



# **Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 852, de 21 de setembro de 2018**

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 39/2018

**Assunto:** Subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória n.º 852, de 21 de setembro de 2018, que “*Dispõe sobre a transferência de imóveis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social para a União, sobre a administração, a alienação e a gestão dos imóveis da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. - RFFSA, extingue o Fundo Contingente da Extinta RFFSA - FC e dispõe sobre a gestão dos imóveis da União.*”

**Interessada:** Comissão Mista encarregada de emitir parecer sobre a referida Medida Provisória.

## **1 Introdução**

O art. 62, § 9.º, da Constituição Federal determina que caberá a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessões separadas, pelo Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional. Deve fazê-lo consoante regimento comum, que estatui regras *interna corporis*, observado o delineamento constitucional.

Assim, para estabelecer o devido processo legislativo aplicado ao caso, o Congresso Nacional exarou a Resolução n.º 1, de 2002-CN, que disciplina a apreciação de medidas provisórias. No seu bojo, o art. 19 determina, *ipsis litteris*:

*Art. 19. O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator da Medida Provisória encaminhará aos Relatores e à Comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de Medida Provisória.*

Portanto, para a apreciação da medida provisória em questão, compete a esta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle elaborar a respectiva nota técnica acerca de sua adequação orçamentária e financeira. Essa nota, por seu turno, deve balizar-se pelo disposto no art. 5.º, § 1.º, da Resolução n.º 1, de 2002-CN, que



## **SENADO FEDERAL**

### **Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle**

prescreve requisitos a serem considerados quando do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, quais sejam:

*análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar n.º 101, de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.*

As premissas dispostas delimitam, pois, a atuação deste órgão de consultoria e assessoramento orçamentário. Nesses termos, na ocasião provêm-se elementos não exaustivos para discussão e pertinente tomada de decisão pela distinta comissão mista formada por defluência de endereçamento constitucional, e cuja indispensabilidade fora repisada pelo Pretório Excelso em sede de ação direta de inconstitucionalidade (ADI 4.029).

## **2 Síntese da medida provisória**

A Medida Provisória n.º 852, de 21 de setembro de 2018 (MP 852/2018), extingue o Fundo Contingente da Extinta Rede Ferroviária Federal S.A. (FC - RFFSA) e dispõe sobre a administração, a alienação e a gestão dos imóveis da extinta RFFSA, sobre a transferência de imóveis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social para a União e sobre a gestão dos imóveis da União.

Com esse fulcro, a MP 852/2018 altera diversos diplomas legais que dispõem sobre a gestão do patrimônio imobiliário da União, objetivando o aprimoramento e a modernização da gestão. Fá-lo para melhorar os processos, sempre com o fito de agregar mecanismos que contribuam para o gerenciamento dos bens de propriedade da União.

O art. 1.º da MP 852/2018 limita a um único imóvel em terreno da União o beneplácito da isenção de foros, taxas de ocupação e laudêmos concedido às pessoas ocupantes consideradas carentes ou de baixa renda, cuja situação econômica não lhes permita arcar com esses encargos sem prejuízo do sustento próprio ou de sua família. Ademais, cumula-se o critério de que esse imóvel deve ser utilizado como residência do ocupante ou foreiro.



## SENADO FEDERAL

### Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Já o art. 2.º assegura a regularização fundiária dos moradores do Parque Histórico Nacional dos Guararapes (PHNG) que não possuam outro imóvel no Estado de Pernambuco e comprovem residência desde antes de 30 de junho de 2018 na área do PHNG.

Por sua vez, o art. 3.º dá nova redação a diversos dispositivos da Lei n.º 9.636, de 15 de maio de 1998, que “*Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis n.ºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2.º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.*” Em síntese, as mudanças são as seguintes:

- i) altera de 27/04/2006 para 10/06/2014 a data limite das Inscrições de Ocupação, cujas transferências de posse na cadeia sucessória do imóvel serão anotadas no cadastro dos bens dominiais da União para o fim de cobrança de receitas patrimoniais dos responsáveis, não dependendo do prévio recolhimento do laudêmio;
- ii) estabelece que, para fins de regularização nos registros cadastrais da Secretaria do Patrimônio da União sobre os aforamentos ocorridos até 10 de junho de 2014, as transferências de posse na cadeia sucessória do imóvel serão anotadas no cadastro dos bens dominiais da União para o fim de cobrança de receitas patrimoniais dos respectivos responsáveis, não dependendo do prévio recolhimento do laudêmio;
- iii) cria condicionantes para que, no caso dos aforamentos, o adquirente à vista possa receber o desconto de vinte e cinco por cento na aquisição, abatimento que já vigorava por força legal;
- iv) possibilita que imóveis da União ocupados por entidades desportivas de quaisquer modalidades possam ser objeto de cessão onerosa em condições especiais, dispensado o procedimento licitatório exigido para as cessões, desde que a ocupação seja anterior a 5 de outubro de 1988;
- v) prevê que, além dos casos de leilão público deserto ou fracassado, seja autorizada venda direta caso concorrência resulte deserta ou fracassada;



