

PARECER Nº , DE 2010

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 53, de 2007, que *revoga o inciso VII do art. 20 da Constituição e o § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para extinguir o instituto do terreno de marinha e seus acréscidos e para dispor sobre a propriedade desses imóveis*, tendo como primeiro signatário o Senador Almeida Lima, e sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 56, de 2009, que *acrescenta o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para autorizar a transferência do domínio pleno dos terrenos de marinha e seus acréscidos aos foreiros, ocupantes, arrendatários e cessionários, cujo primeiro signatário é o Senador Marcelo Crivella.*

RELATOR: Senador MARCO MACIEL

I – RELATÓRIO

São submetidas ao exame desta Comissão, nos termos regimentais, as Propostas de Emenda à Constituição (PEC) nº 53, de 2007, e nº 56, de 2009, cujos primeiros signatários são, respectivamente, os ilustres Senadores ALMEIDA LIMA e MARCELO CRIVELLA.

Ambas tratam de terrenos de marinha; a primeira e mais antiga tem o objetivo de extinguir o instituto do terreno de marinha e seus acréscidos e dispor sobre a propriedade desses imóveis, enquanto que a segunda propõe seja a União autorizada a proceder a transferência do domínio pleno dos terrenos de marinha para os foreiros, ocupantes, arrendatários e cessionários.

A PEC nº 53, de 2007, iniciou sua tramitação neste Senado Federal em 6 de junho de 2007, mas somente foi distribuída ao Senador FLEXA RIBEIRO para relatá-la na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) em 14 de novembro do mesmo ano, o qual apresentou o seu relatório com voto pela aprovação da matéria.

A PEC em exame foi incluída na pauta de votação da CCJ em 21 de fevereiro de 2008 e submetida a discussão em 27 de fevereiro do mesmo ano, quando foi concedida vista coletiva.

No entanto, em 5 de março de 2008, a proposta foi retirada de pauta para atendimento de requerimento de realização de audiência pública para instrução da matéria, tendo esta ocorrido em 13 de maio de 2008, com a participação de dez convidados, cuja transcrição das notas taquigráficas encontra-se às páginas 17 a 66 do processado.

Em face da audiência, o relator Senador FLEXA RIBEIRO apresentou em 4 de julho de 2008 novo relatório que concluía pela aprovação do projeto com uma emenda, mas a PEC não foi apreciada pela CCJ, tendo sido, desde então, incluída e retirada de pauta algumas vezes.

Recentemente, em 17 de março do corrente ano, foi deferido o Requerimento nº 184, de 2010, nos termos do Ato da Mesa nº 2, de 2009, passando a PEC ora em exame a tramitar em conjunto com a PEC nº 56, de 2009, que *acrescenta o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para autorizar a transferência do domínio pleno dos terrenos de marinha e seus acrescidos aos foreiros, ocupantes, arrendatários e cessionários*, cujo primeiro signatário é o Senador MARCELO CRIVELLA. As matérias retornaram para apreciação da CCJ, na qual recebemos a incumbência para relatá-las.

A PEC nº 53, de 2007, apresenta quatro artigos. O art. 1º promove a extinção do instituto do terreno de marinha e seus acrescidos. O art. 2º, dividido em cinco incisos, dispõe sobre a propriedade dos imóveis abrangidos pelo instituto abolido, nos seguintes termos:

– continuam no domínio da União as áreas nas quais tenham sido edificados prédios públicos que abriguem órgãos ou entidades da administração federal, inclusive instalações de faróis de sinalização náutica e as que tenham sido regularmente destinadas à utilização por prestadores de serviços públicos concedidos ou permitidos pela União;

– são transferidas ao domínio pleno dos Estados onde se situam as áreas nas quais tenham sido edificados prédios públicos que abriguem órgãos ou entidades da administração estadual e as que tenham sido regularmente destinadas à utilização por prestadores de serviços públicos concedidos ou permitidos pelos Estados;

– as áreas doadas mediante lei federal continuam sob domínio pleno dos respectivos donatários;

– passam ao domínio pleno dos Municípios as áreas que não se enquadrem nas situações anteriores, bem como aquelas nas quais tenham sido edificados prédios públicos que abriguem órgãos ou entidades da administração municipal e as que estejam locadas ou arrendadas a terceiros pela União;

– são transferidas ao domínio pleno dos foreiros, quites com suas obrigações, as áreas sob seu domínio útil, mediante contrato de aforamento. Transmitem-se, também, ao domínio pleno dos cessionários as áreas que lhes foram cedidas pela União.

