



Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 915 de dezembro de 2019

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 50/2019

Subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 915, de 27 de dezembro de 2019, quanto à adequação orçamentária e financeira.

I – INTRODUÇÃO

Nos termos do art. 62 da Constituição Federal, o Senhor Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 915, de 27 de dezembro de 2019, que *"Aprimora os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União"*.

A presente Nota Técnica atende à determinação do art. 19 da Resolução n.º 1, de 2002, do Congresso Nacional, o qual estabelece: *"O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da casa a que pertencer o Relator de 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"*.

II – SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES

Em apertada síntese, a Medida Provisória nº 915/2019 (MPV 915/2019):

(i) modifica a Lei nº 9.636/1998 para:

- alterar o órgão responsável por executar as ações de identificação, de demarcação, de cadastramento, de registro, de fiscalização e de regularização de ocupações dos bens imóveis da União;

- alterar a forma de determinação e obtenção do valor do domínio pleno de terrenos da União;

- dispor sobre o parâmetro a ser utilizado e o percentual máximo de atualização que poderá ser empregado quando do lançamento de débitos relacionados ao foro, à taxa de ocupação e a outras receitas extraordinárias;

- estabelecer as condicionantes a serem observadas quando da realização de avaliações para alienação onerosa de domínio pleno, útil ou direto de imóveis da União;

- tratar a respeito da habilitação de profissionais com vistas à execução de medidas necessárias ao processo de alienação dos bens imóveis da União;

- dispor sobre a remição de foro e a consolidação do domínio pleno dos imóveis submetidos ao regime enfiteutico;

- estabelecer novas condicionantes para a cessão de imóveis da União;

- dispor sobre a apresentação de propostas de aquisição de imóveis da União que não estejam inscritos em regime enfiteútico ou em ocupação;
 - tratar a respeito dos procedimentos a serem observados quando da utilização de processo licitatório para a venda de imóveis da União;
 - dispor sobre o processo de venda a ser efetivado no caso de concorrência ou leilão público deserto ou fracassado na venda de bens imóveis da União;
 - autorizar, em determinadas situações, a alienação de imóveis da União por lote;
 - estabelecer a possibilidade de contratação de entidade pública e/ou privada para realização de procedimentos atinentes à alienação de ativos imobiliários da União;
 - permitir a contratação do BNDES para a realização de estudos e a execução de plano de desestatização de ativos imobiliários da União; e
 - atribuir competências relacionadas a acompanhamento, manutenção, atualização dos dados patrimoniais da União.
- (ii) modifica a Lei nº 13.259/2016 para dispor sobre a possibilidade e condicionantes para, mediante o instrumento da dação em pagamento, se extinguir créditos inscritos em dívida ativa da União;
- (iii) altera a Lei nº 13.874/2019 para estabelecer que a garantia a que se refere o art. 3º, inciso IX, de referido diploma legal não se aplica às atividades com impacto significativo no meio ambiente.
- (iv) modifica a Lei nº 13.240/2015 para:
- dispor sobre gestão dos imóveis não operacionais que constituem o patrimônio do Fundo do Regime Geral da Previdência Social, bem como sobre sua conversão em recursos financeiros e respectiva destinação;
 - tratar a respeito da afetação dos imóveis operacionais e não operacionais à prestação de serviços aos segurados e beneficiários do Regime Geral de Previdência Social; e
 - reverte, aos respectivos Estados, Municípios e ao Distrito Federal, os imóveis doados ao FRGPS com encargo para a construção de unidades da Previdência Social, cujas obras não tenham sido iniciadas até 1º de dezembro de 2019.
- (v) define “contratos de gestão para ocupação de imóveis públicos” e permite sua celebração pela administração pública;
- (vi) revoga os seguintes dispositivos:
- § 1º a § 7º do art. 1º do Decreto-Lei nº 2.398/1987, que tratam do valor do domínio pleno de terrenos da União;
 - em relação à Lei nº 9.636/1998:
 - a) os incisos I e II do caput e os § 1º a § 3º do art. 11-B, que também se referem ao valor do domínio pleno de terrenos da União;
 - b) o § 1º do art. 24, que permite a realização de avaliação expedita de imóveis da União; e

c) o parágrafo único do art. 24-A, que autoriza a concessão de desconto na hipótese de concorrência ou leilão público deserto no caso de alienação de bens imóveis da União.

