

PARECER N° , 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 (nºs 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 resarcimento 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