

Deputado **José Chaves** (PTB-PE)

Pronunciamento na Câmara dos Deputados, 3 de março de 2009.

*Apela ao presidente Lula que promova mudanças na legislação sobre “terrenos de marinha e seus acrescidos”.*

*Senhor Presidente, Senhoras e Senhores Deputados.*

Vivemos, no Brasil contemporâneo, sob a mão pesada de um Estado que nos sufoca. E, no entanto, ao contrário dos nossos antepassados, que se rebelaram contra a Coroa portuguesa, quando ela decidiu sugar 20% do quanto aqui se produzia, **hoje nos mantemos inertes, quase indiferentes ante a expropriação de quase 40% da renda gerada pelo nosso esforço coletivo.**

Refiro-me, Senhor Presidente, à esdrúxula e injusta cobrança de **foro, taxa de ocupação e laudêmio** sobre “terrenos de marinha e seus acrescidos”.

Por sorte, algumas vozes já se fazem ecoar em contestação a esse estado de coisas. E não é sem tempo.

A Câmara dos Deputados e o Senado até que, nos últimos anos, vêm tentando mudar o quadro vigente.

As iniciativas, porém, têm sido destituídas de efetividade. Em contraposição, empresas e famílias partiram para o confronto judicial, contestando as cobranças feitas pela Secretaria de Patrimônio da União (SPU), devido aos “**critérios**” por ela adotados. É que, na ânsia de arrecadar mais e mais e não podendo majorar os percentuais praticados (0,6% para foro ou enfiteuse, 5% para laudêmios e 2,5% ou 5% para taxas de ocupação), a SPU “*reavalia os imóveis a preços de mercado*”, com o que aumenta suas receitas.

Na condição de deputado federal, cidadão e empresário, sinto-me no dever de denunciar essa situação. Porque não me conforta assistir impassível à injustiça cometida contra empresas do setor da construção imobiliária e contra milhares de famílias brasileiras, subjugadas a práticas tributárias absolutamente desconectadas do cenário econômico positivo, a tão duras penas construído pelo operante e competente governo do presidente Lula.

Senhor Presidente.

Com fundamento nisso, na tradição e nos recursos arrecadados, o governo federal repele qualquer movimento, no Congresso Nacional, que coloque em risco o seu amplo domínio sobre as receitas obtidas com a cobrança do **foro (enfiteuse)**, **taxas de ocupação** e do **laudêmio** incidentes sobre “terrenos de marinha”. Sem respaldo parlamentar e sem apoio da sociedade, todas as propostas apresentadas, até o momento, na tentativa de mudar esse quadro, sofreram severo bloqueio e sistemática rejeição.

Mas, enfim, o que são “**terrenos de marinha**”? De acordo as normas vigentes, são os *banhados pelas águas do mar ou dos rios navegáveis, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra da posição do preamar médio de 1831*”. Formados, naturalmente, pela ação dos ventos e das águas, ou artificialmente, e localizados na costa marítima do litoral brasileiro, no continente e nas margens dos rios e lagoas, até onde ocorre a influência das marés, são cedidos pela União a terceiros para uso e ocupação por meio de contrato de **aforamento** (ou enfiteuse), que é o direito de o beneficiário (foreiro) usufruir do imóvel, mediante o pagamento à União de uma pensão anual (denominada **foro**).

A **ocupação** é o direito precário de posse sobre um imóvel, caracterizado pela existência de benfeitorias em seu aproveitamento. A lei admite apenas a transferência das benfeitorias e não o **domínio útil**. O Decreto-Lei nº. 9.760, de 1946, assim dispõe no art. 127: “*Os atuais ocupantes de terrenos da União, sem título outorgado por esta, ficam obrigados ao pagamento anual da taxa de ocupação*”. A *taxa de ocupação é uma obrigação anual do ocupante e corresponde a 5% ou 2,5%*.

Enfim, **laudêmio** é a importância paga à União pela transferência onerosa do domínio útil do imóvel (isto é, pela venda). Corresponde a 5% sobre o total da operação, compreendendo o valor do terreno e o das benfeitorias. Sem o seu recolhimento, em nenhuma hipótese a transferência se efetuará, responsabilizando-se o cartório por qualquer irregularidade quanto a essa exigência. Isso está previsto no art. 3º do Decreto nº. 2.398, de 1987.

A **enfiteuse**, a **taxa de ocupação** e o **laudêmio** são ônus que recaem sobre os donos de imóveis situados em terrenos da União e constituem sérios empecilhos ao desenvolvimento urbano e à indústria da construção imobiliária. Na verdade, além da exagerada majoração do valor dos imóveis situados naqueles terrenos, essa cobrança predatória, insensível e desprovida de lógica

desconsidera o fato de o proprietário de imóvel já ser penalizado pelo Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), cobrado pelas prefeituras municipais.

Além de tais encargos financeiros, incidem, não menos pesadamente, os **custos burocráticos** do controle e da arrecadação daqueles tributos. Considerem-se, por exemplo, a quantidade dos documentos a serem preenchidos, copiados, atestados oficialmente, protocolados e arquivados por anos a fio, a montagem de estruturas burocráticas, nas empresas, só para atender às exigências de fiscalização de várias entidades governamentais, os percursos a serem feitos para a obtenção de uma autorização de uso ou concessão de imóvel, em terreno da União, as idas e vindas sem conta, por diversos gabinetes, e ter-se-á uma idéia da dimensão do sacrifício imposto a empreendedores e cidadãos brasileiros.

Ora, quem sabe a **resposta objetiva da SPU a tais e tantos ônus** impostos à sociedade? Aliás, é difícil obter-se dela a informação precisa acerca da sua receita e despesa anual.

Com base na Constituição Federal e no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, propus um Requerimento de Informações (n° 2.421, 2008), encaminhado à SPU. Os dados recebidos pelo meu gabinete eram tão incompletos, que não permitiam uma análise consistente e esclarecedora. Em face disso, reiterei o pedido, em um segundo Requerimento (n° 3.305, 2008). As novas informações, porém, surpreenderam-me pela colossal discrepância em relação aos valores de foro, laudêmio e taxa de ocupação, por Unidade da Federação e total nacional, constantes do primeiro informe da SPU. Afinal, quais deles retratariam mais fielmente a realidade?

Por absoluta falta de confiança nessa base de dados, decidi não os utilizar.

**No ano de 2008**, a SPU encaminhou a posseiros e ocupantes de *“terrenos de marinha e seus acrescidos”* cerca de 500 mil Documentos de Arrecadação de Receitas Federais (Darf). Segundo ela, *“90% dos Darf comprometerão, no máximo, 20% de um salário mínimo (R\$ 83,00), ao ano, e somente 0,1% dos foreiros receberão DARF no valor de R\$ 100 mil, cobrados aos ocupantes de grandes áreas”*. Os cálculos para tais cobranças baseiam-se em valores do metro quadrado em diferentes regiões do País, semelhantemente ao critério adotado pelas prefeituras municipais para o valor do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

Desse modo, a SPU tem aumentado exorbitantemente os valores tributários, que lhe caberiam, tomando por base reavaliações não autorizadas

por lei. De fato, o **foro anual** é fixado, segundo dispõe o art. 101 do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, com a redação que lhe foi dada pelo art. 88 do Decreto-Lei nº 7.450, de 1985, nos seguintes termos: “*Art. 101. Os terrenos aforados pela União ficam sujeitos ao foro de 0,6% (seis décimos por cento) do valor do respectivo **domínio pleno, que será anualmente atualizado***”.

Por sua vez, a taxa de ocupação está disciplinada pelo Decreto-Lei nº 2.398, de 1987, que dispõe, no seu art. 1º: “*A taxa de ocupação de terrenos da União (será) calculada sobre o **valor do domínio pleno do terreno, anualmente atualizado pela Secretaria do Patrimônio da União ...***”

Em ambos os casos (enfiteuse e ocupação), **a legislação autoriza que a atualização anual seja feita apenas monetariamente**, e não mediante a reavaliação do imóvel, na medida em que, por força de lei, **o foro anual é certo e invariável**. Ora, como ressaltam estudos da área jurídica da Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Pernambuco—ADEMI-PE, segundo os quais “*o novo Código Civil, em seu art. 2.038, proibiu novas enfiteuses e subenfiteuses, mas manteve as atualmente existentes até sua completa extinção, determinando que elas continuam submetidas às regras estabelecidas no antigo Código Civil. O princípio geral que preside as enfiteuses (aforamentos), de imóveis particulares ou de marinha, procede do art. 678 deste diploma legal e estatui que o foro deve ser “anual, certo e invariável”*: “*Dá-se a enfiteuse, aforamento, ou emprazamento, quando por ato entre vivos, ou de última vontade, o proprietário atribui a outrem o domínio útil do imóvel, pagando a pessoa, que o adquire, e assim se constitui enfiteuta, ao senhorio direto uma pensão, ou foro, anual, certo ou invariável*”.

Se o **foro** é certo e invariável, por definição legal, não comporta alteração de sua base de cálculo, qualquer que seja o pretexto, sendo **admissível, apenas, a atualização anual da sua expressão monetária**. É que a correção monetária reflete a desvalorização da moeda, sem alterar a base de cálculo do **foro** ou **taxa de ocupação**, diferentemente do que ocorre com a reavaliação, procedida pela SPU, que altera o valor do imóvel e, conseqüentemente, a base de cálculo, algo não permitido pela legislação.

Outro ponto fundamental merece destaque: a lei enfatiza que **somente o valor dos terrenos fica sujeito à atualização anual**. Significa dizer que nem o foro nem a taxa de ocupação podem ser fixados ou atualizados, anualmente, levando em conta as benfeitorias realizadas pelo particular sobre *terreno de marinha*.

Ocorre que a SPU, **nas reavaliações que faz**, a pretexto de atualizar esses encargos, **não se limita aos terrenos**: também leva em conta as várias benfeitorias e os melhoramentos neles feitos. Ora, é evidente que um terreno se valoriza pelas benfeitorias nele realizadas pelo particular, pelas benfeitorias realizadas nos imóveis da circunvizinhança, pelas benfeitorias na infraestrutura e nos equipamentos urbanísticos, que não podem ser computados para efeito da atualização do valor do **foro** e da **taxa de ocupação**. O que a SPU pratica corresponde a um **enriquecimento sem causa**. E tal procedimento afronta um dos mais caros princípios dos negócios jurídicos: a **vedação do enriquecimento imotivado**, inscrita no art. 884 do Código Civil, segundo o qual aquele *“que, sem justa causa, enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários”*.

Essa, aliás, é a orientação do Egrégio Superior Tribunal de Justiça, em inúmeras decisões, a exemplo do Acórdão adotado no julgamento do Recurso Especial nº 642.604-RJ, sendo Relator o ministro César Asfor Rocha, em julgamento realizado em 03/08/2006, do seguinte teor: *“A norma legal que permite a atualização anual do foro aplica-se a todos os contratos de aforamento, inclusive àqueles firmados anteriormente à vigência do Decreto Lei nº 7.450, de 1985, afigurando-se **descabida, todavia, a modificação anual do valor do domínio pleno de imóvel aforado a particular pela União, sobre o qual é calculado o valor do foro, posto que este último é invariável**”*.

Tal justificativa leva-nos a inferir que a SPU, ao invés de inspirar-se na Lei, na boa doutrina jurídica e, nos melhores exemplos da comunidade internacional, prefere valer-se de discutíveis procedimentos e contestados critérios do âmbito municipal, o que ressalta sua voracidade e incontrolada gana de engordar suas receitas.

Como deputado federal, Senhor Presidente, como empresário e como cidadão, tenho um **histórico envolvimento pessoal com a indústria da construção imobiliária**. E sei quanto lhe pesa a mão açambarcadora e impassível do Estado, impedindo-a de praticar preços, que tornem seus produtos acessíveis à grande massa da população. Ademais, tenho recebido inestimável respaldo político dessa importante área da economia de Pernambuco e do País, no seu todo.

Acompanho de perto a mobilização de muitos grupos sociais contrários à carga tributária nacional e, mais especificamente, contra os **ônus incidentes sobre os imóveis situados nos terrenos de marinha e seus acrescidos**. E

confesso não conseguir compreender nem, menos ainda, aceitar a persistência desses encargos.

Integrando a base política de apoio ao atual Governo, cuja orientação e compromisso social devem resultar em atitudes e em comportamento progressistas e, portanto, de rompimento com práticas ultrapassadas e abusivas, **tudo farei para sensibilizá-lo a atender aos reclamos, que partem de todos os segmentos desta Nação**, contra a preservação da excrescência histórica e social da tributação dos “terrenos de marinha”.

Senhor Presidente, Senhoras e Senhores Deputados.

Concluo esta intervenção, apelando ao Excelentíssimo Senhor presidente da República que determine a retirada desse “entulho colonial” da cena tributária brasileira, que é a cobrança de **foro, taxa de ocupação e laudêmio** sobre “terrenos de marinha e seus acrescidos”.

Excelência, não é mais possível aturar essa esdrúxula e inconcebível taxação, que recai sobre milhares de empresas da construção civil imobiliária do Brasil inteiro — reduzindo sua capacidade de geração de emprego e renda — e sobre centenas de milhares de famílias, cujos orçamentos são sacrificados, diante da rotina de recolher tributos para os mais variados fins e esferas administrativas.

Presidente Lula, em que pesem tantas dificuldades, o governo de Vossa Excelência está plenamente inserido no coração do nosso povo, é será esse mesmo povo que agradecerá a extinção daqueles encargos sobre “terrenos de marinha e seus acrescidos”. Empresas e famílias desoneradas serão fortalecidas por essa iniciativa. Um governo como o de Vossa Excelência não pode deixar de remover esse “entulho”, cuja finalidade é a de apenas manter uma tradição, alimentar atrasadas práticas burocráticas e prejudicar a economia nacional, sobretudo a do meu estado de Pernambuco.

A oportunidade é agora, Senhor Presidente. Encaminhe projeto de lei a esta Casa, visando a mudar a legislação e, quem sabe, de uma vez por todas, extinguir aqueles encargos, muito altos para quem paga; inexpressivos para o caixa da União.

A história registrará o gesto de Vossa Excelência, presidente Lula.

Era o que tinha a dizer, Senhor Presidente, Senhoras e Senhores Deputados.

Deputado **José Chaves** (PTB-PE)