto de 25% do valor real do terreno na alienação daqueles imóveis, de forma a se manter a compatibilidade com o procedimento que a União, por força da Lei nº 13.240/15, vem adotando.

A alienação das demais áreas deverão ser precedidas de licitação pública, e pelo preço real do terreno, vedados descontos.

Outro ponto importante, que traduz o reconhecimento desse Relator das dificuldades financeiras vividas por grande parte dos cidadãos brasileiros é a previsão de opção de pagamento à vista ou parcelado.

O art. 4º estabelece a base legal para não haver solução de continuidade na cobrança foros, laudêmios e taxas de ocupação sobre os

terrenos cujo o domínio está sendo transferido aos Municípios, enquanto não forem alienados.

Art. 5º do texto proposto:

Art. 5º Aplica-se ao Distrito Federal o disposto nesta Emenda Constitucional para os Estados e Municípios.

O art. 5º estende ao Distrito Federal o disposto na Emenda para Estados e Municípios.

Art. 6º do texto proposto:

“Art. 6º Fica revogado o § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

O art. 6º revoga a obrigatoriedade da sujeição dos terrenos de marinha e seus acrescidos ao regime enfiteutico, permitindo maior flexibilidade de gestão dessas áreas.

Art. 7º do texto proposto (cláusula de vigência):

*“Art. 7º Esta Emenda Constitucional entra em vigor a partir de **um ano de sua publicação**”*

Houve um grande esforço por parte dos parlamentares para aperfeiçoar o texto da Medida Provisória nº 691/15, que foi convertida na lei nº 13.240/15. A entrada em vigor da pretendida Emenda Constitucional representará o esvaziamento do objeto da Lei. Portanto, prestigiando a necessidade de segurança jurídica relativamente aos atos que já estão em andamento com fulcro na mencionada Lei, é de bom alvitre que se estabeleça um prazo razoável - um ano - para que o Poder Executivo possa concluir as

alienações pretendidas ou em andamento. Após esse prazo, a Emenda entra em vigor e a propriedade dos terrenos urbanos não alienados passarão para o Município, a quem caberá a sua gestão ou alienação.

Em suma, são essas as sugestões que submeto à Comissão Especial para que, por meio das Oficinas de Trabalho com especialistas, possam ser debatidas e aperfeiçoadas.

Sala da Comissão Especial, 14 de junho de 2016.

Deputado ALCEU MOREIRA
Relator da PEC nº 39/2011