



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

## PARECER Nº , DE 2020

Do PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 9, de 2020, que substitui a Medida Provisória nº 915, de 2019, que *aprimora os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União*.



SF/20625.76509-23

Senador **RODRIGO PACHECO**

### I – RELATÓRIO

Vem a análise do Senado Federal o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 9, de 2020, aprovado pela Câmara dos Deputados, que substitui a Medida Provisória (MPV) nº 915, de 2019, que *aprimora os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União*.

Nos termos da exposição dos motivos, a MPV *institui mecanismos para simplificação e racionalização dos procedimentos de alienação de imóveis*.

O art. 1º da Medida Provisória altera os artigos 1º, 11-B, 11-C, 18, 24, 24-A e 24-B da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, e nela acrescenta os artigos 11-D, 16-I, 23-A, 24-C, 24-D e 32-A, para:

- a) atualizar o nome da secretaria responsável pela execução das ações de regularização dos imóveis da União, de *Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão* para *Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia*;
- b) determinar que o valor do domínio pleno do terreno da União será obtido com base na planta de valores da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU);



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

- c) determinar que os Municípios e o Distrito Federal forneçam, anualmente, o valor venal dos imóveis localizados em sua jurisdição, para subsidiar a atualização da base de dados da SPU, sob pena de perder 20% (vinte por cento) dos recursos arrecadados por meio da cobrança de taxa de ocupação, foro e laudêmio, neles localizados;
- d) limitar o percentual de atualização do valor do foro e taxa de ocupação até o máximo de cinco vezes a variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA – do exercício anterior;
- e) prever a possibilidade de contratação, com dispensa de licitação, de banco públicos federais ou empresas públicas, para avaliação de imóveis da União ou, mediante licitação, de empresa especializada;
- f) prever a adoção de avaliação com base em plantas de valores de imóveis de até 250 m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados), se urbanos, ou de até 50 ha (cinquenta hectares), se rurais;
- g) estabelecer critérios para a adoção de método para avaliação dos imóveis por meio de planta de valores, prevendo-se que o método adotado deve ter por base critérios, premissas e procedimentos objetivos, documentados, passíveis de verificação pelos órgãos de controle e disponíveis em sistema eletrônico de dados, e que permita a geração de relatório individualizado da precificação do imóvel;
- h) estabelecer a necessidade de homologação pela SPU da avaliação realizada por empresa especializada, sendo dispensada a homologação quando a avaliação for elaborada por banco público federal ou empresa pública;
- i) vedar a contratação de empresa especializada em avaliação de imóveis cujos sócios sejam servidores da SPU ou seus parentes, em linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade, até o segundo grau;
- j) determinar que o Secretário de Coordenação e Governança do Patrimônio da União estabelecerá critérios técnicos e impessoais para habilitação de profissionais com vistas à



SF/20625.76509-23



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

execução de medidas necessárias ao processo de alienação dos bens imóveis da União;

- k) permitir a adoção de procedimento simplificado para remição do domínio direto de terreno até o limite de valor estabelecido em ato do Ministro de Estado da Economia;
- l) permitir, como contrapartida nos casos de cessão onerosa de imóveis, a obrigação de construir, reformar ou prestar serviços de engenharia em imóveis da União ou em bens móveis de interesse da segurança nacional, admitida a contrapartida em imóveis da União que não sejam objeto da cessão;
- m) prever que em caso de descumprimento da contrapartida, a cessão se resolverá sem direito à indenização pelas acessões e benfeitorias nem qualquer outra indenização ao cessionário, bem como que a posse do imóvel será imediatamente revertida para a União;
- n) permitir que o interessado na aquisição de imóvel da União providencie a avaliação e com ela arque, podendo ser elaborada por avaliador habilitado ou empresa especializada;
- o) prever direito de preferência para aquisição, em igualdade de condições com o vencedor da licitação, de quem custeou a avaliação do imóvel;
- p) prever que o vencedor da licitação ressarcirá os gastos com a avaliação diretamente àquele que a tiver custeado, na hipótese de o vencedor ser outra pessoa;
- q) prever a possibilidade de a licitação ocorrer por meio eletrônico;
- r) prever que, na hipótese de concorrência ou leilão público deserto ou fracassado, a SPU poderá realizar segunda concorrência ou leilão público com desconto de 25% (vinte e cinco por cento) sobre o valor de avaliação vigente;
- s) prever que, na hipótese de fracasso ou deserção por duas vezes consecutivas, os imóveis serão disponibilizados automaticamente para venda direta, aplicado o desconto de 25% (vinte e cinco por cento) sobre o valor de avaliação;



SF/20625.76509-23



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

- t) permitir a intermediação de corretores de imóveis para venda direta de imóveis da União, hipótese em que os valores da corretagem serão pagos pelo comprador;
- u) permitir que, nos casos de leilão eletrônico, possam ser aplicados descontos sucessivos até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) sobre o valor da avaliação;
- v) permitir a alienação de imóveis por lote, nos casos em que essa solução acarretar: i) maior valorização dos bens, ii) maior liquidez para imóveis cuja alienação isolada seja difícil ou não recomendada, ou iii) condições mais vantajosas para a administração pública;
- w) permitir a contratação de empresas privadas ou a celebração de convênios com órgãos públicos para a elaboração de propostas de alienação de ativos imobiliários, execução de ação de cadastramento, de regularização, de avaliação e alienação dos imóveis da União e execução das atividades de alienação;
- x) permitir a dispensa de homologação pela SPU das avaliações realizadas por bancos públicos federais ou empresas públicas nas hipóteses de celebração de convênios;
- y) permitir a remuneração fixa ou variável, com percentual da operação concluída, de terceiros que atuaram no processo de alienação dos imóveis;
- z) permitir a contratação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, com dispensa de licitação, para a realização de estudos e a execução de plano de desestatização de ativos imobiliários da União;
- aa) prever hipóteses, em rol exemplificativo, de ações do plano de desestatização, tais como remição de foro, alienação por venda ou permuta, cessão ou concessão de direito real de uso e constituição de fundos imobiliários; e
- bb) incluir no rol de atribuições da SPU a tarefa de acompanhar, monitorar e compilar dados patrimoniais dos órgãos e entes da administração pública federal.

O art. 2º da MPV inclui um parágrafo no artigo 4º da Lei nº 13.259, de 16 de março de 2016, e nela acrescenta o artigo 4º-A, para:



SF/20625.76509-23



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

- a) prever que, na extinção do crédito tributário mediante dação em pagamento de bens imóveis, os registros contábeis observarão as normas gerais de consolidação das contas públicas de que trata o § 2º do art. 50 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);
- b) permitir a extinção do crédito tributário, nos casos de estado de calamidade pública, por meio de dação em pagamento de bens imóveis que possuam valor histórico, cultural, artístico, turístico ou paisagístico, desde que estejam localizados nas áreas descritas nas informações de desastre natural ou tecnológico e as atividades empresariais do devedor legítimo proprietário do bem imóvel decorram das áreas afetadas pelo desastre; e
- c) proibir a aceitação, no caso de dação em pagamento, de imóveis de difícil alienação, inservíveis ou que não atendam aos critérios de necessidade, utilidade e conveniência, a serem aferidos pela administração pública federal.

Já o art. 3º da MPV altera o § 12 do art. 3º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, para vedar a aprovação tácita de solicitação de atividade econômica com impacto significativo no meio ambiente.

O art. 4º da MPV altera o art. 22, da Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015, e nela inclui os arts. 22-A e 22-B para:

- a) permitir a transferência da gestão dos imóveis não operacionais que constituem o patrimônio imobiliário do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) para a SPU;
- b) permitir que a SPU aliene imóveis do RGPS;
- c) prever que, nos casos em que a SPU der destinação não econômica aos imóveis sob sua gestão, o Fundo do RGPS deverá receber, por meio de permuta, imóveis com valor equivalente;
- d) estabelecer que a destinação não econômica de imóveis do Fundo do RGPS para atender outros entes federativos somente poderá ocorrer após a permuta e que caberá ao ente federativo interessado recompor o patrimônio da União;



SF/20625.76509-23



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

- e) manter a obrigação do Fundo do RGPS arcar com as despesas decorrentes da conservação, da avaliação e da administração dos imóveis que constituam o seu patrimônio imobiliário, ainda que estejam sob a gestão da SPU;
- f) permitir a cessão não onerosa de imóveis não ocupacionais do Fundo do RGPS aos serviços de assistência social da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios;
- g) reverter aos respectivos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios os imóveis doados ao Fundo do RGPS com encargo para a construção de unidades da Previdência Social cujas obras não tenham sido iniciadas até 1º de dezembro de 2019.

O art. 5º da MPV, a seu turno, prevê a possibilidade de a administração pública celebrar contrato de gestão para a ocupação de imóveis públicos.

Nos termos do § 1º do art. 5º da MPV, esse contrato de gestão consiste na prestação, em contrato único, de serviços de gerenciamento e manutenção do imóvel, incluindo fornecimento dos equipamentos, materiais e outros serviços necessários ao uso do imóvel pela administração pública por escopo ou continuados.

O contrato de gestão terá duração de até vinte anos e poderá incluir a realização de obras para adequação do imóvel.

O art. 6º da MPV revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987; da Lei nº 9.636, de 1998; da Lei nº 9.702, de 17 de novembro de 1998; da Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007; e da Lei nº 13.874, de 2019.

Por fim, o art. 7º estabelece a vigência da MPV a partir de sua publicação.

Segundo a Exposição de Motivos, a MPV mostra-se relevante e urgente principalmente por: i) permitir que o ordenamento jurídico conte com mecanismos de proteção do valor histórico, cultural, artístico, turístico ou paisagístico de bens imóveis substancialmente atingidos por desastres naturais ou tecnológicos; ii) eliminar a ambiguidade quanto à aplicabilidade ou não da aprovação tácita de pedidos de liberação de atividade econômica em questões ambientais; iii) permitir a adoção de ações de melhoria da gestão do patrimônio da União e de ganho de eficiência nessa gestão, notadamente quanto aos imóveis vinculados ao Fundo do RGPS; e iv) prever medidas de racionalização



SF/20625.76509-23





Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

de gastos e incremento de receitas prioritárias para preservar a vida de pessoas e do meio ambiente urbano, equilibrar as finanças públicas e promover a retomada do crescimento do país.

No prazo regimental, foram protocoladas 101 emendas. O Plenário da Câmara dos Deputados aprovou a MPV em forma de PLV, aprovando, total ou parcialmente, as emendas nºs 8, 18, 22, 45, 48, 93, 100 e a emenda de Plenário nº 12.

O PLV chegou ao Senado Federal no dia 11 de maio de 2020 e foi submetido à apreciação do Plenário. Nesta Casa, foram apresentadas 19 Emendas de Plenário, que foram inadmitidas.

A seguir, detalharemos o conteúdo de cada emenda aprovada na Câmara dos Deputados, as quais promoveram as alterações na MPV, resultando no PLV nº 9, de 2020.

De autoria do Deputado Carlos Zaratini, a Emenda nº 8 inclui artigo na MPV, com o seguinte conteúdo:

O detentor de terreno insular de que trata a exclusão disposta no inciso IV do art. 20 da Constituição Federal, finalizada a demarcação do terreno da marinha, deverá requerer a atualização cadastral à Secretaria do Patrimônio da União, apresentando a documentação comprobatória exigida pela SPU, que promoverá a separação do terreno de marinha e acréscido do alodial.

Na justificção, o autor argumenta que a inclusão deste artigo visa a acabar com dezenas de ações judiciais que tramitam na justiça brasileira contra a União, solicitando a regularização do cadastro imobiliário junto a SPU, a qual, por falta de estrutura, não tem excluído a área considerada nacional interior na forma do inciso II do art. 26 da Constituição Federal e do art. 1º, alínea “d”, do Decreto-Lei nº 9.760, de 1946. Ainda segundo o autor, a União tem sido vencida nesse assunto no âmbito do Judiciário, tendo havido, inclusive, decisão do Supremo Tribunal Federal, de âmbito vinculante sobre a matéria.

A Emenda nº 18 é de autoria do Deputado Elmar Nascimento e altera o art. 11-B, § 8º, da Lei nº 9.636, de 1998. Esse dispositivo estabelece que a atualização de valores do domínio útil não poderá exceder a cinco vezes a variação do IPCA, inclusive para os casos inconsistências cadastrais. A emenda insere o limitador de cinco vezes o IPCA também para as inconsistências cadastrais.



SF/20625.76509-23



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

De autoria do Deputado Carlos Henrique Gaguim, a Emenda nº 22 altera o art. 6º do Decreto-Lei nº 2.398, de 1987, para excluir a demolição como hipótese de sanção por infração administrativa. Prevê também a hipótese de anulação da multa em caso de interesse da União na regularização da obra.

A Emenda nº 45, de autoria do Senador Izalci Lucas, acrescenta o art. 4º-A à Lei nº 9.636, de 1998, para determinar a adoção de métodos simplificados de licenciamento ambiental em projetos de parcelamentos e autoriza o destaque de matrícula para projetos de regularização rural em áreas de União.

A Emenda nº 48, também de autoria do senador Izalci Lucas, acrescenta o § 4º ao art. 20 da Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015, para vincular a receita dos dividendos recebidos pela União pela participação de fundos de investimentos imobiliários ao financiamento de obras de infraestrutura de assentamentos precários.

A Emenda nº 93, de autoria do Deputado Camilo Capiberibe, altera o § 11 do art. 11-C da Lei nº 9.636, de 1998, para ampliar as hipóteses de vedação de contratação de empresa avaliadora. Atualmente não pode ser contratada empresa cujos sócios sejam servidores da SPU ou seus parentes, em linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade, até o segundo grau. Pela emenda, essa proibição se estende a profissionais que sejam servidores da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia, ou seus parentes, em linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade, até o terceiro grau, inclusive.

A Emenda nº 100, de autoria do Senador Vanderlan Cardoso, promove alterações na Lei nº 9.636, de 1998, para dispensar de licitação a cessão de espaços físicos em corpos d'água de domínio da União para fins de aquicultura, no âmbito da regularização aquícola desenvolvida por órgãos ou entidades da administração pública. Como requisito para a cessão desses imóveis, a emenda exige apenas projeto aprovado perante Secretaria de Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e demais órgãos da Administração Pública.

A Emenda de Plenário nº 12, de autoria da Deputada Celina Leão, desafeta da Floresta Nacional de Brasília – FLONA, para fins de regularização fundiária urbana, a área 2, com área de 996,4783 hectares. A desafetação será compensada, nos termos da emenda, por acréscimo na área 1, segundo memorial descritivo acrescentado ao PLV na forma de anexo.



SF/20625.76509-23





Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

Atualmente, a legislação prevê o direito de preferência apenas aos ocupantes regularmente inscritos em imóveis da União, nos termos dos arts. 15, § 2º, e 24, §3º, da Lei nº 9.636, de 1998. A Emenda proposta altera o requisito de inscrição regular para ocupação de boa-fé.

## II – ANÁLISE

Compete ao Senado Federal, nos termos do art. 62, § 5º, da Constituição Federal, deliberar sobre o mérito e atendimento dos pressupostos constitucionais da Medida Provisória.

No tocante à constitucionalidade, à juridicidade e à técnica legislativa, a análise efetuada nada depõe contra a PLV nesses requisitos.

Quanto à constitucionalidade do PLV, a União é competente para legislar sobre os assuntos tratados na MPV, conforme disposto nos arts. 20 e 22, da Constituição Federal (CF). As matérias não constam do rol de vedações de edição de medida provisória previsto no § 1º do art. 62 da CF, nem da lista de competências exclusivas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, expressa nos arts. 49, 51 e 52 da CF.

Quanto aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, o Poder Executivo – com razão – alerta, na Exposição de Motivos, que o regramento dos aspectos relacionados à gestão patrimonial depende de urgente aprimoramento, diante da necessidade de se promover a modernização da legislação que ampara esse processo.

No tocante à adequação orçamentária e financeira, o PLV é incensurável, visto que não proporciona expectativa de aumento de despesa ou de renúncia de receita, não causando nenhum impacto orçamentário e financeiro no presente exercício e nos seguintes, nem causa prejuízo ao atendimento da meta de resultado primário estabelecida na LDO.

A respeito do mérito, a União tem uma carteira diversificada de imóveis, que são destinados para as mais diversas finalidades, dentre elas projetos de infraestrutura, regularização fundiária, implantação de conjuntos habitacionais, escolas, creches, hospitais, portos e aeroportos, rodovias e ferrovias, essenciais para atendimento dos diversos programas econômicos e sociais do Governo Federal.

Diversos são os dispositivos de ordem legal que dispõem sobre a gestão do patrimônio imobiliário da União, que ocasionalmente necessitam ser revisitados, objetivando o aprimoramento e a modernização da gestão e



SF/20625.76509-23



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

implementação de melhorias nos processos, sempre no escopo de agregar mecanismos que contribuam para o gerenciamento dos bens de propriedade da União.

O PLV ora analisado promove diversos aprimoramentos no arcabouço jurídico em matéria de gestão patrimonial. O objetivo dele é exatamente permitir que esses imóveis possam ter uma gestão cada vez mais eficiente, de forma que os nossos cidadãos usufruam os benefícios desse patrimônio dentro da regularidade jurídica.

As Emendas apresentadas no Plenário desta Casa não foram admitidas, conforme entendimento fixado pela Mesa, no sentido de que, nas medidas provisórias que tiveram prazo de emendamento iniciado e encerrado na Comissão Mista, não é cabível a reabertura de prazo para recebimentos de novas emendas, por se tratar de ato de instrução já praticado.

Assim, diante da adequação do PLV à juridicidade, regimentalidade, constitucionalidade, adequação financeira e orçamentária, técnica legislativa e correção meritória, estamos sugerindo a sua integral aprovação.

### III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pelo atendimento dos pressupostos constitucionais da relevância e urgência e adequação orçamentária e financeira, bem como pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa. No mérito, o voto é pela aprovação do PLV nº 9, de 2020.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator



SF/20625.76509-23