

CONSIDERAÇÕES SOBRE A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 691/2015 E A GESTÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO DA UNIÃO

AUDIÊNCIA PÚBLICA REALIZADA EM 07/10/15 PARA DEBATER
A MEDIDA PROVISÓRIA

- ▶ José Roberto de Andrade Coutinho
- ▶ Advogado, Mestre em Ciências Jurídicas pela PUC/RJ e autor do livro “Gestão do Patrimônio Imobiliário na Administração Pública”. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2011.
- ▶ joserac@terra.com.br

1 – INTRODUÇÃO

1.1 – A exemplo da MP nº 1647–15/1998, convertida na Lei nº 9.636/1998, do Projeto de Lei nº 5627/2013, cuja iniciativa deu origem à aprovação da Lei nº 13.139/2015, a MP 691/2015 é positiva em diversos aspectos.

1.2 – Mas a iniciativa pode e deve ser corrigida e aprimorada, considerando:

a) o contexto atual envolvendo falhas na gestão dos bens imóveis da União, que apesar de algumas iniciativas, apresenta os mesmos problemas há muitos anos;

b) O regime jurídico dos bens imóveis da União e de suas autarquias e fundações públicas de direito público;

c) a continuidade dos questionamentos sobre a titularidade ou existência dos terrenos de marinha e seus acrescidos e as

cobranças decorrentes da utilização desses imóveis da União , que ainda são muitas vezes confundidas com tributos.

1.3 – Isto porque , de um lado, o cidadão brasileiro ou administrado tem o direito fundamental à boa administração por parte dos administradores públicos também em relação aos bens imóveis públicos. E só vai haver uma boa administração dos bens imóveis públicos quando as normas e princípios que regem essa administração forem cumpridos.

– De outro lado, os órgãos de controle interno e externo devem zelar por essa boa administração, não apenas no sentido do cumprimento das normas e princípios, mas também da eficiência e eficácia aferidas pelo alcance de metas previamente estabelecidas (há inclusive constantes recomendações do TCU não atendidas). E todo administrador público, sob pena de ser responsabilizado por sua inércia, tem o dever de agir para resolver os problemas que se apresentam na área de gestão e controle patrimonial.

1.4 – Iniciativas como esta MP , a exemplo daquelas anteriores, que foram discutidas no Congresso Nacional, precisam fazer parte deste esforço. Para esse fim , devem estar em consonância com o regime jurídico de direito público desses bens e integrar o conjunto de medidas necessárias ao enfrentamento dos problemas que sejam identificados relativos à gestão dos bens imóveis da União, com especial destaque para os terrenos de marinha e acrescidos

2 – GESTÃO DOS BENS IMÓVEIS PÚBLICOS DA UNIÃO

2.1 – O assunto deve ser tratado no âmbito da gestão dos bens imóveis públicos ou do patrimônio público imobiliário, que constitui serviço público de natureza administrativa fundamental para a prestação dos demais serviços públicos e a implementação de diversas políticas públicas.

2.2 – UM BREVE DIAGNÓSTICO DO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO ADMINISTRATIVA DE GERIR OS BENS IMÓVEIS PÚBLICOS DA UNIÃO (que em grande parte pode também ser aplicado aos Estados, Distrito Federal, Município e algumas autarquias e fundações públicas) NOS REVELA O SEGUINTE:

- a) Não conhece a totalidade dos bens imóveis que integram o seu patrimônio e sofre as consequências decorrentes; a situação é agravada pela falta de demarcação dos terrenos de marinha e terrenos marginais e respectivos acrescidos.**
- b) O patrimônio cadastrado, muitas vezes com informações insuficientes para gestão, não está, em sua totalidade, adequadamente contabilizado ou regularizado.**
- c) O quantitativo de servidores capacitados para a gestão de bens imóveis sob sua responsabilidade é insuficiente, bem como inexistente quadro próprio nesta área.**

d) Os recursos orçamentários/financeiros, materiais e tecnológicos alocados às áreas de gestão e de controle dos bens imóveis sob sua responsabilidade são insuficientes e/ou estão ultrapassados.

e) Os Sistemas Administrativos de Gestão e de Controle dos bens sob a sua responsabilidade não se encontram adequadamente regulamentados e há pouca integração entre os órgãos responsáveis pelas áreas de gestão (Central e Setoriais), técnicas (órgãos ambientais etc), de controle e de assessoramento jurídico (neste caso o prejuízo é maior devido à constante necessidade de audiência prévia no âmbito da AGU/Consultoria Jurídica em função da ausência de minutas-padrão).

f) A legislação que trata do tema é esparsa, não se encontra compilada e apresenta dificuldades de interpretação.