O art. 3º estabelece a vigência da Emenda Constitucional em cento e vinte dias a contar de sua publicação. O art. 4º revoga o inciso VII do art. 20 da Constituição Federal e o § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispositivos que dispõem sobre o instituto dos terrenos de marinha.

Na justificação da Proposta defende-se que as áreas definidas como terrenos de marinha, na quase totalidade dos casos, são objeto de aforamentos muito antigos, daí decorre que o valor desses imóveis já foi integralmente pago mediante sucessivos foros anuais recolhidos, quase sempre, há mais de três ou quatro dezenas de anos.

Ao examinar a proposta original, o então relator, Senador FLEXA RIBEIRO, concluiu pela aprovação da matéria com uma emenda, a fim de manter

no domínio da União áreas não edificadas, porém necessárias à defesa nacional, como aquelas destinadas ao treinamento militar das Forças Armadas, nos termos da lei.

Já a PEC nº 56, de 2009, consubstanciada em um único artigo propositivo, tem por objetivo acrescentar o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para que seja autorizado à União proceder a *transferência do domínio pleno dos terrenos de marinha e seus acréscidos, nos termos do inciso VII do art. 20 da Constituição Federal, aos foreiros, ocupantes, arrendatários e cessionários, mediante pagamento de valor equivalente à parcela do domínio detida pelo Poder Público, nos termos da lei.*

Mediante parágrafo único àquele artigo, propõe-se que a lei que disciplinar a transferência do domínio pleno dos terrenos de marinha estipulará *o prazo de até cinco anos para que a União adote as medidas administrativas necessárias à efetiva transferência do domínio pleno dos terrenos de marinha e seus acréscidos aos novos proprietários, ressalvados os terrenos de interesse público ou essenciais à segurança nacional.*

Os autores justificam a proposta alegando que a *manutenção dos terrenos de marinha e seus acréscidos no domínio da União é um preceito anacrônico, que traz grande prejuízo para a população dos Estados litorâneos, não apenas pela imposição do pagamento de foro, arrendamento e taxa de ocupação sobre esses imóveis, mas também pelas restrições à iniciativa privada impostas pela atribuição da sua titularidade ao Poder Público.*

Não foram apresentadas emendas às propostas.

II – ANÁLISE

As Propostas de Emenda à Constituição em exame atendem os requisitos constitucionais de admissibilidade da tramitação de tal espécie de proposição. Tanto a PEC nº 53, de 2007, quanto a PEC nº 56, de 2009, foram subscritas por vinte e oito Senadores, observando-se, portanto, a exigência do art. 60, inciso I, da Constituição, de que Emenda à Constituição seja proposta por, no mínimo, um terço dos membros da Casa em que iniciar sua tramitação.

Da mesma forma, são observados os limites de natureza material e formal para alteração do texto constitucional, estabelecidos nos parágrafos do art. 60 da Lei Maior.

O objetivo das PECs nº 53, de 2007, e nº 56, de 2009, é meritório, tendo em vista que não subsistem razões para a manutenção do anacrônico instituto dos terrenos de marinha. A submissão de vastas áreas litorâneas caracterizadas como terrenos de marinha ao domínio da União agrava a questão da propriedade fundiária em diversas regiões do País. De fato, terrenos de marinha ocupam grande parte da extensão territorial de muitos Municípios, inclusive em áreas densamente povoadas, o que dificulta a promoção de políticas de planejamento e desenvolvimento urbano pela administração pública local.

A solução adotada mediante a PEC nº 53, de 2007, de transferir, na maior parte dos casos aos Municípios, as áreas atualmente caracterizadas como terrenos de marinha, e, ao mesmo tempo, respeitar as

situações já constituídas, representa uma valorização do poder local, em sintonia com o arranjo federativo brasileiro, que reconhece a relevância do papel desempenhado pelos Municípios.