## SENADO FEDERAL

### Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

- vi) acrescenta as instituições filantrópicas ao rol de entes e entidades que, mediante ato do Poder Executivo e a seu critério, podem receber doação de bens imóveis de domínio da União, desde que devidamente comprovado tratem-se de entidades beneficentes de assistência social ou organizações religiosas. Neste caso, contudo, a escolha da instituição será precedida de chamamento público; e
- vii) determina que a regularidade ambiental é condicionante nos contratos de destinação de áreas da União para instalações portuárias, marinas, complexos navais e outros complexos náuticos, desenvolvimento do turismo, de atividades pesqueiras, da aquicultura, da exploração de petróleo e gás natural, de recursos hídricos e minerais, aproveitamento de energia hidráulica e outros empreendimentos considerados de interesse nacional, e que, comprovada pelo órgão ambiental competente a ocorrência de comprometimento da integridade da área, o contrato será rescindido sem ônus para a União e sem prejuízo de demais sanções cabíveis.

Por seu turno, o art. 4.º ressalva da obrigatoriedade de alienação por leilão os bens imóveis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social desnecessários ou não vinculados às suas atividades operacionais, transferidos para o patrimônio da União.

Em seu art. 5.º, a MP 852/2018 altera a Lei n.º 11.483, de 31 de maio de 2007, que *“Dispõe sobre a revitalização do setor ferroviário, altera dispositivos da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e dá outras providências.”* Basicamente, o dispositivo extingue o Fundo Contingente da Extinta RFFA, denominado FC - RFFSA, transferindo ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) os bens imóveis não operacionais anteriormente destinados ao Fundo, com finalidade de constituir reserva técnica necessária à expansão da capacidade de a autarquia prover serviços públicos de transporte ferroviário.

O art. 5.º, outrossim, determina que a União disponibilizará os recursos orçamentários e financeiros necessários ao pagamento dos encargos de responsabilidade do extinto FC - RFFSA, além de reverter os ativos financeiros deste à Secretaria do Tesouro Nacional. Incluem-se nesses ativos os recebíveis oriundos



## SENADO FEDERAL

### Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

dos contratos de arrendamento de malhas ferroviárias, contabilizados em favor da extinta RFFSA.

Por fim, o mencionado art. 5.º define que os imóveis não operacionais da extinta RFFSA, indicados para integralizar os recursos do extinto FC - RFFSA, não alienados até 31 de dezembro de 2017, retornarão à Secretaria do Patrimônio da União e serão destinados na forma prevista na legislação que dispõe sobre o patrimônio da União. O dispositivo, neste ponto, encerra um aparente conflito com a destinação outrora prescrita, para composição de reserva técnica em favor do DNIT, com oportunidade para que seja aclarado em aperfeiçoamento redacional.

Já o art. 6.º da MP 852/2018 altera a Lei n.º 13.240, de 30 de dezembro de 2015, que “*Dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos; altera a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, e os Decretos-Lei nºs 3.438, de 17 de julho de 1941, 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; e revoga dispositivo da Lei nº 13.139, de 26 de junho de 2015*”. A atual redação carrega novos regramentos, resumidos a seguir:

- i) estabelece duas novas condicionantes para que o adquirente de imóvel sujeito à alienação receba desconto de 25% na aquisição à vista: manifeste o interesse em até trinta dias contados da data do recebimento da notificação que informar a inclusão do imóvel em Portaria do Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão arrolando as áreas ou imóveis sujeitos à alienação; e tenha sido efetuado o pagamento à vista do valor da alienação no prazo de sessenta dias, contados da manifestação de interesse pelo adquirente;
- ii) prevê que, além da gestão das orlas e praias marítimas, possa ser transferida aos municípios a gestão das orlas e praias estuarianas, lacustres e fluviais federais, mantendo-se as vedações de ocupação antrópica anteriormente estabelecidas em lei;
- iii) permite à União contratar, por meio de processo licitatório, prestação de serviços de constituição, estruturação, administração e gestão de fundo de investimento formado pela integralização das áreas ou imóveis da União sujeitos à alienação, assim declarados por Portaria



## **SENADO FEDERAL**

### **Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle**

do Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. No caso de seleção de instituição financeira oficial federal, dispensa-se o procedimento licitatório;

- iv) na hipótese do procedimento licitatório de que trata o item anterior, a União fica autorizada a prever, no instrumento convocatório, a hipótese de realização das despesas iniciais de estruturação do fundo de investimento, que serão amortizadas por meio do recebimento de cotas equivalentes aos valores despendidos;
- v) permite a transferência para a União dos imóveis que constituem o patrimônio imobiliário do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, assegurada a compensação financeira, que corresponderá ao valor de avaliação dos imóveis, acrescido, quando for o caso, da taxa de ocupação calculada após o decurso do prazo para desocupação dos imóveis<sup>1</sup>.

Por fim, o art. 7.º da medida provisória estabelece uma série de revogações de forma a conciliar diversos normativos legais ao ordenamento jurídico ora inovado, enquanto o derradeiro art. 8.º corresponde à cláusula de vigência, sendo a MP 852/2018 eficaz desde sua publicação, até por decorrência lógica dos pressupostos constitucionais de urgência e relevância para edição de atos normativos de exceção.

## **2 Subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária**

A análise da adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória n.º 852, de 21 de setembro de 2018, disciplinada pelo § 1.º do art. 5.º da Resolução n.º 1, de 2002 – CN, deve ser feita à luz de eventuais impactos sobre a receita e a despesa públicas e da observância de normas de direito financeiro aplicáveis à União.

---

<sup>1</sup> No caso de imóvel do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) ocupado por terceiro, inexistindo manifestação de interesse na aquisição do imóvel, ou não sendo preenchidos os requisitos legais para o exercício de direito de preferência ou manutenção da ocupação, o ocupante será comunicado a desocupá-lo no prazo de noventa dias, findo o qual o INSS será imitado sumariamente em sua posse. Na mesma esteira, enquanto o INSS for privado da posse, o ocupante estará sujeito a cobrança, a título de indenização, de taxa correspondente a doze por cento do valor venal do imóvel ocupado, por ano ou fração, até sua efetiva e regular restituição.





## **SENADO FEDERAL**

### **Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle**

É pertinente notar que, constitucionalmente, a adoção de medidas provisórias deve ter lugar apenas para atender a situações urgentes e relevantes e que não possam ser convenientemente atendidas pela via legislativa ordinária. Esse aspecto, entretanto, não comporta discussão nesta oportunidade, haja vista que o esboço da nota técnica é a aferir a conformação dos termos da Medida Provisória às disposições constitucionais e legais que tratam das matérias orçamentário-financeiras.

Feita a ressalva, debruce-se sobre os potenciais impactos da MP 852/2018.

Analisando os diversos dispositivos legais alterados pelo ato sob análise, vislumbra-se possibilidades efetivas de majoração de receitas públicas e diminuição de despesas, por meio, resumidamente, de simplificação e aprimoramento de procedimentos na administração dos imóveis da União; possibilidade de constituição de fundo de investimento formado pela integralização de tais imóveis; ou ainda permutas de imóveis que poderão ser utilizados para abrigar diversos órgãos públicos que atualmente encontram-se instalados em imóveis locados.

Porém, três aspectos da Medida Provisória merecem análise específica. O primeiro diz respeito às alterações levadas a termo na Lei n.º 11.483, de 31 de maio de 2007, que “*Dispõe sobre a revitalização do setor ferroviário, altera dispositivos da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e dá outras providências.*” A MP 852/2018 determina à União disponibilizar os recursos orçamentários e financeiros necessários ao pagamento dos encargos de responsabilidade do extinto FC - RFFSA, por intermédio dos seguintes órgãos:

I - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, quanto às despesas decorrentes de eventuais levantamentos de gravames judiciais existentes em 22 de janeiro de 2007, incidentes sobre bens oriundos da extinta RFFSA, imprescindíveis à administração pública federal;

II - Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, quanto às despesas decorrentes de condenações judiciais que imponham ônus à Valec, na condição de sucessora trabalhista, referentes aos passivos originados até 22 de janeiro de 2007;

III - Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, quanto:



**SENADO FEDERAL**  
**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle**

- a) às participações dos acionistas minoritários da extinta RFFSA;
- b) às despesas referentes à regularização, à administração, à avaliação e à venda dos imóveis não operacionais da extinta RFFSA, ocorridas e não pagas à Caixa Econômica Federal na qualidade de agente operador do FC - RFFSA.

A mencionada disponibilização de recursos orçamentários e financeiros não foi estimada pela Exposição de Motivos n.º 145/2018 MP, de 1.º de agosto de 2018, que acompanhou a Medida Provisória, contrariando, assim, o disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Norma positivada na vereda do assim denominado Novo Regime Fiscal, aludido artigo determina que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

De igual forma, a ausência afronta dispositivos da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), e da Lei n.º 13.473, de 8 de agosto de 2017 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018 - LDO 2018). No tocante à LRF, o art. 16 determina que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, bem como de declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. Não há qualquer evidência na Exposição de Motivos que encaminha a medida provisória de que

A LDO 2018, ao art. 112, roborava a determinação ao dispor que as proposições legislativas e as suas emendas que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois exercícios subsequentes. Impõe, de igual modo, que a medida legislativa seja instruída pela memória de cálculo respectiva e pela indicação de correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.





## **SENADO FEDERAL**

### **Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle**

Os dois últimos aspectos a merecer análise referem-se às alterações promovidas na Lei n.º 13.240, de 30 de dezembro de 2015, que *“Dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos; altera a Lei no 9.636, de 15 de maio de 1998, e os Decretos-Lei nos 3.438, de 17 de julho de 1941, 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; e revoga dispositivo da Lei no 13.139, de 26 de junho de 2015”*.

O primeiro deles diz respeito à possibilidade de impacto financeiro nas despesas da União decorrentes do dispositivo que permite ao Governo Federal contratar, por meio de processo licitatório, contratar serviços de constituição, estruturação, administração e gestão de fundo de investimento formado pela integralização das áreas ou imóveis da União sujeitos à alienação. A constituição do fundo, per si, não tem condão de comprimir receita ou gerar despesa. Porém, a MP 852/2018 autorizada a União a prever a realização de despesas iniciais de estruturação do fundo de investimento, posteriormente serão amortizadas por meio do recebimento de cotas equivalentes aos valores despendidos.

Ou seja, a União pode ter que despende, inicialmente, recursos financeiros para a estruturação desse fundo, caso opte por licitar o serviço de constituição e dispor a faculdade no edital convocatório, mas não abordou o fato na Exposição de Motivos n.º 145/2018 MP, silente sobre a possibilidade concreta de sacrifício financeiro exordial. A ausência apontada de estimativa dos custos correspondentes fere, uma vez mais, os ditames invocados do ADCT, da LRF e da LDO 2018.

O último aspecto a merecer análise recai sobre o dispositivo que permite a transferência, para a União, dos imóveis que constituem o patrimônio imobiliário do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), assegurada a compensação financeira, que corresponderá ao valor de avaliação dos imóveis, acrescido, quando for o caso, da taxa de ocupação calculada após o decurso do prazo para desocupação dos imóveis. De leitura singela do dispositivo, depreende-se que a União deverá “pagar” ao FRGPS o valor dos imóveis a ela transferidos, o que implica em flagrante majoração das despesas públicas, ainda que compensada por incremento patrimonial da União.



**SENADO FEDERAL**  
**Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle**

Acontece que, nos termos da Exposição de Motivos n.º 145/2018 MP, o Governo Federal é responsável mantenedor do FRGPS, um dos motivos pelos quais o Tesouro Nacional se tornou seu credor. Nesse sentido, a transferência dos imóveis viabilizaria a amortização das dívidas do FRGPS para com o Tesouro Nacional, materializada pela dação em pagamento de imóveis não operacionais. Nessa hipótese, não haveria desembolso financeiro do Governo Federal em favor do FRGPS, nem sequer transação intraorçamentárias entre as esferas fiscal e de seguridade social, pois a operação de transferência dos imóveis seria considerada pagamento de dívida do FRGPS com a União. Nesse caso, o impacto sobre as despesas da União seria nulo.

Eram esses os subsídios havidos por pertinentes à análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 852, de 21 de setembro de 2018. Na oportunidade, esta Consultoria repisa permanecer à disposição para esclarecimentos adicionais que o relator ou o colegiado julgarem necessários.

Em 28 de setembro de 2018.

**LUCIANO DE SOUZA GOMES**  
Consultor Legislativo - Assessoramento em Orçamentos