

## PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO MISTA, sobre a Medida Provisória nº 732, de 10 de junho de 2016, que *limita o reajuste das receitas patrimoniais decorrentes da atualização da planta de valores, para efeito do cálculo do valor do domínio pleno do terreno a que se refere o art. 1º, § 1º, do Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987.*

Relator: Senador **RICARDO FERRAÇO**

### I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão, nos termos do § 9º do art. 62 da Constituição Federal, a Medida Provisória (MPV) nº 732, de 2016, que *limita o reajuste das receitas patrimoniais decorrentes da atualização da planta de valores, para efeito do cálculo do valor do domínio pleno do terreno a que se refere o art. 1º, § 1º, do Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987.*

Nesse sentido, o *caput* do art. 1º da MPV nº 732 determina que, no exercício de 2016, o reajuste das receitas patrimoniais decorrentes da atualização da planta de valores, para efeito do cálculo do valor do domínio pleno do terreno a que se refere o § 1º do art. 1º do Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, seja limitado a 10,54% sobre o valor do trecho correspondente para o exercício de 2015, ressalvada a correção de inconsistências cadastrais.

Registre-se que o dispositivo do Decreto-Lei nº 2.398, de 1987, citado no art. 1º da MPV estabelece os critérios utilizados para a atualização do valor do domínio pleno dos terrenos da União, que se faz em

conformidade com a planta de valores genéricos elaborada pelos Municípios e pelo Distrito Federal, para as áreas urbanas; ou com a Planilha Referencial de Preços de Terras elaborada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), para as áreas rurais.

Por sua vez, o § 1º do art. 1º da MPV nº 732 estabelece que o ajuste de eventuais diferenças entre a planta de valores adotada pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU) para o cálculo do valor do domínio pleno dos terrenos da União e as plantas de valores genéricos elaboradas pelos Municípios e pelo Distrito Federal, para as áreas urbanas, ou a Planilha Referencial de Preços de Terras elaborada pelo Incra, para as áreas rurais, incluídas as atualizações futuras, será implementado, de forma proporcional, nos dez exercícios subsequentes, na forma a ser disciplinada em regulamento pela SPU.

O § 2º do art. 1º da MPV nº 732, por seu turno, determina que a SPU efetuará os novos lançamentos decorrentes da aplicação do disposto no *caput* do artigo e disponibilizará os documentos de arrecadação em seu sítio eletrônico, para os quais serão concedidos o parcelamento em até seis cotas mensais, com o vencimento da primeira parcela ou da cota única para o dia 29 de julho de 2016, respeitado o valor mínimo de R\$ 100,00 para cada parcela.

Por fim, o art. 2º da MPV nº 732 contém a cláusula de vigência, determinando a entrada em vigor na data de sua publicação.

Foram apresentadas 41 emendas no prazo regimental.

## **II – ANÁLISE**

Compete a esta Comissão emitir parecer quanto aos requisitos constitucionais, à adequação financeira e orçamentária, à técnica legislativa

e ao mérito da Medida Provisória a ela submetida, nos termos dos §§ 1º a 4º do art. 5º da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional.

Sob o ponto de vista da constitucionalidade e da juridicidade, respeita a Medida Provisória todos os requisitos constantes do art. 62 da Constituição Federal, bem como aqueles previstos na Resolução nº 1, de 2002-CN.

De fato, foi a Medida Provisória editada pelo Presidente da República em 10 de junho de 2016, tendo sido publicada no mesmo dia em edição extra do Diário Oficial da União e encaminhada ao Congresso Nacional por intermédio da Mensagem nº 324, de 2016, acompanhada pela respectiva Exposição de Motivos, de nº 114-MPDG, de 2016, conforme determina o § 1º do art. 2º da Resolução nº 1, de 2002-CN.

Ademais, a Medida Provisória não adentra em quaisquer das matérias cuja disciplina é vedada por meio desse instrumento, nos termos do § 1º do art. 62 da Constituição Federal, tais como direito penal, processual penal e processual civil.

No que tange aos requisitos de relevância e urgência, cumpre lembrar a decisão do Supremo Tribunal Federal no bojo da ADI 1.717-MC, onde se lê:

No que concerne à alegada falta dos **requisitos da relevância e da urgência da medida provisória** (que deu origem à lei em questão), exigidos no art. 62 da Constituição, o STF somente a tem por caracterizada quando neste objetivamente evidenciada. E não quando **dependa de uma avaliação subjetiva, estritamente política, mediante critérios de oportunidade e conveniência, esta confiada aos Poderes Executivo e Legislativo**, que têm melhores condições que o Judiciário para uma conclusão a respeito. (ADI 1.717-MC, rel. min. Sydney Sanches, julgamento em 22-9-1999, Segunda Turma, DJ de 25-2-2000.) [grifou-se]

Nesse sentido, não se mostra patente a presença de vício quanto ao atendimento desses requisitos, competindo, no entanto, aos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal manifestar-se definitivamente a esse respeito, nos termos do § 5º do art. 62 da Constituição.

No que se refere à adequação financeira e orçamentária, a Nota Técnica nº 31, de 2016, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, indicou a falta de demonstração, por parte da Exposição de Motivos (EM) 114/2016 MPDG, da adequação orçamentária e financeira da MPV nº 732, de 2016, o que levou o Poder Executivo a encaminhar a este Relator a Nota Técnica nº 7914/2016-MP, concluindo, em seus parágrafos 21 e 22, que a renúncia de receita decorrente da Medida Provisória é da ordem de R\$ 90 milhões no exercício de 2016, a ser compensada por medidas de gestão que serão implementadas pela SPU, restando, assim, demonstrada a adequação orçamentária e financeira da MPV ora em análise, nos termos do art. 113 da Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2016), e do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Quanto à técnica legislativa, a Medida Provisória mostra-se em conformidade ao que determina a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Sob o ponto de vista do mérito, verificamos que a presente Medida Provisória possui um objeto bastante definido, qual seja, limitar a 10,54% o reajuste das receitas patrimoniais decorrentes da atualização da planta de valores para efeito do cálculo do valor do domínio pleno de terreno de propriedade da União, o qual é utilizado para fins de consignação da taxa de ocupação referente a esses imóveis.

Essa medida é benéfica aos ocupantes de imóveis da União, pois ainda que a planta de valores genéricos elaborada pelos Municípios e pelo Distrito Federal ou a Planilha Referencial de Preços de Terras elaborada pelo Incra autorizem um reajuste mais elevado, a atualização do valor do domínio pleno do terreno de propriedade da União está limitado a 10,54% sobre o valor do trecho correspondente para o exercício de 2015.

Passemos, agora, à análise das emendas apresentadas à Medida Provisória.

Preliminarmente, ressaltamos que, das 41 emendas apresentadas, 35 contêm matéria estranha ao objeto da Medida Provisória (n<sup>os</sup> 1, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40 e 41), indo de encontro ao disposto no § 4º do art. 4º da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, bem como ao entendimento assentando pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127-DF, cuja ementa se transcreve:

DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA EM LEI. CONTEÚDO TEMÁTICO DISTINTO DAQUELE ORIGINÁRIO DA MEDIDA PROVISÓRIA. PRÁTICA EM DESACORDO COM O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E COM O DEVIDO PROCESSO LEGAL (DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO). 1. **Viola a Constituição da República**, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, caput, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput, e LIV, CRFB), **a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória**. 2. Em atenção ao princípio da segurança jurídica (art. 1º e 5º, XXXVI, CRFB), mantém-se hígidas todas as leis de conversão fruto dessa prática promulgadas até a data do presente julgamento, inclusive aquela impugnada nesta ação. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente por maioria de votos. [grifou-se]

Por essa razão, opinamos pelo não acolhimento dessas emendas, restando prejudicada, assim, a análise do mérito das alterações nelas propostas, o que, cumpre lembrar, não inviabiliza a sua propositura por meio de projeto de lei autônomo, observados os preceitos do Regimento Interno de cada Casa Legislativa.

Quanto às emendas restantes, manifestamo-nos no seguinte sentido:

1. A Emenda nº 2, de autoria do Senador LASIER MARTINS, autoriza o ressarcimento imediato a quem comprove o pagamento, em cota

única, da taxa de ocupação cujo vencimento inicial se deu anteriormente ao dia 10 de junho de 2016.

A devolução dos valores pagos a maior pelo cidadão é um processo conduzido diretamente pela Receita Federal do Brasil (RFB), precedido de análise da eventual compensação de débitos próprios, vencidos ou vincendos, relativos a tributos administrados pela RFB, diante da possibilidade de existência de débitos pendentes do usuário junto àquela instituição, nos moldes do Decreto nº 2.138, de 29 de janeiro de 1997, e da Instrução Normativa RFB nº 1.300, de 20 de novembro de 2012.

Dessa forma, e objetivando o cumprimento do contido nos atos normativos supracitados, restaria prejudicada qualquer tratativa de se efetuar o ressarcimento imediato dos valores eventualmente recolhidos a maior, diante da necessidade de se analisar, caso a caso, a existência de débitos a compensar sob responsabilidade do usuário que efetuou o pagamento da cota única das taxas patrimoniais, antes da promulgação da MPV nº 732.

Propomos a rejeição desta Emenda.

2. A Emenda nº 3, de autoria do Deputado JOÃO PAULO PAPA, limita a atualização da base de cálculo da taxa de ocupação ao índice inflacionário do período, medido pelo IGPM/FGV, aplicável aos imóveis destinados a uso residencial localizados em áreas urbanas e rurais.

Esta Emenda, na forma proposta, pode vir a penalizar os ocupantes de imóveis da União, que em um cenário de elevação inflacionária teriam de arcar com uma elevação substancial nas taxas patrimoniais sem o consequente ajuste no valor dos bens ocupados, o que fere o princípio da razoabilidade.

Propomos a rejeição desta Emenda.

3. A Emenda nº 4, do Senador EDUARDO AMORIM, limita a 1% o reajuste constante do *caput* do art. 1º da Medida Provisória.

A Emenda, em princípio, poderia beneficiar os ocupantes de imóveis objeto da Medida Provisória, por reduzir o percentual aplicável para

fins de reajuste da taxa de ocupação. Não obstante, o percentual sugerido carece de razoabilidade, inviabilizando, na prática, o reajuste dos valores utilizados como base para o cálculo da taxa de ocupação.

Propomos a rejeição desta Emenda.

4. A Emenda nº 16, do Senador ROBERTO MUNIZ, aumenta de 6 para 12 o número de cotas mensais previstas no art. 1º, § 2º, da MPV nº 732, reduzindo seu valor mínimo de 100 para 50 reais.

A alteração da quantidade de parcelas para 12 cotas seria inviável, visto que extrapolaria o exercício fiscal referente ao recolhimento das referidas taxas patrimoniais, contrariando os preceitos básicos para o estabelecimento do processo orçamentário, definidos por intermédio da Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015.

Propomos a rejeição desta Emenda.

5. A Emenda nº 17, do Deputado SÉRGIO VIDIGAL, possui o mesmo objeto da Emenda nº 2, mas altera a previsão de ressarcimento imediato e o transfere para o ano subsequente ao pagamento.

Propomos a rejeição desta Emenda.

6. A Emenda nº 18, do Deputado SÉRGIO VIDIGAL, possui o mesmo objeto da Emenda nº 2, mas determina o ressarcimento com juros e correção monetária.

Propomos a rejeição desta Emenda.

### III – VOTO

Pelo exposto, votamos pela **aprovação** da Medida Provisória nº 732, de 2016, e pela **rejeição** de todas as emendas apresentadas.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator