

PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TURISMO, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 64, de 2016 (Projeto de Lei nº 1.552, de 2015, na Casa de origem), da Deputada Soraya Santos, que *altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, de forma a assegurar o apoio técnico e financeiro às iniciativas de regularização fundiária de assentamentos urbanos*, e o Projeto de Lei do Senado nº 465, de 2016, do Senador Lindbergh Farias, que *altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências*.

Relatora: Senadora **REGINA SOUSA**

I – RELATÓRIO

Submetem-se à apreciação desta Comissão, em tramitação conjunta, o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 64, de 2016, e o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 465, de 2016. Ambas as proposições promovem alterações na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV.

O PLC nº 64, de 2016, visa assegurar apoio técnico e financeiro às iniciativas de regularização fundiária de assentamentos urbanos. Nesse sentido, (i) incorpora a regularização fundiária aos objetivos do PMCMV; (ii) prevê o apoio técnico e financeiro da União a essa política; (iii) prevê que regulamento defina regras específicas relativas a seus beneficiários e à contratação de financiamentos; (iv) reserva, no mínimo, 2% dos recursos do PMCMV para essa política e mais 2% para municípios com até 50 mil habitantes; e (v) veda o contingenciamento desses recursos.



A autora do projeto original (PL nº 1.552, de 2015), Deputada Soraya Santos, entende que a Lei nº 11.977, de 2009, não incorporou a regularização fundiária ao PMCMV, limitando-se a disciplinar a matéria enquanto política municipal. Tal fato estaria prejudicando a alocação de recursos federais para essa política, uma vez que o PMCMV é direcionado apenas à produção de novas unidades habitacionais. Em sua visão, a regularização fundiária promove o direito à cidade, que “envolve muito mais que a construção de casas”.

Aprovada com uma emenda pela Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados, a matéria foi posteriormente apreciada pelas Comissões de Finanças e Tributação (CFT) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ) daquela Casa, com pareceres no sentido, respectivamente, da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira e da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da proposição. Encaminhada ao Senado Federal, passou a tramitar como PLC nº 64, de 2016.

O PLS nº 465, de 2016, por sua vez, altera sete diplomas legais com vistas ao aperfeiçoamento do PMCMV.

Na Lei nº 11.977, de 2009, que institui o PMCMV, são propostas as seguintes alterações:

- Definição de metas periódicas de produção, aquisição, requalificação e reforma de unidades habitacionais (art. 1º, § 3º);
- Autorização para repasse de recursos aos municípios com população de até 50.000 habitantes (art. 2, III e parágrafo único), por meio de instituições financeiras oficiais federais (art. 6º-B, II);
- Previsão de regulamentação, pelo Executivo, (i) de parâmetros de priorização e enquadramento de projetos; (ii) dos casos em que a seleção de beneficiários caberá à União; e (iii) da fixação de outros critérios de seleção de beneficiários por entidades privadas sem fins lucrativos (art. 3º, § 3º, I e III);
- Participação dos entes federativos no Programa por termo de adesão, com termos de compromisso a cada



empreendimento, cabendo ao ente público informar ao agente financeiro desvios de finalidade ou irregularidade na ocupação dos imóveis e prover serviços públicos básicos necessários à plena habitabilidade das unidades (art. 3º-A);

- Possibilidade de apoio a empreendimentos em áreas carentes de infraestrutura básica, mas com compromisso do poder público local para sua instalação ou ampliação (art. 5º-A);
- Inserção no registro de imóveis da subvenção econômica concedida ao beneficiário no ato da contratação do financiamento habitacional (art. 6º, § 6º);
- Possibilidade de doação de espaços destinados a atividade econômica produzidos no âmbito de empreendimentos habitacionais, sob a forma de unidades autônomas ou de área comum, para o condomínio ou para o poder público local (art. 6º-A, §§ 1º, 2º, 2º-A e 2º-B);
- Exigência de devolução da subvenção econômica integral, no caso de quitação antecipada do financiamento em até cinco anos após sua contratação, e proporcional após esse período (art. 6º-A, § 5º, II, e art. 13, § 5º);
- Possibilidade de dispensa da participação financeira dos beneficiários residentes em área da União, quando sua permanência representar risco à vida ou ocasionar dano ambiental (art. 6º-A, § 7º);
- Obrigação de as instituições financeiras oficiais gestoras de recursos do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR responsabilizarem-se pela observância das normas do PMCMV e defenderem os direitos deste Fundo no âmbito as operações por elas contratadas (art. 6º-A, § 16);
- Dispensa de licitação nas operações realizadas com recursos do FAR (art. 6º-A, § 17);
- Distribuição regional dos recursos proporcional ao déficit habitacional estimado com base na Pesquisa Nacional por



Amostra de Domicílios – PNAD (art. 8º, parágrafo único);

- Autorização para que instituições financeiras oficiais federais possam atuar como agentes financeiros do Programa, mantendo a Caixa Econômica Federal a condição de gestora operacional (art. 9º, parágrafo único, II, e art. 16, parágrafo único);
- Vedação da concessão de subvenções econômicas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Rural a quem já tenha sido beneficiário de políticas análogas, com exceção daquelas voltadas para a aquisição de material de construção ou do Crédito Instalação, disponibilizado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA (art. 13, § 4º);
- Condicionamento da dissolução do Fundo Garantidor da Habitação Popular – FGHab à prévia transferência dos seus direitos e obrigações a terceiro ou à contratação de seguro habitacional que assuma os riscos cobertos por este Fundo (art. 31, II e III), observada a regulamentação a ser editada pelo órgão regulador (art. 32-A);
- Proibição de reivindicação de direitos sobre a propriedade de imóvel adquirido após a separação de fato, no âmbito do PMCMV, nas hipóteses de dissolução de união estável, separação ou divórcio (art. 35-A, § 2º, e art. 48, parágrafo único);
- Exigência de que os imóveis adquiridos com recursos do FAR sejam registrados em seu nome (art. 36-A);
- Fixação de multa de R\$ 100.000,00 para os cartórios que excederem o prazo de quinze dias para qualificação e registro dos títulos relativos ao PMCMV (art. 44-A, § 3º);
- Previsão de regras específicas de edificação no âmbito das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS (art. 47, V);



- Definição do conceito de “assentamento irregular consolidado” como aquele implantado há mais de cinco anos e cuja regularização não exija modificação do sistema viário e das áreas públicas existentes (art. 47, VI-A) e simplificação do respectivo projeto de regularização (art. 53-A);
- Autorização para que as etapas da regularização fundiária sejam implementadas concomitantemente ou não, na integralidade ou em trechos do assentamento (art. 47, IX);
- Definição do projeto de regularização fundiária como instrumento que estabelece as suas etapas e gera a planta de parcelamento do solo urbano, com indicação das edificações, se for o caso (art. 47, X);
- Definição do conceito de “regularização fundiária por substituição”, na qual há substituição integral ou parcial das construções existentes por novas unidades habitacionais construídas no mesmo local (art. 47, XI);
- Instituição do princípio de simplificação de normas e procedimentos administrativos de regularização fundiária, inclusive no âmbito do registro de imóveis (art. 48, VI);
- Inclusão do proprietário e do loteador entre os autorizados a promover a regularização fundiária (art. 50, III);
- Introdução do instituto do condomínio edilício de interesse social no âmbito da regularização fundiária de interesse social (art. 51, VI, art. 68-A e art. 68-B);
- Previsão de que o grau de antropização das áreas ambientalmente protegidas seja considerado na análise dos assentamentos de interesse social a serem regularizados (art. 54, § 5º);



- Autorização para abertura de matrícula de imóvel sem registro anterior ou cujos registros sejam imprecisos, no âmbito da demarcação urbanística (art. 56, § 6º);
- Aplicação do rito de retificação de registro de imóvel no âmbito da demarcação urbanística, no que diz respeito à notificação de confrontantes (art. 57, § 11);
- Desvinculação da legitimação de posse com relação à demarcação urbanística, na hipótese de parcelamento já registrado (art. 58, § 4º);
- Autorização para soma dos tempos de posse para fins de reconhecimento de usucapião, na hipótese de cessão do título de legitimação de posse (art. 60-A, § 1º);
- Averbação do tempo de ocupação no âmbito da demarcação urbanística, devendo esse período ser considerado para fins de reconhecimento de usucapião (art. 60-B);
- Autorização de custeio com recursos do FAR ou do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS de equipamentos públicos, trabalho social, gestão condominial, segurança patrimonial e equipamentos de energia solar ou que contribuam para a redução do consumo de água em moradias produzidas no âmbito do PMCMV (art. 82-D); e
- Revogação dos §§ 1º e 2º do art. 2º, do inciso IV do art. 5º-A, do parágrafo único do art. 35-A, do parágrafo único do art. 60-A e do art. 82.

Na Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos, são propostas as seguintes alterações:

- Registro dos atos relativos a vias férreas na circunscrição imobiliária do imóvel (art. 171);
- Autorização para apuração do remanescente em momento posterior, na hipótese de abertura de matrícula relativa a imóveis públicos oriundos de parcelamento



implantado, ainda que não registrado, ou de glebas adquiridas (art. 195-A, §§ 6º e 7º);

- Abertura de matrícula para imóveis sem registro anterior adquiridos por entes públicos (art. 195-B);
- Admissão de certidão da Secretaria de Patrimônio da União – SPU como documento hábil ao cancelamento de registro relativo a aforamento emitido pela União (art. 250, parágrafo único); e
- Inclusão, no registro da regularização fundiária, da abertura de matrícula para as unidades autônomas de condomínio de interesse social, do registro dos títulos expedidos em favor dos beneficiários e da averbação das edificações, dispensando-se procedimento autônomo de retificação (art. 288-A).