2.3 – Diante deste Quadro, são incompatíveis propostas que ampliem as atribuições ou os poderes já conferidos à SPU no que diz respeito à gestão dos bens sob a sua responsabilidade, que são aqueles bens previstos no art. 20 da CF de 1988:

Art.20 - São bens da União:

“I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

- IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26,II;
- V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;
- VI - o mar territorial;
- VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;
- VIII - os potenciais de energia hidráulica;
- IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;
- X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;
- XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.”

3 – REGIME JURÍDICO DOS BENS IMÓVEIS DA UNIÃO E DAS RESPECTIVAS AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES PÚBLICAS

3.1 – A gestão desses bens deve dar-se segundo um regime jurídico diferente (regime da lei) daquele que é aplicado aos bens particulares (regime da vontade).

3.2 – Considerando as normas e princípios que dão conformidade ao regime jurídico de direito público, aplicado à gestão dos bens imóveis públicos ou a estes bens, relacionamos os seguintes princípios e deveres a eles inerentes: supremacia do interesse público sobre o privado; indisponibilidade do interesse público; legalidade; legitimidade (motivação); contraditório; razoabilidade; obrigatoriedade do desempenho da função pública ou da continuidade do serviço público (para bens de uso especial); finalidade; impessoalidade; moralidade (boa-fé); eficiência (aprimoramento); publicidade; planejamento; controle (cadastramento, registro contábil, fiscalização e guarda); responsabilidade; função social da propriedade;

preservação; conservação; licitação; economicidade; inalienabilidade (absoluta ou condicionada); imprescritibilidade; impenhorabilidade; inonerabilidade; e insuscetibilidade da posse civil (bens de uso comum e de uso especial).

3.3 – A prioridade na utilização dos bens imóveis públicos em geral é o serviço e/ou estabelecimento público. Na União não é diferente. O caput do art.64 do Decreto-Lei nº 9.760/46 dispõe que “os bens imóveis da União não utilizados em serviço público poderão, qualquer que seja a sua natureza, ser alugados, aforados ou cedidos”.

3.4 – – A Missão da Secretaria do Patrimônio da União compatibiliza a função original patrimonial ou financeira dos bens dominicais (da época da vinculação ao MF) com o princípio da função social da propriedade “Conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental em harmonia com a função arrecadadora, em apoio aos programas estratégicos para a Nação.” **Mas não está nela inserida a função institucional prioritária.**

3.5 – A legislação da União que dispõe sobre a gestão de seus bens imóveis é uma das mais flexíveis no que diz respeito à destinação ou regularização da ocupação desses bens sem licitação e com alienação sem autorização legislativa específica (há autorização genérica no art.23 da Lei 9.636/1998, que prevê para a alienação a autorização por ato do Presidente da República e parecer da SPU quanto à sua oportunidade e conveniência), notadamente quando estamos diante dos terrenos de marinha e acrescidos, nas hipóteses de inscrição de ocupação e de aforamento gratuito ou oneroso como veremos mais adiante. Esta flexibilização resulta na ampliação do poder de gestão (estrito senso X amplo senso).

3.6 – As autarquias e fundações públicas têm patrimônio próprio e autonomia administrativa e financeira julgados necessários para o seu melhor desempenho. A administração dos seus bens compete aos órgãos executivos que forem estatutariamente definidos e deve ser feita em consonância com os seus atos constitutivos e as normas e princípios gerais aplicáveis aos bens imóveis públicos e suas respectivas gestões.

4 – TERRENOS DE MARINHA E ACRESCIDOS

4.1 – O desconhecimento em relação aos conceitos de terrenos de marinha e seus acrescidos e as cobranças que são feitas por sua utilização ou transferência tem gerado grande descontentamento e rejeição entre os usuários desses bens e até mesmo entre aqueles que não os utilizam.

– Esta situação de desconhecimento e o sentimento de rejeição chegam muitas vezes a motivar a defesa da extinção dos terrenos de marinha e seus acrescidos, em prejuízo da União, pessoa jurídica de direito público que por meio da Secretaria do Patrimônio da União é responsável pela administração desses bens e em benefício daqueles que utilizam tais bens, de forma regular ou irregular.

– Mas o patrimônio público da União deve ser defendido contra estas investidas, que não ocorrem, por exemplo, em relação a outros bens públicos, tais como os terrenos marginais

e seus acrescidos ou as minas e jazidas, pertencentes à União; as terras devolutas que salvo nas exceções estabelecidas em favor da União pertencem aos Estados; ou as heranças jacentes declaradas vacantes, após decorridos cinco anos da abertura da sucessão, que pertencem aos Municípios onde estão situados os bens arrecadados.

4.2 – TERRENOS DE MARINHA E ACRESCIDOS: BENS IMÓVEIS PÚBLICOS DOMINICAIS DA UNIÃO

Decreto nº 24.643, de 10.07.34

“Art. 13. Constituem terrenos de marinha todos os que, banhados pelas águas do mar ou dos rios navegáveis, vão até 33m para a parte da terra, contados desde o ponto que chega a preamar média.

Este ponto refere-se ao estado do lugar no tempo da execução do art. 51, § 14, da Lei de 15 de novembro de 1831”

Decreto-Lei nº 9760, de 05.09.46:

“Art. 2º. São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar médio de 1831:

- a) os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés;
- b) os que contornam as ilhas situadas em zonas onde se faça sentir a influência das marés.

Parágrafo Único – Para os efeitos deste artigo, a influência das marés é caracterizada pela oscilação periódica de 5 (cinco) centímetros pelo menos do nível das águas, que ocorra em qualquer época do ano”.

– Segundo o art. 3º do Decreto-Lei nº 9.760/46, “são terrenos acrescidos de marinha os que se tiverem formado, naturalmente ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha”.

- Os terrenos de marinha e os respectivos acrescidos pertencem à União independente de seu registro no Cartório de registro de imóveis. (O art. 30 do Código da Águas; art.1º, “a” do Decreto-Lei nº 9760 e art. 20, VII, da CF).
- Há um procedimento demarcatório, de natureza técnica, para identificação desses bens, que foi aprimorado pela Lei nº 13.139/2015, do ponto de vista da transparência e cumprimento do princípio do contraditório, para o qual são sempre fundamentais as informações oficiais do IBGE, sobre o monitoramento do nível dos mares, e da Diretoria de Hidrografia e Navegação da Marinha, sobre a variação histórica, atual e futura da preamar média (modelo regido por padrões matemáticos e constantes harmônicas), que seguem normas internacionais, além das pesquisas de plantas antigas e atuais e vistorias locais.



**FAIXA DE 33 MTS
TERRENO
DE MARINHA
MARINHA**

4.3 – AFORAMENTO PÚBLICO: ALIENAÇÃO DE DOMÍNIO ÚTIL/UTILIZAÇÃO PRIVATIVA DE BEM IMÓVEL PÚBLICO

– No art. 49, §3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988 já estava previsto:

“Art.49. A lei disporá sobre o instituto da enfiteuse em imóveis urbanos, sendo facultada aos foreiros, no caso de sua extinção, a remição dos aforamentos mediante aquisição do domínio direto, na conformidade do que dispuserem os respectivos contratos.

[...]

§3º A enfiteuse continuará sendo aplicada aos terrenos de marinha e seus acrescidos, situados na faixa de segurança, a partir da orla marítima.

▶ [...]”

– Tal lei é a Lei nº 10.406, de 10.01.02 (Código Civil) que dispõe no art. 2038, §2º que :

“Art. 2.038. Fica proibida a constituição de enfiteuses e subenfiteuses, subordinando-se as existentes, até sua extinção, às disposições do Código Civil anterior, Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916, e leis posteriores.

[...]

§ 2º A enfiteuse dos terrenos de marinha e acrescidos regula-se por lei especial.”

– **Aforamento público** (ou enfiteuse) é o contrato pelo qual a **União** (Senhorio Direto) **atribui a outrem o domínio útil de imóvel**, mediante o pagamento pela pessoa que o adquire (enfiteuta ou foreiro) à União de um **foro anual de 0,6%** do valor do respectivo domínio pleno (art. 106 do Decreto Lei nº 9.760/1946). Na alienação do domínio útil a terceiro o foreiro deve pagar à União o **laudêmio de 5,0%** do valor atualizado do domínio pleno e das benfeitorias (art. 3º do Decreto Lei 2398/87 – **foi vetada a exclusão das benfeitorias do cálculo do laudêmio**).

– Segundo o §2º do art. 64 do Decreto Lei 9760/1946 “o aforamento se dará quando coexistirem a conveniência de radicar-se o indivíduo ao solo e a de manter-se o vínculo da propriedade pública.” (hoje questão da faixa de segurança)

– O aforamento público pode dar-se a título gratuito ou oneroso (paga 83% do domínio pleno; cf. Decreto-Lei nº 2.398, de 21.12.87):

“Art. 5º Ressalvados os terrenos da União que, a critério do Poder Executivo, venham a ser considerados de interesse do serviço público, conceder-se-á o aforamento:

I – independentemente do pagamento do preço correspondente ao valor do domínio útil, nos casos previstos nos arts. 105 e 215 do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946;

II – mediante leilão público ou concorrência, observado o disposto no art. 99 do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946.

Parágrafo único. Considera-se de interesse do serviço público todo imóvel necessário ao desenvolvimento de projetos públicos, sociais ou econômicos de interesse nacional, à preservação ambiental, à proteção dos ecossistemas naturais e à defesa nacional, independentemente de se encontrar situado em zona declarada de interesse do serviço público, mediante portaria do Secretário do Patrimônio da União.”

– Exemplos de aforamento gratuito ou oneroso:

Decreto-Lei nº 9.760/1946

“Art. 105. Tem preferência ao aforamento:

1º – os que tiverem título de propriedade devidamente transcrito no Registro de Imóveis;

[...]

Lei nº 9.636/1998 (já com redação da Lei 13.139/2015)

“Art. 13. Na concessão do aforamento será dada preferência a quem, comprovadamente, em 10 de junho de 2014, já ocupava o imóvel há mais de um ano e esteja, até a data da formalização do contrato de alienação do domínio útil, regularmente inscrito como ocupante e em dia com suas obrigações perante a Secretaria do Patrimônio da União no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão”

Lei nº 9.636/1998:

“Art. 18. A critério do Poder Executivo poderão ser cedidos, gratuitamente ou em condições especiais, sob qualquer dos regimes previstos no Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, imóveis da União a:

I – Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades sem fins lucrativos das áreas de educação, cultura, assistência social ou saúde;

II – pessoas físicas ou jurídicas, em se tratando de interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional.

[...]

§ 5º A cessão, quando destinada à execução de empreendimento de fim lucrativo, será onerosa e, sempre que houver condições de competitividade, deverão ser observados os procedimentos licitatórios previstos em lei.

[...]”

4.5– INSCRIÇÃO DE OCUPAÇÃO: UTILIZAÇÃO PRIVATIVA PRECÁRIA DE BEM IMÓVEL DA UNIÃO

– Lei nº 9.636/1998

“Art. 7º A inscrição de ocupação, a cargo da Secretaria do Patrimônio da União, é ato administrativo precário, resolúvel a qualquer tempo, que pressupõe o efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante, nos termos do regulamento, outorgada pela administração depois de analisada a conveniência e oportunidade, e gera obrigação de pagamento anual da taxa de ocupação. [...]”

– Na letra “a” do inciso I do Art. 2º do Decreto nº 3.725, de 10/01/2001, **considera-se “efetivo aproveitamento”**: “a utilização de área pública como residência ou local de atividades comerciais, industriais ou de prestação de serviços, ou rurais de qualquer natureza, e o exercício de posse nas áreas contíguas ao terreno

ocupado pelas construções correspondentes, até o limite de duas vezes a área de projeção das edificações de caráter permanente”, bem como “as ocorrências e especificações definidas pela Secretaria do Patrimônio da União”. Quando o imóvel está registrado em nome do ocupante ainda não inscrito, não é feita tal exigência de efetivo aproveitamento para fins da inscrição de ocupação.

– Lei nº 9.636/1998 (com redação da Lei 13.139/2015)

“Art. 9º É vedada a inscrição de ocupações que:

I – ocorreram após 10 de junho de 2014;

II – estejam concorrendo ou tenham concorrido para comprometer a integridade das áreas de uso comum do povo, de segurança nacional, de preservação ambiental ou necessárias à preservação dos ecossistemas naturais e de implantação de programas ou ações de regularização fundiária de interesse social ou habitacionais das reservas indígenas, das áreas ocupadas por

comunidades remanescentes de quilombos, das vias federais de comunicação e das áreas reservadas para construção de hidrelétricas ou congêneres, ressalvados os casos especiais autorizados na forma da lei.”

– Decreto-Lei nº 2.398/1987 (foi vetada a unificação da alíquota em 2%)

“Art. 1º A taxa de ocupação de terrenos da União, calculada sobre o valor do domínio pleno do terreno, anualmente atualizado pelo Serviço do Patrimônio da União (SPU), será, a partir do exercício de 1988, de:

I – 2% (dois por cento) para as ocupações já inscritas e para aquelas cuja inscrição seja requerida, ao SPU, até 30 de setembro de 1988; e

II – 5% (cinco por cento) para as ocupações cuja inscrição seja requerida ou promovida *ex officio*, a partir de 1º de outubro de 1988.”

5 – CRÍTICAS À MP 691 /2015, À ALGUMAS EMENDAS EM DISCUSSÃO E NOSSAS PROPOSTAS PARA CORREÇÃO E APRIMORAMENTO DA MP

1º – Não se justifica ampliar as hipóteses de alienação de bens imóveis ocupados da União sem licitação e com incentivos, sem que antes a SPU consiga lidar com o estoque de terrenos de marinha e seus acrescidos, fique comprovado que estamos diante de imóveis desnecessários ao serviço ou estabelecimento público e de ocupações antigas consolidadas e com efetivo aproveitamento. Esta iniciativa, que alcança inclusive imóveis recentemente ocupados, não ajuda em nada, neste momento, no aprimoramento da gestão. Antes de ampliar o seu poder de gestão sobre imóveis alodiais que muitas vezes desconhece, a União, por meio da SPU, deve ser capaz de enfrentar os problemas de gestão e controle anteriormente mencionados .

O maior poder de gestão em relação aos terrenos de marinha e seus acrescidos trazido pela Lei nº 9.636/98, alterada pela Lei nº 13.139/2015, ainda não surtiu o efeito desejado da redução do estoque desses bens.

Os terrenos inscritos previstos no art.4º devem restringir-se aos terrenos de marinha e acrescidos. Isto deve ficar claro logo no início do texto do art. 4º (no máximo, considerando a existência de problemas análogos, poderiam também alcançar os terrenos marginais e seus acrescidos).

Para alcançar os terrenos alodiais pertencentes à União, como também os terrenos de marinha e acrescidos (ambos sem inscrição de ocupação ou qualquer outro vínculo com a União), em homenagem ao princípio da função social da propriedade, a nossa sugestão é atualizar para 10 de junho de 2014 a data prevista para o exercício do direito à concessão especial para fins de moradia, previsto no art. 1º da Medida Provisória nº 2.220, de 04.09.01.

“Art. 1º Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.”

– O instituto foi incorporado à Lei nº 11.481, de 31.05.2007, que acrescentou à Lei nº 9.636, de 15.05.98, o art. 22-A:

“Art. 22-A. A concessão de uso especial para fins de moradia aplica-se às áreas de propriedade da União, inclusive aos terrenos de marinha e acrescidos, e será conferida aos possuidores ou ocupantes que preencham os requisitos legais estabelecidos na Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001.

§ 1º O direito de que trata o caput deste artigo não se aplica a imóveis funcionais.

§ 2º Os imóveis sob administração do Ministério da Defesa ou dos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica são considerados de interesse da defesa nacional [...]

2º – O art. 44 da LRF veda expressamente a aplicação de receita de capital derivada da alienação de bens imóveis “para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos” ou ao “pagamento dos serviços da dívida pública” (art.17, §6º). Os recursos para o fortalecimento do órgão gestor no que diz respeito à sua estrutura não podem ser provenientes da alienação de bens .

É importante que sejam garantidos recursos do Tesouro ou a partir da destinação de percentual da arrecadação com o pagamento de taxas de ocupação, foro e laudêmio, para:

- a) a conclusão ou realização, dentro de prazo não superior a 5 (cinco) anos, da demarcação dos terrenos de marinha e seus acrescidos existentes em todo litoral brasileiro ou nas margens de rios, lagos ou lagoas;**
- b) Contratação urgente de pessoal selecionado por prazo determinado ou por meio de concurso público e o treinamento/capacitação de pessoal, sem prejuízo da aprovação de uma plano de cargos e salários próprio para a SPU;**
- c) Contratação de serviços envolvendo a ampliação e a qualificação dos cadastros imobiliários, a regularização fundiária, bem como a modernização da gestão e o desenvolvimento ou aprimoramento de sistemas informatizados.**

3º– Não se justifica propor a transferência de titularidade dos terrenos de marinha e seus acrescidos ou das receitas decorrentes da sua utilização ou alienação, para seus ocupantes a qualquer título ou outros entes da Federação, com prejuízos para a União, em virtude de má administração desses bens ou com a justificativa da melhor distribuição da receita. A má administração de bens imóveis públicos também alcança Municípios e Estados e não estamos diante de receita tributária.

Quando há críticas em relação ao pagamento de foro, taxa de ocupação ou laudêmio, o problema maior não é a titularidade do terreno de marinha. Mas estas modalidades de utilização de bens da União, que além de ser precária demais no caso da inscrição de ocupação, submetem os seus usuários aos mencionados pagamentos anuais ou em virtude de transferências realizadas, durante todo o período de utilização.

A melhor solução para o problema da má administração dos terrenos de marinha e seus acrescidos, sem prejuízo para a União, é o incentivo à aquisição direta do domínio pleno dos terrenos de marinha e seus acrescidos ou a mudança gradual do regime de utilização, de ocupação para aforamento e, após, a remição do aforamento. É o que já está sendo buscado pela MP e estamos propondo seja aprimorado.

4º – A Edição da Portaria com a lista de imóveis sujeitos à alienação deve levar em consideração a ordem dos pedidos formulados pelas partes interessadas, as manifestações de enquadramento nas condições previstas que forem feitas no âmbito das Superintendências Regionais e a regularidade do registro dos imóveis nos Cartórios competentes (não pode haver alienação de imóvel não registrado). Caso o pedido seja formulado dentro do prazo de 1(um) ano da publicação da lei e o Requerente atenda aos requisitos estabelecidos, lhe deve ser garantido o desconto ou o parcelamento previstos.

5º – Já ficou demonstrado em outras oportunidades que a participação da CEF não vai resolver o problema do desempenho da SPU (já há previsão desta participação nos arts.3º, 12, 34 e 35 da Lei nº 9636/1998). O regime jurídico dos imóveis da CEF e daqueles de particulares que a CEF está acostumada a lidar é de direito privado. Também não pode a lei dar exclusividade à CEF em eventual contratação para apoiar a SPU na execução de algumas de suas atribuições que sejam passíveis de serem terceirizadas. A autorização para contratação do art. 14 deve ser dirigida à CEF ou a outras empresas com experiência na área. (como já existe nos arts.1º e 3º da Lei nº 9.636/1998).

É preciso incentivar as parcerias com os Estados, Municípios, Distrito Federal e Órgãos da União (Marinha e Exército, por exemplo) que detenham experiência, conhecimento e pessoal para auxiliar a SPU no exercício de suas atribuições. Para tal fim deve ser inclusive autorizado o aporte de recursos financeiros do orçamento da União ou a divisão das receitas já prevista no art.4º da Lei nº 9.636/1998.

E também devem ser levados em consideração os produtos de serviços de engenharia e/ou arquitetura (por exemplo, plantas e avaliações) que forem apresentados pelas partes interessadas, com as assinaturas dos responsáveis técnicos e respectivas ART's, desde que tenham sido executados de acordo com as normas técnicas vigentes.

No que diz respeito às avaliações, estas ganhariam celeridade com a aplicação do disposto nos §§ do art.1º do Decreto-Lei nº 2.398/1987, introduzidos pela Lei nº 13.139/2015, também às avaliações de imóveis para fins de aquisição de domínio útil e para fins de remição de foro.

6º – Não se justifica a restrição constante no §1º do art.6 da MP aos imóveis localizados nos municípios com mais de 100 mil habitantes; esta restrição deve ser suprimida.

7º – Na Emenda Aditiva nº 14 do Dep. Hugo Leal merecem destaque as propostas adiante transcritas, que: admitem a possibilidade de aproveitamento de avaliação realizada por profissional habilitado; deixam mais claro o tratamento diferenciado que deve ser dado entre quem tem preferência ao aforamento gratuito e quem tem preferência ao aforamento oneroso; acrescenta os terrenos de marinha que foram objeto de cessão sob quaisquer dos regimes previstos no Decreto-lei 9760/1946; oferece como alternativa ao desconto o parcelamento do preço; e busca agilizar os procedimentos no âmbito da SPU (minutas-padrão):

“Art.3º [...]

§ 1º Na fixação do preço para a remição será aplicado o percentual já previsto em lei de 17% (dezessete por cento) sobre o valor do domínio pleno do terreno, que poderá ser atribuído por meio de avaliação realizada por profissional habilitado, de acordo com as normas técnicas, devidamente aprovada no âmbito da Secretaria do Patrimônio da União ou de outro órgão e/ou entidade competente conveniado com a Secretaria do Patrimônio da União.

[...]

“Art.4º Os terrenos *de marinha e seus acrescidos* (*faltou esta parte*) inscritos em ocupação e em dia com o recolhimento das receitas patrimoniais poderão ser alienados, considerando-se o valor de mercado, aos respectivos ocupantes cadastrados na Secretaria do Patrimônio da União.

§ 1º Sem prejuízo do disposto no art.7º e no art.7ºA, o valor a ser fixado para a alienação do imóvel, em conformidade com a autorização prevista neste artigo, deverá variar, na forma abaixo:

I – será de 17 % (dezessete por cento) do valor de mercado atribuído ao domínio pleno, equiparando-se à hipótese de preferência ao aforamento gratuito, na qual o ocupante não precisa pagar pela aquisição do domínio útil e pode adquirir o domínio direto, por meio da remição do aforamento, pagando o mesmo percentual de 17 % (dezessete por cento);

II – será de 100% (cem por cento) do valor de mercado atribuído ao domínio pleno, equiparando-se à hipótese de preferência ao aforamento oneroso, na qual o ocupante precisa pagar o percentual de 83% (oitenta e três por cento) para aquisição do

domínio útil e precisa pagar mais 17 % (dezessete por cento) para aquisição do domínio direto, por meio da remição do aforamento.

§ 2º O ocupante de terreno de marinha ou seu acrescido, que ainda não tenha tido a sua ocupação inscrita e preencha os requisitos estabelecidos em lei para o aforamento gratuito, se preferir poderá ter a sua ocupação regularizada diretamente sob o regime de aforamento, de Ofício ou mediante Requerimento protocolado na Secretaria do Patrimônio da União.”

“**Art.4ºA** Os terrenos de marinha e seus acrescidos que foram objeto de cessão de uso sob quaisquer dos regimes previstos em lei (*no Decreto-Lei nº 9.760/1946*), por meio instrumentos celebrados até 10 de junho de 2014, poderão ser alienados, considerando-se o valor de mercado, aos atuais cessionários.

Parágrafo único. Sem prejuízo do disposto no art.7º e no art.7ºA, o valor a ser fixado para a alienação do imóvel, em conformidade com a autorização prevista neste artigo, deverá variar, na forma abaixo:

I – será de 17 % (dezessete por cento) do valor de mercado atribuído ao domínio pleno, equiparando-se à hipótese de aforamento gratuito prevista no art.4º, quando tratar-se de cessões de uso gratuita, com mais de 10 (dez) anos de vigência (***este prazo pode ser maior***), em que os cessionários cumpriram por no mínimo 10(dez) anos (***este prazo pode ser maior***) a finalidade e os encargos estabelecidos no instrumento;

II – será de 100% (cem por cento) do valor de mercado atribuído ao domínio pleno, equiparando-se à hipótese de aforamento oneroso prevista no art.4º, quando tratar-se de cessões de uso onerosas, com quaisquer prazos de vigência, ou de cessões de uso gratuitas mais recentes, com menos de 10 anos de vigência, em que os cessionários ainda não possam comprovar o cumprimento por no mínimo 10 (dez) anos das finalidades e encargos estabelecidos nos instrumentos.”

Recomenda-se ainda neste caso que o adquirente assuma o compromisso no sentido de que a aquisição do domínio útil ou do domínio do imóvel não trará prejuízo à destinação que deu origem à cessão; outras destinações no imóvel deverão ser

resultantes de investimentos nele realizados, com a criação de novos espaços.

“**Art.7ºA** Na hipótese de não ser aplicado o desconto previsto no art.7º, fica a União, por meio da Secretaria do Patrimônio da União, autorizada a conceder o parcelamento do valor do preço estabelecido para a alienação ou a remição de aforamento dos terrenos de marinha e seus acrescidos, em até 60 (sessenta) parcelas mensais e sucessivas *(no art.14 da Lei 9.636/1998 há previsão de parcelamento em até 120 vezes, mas sem exclusão expressa da cobrança de juros)*, sobre as quais não incidirá a cobrança de juros, salvo na hipótese de descumprimento do contrato celebrado.

§ 1º O valor da parcela deverá ser corrigido monetariamente, anualmente, pelo índice que for estabelecido no contrato celebrado para esse fim.

§ 2º Após a celebração do contrato de remição cessará a cobrança de taxa de ocupação ou de foro anual, salvo na hipótese de rescisão em razão do não pagamento do preço estabelecido.”

“Art.16 A A Advocacia Geral da União, por meio da Consultoria Geral da União, deverá promover a elaboração e aprovação de minutas–padrão envolvendo a celebração dos contratos de que trata esta Medida Provisória, que serão publicadas no Diário Oficial da União.

§ 1º A utilização de minutas padrão pela Secretaria do Patrimônio da União ou pelos Órgãos Gestores das autarquias e fundações públicas alcançadas por esta Medida Provisória, dispensa a audiência da Consultoria Geral da União para obter a aprovação dos contratos a serem celebrados envolvendo a alienação, o aforamento oneroso ou o aforamento gratuito de bens imóveis.

§ 2º No caso da utilização das minutas padrão, com o simples preenchimento das lacunas nelas existentes e não havendo dúvidas por parte do Órgão Gestor, não será obrigatória a análise dos casos concretos pela Consultoria Jurídica.”

8º – Com relação às autarquias e fundações públicas de direito público, somos favoráveis ao seguinte:

- Autorizar a aplicação da legislação que rege os bens imóveis da União no que diz respeito ao instituto da inscrição de ocupação, para todos os imóveis, e no que diz respeito à alienação do domínio útil para os terrenos de marinha e acrescidos que sejam titulares;**
- Aprovação da Emenda Aditiva nº 13, do Dep. Hugo Leal, que apresentou as propostas adiante transcritas, que já levaram em consideração os atos constitutivos das autarquias federais alcançadas, que são aquelas que dispõem de maior número de imóveis e que demandam maior atenção:**

“Art.14 A O art.16 da Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007, passa a ter a seguinte redação:

“Art.16 Os imóveis do INSS – Instituto Nacional do Seguro Social situados em áreas urbanas, cujas ocupações irregulares, predominantemente para fins habitacionais, neles existentes há mais de 5 (cinco) anos, demandem a sua inclusão em programas de regularização fundiária, deverão ser destinados ao pagamento de dívidas que o Fundo Nacional de Previdência tem com a União Federal, para fins de incorporação ao patrimônio da União e poderão integrar o Programa Nacional de Habitação Urbana.

§1º A avaliação desses imóveis para fins de transferência à União deverá levar em consideração a depreciação causada pelo tempo de sua ocupação irregular por terceiros e os custos decorrentes da desocupação desses imóveis, na forma estabelecida em Regulamento que for aprovado pela Secretaria do Patrimônio da União, o INSS e a Advocacia Geral da União, após serem ouvidas as áreas técnicas e jurídicas competentes.

§2º A União, após a incorporação desses imóveis ao seu patrimônio, poderá transferir gratuitamente a propriedade, o

direito real de uso ou o domínio útil sobre esses bens aos Estados ou Municípios onde estiverem situados, para fins da execução de programas de regularização fundiária, mediante a assinatura de contratos de doação, concessão de direito real de uso ou de cessão sob o regime de aforamento quando tratar-se de terrenos de marinha ou acrescidos e continuar sendo obrigatório o emprego desse instituto.

§3º À parte dos imóveis transferida pelo INSS à União, não ocupada para fins habitacionais, será aplicada a legislação que rege os bens imóveis da União, inclusive no que diz respeito à inscrição de ocupação.”

“Art.14 B O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA poderá aplicar aos imóveis de sua propriedade situados em áreas urbanas a legislação que dispõe sobre os imóveis da União, para a implantação de projetos de regularização fundiária que beneficiem os ocupantes de baixa renda,

podendo inclusive promover a doação ou a concessão de direito real de uso desses bens aos Estados ou Municípios onde estejam situados.

§ 1º – O INCRA poderá transferir gratuitamente a propriedade, o direito real de uso ou o domínio útil sobre esses bens aos Estados ou Municípios onde estiverem situados, para fins da execução de programas de regularização fundiária, mediante a assinatura de contratos de doação, concessão de direito real de uso ou de cessão sob o regime de aforamento quando tratar-se de terrenos de marinha ou acrescidos.

§2º Nos projetos de regularização fundiária o INCRA ou seus donatários darão preferência à outorga da concessão de direito real de uso ou da concessão especial para fins de moradia.

§3º O direito à concessão especial para fins de moradia de que trata a Medida Provisória nº 2.220, de 04.09.01, aplica-se aos bens imóveis do INCRA situados em áreas urbanas.”

9º – Finalmente, há necessidade de propor uma atualização da data para o título legítimo a que se refere o item 1º do art.105 do Decreto Lei nº 9.760/1946, que pela interpretação da SPU só tem admitido para o fim ali previsto, de preferência ao aforamento gratuito, os títulos registrados antes de 05/09/1946 (data do Decreto Lei nº 9.760). Propomos que tal data, no caso dos imóveis urbanos, seja atualizada para antes de 15/05/1998, data da Lei nº 9.638 (deve ser lembrado que na origem deste título não deve haver referência a tratar-se de terreno foreiro ou de marinha e/ou acrescido). Deste modo estaremos beneficiando muitos adquirentes de boa-fé, que pagaram por imóveis registrados sem terem a menor idéia de tratar-se de imóveis da União.