A PEC nº 53, de 2007, não impõe prejuízo à União, que manterá seu domínio sobre os imóveis localizados em terrenos de marinha que tenham sido edificados para abrigar órgãos federais, ou tenham sido destinados à utilização por prestadores de serviços públicos concedidos ou permitidos pela União. Disposição de semelhante teor evita danos aos Estados.

De acordo com a referida PEC nº 53, de 2007, os terrenos de marinha que estejam atualmente ocupados por particulares, a título de cessão ou aforamento, são a eles transferidos, desde que tenham cumprido suas obrigações. Trata-se de medida de patente justiça, tendo em vista que, como exposto na justificação da proposta, os aforamentos em terrenos de marinha foram, majoritariamente, constituídos há várias décadas. Dessa forma, pode-se afirmar que o valor de tais áreas já foi revertido aos cofres públicos, por meio dos foros anuais e dos laudêmios pagos pela eventual transferência do domínio direto.

Entendemos que a fixação de prazo estabelecido na PEC nº 53, de 2007, de cento e vinte dias a partir da publicação para que a Emenda Constitucional que decorrer de sua aprovação entre em vigor, possibilita a tomada de medidas necessárias a sua correta implementação.

De outro lado, a PEC nº 56, de 2009, utiliza inadequada técnica de redação legislativa ao propor

acríscimo de artigo no ADCT, que tinha o objetivo de regular assuntos atinentes à transição da ordem constitucional anterior para a nova, instituída em 5 de outubro de 1988, não obstante constituir-se recurso de alteração constitucional largamente utilizado pelo constituinte derivado.

Ademais, quanto ao mérito, a solução proposta pela PEC nº 56, de 2009, ao prever que foreiros, ocupantes, arrendatários e cessionários paguem pela aquisição do domínio pleno dos terrenos de marinha, tem alcance bem menor que a PEC nº 53, de 2007, que apenas exige que o foreiro esteja quite com as suas obrigações relativas ao imóvel, silenciando, no entanto, a respeito dos ocupantes e arrendatários, deixando de exigir, também, essas obrigações para os cessionários.

Diferem ainda as duas propostas quanto à fixação de prazo para que a União efetive as transferências de domínio dos terrenos de marinha: enquanto a PEC encabeçada pelo Senador MARCELO CRIVELLA – PEC nº 56, de 2009 –, propõe que ele seja de cinco anos, a PEC mais antiga, encabeçada pelo Senador ALMEIDA LIMA – PEC nº 53, de 2007 –, não estabelece qualquer termo final para tais transferências, determinando apenas que a entrada em vigor da Emenda Constitucional que decorrer da aprovação da proposta ocorra em cento vinte dias após a contar de sua publicação.

Não vemos necessidade de fixação de um prazo para que a União conclua as transferências dos terrenos de marinha. Cabe ao interessado demandar a administração pública para implementar a alteração constitucional que vier lhe beneficiar, conforme a particularidade de cada caso.

Concordamos com o relator que nos antecedeu no exame da PEC nº 53, de 2007, que, em face da audiência pública realizada nesta Comissão para instruir a matéria, apontou a necessidade da apresentação de uma emenda a fim de manter no domínio da União áreas não edificadas destinadas ao treinamento militar das Forças Armadas ou que sejam de interesse público, nos termos da lei. Trata-se de imperiosa necessidade de assegurar às nossas Forças Armadas o espaço físico que atualmente dispõem para o adequado adestramento de tropas.

III – VOTO

Em face do exposto, o voto é pela rejeição da Proposta de Emenda à Constituição nº 56, de 2009, e pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 53, de 2007, em razão de sua constitucionalidade, juridicidade, adequação regimental e elevado mérito, com a seguinte:

EMENDA nº – CCJ

Inclua-se no art. 2º, inciso I, a alínea "c" e no inciso V a alínea "c", com a seguinte redação: da PEC nº 53, de 2007

"Art.

2º

.....

.....

I

.....

.....

.....

.....

c) destinadas ao adestramento das Forças Armadas ou que sejam de interesse público, nos termos da lei.

.....
.....
.....
.....
.....
.....

V

.....
.....
.....
.....
.....

c) dos ocupantes, as áreas e terrenos sob a sua posse, desde que quites com as suas obrigações.

.....
.....

Sala da Comissão,

, Presidente

Senador **MARCO MACIEL**, Relator