- no que tange à Lei nº 9.702/1998:

a) o art. 6º, que trata do cadastramento de imóveis ocupados por órgãos da Administração Pública Federal;

b) o art. 10, que proíbe a outorga, a qualquer título, de concessão de direito de uso de imóveis do INSS; e

c) o art. 11, que autoriza o INSS a promover a regularização da posse dos imóveis não passíveis de alienação, mediante a celebração de contratos de locação.

- com relação à Lei nº 11.481/2007:

a) os arts. 14 e 21, que regulam a alienação de bens imóveis do FRGPS; e

b) o art. 20, que autoriza as procuradorias jurídicas dos órgãos da administração pública responsáveis pelos imóveis do FRGPS a requerer a suspensão das ações possessórias.

- o que se refere à Lei nº 13.874/2019, o § 4º do art. 3º, por fazer referência a dispositivo (art. 3º, inciso VII) anteriormente vetado.

A exposição de motivos nº 00395/2019 ME, de 18 de dezembro de 2019, informa que a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU) vem implementando ações no intuito de agregar melhorias ao processo de gestão dos imóveis da União, dentre elas ajustes na legislação patrimonial, especialmente aquela referente à alienação de imóveis, aplicável quando não há interesse público, econômico ou social em manter o domínio da União.

A EM esclarece que, *in verbis*:

4. Além disso, o processo de alienação de imóveis é uma das alternativas identificadas para minimizar a existência de inúmeros imóveis da União em situação de abandono, que demandam altos custos com manutenção, sem nenhuma contrapartida de geração de receitas. Esses imóveis, invariavelmente, são alvo de invasões, depredações e outras situações que impactam sobremaneira a gestão patrimonial pela SPU.

*5. Deve-se ressaltar que há um conjunto importante de imóveis em risco iminente de colapso, colocando em risco a vida de pessoas, a destruição do meio ambiente e a perda do patrimônio público. Um exemplo é o Edifício Wilton Paes de Almeida, com 24 andares, em São Paulo, que desabou em maio de 2018. Da mesma forma, existem no país diversos outros imóveis, irregularmente ocupados e em situações precárias de uso e manutenção. É, portanto, **urgente e relevante** criar um mecanismo que viabilize a alienação ou destinação destes imóveis.*

6. O problema se agrava com o maior número de imóveis acumulados pela União, decorrentes da apreensão de ilícitos, extinção de órgãos e entidades públicas. (Grifou-se)

De acordo com a EM 00395/2019 ME, o atual processo de alienação de imóveis da União é moroso, burocrático e não disponibiliza condições favoráveis para atrair potenciais compradores. Desse modo, a EM assevera que, *in verbis*:

8. Nesse sentido, de forma a desburocratizar, conferir maior agilidade e contribuir para o êxito do processo de alienação dos imóveis da União, foram identificadas diversas alterações na legislação patrimonial que regulamenta o assunto, (...):

Mais adiante, após tecer comentários a respeito das diversas alterações propostas na legislação vigente, o Poder Executivo argumenta sobre a urgência e relevância da medida, nos seguintes termos:

34. *Por fim, considerando a necessidade de atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência para a edição de Medida Provisória, a presente proposta apresenta requisitos que justificam a sua edição, notadamente considerando o risco para a vida de pessoas, a preservação do meio ambiente urbano e a preservação do patrimônio público, decorrente do acúmulo crescente de imóveis da União sem destinação.*

35. **Há riscos iminentes para o meio ambiente urbano.** Ainda que os imóveis estejam desocupados, em caso de desabamento, poderia haver prejuízos para os imóveis vizinhos e para as pessoas que neles habitam.

36. **Há ainda detração de valores no entorno de bens públicos** sem uso ou abandonados, onde se instalam pontos de venda de drogas, depósitos irregulares de lixo e outros. Some-se, aqui, perda de patrimônio público, pois a demora na venda acarreta em muitos casos a perda do valor do imóvel, cujo custo de carregamento é gravoso para os cofres públicos. Da mesma forma, o projeto prevê a permuta de imóveis por obras de reforma em prédios públicos, possibilitando a economia com custos de locação.