Na Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, são propostas as seguintes alterações:

- Autorização para outorga de concessão de direito real de uso em áreas ocupadas e em áreas insuscetíveis de alienação (art. 4º, § 1º);
- Dispensa de plano diretor como condição para que o município seja beneficiário de doação de terras federais (art. 22, § 2º);
- Exigência de alienação gratuita pelo município de lotes ocupados por órgãos e entidades estaduais (art. 30, II);
- Indenização das benfeitorias de boa fé construídas pelo ocupante de lote alienado a terceiros (art. 30, § 3º); e
- Incorporação ao patrimônio municipal dos terrenos desocupados (art. 30, § 5º).

Na Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007, que dispõe sobre a revitalização do setor ferroviário, propõe-se alteração segundo a qual o



registro da alienação de imóveis não operacionais da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA seja efetuado na circunscrição onde situado o imóvel (art. 16, IV).

Na Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, autoriza-se o plano diretor municipal a exigir a transferência para o município de lotes destinados à habitação de interesse social (art. 4º, § 4º).

A Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, que dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, é alterada para autorizar a aplicação da alíquota de 1% da receita mensal no regime especial de tributação incidente sobre a Faixa “1” do PMCMV, admitidos imóveis de outras faixas ou comerciais correspondentes a até 20% das áreas das unidades residenciais, cuja alíquota será de 4% (art. 4º, §§ 7º a 12).

A Lei nº 12.024, de 27 de agosto de 2009, que dispõe sobre o tratamento tributário a ser dado às empresas construtoras nos contratos de construção de moradias firmados dentro do PMCMV, é alterada para autorizar o pagamento unificado de tributos equivalente a 1% da receita mensal, na construção de unidades da Faixa “1” do programa, admitindo-se unidades comerciais correspondentes a até 20% das áreas privativas das unidades residenciais (art. 2º).

O autor do PLS nº 465, de 2016, Senador Lindbergh Farias, informa que a proposição reproduz o conteúdo do Projeto de Lei (PL) nº 4.960, de 2016, encaminhado ao Congresso Nacional pela ex-Presidente Dilma Rousseff e posteriormente retirado pelo Presidente Michel Temer. O projeto resultou de um amplo processo de consulta a órgãos públicos e entidades da sociedade civil, realizado pelo Conselho das Cidades, com vistas ao aprimoramento do PMCMV e tem por objetivos (i) aprimorar operacional o Programa; (ii) melhorar as condições de habitabilidade dos empreendimentos; (iii) simplificar os procedimentos de regularização fundiária; (iv) ampliar o Regime Especial de Tributação (RET); (v) promover a justa distribuição regional dos recursos; e (vi) tornas mais clara a redação de alguns dispositivos existentes.

As proposições, que tramitam em conjunto por força da aprovação do Requerimento nº 418, de 2017, foram distribuídas para as Comissões de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR), de Assuntos Econômicos (CAE), de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Agricultura e Reforma Agrária (CRA).



II – ANÁLISE

Nos termos do art. 104-A do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CDR opinar sobre a matéria.

O Programa Minha Casa, Minha Vida foi lançado em 2009, por meio da Medida Provisória nº 459, posteriormente convertida na Lei nº 11.977 do mesmo ano. Tratava-se de uma medida anticíclica destinada a mitigar o impacto da crise econômica mundial iniciada no ano anterior. A construção civil é um segmento intensivo em mão de obra e a redução do enorme déficit habitacional brasileiro apresentava-se como um desafio legítimo a ser alcançado mediante vultosos aportes orçamentários. No mesmo diploma legal, inseriu-se, ainda, um capítulo voltado à disciplina da regularização fundiária de assentamentos urbanos, política municipal que não tem relação direta com o PMCMV.

Até 30 de abril de 2016, foram contratadas 4,2 milhões de moradias no PMCMV, com investimento total de R\$ 301 bilhões. Desse total, 40% foram destinados às famílias com renda familiar até R\$ 1.800,00. Foram entregues 2,7 milhões de moradias em todo o Brasil, beneficiando mais de dez milhões de pessoas. O restante – que corresponde a 1,5 milhão de moradias – está em obras, gerando milhões de empregos em todo país. Segundo estudo da Fundação Getúlio Vargas, foram criados, no âmbito do programa, cinco milhões de empregos e 83% dos subsídios financiados pelo orçamento federal retornaram por meio de impostos.

A urgência na concepção do PMCMV resultou em um texto imperfeito, que exigiu edição de diversas Medidas Provisórias e Leis posteriores, necessárias para corrigir falhas identificadas ao longo de sua execução. As proposições em análise inserem-se nesse contexto de aperfeiçoamento contínuo de um Programa que já beneficiou milhões de brasileiros.

O PLC nº 64, de 2016, propõe-se a integrar a regularização fundiária ao PMCMV, para viabilizar o aporte de recursos federais para essa política. A própria autora do projeto reconhece, entretanto, que “as regularizações fundiárias podem ser, em tese, custeadas pelos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), criado pela Lei nº 11.125, de 2005”. De fato, o inciso III do art. 11 desta Lei, oriunda de projeto de lei de iniciativa popular, determina que os recursos do FNHIS sejam destinados a programas de habitação de interesse social que contemplem “urbanização, produção de equipamentos comunitários,



regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social”.

Já existe, portanto, um instrumento legal apto a canalizar recursos orçamentários para a regularização fundiária urbana. A inclusão dessa destinação no PMCMV não apenas criará uma indesejável duplicidade de instrumentos, mas eventualmente poderá prejudicar a própria regularização fundiária, uma vez que toda a estrutura do PMCMV está voltada para o financiamento de unidades imobiliárias regulares, que possam servir de garantia para o próprio financiamento. O apoio federal à regularização fundiária, de outro lado, não se dá mediante crédito imobiliário ao beneficiário – que é a característica do PMCMV –, mas por meio de assistência técnica e repasses orçamentários ao município, para elaboração de projeto urbanístico e execução de obras de urbanização.

Não há, portanto, qualquer viés contrário à regularização fundiária em razão da sua não inclusão entre os objetivos do PMCMV; apenas uma adequada disciplina de políticas distintas por leis distintas. Quando se desejar apoiar a regularização fundiária, deverão ser alocados recursos orçamentários no FNHIS; quando se pretender subsidiar o crédito imobiliário voltado para a construção de novas unidades, deverão ser destinados recursos ao PMCMV.

O PLS nº 465, de 2016, por sua vez, apresenta diversos aperfeiçoamentos ao PMCMV identificados pelo Poder Executivo durante sua implementação e encaminhados ao Congresso Nacional por meio do PL nº 4.960, de 2016.

O quadro normativo objeto da proposição alterou-se, no entanto, com a edição da MPV nº 759, de 2016, convertida na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que revogou o Capítulo III da Lei nº 11.977, de 2009, e o Capítulo XII do Título V da Lei nº 6.015, de 1973, que dispunham, respectivamente, sobre a regularização fundiária urbana e sobre seu registro imobiliário. A Lei nº 13.465, de 2017, promoveu, ainda, diversas alterações de outras leis originalmente constantes pelo PL nº 4.960, de 2016, e reproduzidas no PLS nº 465, de 2016.

Consideramos, portanto, que o PLS nº 465, de 2016, oferece importantes aperfeiçoamentos ao PMCMV, mas precisa ser adaptado ao quadro legislativo resultante da Lei nº 13.465, de 2017. Nesse sentido, propomos a supressão das alterações promovidas (i) no Capítulo III da Lei nº 11.977, de 2009, que foi revogado; (ii) nos arts. 22 e 30 da Lei nº 11.952,



de 2009; e (iii) na Lei nº 6.015, de 1973, que foram alterados pela Lei nº 13.465, de 2013.

Além disso, consideramos necessário corrigir (i) a numeração do § 7º do art. 3º da Lei 11.977, de 2009, proposto pelo PLS, devido à aprovação da Lei nº 13.274, de 2016, que acrescentou outros parágrafos a esse mesmo artigo; e (ii) a remissão contida no § 7º do art. 6º-A da mesma Lei, do *caput* para o § 3º desse mesmo artigo.

III – VOTO

Ante o exposto, voto pela **rejeição** do PLC nº 64, de 2016, e pela **aprovação** do PLS nº 465, de 2016, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº - CDR

Suprimam-se dos arts. 1º, 3º e 8º do PLS nº 465, de 2016, as alterações relativas aos seguintes dispositivos:

- a) arts. 47, 48, 50, 51, 53-A, 54, 56, 57, 58, 60-A, 60-B, 68-A e 68-B da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009; e
- b) arts. 22 e 30 da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009.

EMENDA Nº - CDR

Renumere-se como § 10 o § 7º do art. 3º da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, na forma do art. 1º do PLS nº 465, de 2016.

EMENDA Nº - CDR

Substitua-se, no § 7º do art. 6º-A da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, na forma do art. 1º do PLS nº 465, de 2016, a expressão “de que trata o *caput*” por “de que trata o § 3º”.

EMENDA Nº - CDR

Suprima-se o art. 2º do PLS nº 465, de 2016.



Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