37. Acrescente-se que **a proposta mostra-se relevante e urgente, também, para que o ordenamento jurídico passe a contar com mecanismos que permitam a proteção do valor histórico, cultural, artístico, turístico ou paisagístico de bens imóveis** substancialmente atingidos por desastre natural ou tecnológico. Além disso, a ambiguidade quanto à aplicabilidade ou não da figura da “aprovação tácita” prevista no inciso IX do art. 3º da Lei nº 13.874, de 2019, para pedidos referentes a atos públicos de liberação de atividade econômica em questões ambientais gera grave insegurança jurídica e pode causar sérios prejuízos ao meio ambiente caso não explicitada a questão, o que também demonstra de forma patente a relevância e urgência na explicitação da questão.

38. Igualmente, **a proposta mostra-se relevante e urgente ao permitir a adoção das ações de melhoria da gestão patrimonial e a promoção dos ajustes necessários ao ganho de eficiência na gestão do patrimônio da União.** Destaque-se que, no tempo presente, milhares de imóveis não operacionais que compõem o patrimônio imobiliário do Fundo do Regime Geral de Previdência Social são diuturnamente objeto de depredação, invasão e depreciação, o que exige o imediato endereçamento da questão para que haja redução e racionalização dos gastos e incremento de receitas.

39. Esse conjunto de alterações no arcabouço legal mostram-se de extrema importância para o momento que passa o país, de consolidação e ajuste fiscal, no qual medidas de ganho de eficiência que impliquem em redução e racionalização dos gastos e incremento de receitas mostram-se prioritárias para preservar a vida de pessoas, do meio ambiente urbano, equilibrar as finanças públicas e promover a retomada do crescimento do país. (Grifou-se)

III - DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

O art. 5º da Resolução nº 1, de 2002 – CN, que “Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências”, refere-se da seguinte forma ao exame de adequação orçamentária e financeira: “O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a 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 nº 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”.

A esse respeito, vale rememorar o texto inscrito no inc. II, § 1º, art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000 – LRF), segundo o qual se considera “compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a

despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições”.

No mesmo sentido, a Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados editou Norma Interna que estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira. A teor da alínea “a”, § 1º, do art. 1º da Norma Interna, entende-se como compatível “a proposição que não conflita com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e demais disposições legais em vigor”.

Deve-se perquirir, portanto, se a MPV 915/2019 macula tais normas, em alguma medida, ou se provoca repercussão negativa no âmbito dos Orçamentos da União – isto é, se há renúncia de receita ou criação de despesa em decorrência da Medida em análise. Em caso positivo, é necessário que seja observado um conjunto de requisitos impostos pela legislação de regência. Especificamente, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000), LRF, exige:

- a apresentação de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes (art. 14, caput, art. 16, inc. I e art. 17, § 1º);

- a demonstração pelo proponente, no caso de redução da receita, de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária (art. 14, inc. I) ou, no caso de aumento de despesa, da origem dos recursos para seu custeio (art. 17, § 1º), e, em ambos os casos, de que a medida não afetará as metas de resultados fiscais (art. 14, inc. I e art. 17, § 2º);

- a indicação de medidas de compensação por meio do aumento de receita (art. 14, inc. II) ou redução permanente de despesa, no caso de despesa obrigatória de caráter continuado (art. 17, § 2º).

Registre-se que não se vislumbra a ocorrência de renúncia de receita em virtude das disposições da MPV 915/2019.

Quanto ao exame da proposição sob a ótica da despesa pública, verifica-se que os dispositivos trazidos pela MPV 915/2019 revestem-se de caráter essencialmente normativo, sem impacto direto ou indireto sobre o aumento de despesas públicas.

Não se verifica, portanto, nos dispositivos da MPV 915/2019, qualquer incompatibilidade com as normas orçamentárias e financeiras vigentes.

São esses os subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 915, de 27 de dezembro de 2019, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 27 de janeiro de 2020.

Antonio Carlos Costa d'Ávila Carvalho Júnior
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira