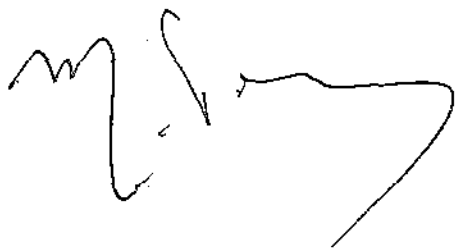
Mensagem nº 690

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Nos termos do art. 62 da Constituição, submeto à elevada deliberação de Vossas Excelências o texto da Medida Provisória nº 759 , de 22 de dezembro de 2016, que "Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências".

Brasília, 22 de dezembro de 2016.



EMI nº 00020/2016 MCidades MP CCPR

Brasília, 21 de dezembro de 2016

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

1. Dirigimo-nos a Vossa Excelência para apresentar proposta de Medida Provisória que dispõe sobre regularização fundiária rural e urbana, institui mecanismos para melhor eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal e dá outras providências.

2. Diversos são os dispositivos constitucionais que dispõem sobre o direito à moradia. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 estabelece em seu art. 6º que "São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição".

3. O art. 23, inciso IX, por sua vez, estabelece a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para "*promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico*".

4. Ao dispor sobre a ordem econômica e financeira, os artigos 182 a 191 preveem a política de desenvolvimento urbano a ser executada pelo poder público, bem como a política agrícola e fundiária e a reforma agrária.

5. Em razão da vigência de diversas normas de hierarquia diferentes versando sobre a regularização fundiária, algumas delas versando de maneira contraditória sobre a mesma política, o cumprimento adequado do comando constitucional pertinente vem sendo cada vez mais mitigado, situação essa que levou o próprio Tribunal de Contas da União a determinar a suspensão liminar de alguns desses atos, inviabilizando o processo de titulações.

6. Destaca-se, nesse sentido, e até mesmo como primeira evidência da urgência que impõe o enfrentamento da matéria, os Acórdãos nº 775/2016, nº 1.086/2016 e nº 2.451/2016, proferidos pelo Plenário do TCU na TC 000.517/2016-0.

7. Demais disso, o crescimento muitas vezes desordenado dos grandes centros urbanos e a explosão demográfica brasileira em curto espaço de tempo vem causando diversos problemas estruturais que, por falta de regramento jurídico específico sobre determinados temas, ou mesmo por desconformidade entre as normas existentes e a realidade fática dos tempos hodiernos, não apenas impedem a concretização do direito social à moradia, como ainda produzem efeitos reflexos negativos em matéria de ordenamento territorial, mobilidade, meio ambiente e até mesmo saúde pública.

8. Daí porque entendemos, em linhas iniciais, a relevância e a urgência da medida que ora se propõe, requisitos constitucionais esses que serão melhor desenvolvidos nesta Exposição de Motivos Interministerial que se apresenta estruturada da mesma forma que o texto normativo proposto, a saber, a divisão em Títulos e Capítulos da seguinte forma:

SLCN
Fls.: 44

8.1. a) Título I – Dos Procedimentos de Regularização Rural e Outras Disposições

8.2. b) *Título II – Da Regularização Fundiária Urbana*

8.3. c) Título III – Dos Procedimentos de Alienação de Imóveis da União e Outras Disposições

TÍTULO I
DOS PROCEDIMENTOS DE REGULARIZAÇÃO RURAL E OUTRAS DISPOSIÇÕES

9. No tocante aos procedimentos de regularização rural, a proposta de medida provisória em anexo altera:

9.1. a) a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária;
9.2. b) a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, que dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária;
9.3. c) a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal;
9.4. d) a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal;
9.5. e) a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências; e
9.6. f) a Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, que dispõe sobre o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA.

10. A Constituição Federal de 1988, em seu Título VII, Capítulo III, trata especificamente da política agrícola e fundiária e da reforma agrária. Para dar efetividade a esse comando constitucional foi editada a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.

11. No entanto, passados mais de vinte e três anos da publicação da referida lei, e mesmo com as alterações advindas da Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001, da Lei nº 10.279, de 12 de setembro de 2001 e da Medida Provisória nº 636, de 26 de dezembro de 2013, convertida na Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, mostram-se necessárias alterações pontuais na referida legislação, com o desiderato de que se possa aprimorar o processo de seleção, supervisão e titulação dos beneficiários dos projetos de assentamento de reforma agrária.

12. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, tem sob sua gestão mais de 9.300 projetos de assentamento em todo o território nacional, sendo mais de 8.700 com mais de 05 anos de criação, cujos beneficiários, em sua grande maioria, ainda não foram contemplados com a titulação definitiva por meio do *Título de Domínio (TD)* ou Concessão de Direito Real de Uso (CDRU). Em sua grande maioria, os beneficiários da reforma agrária possuem apenas o Contrato de Concessão de Uso (CCU) ou documento equivalente celebrado com a autarquia agrária.

13. Preliminarmente, propõe-se alteração pontual no art. 5º da Lei nº 8.629/93 com vistas a adequar modalidades de pagamentos nas efetivações de acordos administrativos,

SLCN
Fls.: 45

dispensando a proposição de ação judicial e garantindo a redução do prazo de resgate dos Títulos da Dívida Agrária – TDAs, bem como nos casos de compra e venda para assegurar pagamento em dinheiro e, assim, adequar-se ao mercado imobiliário, garantindo competitividade da proposta de aquisição do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra.

14. Ainda em relação ao art. 5º da Lei nº 8.629/93 propõe-se o acréscimo de um parágrafo, com a previsão de que a complementação de valores indenizatórios, na hipótese de decisão judicial transitada em julgado fixar o valor da indenização da terra nua ou das benfeitorias indenizáveis em valor superior ao ofertado pelo expropriante no início do processo, seja feita na forma do art. 100 da Constituição, por meio de precatório. Essa medida visa corrigir uma disfunção hoje verificada no sistema de pagamentos de indenização complementar em processos de desapropriação agrária, segunda a qual o cumprimento de decisão judicial que fixa indenização complementar relativa à terra nua seja feito pelo lançamento de TDAs complementares, com imediato impacto orçamentário e financeiro, imponto uma série de dificuldades e riscos de execução orçamentária, em razão da não observância do regime de precatórios nesses casos.

15. Para adequação legislativa, propõe-se, ainda, expressa revogação de dispositivos da Lei complementar nº 76, de 1993, incompatíveis quanto à modalidade de pagamento de desapropriações para fins de reforma agrária, que por não versarem matéria restrita à Lei complementar podem ser alterados em legislação ordinária.

16. Em continuidade, objetivando computar o tempo em que o beneficiário já se encontra no lote, apenas com o CCU, ao tempo da inegociabilidade do TD ou da CDRU, propõe-se a alteração do § 1º, do art. 18 da Lei nº 8.629/1993. Tal proposição revela-se pertinente, porquanto dispensará o beneficiário do TD ou da CDRU de ter que esperar por mais 10 anos, após a expedição do instrumento de titulação ou concessão, para eventual negociação dos citados títulos, mas resguarda a manutenção de um período de inegociabilidade tal como previsto no art. 189 da Constituição Federal.

17. Ainda, sobre esse assunto, cabe registrar que tal proposição constava do § 2º, do art. 18, da lei em referência, com a redação dada pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001, porém suprimida pela Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014.

18. Com o fito de fixar em lei o processo de seleção das famílias candidatas ao programa de reforma agrária, assim como atualizar a ordem de preferência na distribuição de lotes é que propõe a alteração da redação do art. 19 da Lei 8.629/1993.

19. No tocante à aludida ordem de preferência na distribuição dos lotes, tem-se que a redação atual da citada lei remonta ao Estatuto da Terra de 1964 e que, de lá para cá, a manutenção de muitas categorias de trabalhadores rurais, ali especificadas, já não se justifica mais. Enquanto que, outras categorias foram surgindo ao longo do tempo, tais como trabalhadores rurais desintrusados de outras áreas, em virtude de demarcação de terra indígena ou titulação de comunidade quilombola e trabalhadores rurais vítimas de trabalho em condição análoga à de escravo.

20. Além da fixação do processo de seleção e ordem de preferência na distribuição dos lotes, cuida-se também, a presente proposição legislativa de atribuir ao Incra a adoção de uma criteriologia legal na ordem de classificação das famílias selecionadas para o programa de reforma agrária, com a inclusão do art. 19-A.

SLCN
Fls.: 46

21. Considerando a natureza de inclusão social da política pública em tela, nem todas pessoas poderão ser selecionadas como beneficiárias dos projetos de assentamento a que se refere a lei em exame. Essas vedações já constavam do Estatuto da Terra, que, como já mencionado alhures, dado o passar do tempo, também demandam uma atualização redacional para capturar ou excluir algumas situações.

22. O tempo tem demonstrado, também, que as vedações trazidas pela atual lei de regência da matéria, em algumas situações fáticas, têm excluído candidatos servidores públicos que prestam serviços de interesse comunitário à comunidade rural onde será instalado o projeto de assentamento, mesmo sabendo-se que o exercício do cargo, emprego ou função pública não compromete a futura exploração da parcela pelo núcleo familiar. Além de que, o exercício de determinado cargo, emprego ou função pública contribui para o cotidiano dos projetos de assentamento e para a fixação da população no local. É o caso dos profissionais das áreas de saúde, educação, transporte e assistência social.

23. Na mesma linha, há casos em que o candidato, após adquirir a condição de beneficiário, e ser assentado em um projeto de assentamento de reforma agrária, passa a incidir em uma das hipóteses de vedações descritas na lei, no entanto, a atividade assumida é compatível com a exploração da parcela pelo núcleo familiar. Nesses casos, a proposição é pelo reconhecimento de que há vedações que se voltam apenas ao acesso ao processo seletivo, com a previsão expressa de que esses beneficiários não percam essa condição posteriormente, desde que mantida a exploração da parcela pela família, com a sua colaboração, o que assegura a destinação da parcela no programa de reforma agrária, por um lado, e também respeita as condições individuais supervenientes daqueles cidadãos beneficiários, valorizando e estimulando o desenvolvimento pessoal e coletivo.

24. A Lei nº 8.629/1993 assevera que será firmado com o beneficiário do Programa Nacional de Reforma Agrária NRA, assim que ele ingressa no projeto de assentamento, um CCU, inegociável, e com cláusulas resolutivas. No entanto, a mesma lei não faz alusão expressa à substituição de beneficiário original, sem a autorização do Incra.

25. A regra é a não cessão, a qualquer título, da posse ou propriedade de lotes da reforma agrária a terceiros, sem a anuência do Incra, enquanto vigentes as cláusulas contratuais. No entanto, há aquelas situações já consolidadas em que o hoje ocupante do lote, potencial beneficiário do programa, vem explorando o imóvel, tirando dele o seu sustento e o de sua família, situações essas que merecem outro olhar da Administração, notadamente sob o viés do sopesamento dos princípios constitucionais da legalidade, da dignidade da pessoa humana e do acesso à terra.

26. Com isso, revelou-se imprescindível que o Poder Público sinalizasse, a partir de critérios objetivos e bem embasados, no sentido de corrigir as hipóteses de ocupação sem a autorização da autarquia agrária e, sem descurar dos valores assentados no ordenamento jurídico pátrio pertinente ao não locupletamento ilícito, à eficiência administrativa e à proporcionalidade.

27. Não se está falando em regularizar a situação de um ocupante que não preencha os requisitos da clientela da reforma agrária. Para esses, deve-se aplicar o rigor da lei, mediante a utilização dos interditos possessórios postos à disposição da Administração. A permanência de situações de irregularidades detectadas nos projetos de assentamento não podem permanecer à margem do controle estatal, sob pena de que a consolidação no tempo das

SLCN
Fls.: 47

mencionadas situações de irregularidade transmitiria à sociedade uma mensagem de impunidade e de esvaziamento da atuação estatal. Por outro lado, fundamental a precisão em texto legal dos limites de atuação da Administração em matéria de regularização desses ocupantes, sob pena de indevidos entraves no processo dinâmico de supervisão ocupacional.

28. Nesse sentido, o esforço de regularização daquelas situações não expressamente previstas em lei, em maior medida, situações não desejadas pela Lei de regência da matéria, faz com a presente proposição normativa venha a dar uma resposta à sociedade e, porque não dizer, aos órgãos de controle do Poder Executivo Federal, àqueles casos em que pessoas que se instalaram em áreas públicas destinadas à reforma agrária, sem a devida autorização do órgão executor da reforma agrária, tivessem o tratamento mais condizente com os objetivos da Política Nacional de Reforma Agrária, consolidando o intento administrativo de observância da eficiência aliada à legalidade.

29. Nessa esteira de entendimento, é que se busca trazer para a lei a regulamentação dessa ocupação já consolidada, observados alguns recortes temporais para a sua implementação.

30. Com tal medida, acredita-se que seja revista a situação administrativa de um quantitativo entre 120 mil a 150 mil lotes, possibilitando regularizações pautadas por critérios legais amparados em razoabilidade e eficiência e, por outro lado, quando necessária, a reintegração na posse do Incra, viabilizando, assim, o incremento no número de titulação de lotes da reforma agrária e redestinação dos lotes reintegrados a novos beneficiários.

31. Já na Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, também carece de alguns reparos, notadamente em seus artigos 4º e 22. Assim, a proposição de alteração da redação do art. 4º objetiva ampliar o prazo de 30 de junho de 2014 para 31 de abril de 2016 para a transferência dos valores financeiros concedidos para a construção, ampliação ou reforma de habitação, efetivados por meio de crédito de instalação, haja vista que o período compreendido entre a data da publicação da referida lei (23/06/2014) até a data limite para transferência (30/06/2014), foi muito exíguo, não permitindo que o Incra efetuasse todas as transferências possíveis, razão a justificar a dilação de prazo.

32. Quanto às alterações propostas para o art. 22 da Lei nº 13.001/2014, estas tiveram por objetivo incluir no rol de contemplados com a doação dos remanescentes de área dos projetos de assentamento às entidades da administração pública indireta, assim como impor a obrigatoriedade de Assentimento Prévio do Conselho de Segurança Nacional para as doações cujas áreas remanescentes incidem na faixa de fronteira.

33. Em relação ao programa de regularização fundiária, este é uma iniciativa governamental que busca legalizar a situação de milhares de núcleos familiares que exploram a terra e dela retiram o seu sustento, conferindo segurança jurídica à sua situação dantes precária.

34. Antes do advento da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, a política de regularização fundiária era executada pelo Incra. O artigo 11 do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964) impôs originariamente à mencionada autarquia a atividade de reconhecer as posses legítimas, manifestadas por morada habitual e cultura efetiva, sobre porções de terras devolutas federais.

35. Os requisitos legais para a regularização fundiária estavam dispostos em diversos dispositivos legais, a exemplo dos arts. 97 a 102 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964,

SLCN
Fls.: 48

do art. 6° da Lei n° 4.947, de 6 de abril de 1966, dos arts. 29 a 31 da Lei n° 6.383, de 7 de dezembro de 1976, ou ainda do art. 8° do Decreto-lei n° 2.375, de 24 de novembro de 1987.

36. A política de regularização fundiária das terras públicas rurais existe há mais de 150 anos. Mas não há como negar que ela não era de todo efetiva e que o seu resultado estava aquém do esperado, notadamente em função da essencialidade desta política para a democratização do acesso à terra.

37. Face a tal conjectura, a Lei n° 11.952, de 2009, transferiu ao Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA a competência então atribuída ao Incra para promover a regularização fundiária das áreas rurais da Amazônia Legal:

"Art. 33. Ficam transferidas do Incra para o Ministério do Desenvolvimento Agrário, pelo prazo de 5 (cinco) anos renovável por igual período, nos termos de regulamento, em caráter extraordinário, as competências para coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia Legal, expedir os títulos de domínio correspondentes e efetivar a doação prevista no § 1° do art. 21, mantendo-se as atribuições do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão previstas por esta Lei."

38. O objetivo primordial da inovação legislativa foi atualizar os instrumentos da política de regularização fundiária, para torná-la funcional, e principalmente efetiva. Foi definido um novo rito procedimental para a concessão do título de domínio, diferentes requisitos a serem preenchidos, e tal atribuição, como dito, foi transferida à estrutura organizacional do MDA.

39. Em verdade, mais do que alterar a competência de gestão desta política fundiária, a Lei n° 11.952, de 2009, operou mudanças profundas no panorama legislativo que servia de fundamento de validade para a sua execução: foi definido um novo rito procedimental para a concessão de títulos de domínio, e elencados novos e diferentes requisitos a serem preenchidos pelos ocupantes.

40. Segundo o item 2 da exposição de motivos da Medida Provisória n° 458, de 10 de fevereiro de 2009 (posteriormente convertida na Lei n° 11.952, de 2009), "*desde os anos oitenta as ações de destinação de terras pelo governo federal na Amazônia Legal foram interrompidas, intensificando um ambiente de instabilidade jurídica, propiciando a grilagem de terras, o acirramento dos conflitos agrários e o avanço do desmatamento*".

41. O Brasil é um país de dimensões continentais. A área que hoje compõe a Amazônia Legal corresponde a cerca de 60% do perímetro nacional; no entanto, é a região de menor densidade demográfica (fonte: http://www.amazonialegal.com.br/textos/amazonia_legal/Amazonia_Legal.htm, cessado em 14/09/2016). A regularização fundiária nesta zona é importante do ponto de vista socioeconômico, por possibilitar a ocupação humana e a exploração sustentável dos recursos naturais; e também no que concerne à preservação ambiental, já que o resultado da não ocupação destas terras revelou-se catastrófico, com a proliferação de desmatamentos, queimadas, extração ilegal de madeira, dentre outras mazelas.

42. Daí a importância de se conhecer a evolução histórica do programa de regularização fundiária no Brasil: perceber que a Lei n° 11.952, de 2009, alterou e muito o tratamento conferido à matéria, abstrata e concretamente; e representou uma nova decisão político-administrativa, a incidir no âmbito da Amazônia Legal, notadamente no que tange à destinação dos bens públicos.

SLCN
Fls.: 19

43. Em outras palavras, a regularização fundiária das ocupações exercidas em lotes rurais é uma política pública de reconhecimento jurídico de uma situação de fato, garantindo àquele que preenche os requisitos legais e regulamentares o direito ao domínio da terra cultivada nos limites da Amazônia Legal.

44. Trata-se, também, de consolidar a política de ordenamento territorial, priorizando a ocupação familiar, a produção sustentável e o respeito ao meio ambiente.

45. A regularização fundiária das ocupações incidentes em terras federais preza pela consolidação de um direito fundamental do indivíduo, o direito de propriedade, qualificado pela sua função social, tendo em vista que o trabalho realizado com vistas à exploração da área é previsto como requisito para concessão do título de domínio.

46. Para executar o Programa e alcançar todas as finalidades acima narradas, foi criada a Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal, órgão do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Desde então, vem-se acompanhando o resultado do trabalho com tanto afinco realizado.

47. E o que se pode vislumbrar é que o programa vem evoluindo, tanto no aspecto numérico (títulos emitidos) quanto no estrutural (número de peças georreferenciadas, convênios com Estados e municípios, cadastros realizados, sistemas informatizados, aumento do pessoal etc).

48. Desde a edição da referida Lei, foram destinados mais de 13 milhões de hectares de terras da União na região amazônica, incluídos milhares de títulos expedidos a agricultores rurais, destinação de áreas a unidades de conservação ambiental, reforma agrária e terras indígenas. Além disso foram identificadas e georreferenciadas mais de 140 mil ocupações rurais e tituladas mais de 400 áreas urbanas aos seus respectivos municípios, beneficiando mais de 250 mil famílias.

49. Para uma análise do impacto e da relevância de tal medida para a região, deve ser frisado que há 436 municípios na Amazônia Legal nos quais há glebas públicas federais devidamente arrecadadas e registradas em nome da União ou do Incra com a estimativa de pelo menos 160 mil áreas a serem regularizadas.

50. Apesar da evolução do programa, a meta de títulos a serem emitidos é muito mais ambiciosa, totalizando cerca de 200 mil. Estima-se que ainda há cerca de 40 milhões de hectares de terras da União a serem destinados, sendo que boa parte é ocupada há décadas por pequenos e médios agricultores. Nestas áreas é possível implantar uma política de regularização fundiária, reduzindo os conflitos e permitindo segurança jurídica, inserção produtiva e acesso às políticas públicas para aqueles que hoje as ocupam.

51. O Programa Terra Legal já conta com 7 anos de existência, e é inegável o avanço que representou na gestão fundiária do patrimônio Amazônico. Mas ao longo desta caminhada, a vivência e evolução da política de regularização fundiária demonstrou a necessidade de alteração do quadro normativo, não apenas para alcançar as metas de titulação pretendidas com segurança jurídica, mas também no que pertine à análise dos títulos já emitidos pelo Incra anteriormente à Lei nº 11.952, de 2009, que representam cerca de 150 mil na região Amazônica.

52. É de fundamental importância que o Programa Terra Legal dedique esforços à *regularização da situação das famílias já tituladas - muitas há décadas atrás - com vistas a* consolidar situações fáticas e conferir segurança jurídica à situação ocupacional e registral dessas famílias.

53. A proposta normativa tem como finalidade adequar os ditames da Lei 11.952 de 2009 às necessidades sociais, permitindo que essa política seja implementada de forma mais efetiva, contemplando a regularização de ocupações rurais incidentes em terras públicas rurais da União, a doação de porções de terras públicas federais localizadas em áreas urbanas consolidadas ou em áreas de expansão urbana, para Municípios.

54. Não se pode olvidar que os Programas de Governo sejam avaliados criticamente e que sejam objeto das mudanças necessárias à efetividade no alcance dos seus objetivos *primordiais. E é isso que esta proposta legislativa visa alcançar, em algumas frentes* específicas, senão vejamos.

55. Passou-se a definir uma tabela escalonada de valores a serem cobrados pela regularização fundiária das ocupações, que variam conforme o tamanho da área. O objetivo desta alteração é propiciar estabilidade, simplificação e uniformização na definição dos valores a serem cobrados, que passarão pelo crivo do Poder Legislativo.

56. Por sua vez, as cláusulas resolutivas dos títulos a serem doravante emitidos foram adaptadas à necessidade premente de uma verificação mais eficaz e factível quanto ao seu cumprimento, notadamente por meio de análise documental, mantida sua interface com as questões ambientais, trabalhistas e finalidade produtiva.

57. Facultou-se ainda ao interessado a possibilidade de efetuar o pagamento integral do título com base no valor médio da Planilha Referencial de Preços após três anos de carência, momento no qual, cumpridas todas as cláusulas e obrigações contratuais, poderá consolidar em suas mãos a propriedade plena. Esta alteração tem por bem compatibilizar o interesse público com a dinamicidade das relações econômicas, sem que isso represente prejuízo ao erário.

58. Também há proposta de mudança no procedimento de análise das condições resolutivas dos títulos emitidos pelos órgãos fundiários até o advento da Lei nº 11.952, de 2009. De acordo com dados fornecidos pelo Incra, foram expedidos mais de 150 mil títulos na região amazônica, com diferentes condições e cláusulas resolutivas. Essa situação gera insegurança jurídica na medida em que não há uma uniformização dos procedimentos para a verificação do cumprimento das cláusulas que foram estabelecidas nos mais de 17 tipos de instrumentos de titulação utilizados pelo Governo Federal antes da Lei 11.952 de 2009.

59. A proposta passa a prever a possibilidade de renegociação de títulos inadimplidos, desde que o beneficiário originário ainda esteja explorando a área, mediante comprovação de determinados requisitos e desde que não exista interesse social ou de utilidade pública no imóvel. Esta inovação propiciará a uniformização no tratamento desses títulos.

60. Além disso, a proposta visa regularizar situações de fato consolidadas há décadas, nas quais o interesse público reclama sua manutenção ao invés da reversão do patrimônio à União. São áreas devidamente exploradas, que cumprem sua função ambiental e trabalhista, nas quais há ocupação pacífica merecedora de estabilização jurídica.

SLCM
Fls.: 51

61. No que se refere à regularização urbana, o programa Terra Legal atua doando aos municípios áreas urbanas consolidadas ou de expansão urbana. Esta ação já doou 400 núcleos urbanos nos nove Estados da Amazônia Legal, beneficiando mais de 250 mil famílias. A proposta em questão visa desburocratizar o procedimento para doação das áreas, excluindo da lei a obrigatoriedade de manifestação do Ministério das Cidades.

62. As alterações propõem ainda ajustes que possibilitem a doação de áreas não consolidadas e localizadas em zona rural, para fins de instalação de equipamentos públicos ou equipamentos comunitários.

63. Propõe-se ainda que o município tenha mais autonomia para destinação das áreas doadas pela União. A proposta altera os termos do art. 30 da Lei 11.952, de 2009, de modo que o município possa exercer de forma plena a gestão da área recém recebida, observada a legislação específica que trata de regularização fundiária urbana.

64. Alterações de caráter organizacional foram sugeridas, para compatibilizar a Lei nº 11.952, de 2009, com outros diplomas normativos editados posteriormente à sua vigência, bem como foram atualizados determinados conceitos e corrigidos eventuais erros ortográficos e de sistematização topográfica.

65. Em suma, a alteração do panorama normativo vigente no que toca à regularização fundiária revela-se um imperativo à eficiência do Programa, para que o mesmo possa atingir os seus objetivos primordiais sem descuidar da segurança jurídica. A manutenção do quadro anterior, descolado da realidade e da capacidade real da máquina pública, acabaria por impossibilitar a evolução do Programa nos moldes necessários à concretização do interesse público e à regularização fundiária das ocupações de famílias que há décadas aguardam solução governamental à sua situação precária.

66. Nesse mesmo espírito de aperfeiçoar os mecanismos, no que tange às áreas públicas rurais federais fora da Amazônia Legal e que estão sob gestão do Incra, é proposta a inserção de um artigo na Lei nº 11.952, de 2009. Busca-se possibilitar a aplicação da maior parte desses critérios legais na regularização de ocupações em terras públicas rurais, mesmo fora da Amazônia Legal, que há muito já estão ocupadas, visando com isso garantir o direito de propriedade à pessoa natural que, com seu trabalho e de sua família, tenha tornado a terra pública produtiva. Assim, supera-se entraves de aplicação de legislações restritivas à atuação do Incra, como a legitimação de posse limitada a até 100 (cem) hectares da Lei nº 6.383, de 1976. Entende-se que a aproximação dos critérios de regularização fundiária, dentro e fora da Amazônia Legal traz segurança jurídica para a Administração e para ocupantes em geral, visto que as inovações estariam definidas em lei, traz tratamento isonômico para públicos semelhantes e permite claramente a regularização das ocupações consolidadas que ultrapassam o limite de 100 hectares, adota o critério de 15 módulos rurais como limite, o que é mais técnico.

67. No entanto, são feitas duas exceções à aplicação dos critérios da Lei nº 11.952, de 2009 fora da Amazônia Legal: quanto ao preço e vedação à aquisição direta. Buscou-se, assim, construção técnica de uma escala de preços, com base na Planilha de Preços Referenciais (PPR) elaborada pelo Incra, de modo que a vinculação do percentual aplicado ao tamanho das áreas possibilita que os minifúndios e pequenas áreas tenham os menores custos. Diferentemente da Amazônia Legal, todas áreas serão onerosas, o que se justifica em razão da dinâmica econômica diversa da realidade amazônica, traduzida por acesso mais facilitado a mercados de consumo, melhores condições de infraestrutura (estradas, energias elétrica) e

SLCN
Fls.: 52

outros benefícios que impactam no bem-estar da família, permitindo viabilizar a atividade econômica do lote de maneira que o beneficiário possa arcar com os custos de aquisição da área pública, que, comparada a condições de mercado local de terras, tem condições bastante favoráveis. Esta é uma realidade incomum na Amazônia.

68. Considerando tal previsão legal, adequou-se também a Lei nº 8.666, de 1993, para dispensa de licitação nessas modalidades de regularização fundiária de imóveis rurais independentemente da localização, inseridos ou não na Amazônia Legal.

69. Com o objetivo de trazer maior clareza sobre a participação dos agricultores familiares, suas associações e cooperativas no Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e sobre os produtos passíveis de aquisição por meio do programa, a presente proposta também altera o art. 17, da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011.

70. Dentre os objetivos do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA está o de valorizar os alimentos produzidos pela agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade e à geração de renda.

71. O rol de alimentos que podem ser adquiridos da agricultura familiar é muito amplo, não estando restrito a produtos in natura. Em especial, os produtos processados, beneficiados e industrializados pelos agricultores familiares e seus empreendimentos ocupam papel de destaque, por sua relevância no fortalecimento e desenvolvimento deste segmento produtivo, para além de sua importância para os beneficiários consumidores do programa, uma vez que tais produtos garantem maior durabilidade e flexibilidade no transporte, armazenagem e distribuição dos alimentos.

72. Ressalte-se que a presente proposta prevê a possibilidade de contratação de prestação de serviços e de aquisição de insumos pela agricultura familiar e por seus empreendimentos, na elaboração de produtos beneficiados, processados e industrializados, adquiridos por meio do PAA. A respeito, cabe salientar que, em qualquer processo agroindustrial, é necessário o aporte de serviços e insumos complementares. Também na agricultura familiar, a maioria dos empreendimentos e agricultores ofertantes de produtos não possui a estrutura necessária ao domínio de toda a cadeia produtiva de transformação e industrialização de alimentos. Esses processos complementares, no entanto, tanto no que se refere à mão-de-obra, quanto aos insumos, de forma alguma descaracterizam a origem do produto como sendo da agricultura familiar.

73. Registre-se que, em auditorias realizadas por órgãos de controle, verificou-se a ausência de normatização própria para esta questão, o que tem comprometido a continuidade de ações no âmbito do Programa. Com as alterações propostas, busca-se, assim, conferir maior segurança jurídica aos gestores e fornecedores beneficiários do PAA.

74. Busca-se, assim, mediante as propostas de alteração da Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a adequação da nomenclatura do Ministério do Desenvolvimento Social, bem assim das competências do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário conferidas à Casa Civil da Presidência da República.

75. Diante do exposto e tendo em vista a urgência e relevância do assunto em tela, dada a necessidade de se buscar medidas e instrumentos aptos a viabilizar de forma sustentável os assentamentos de reforma agrária, bem assim de aprimorar a eficiência do programa de

SLCN
Fls.: 53

regularização fundiária, submetemos à elevada consideração de Vossa Excelência a presente proposta de Medida Provisória.

TÍTULO II
DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

76. O Título II desta proposta de Medida Provisória institui e disciplina normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana– REURB em todo o território nacional.

77. A REURB tenciona ampliar o catálogo das ações do Governo Federal orientadas a garantir, aos cidadãos, segurança de moradia, *além de condições mínimas para que possam* viver com dignidade.

78. Isto porque referida iniciativa ultrapassa os aspectos meramente jurídicos da titulação daqueles que irregularmente detêm imóveis públicos ou possuem imóveis privados e, assim, contempla medidas urbanísticas, ambientais e sociais, que visam à regularização dos núcleos urbanos informais, instituto jurídico novo, em verdadeiro esforço de reurbanização do País.

79. Para fins da REURB, adotou-se conceito funcional dos núcleos urbanos que, deste modo, restaram conceituados como adensamentos com usos e características urbanas, ainda que situados em áreas qualificadas como rurais, em imóveis privados, públicos ou em co-propriedade ou comunhão com ente público ou privado, destinados predominantemente à moradia dos seus ocupantes.

80. A informalidade que os qualifica diz respeito, precisamente, à clandestinidade e irregularidade das ocupações, sob a forma de parcelamentos do solo, de conjuntos habitacionais ou condomínios, horizontais, verticais ou mistos, bem como abrange os casos *que, atendendo à legislação vigente à época da implantação ou regularização, não foram* passíveis de realização da titulação dos seus ocupantes.

81. Por certo, identificados os núcleos urbanos informais, pelo Poder Público, concluída a REURB, estes são juridicamente reconhecidos e, assim, tornam-se alvo de investimentos públicos, orientados, em última análise, à promoção da função social das cidades.

82. Verifica-se, em âmbito habitacional, que as demandas por políticas públicas do Governo Federal, há muito concentraram-se na correção do déficit habitacional quantitativo, alcançado pelo Programa Minha Casa, Minha Vida.

83. Mais recentemente, com o Programa Cartão Reforma, os problemas associados à correção do déficit habitacional qualitativo entraram no foco de atenção do Governo Federal.

84. Faltava, então, robustecer o terceiro suporte do tripé em que se apoia a questão urbana no País: o reconhecimento formal, pelo poder Público, das ocupações clandestinas e irregulares identificadas nas cidades brasileiras – situação fática que não poderia permanecer *alheia aos mecanismos jurídicos.*

SLCN
Fls.: 54

85. Na esteira do parágrafo antecedente, não é ocioso relembrar que o tema da regularização fundiária urbana já estava expressamente contemplado, no ordenamento jurídico brasileiro, desde a edição da Lei n. 11.977, de 07 de julho, de 2009, cujos arts. 46 a 71-A trataram do tema.

86. *Nesse toar, ressalta-se que o modelo da REURB ora proposto em caráter substitutivo*, para além de preencher lacunas deixadas pelo legislador, vem dinamizar e simplificar – inclusive sob uma perspectiva registral – o processo da regularização fundiária urbana no País, permitindo que este efetivamente alcance os seus fins.

87. Nos parágrafos seguintes, serão destacadas, por tópicos, as principais mudanças sugeridas para o tema da regularização fundiária urbana. Antes, porém, convém ressaltar importante aspecto econômico que, também, serve à legitimação desta proposta de Medida Provisória.

88. *É que o reconhecimento, pelo Poder Público*, dos direitos reais titularizados por aqueles que informalmente ocupam imóveis urbanos, permite que estes imóveis sirvam de base para investimento do capital produtivo brasileiro, à medida que poderão ser oferecidos em garantia de operações financeiras, reduzindo custos de crédito, por exemplo.

89. Também, a regularização fundiária urbana contribui para o aumento do patrimônio imobiliário do País e representa a inserção de capital na economia, à medida que agrega valor aos imóveis regularizados, os quais, inclusive, tornam-se alvo de tributação (*IPTU, ITR*, ITBI) ou de cobrança de preços públicos (foros e laudêmios).

90. Insista-se, ainda, no particular ora tratado, que referida identificação dos núcleos urbanos informais, passíveis de regularização, insere-os no radar dos investimentos públicos federais. Isto faculta a realização de obras de habitação popular, de saneamento e de mobilidade urbana. A regularização fundiária urbana serve, destarte, como fator indutor para o alcance das metas estabelecidas para aplicação dos recursos destinados a estas ações de desenvolvimento urbano.

91. Como é sabido, a terra constitui a base para o desenvolvimento econômico e social de um País. É nela que se desenvolvem a moradia, a indústria e o comércio. Quando a terra – urbana ou rural – não está registrada em Cartório de Registro de Imóveis, para além de situar fora da economia, restam mitigados direitos que garantem cidadania aos seus ocupantes. Viabilizar a regularização fundiária, assim, mais do que assegurar a função social das cidades, a segurança e a dignidade de moradia, dinamiza a economia brasileira.

92. Não se conhecem pesquisas oficiais que quantifiquem a irregularidade fundiária do País, considerando-se que os cadastros públicos são desatualizados e, muitas vezes, o próprio morador desconhece a necessidade de que seu imóvel deve ser registrado no Cartório de *Registro de Imóveis*.

93. Apesar da falta de dados oficiais, só o Ministério das Cidades recebeu, nos últimos quatro anos, pedidos de recursos para a regularização fundiária de mais de quatro milhões de unidades imobiliárias em todo o Brasil. Muitas dessas ocupações originam-se de contratações legítimas. Ocorre que seus ocupantes, quando muito, possuem, apenas, escrituras sem registro ou mesmo documentos particulares inaptos ao ingresso nos registros imobiliários. São localidades, bairros e, eventualmente, municípios inteiros em condição de informalidade; o

SLCN
Fls.: 55

que desordena as cidades, com vasto leque de consequências negativas para o bem-estar da população e o desenvolvimento local.

94. Referida informalidade não diz respeito, exclusivamente, à conhecida situação das favelas – a qual cristaliza o ponto mais extremo –, mas pode ser também verificada em bairros de baixo, médio e até alto padrão, alcançando edifícios, *loteamentos e conjuntos habitacionais* erguidos, direta ou indiretamente, pelo próprio Estado. Não decorre, portanto, apenas, de situações de pobreza.

95. Feitos os esclarecimentos acima, pontua-se que o novo marco legal da regularização fundiária urbana, ora proposto, contempla, em suma, as seguintes inovações:

- Um novo conceito de informalidade, para fins de caracterização do objeto da REURB, denominado núcleo urbano informal;

- Uma nova forma de aquisição do direito real de propriedade, instrumento de regularização fundiária, denominado legitimação fundiária;

- A criação de um novo direito real, a ser inserido no rol do art. 1.225 do Código Civil de 2002, denominado Direito de Laje, sobremaneira útil à regularização fundiária de favelas;

- A criação de um procedimento menos burocratizado, inclusive em âmbito de aprovação e registro cartorial da REURB, o qual se opera, em âmbito extrajudicial, perante os Municípios, inclusive para fins de composição de conflitos por via consensual, como bem apregoou a Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015.

96. I – SOBRE O NÚCLEO URBANO INFORMAL. O texto proposto estabelece o instituto do núcleo urbano informal como adensamento populacional que autoriza a aplicação das novas modalidades de regularização fundiária.

97. Nele, restam compreendidas situações de ocupação ordenada, desordenada, clandestina, irregular, que tenham sido implantadas sem observância da legislação (caso típico dos loteamentos, condomínios e incorporações ilegais), assim como demais situações em que não tenha se revelado possível a titulação ou o registro da titulação dos ocupantes.

98. A partir do conceito funcional formulado, o núcleo urbano informal não fica circunscrito ao perímetro urbano dos Municípios. Deste modo, os benefícios da REURB alcançam, também, imóveis formalmente situados na zona rural, desde que possuam ocupação e destinação urbanas.

99. A proposta de Medida Provisória, ainda, deixa clara a inclusão, no conceito de núcleo urbano informal, dos conjuntos habitacionais promovidos pelo Poder Público anteriormente à data de sua publicação, de modo que estes também poderão ser regularizados nos termos do novo marco legal.

100. II – SOBRE A LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA. A proposta de Medida Provisória consigna nova forma de aquisição do direito real de propriedade.

101. Por meio da legitimação fundiária, substitui-se, para melhor otimização da REURB, o processo tradicional de regularização fundiária, título a título, para cada uma das unidades imobiliárias regularizadas, pelo reconhecimento global da aquisição originária de propriedade,

SLCN
Fls.: 56

pelos beneficiários da REURB, a partir de cadastro aprovado pelo Poder Público, constante em Certidão de Regularização Fundiária, expedida pelo Município processante, a qual é registrado em Registro de Imóveis, por ato registral único, juntamente com o Projeto de Regularização Fundiária aprovado.

102. Com efeito, por sua amplitude e simplificação procedimental, a legitimação fundiária tem caráter excepcional e, assim, somente se aplicável aos núcleos urbanos informais consolidados, ou seja, àqueles existentes na data de publicação da Medida Provisória, considerada, a partir dos requisitos especificados, a consolidação e a irreversibilidade da ocupação urbana.

103. Referido instrumento serve tanto aos propósitos de garantia do direito real de moradia, bem como de garantia dos fins sociais das cidades. Eis a razão pela qual são objeto de regularização fundiária, com os limites da proposta de Medida Provisória em tela, não só as habitações, mas também imóveis destinados a outras atividades típicas de qualquer cidade, a exemplo de atividades profissionais ou comerciais. Tudo a estimular os mercados locais e a manter os beneficiários nos locais originalmente ocupados.

104. III – SOBRE A LEGITIMAÇÃO PARA REQUERER A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. Neste particular, destaca-se que o texto prevê rol ampliado de legitimados a requerer a instauração do procedimento administrativo da REURB.

105. Dito rol contempla, em grau de inovação, além do Ministério Público, a possibilidade de o proprietário, o incorporador ou o loteador requererem a instauração da REURB, sem prejuízo das responsabilidades civil, administrativa e penal, já existentes.

106. IV – PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO PERANTE O ENTE PÚBLICO E PROCEDIMENTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO. A proposta normativa contempla procedimento administrativo orientado pela simplicidade e consensualidade.

107. Os requerimentos de instauração da REURB serão direcionados, sempre, ao Município ou ao Distrito Federal, que deverão processá-los, porquanto próximos à tutela dos assuntos locais.

108. Por certo, os Municípios e o Distrito Federal poderão atuar em regime de colaboração com os Estados e a União, com o propósito de obter auxílio técnico e, eventualmente, financeiro, de modo a efetivar a REURB.

109. Concluída a REURB, em âmbito da administração local, a partir do novo marco legal, cria-se a possibilidade de registro conjunto, em ato registral único, do projeto de regularização fundiária, produto da avaliação urbanística do núcleo urbano informal regularizado, e da Certidão de Regularização Fundiária, objetivando a constituição de direitos reais, individualmente, a cada beneficiário.

110. Trata-se de nítida economia procedimental para as administrações locais e Cartórios de Registro de Imóveis.

111. V – SOBRE A GRATUIDADE. Para fins de regularização fundiária urbana de interesse social – REURB-S, destinada à população de baixa renda, serão gratuitos, para os beneficiados, os atos de registro.

SLCN
Fls.: 52

112. A proposta de Medida Provisória, neste sentir, autoriza o Conselho Nacional de Justiça a criar fundo específico, voltado à compensação dos custos incorridos pelos Cartórios de Registro de Imóveis, com o objetivo de que não restem inviabilizados, pela prática, os propósitos da norma.

113. VI – SOBRE O DIREITO REAL DE LAJE. Em reforço ao propósito de adequação do Direito à realidade brasileira, marcada pela profusão de edificações sobrepostas, o texto prevê a criação do direito real de laje.

114. Por meio deste novo direito real, abre-se a possibilidade de se instituir unidade imobiliária autônoma, inclusive sob perspectiva registral, no espaço aéreo ou no subsolo de terrenos públicos ou privados, desde que esta apresente acesso exclusivo. Tudo para que não se confunda com as situações de condomínio.

115. O direito de laje não enseja a criação de co-domínio sobre o solo ou sobre as edificações já existentes. Trata-se de mecanismo eficiente para a regularização fundiária de favelas.

TÍTULO III
DOS PROCEDIMENTOS DE ALIENAÇÃO DE IMÓVEIS DA UNIÃO E OUTRAS DISPOSIÇÕES

116. O Título institui mecanismos para melhor eficiência dos procedimentos de alienação e outras destinações de imóveis da União, alterando, ainda:

116.1. a) o Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987;

116.2. b) a Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015;

116.3. c) a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998;

116.4. d) o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946;

116.5. e) o Decreto-Lei nº 1.876, de 15 de julho de 1981;

116.6. f) a Lei nº 13.139, de 26 de junho de 2015; e

116.7. g) a Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007.

117. Relativamente ao presente Título, apresentam-se os motivos de relevância e urgência a seguir.

118. A alteração do art. 3º do Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, tem por objetivo deixar expresso que é de responsabilidade do vendedor o ônus pelo pagamento do laudêmio. Essa medida mostra-se extremamente necessária, tendo em vista diversos questionamentos administrativos encaminhados rotineiramente em função de não haver dispositivo de ordem legal que clarifique de quem é a responsabilidade pelo pagamento dessa taxa patrimonial.

SLCN
Fls.: 58

119. A urgência em regulamentar o assunto se dá em virtude da identificação da sobrecarga demasiada dos custos da SPU no processo de transferência de imóveis da União. A insegurança jurídica constatada nesses processos de transferência termina por ensejar incremento na judicialização em face da União, situação que prejudica toda a cadeia do mercado imobiliário, cujos negócios acabam por ser diretamente afetados.

120. No que concerne à alteração do percentual de multa de 0,05% para 0,50% ao mês ou fração em razão do atraso na transferência do imóvel, cuja redação atual consta do § 5º do art. 3º do Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, o ajuste tem por objetivo estabelecer um percentual com o mínimo de razoabilidade, compatível com a obrigação devida, que contribua para a redução da inadimplência e agilize as transferências de titularidade, desestimulando os vulgarmente denominados "contratos de gaveta".

121. Na redação atual da legislação, o impacto para os adquirentes mostra-se irrelevante, em virtude da insignificância do percentual da multa devida pela inobservância do prazo previsto na legislação. Com isso, são diversos os casos em que o adquirente não comunica à SPU acerca da transação, o que gera uma cadeia de irregularidades, dentre elas a desatualização do cadastro, a cobrança de receitas patrimoniais de sujeitos passivos ilegítimos, etc. Com a alteração, espera-se que os adquirentes sejam levados a, de fato, informar à SPU sobre as transferências.

122. Cabe ressaltar ainda que o vendedor, até a finalização do processo de transferência, continua responsável por eventual inadimplência das taxas devidas pela utilização do patrimônio da União, incorrendo inclusive em negativação em órgãos de proteção ao crédito, cobranças judiciais e envio dos débitos para dívida ativa, trazendo sérios prejuízos para quem vendeu de boa fé o imóvel a terceiros.

123. Por todo o exposto, a tempestividade na aprovação do normativo na forma ora proposta mostra-se extremamente relevante, pois minimizaria os riscos da União ser acionada judicialmente pelos vendedores dos imóveis, em função de ações de cobrança indevida de receitas patrimoniais e demais consequências inerentes à respectiva inadimplência.

124. Quanto à inclusão do Art. 6º-C no Decreto-Lei nº 2.398/87, a proposta objetiva esclarecer os critérios de atualização de eventuais créditos a serem restituídos, reembolsados ou compensados aos usuários, utilizando a mesma sistemática adotada atualmente pela RFB, tanto em relação aos critérios de atualização dos valores quanto às questões relacionadas a prazos e demais condições para a condução desses casos.

125. Tal procedimento faz-se necessário em virtude da inexistência de regulamentação legal para a condução de casos da espécie, o que tem gerado inúmeros questionamentos administrativos e judiciais. Portanto, é premente a necessidade de regulamentação do assunto com a maior brevidade possível.

126. A proposta de concessão de desconto para pagamento à vista, na forma proposta pela inclusão do Art. 6º-D no Decreto-Lei nº 2.398/87, objetiva agregar mecanismo que estimule o usuário a recolher as receitas patrimoniais devidas pela utilização de imóveis da União em uma única parcela, visto que um contingente expressivo da população prefere a liquidação de suas obrigações à vista quando as condições lhes são favoráveis.

127. Essa proposta guarda semelhança com os procedimentos adotados por entidades encarregadas de gerir a arrecadação de diversos entes públicos, notadamente no que concerne aos valores de IPTU e IPVA, em que a liquidação do débito à vista favorece o adimplemento e contribui para o incremento imediato da arrecadação, numa notória conjuntura de desequilíbrio financeiro.

128. Em levantamento preliminar, observando-se o comportamento da arrecadação do presente exercício, identificou-se que a concessão do desconto de 10% na forma proposta geraria, em tese, impacto de aproximadamente R$ 15 milhões a menos na arrecadação anual da SPU.

129. Entretanto, na prática esse impacto seria compensado pela antecipação das receitas patrimoniais, que a priori seriam parceladas pelos usuários em até sete cotas vencíveis até o final do exercício, bem como pela redução na inadimplência em função do incentivo para a liquidação dos débitos à vista pelos usuários.

130. Cabe ressaltar ainda que o presente conjunto de propostas encontra-se alinhado às ações já implementadas para a recuperação das receitas patrimoniais, notadamente considerando a contratação de instituições financeiras oficiais para dar suporte ao processo de cobrança, antes do envio para a dívida ativa, e ainda o ajuste no percentual da multa devida em função da não efetivação da transferência nos prazos estipulados nos normativos de ordem legal, cuja estimativa preliminar, considerando todas as medidas ora propostas, aponta para uma elevação da ordem de R$ 105 milhões na arrecadação para o próximo exercício.

131. Tendo em vista que qualquer mudança na forma de arrecadação de taxas patrimoniais passa por implementação de ajustes tecnológicos, muitas vezes necessitando de alteração em diversos sistemas e realização de testes para que o processo não seja impactado, a tempestividade na aprovação da presente proposta mostra-se extremamente necessária, para que o cidadão que optar pela liquidação das obrigações à vista possa ser beneficiado com o desconto na maior brevidade possível.

132. A inclusão do Art. 6º-E no Decreto-Lei nº 2.398, de 1987, que permitirá contratar instituições financeiras oficiais, independentemente de processo licitatório, para a realização de atos administrativos relacionados à prestação de serviços de cobrança, arrecadação de receitas patrimoniais e atualização das bases cadastrais objetiva conferir à União maior ganho de eficiência, economia e racionalidade ao processo de gestão do patrimônio, contribuindo para a redução da inadimplência, melhorando a performance da arrecadação e reduzindo o consumo de estrutura dos entes atualmente encarregados de conduzir o processo de cobrança de obrigações inadimplidas.

133. Considerando a expertise destas instituições financeiras oficiais, notadamente no que concerne à condução de processos de arrecadação e cobrança de dívidas, é relevante a contratação dessas entidades para se empregar maior celeridade e tempestividade à sistemática de arrecadação e cobrança das taxas patrimoniais, a exemplo do observado pela atuação do Banco do Brasil S.A., que na condição de agente financeiro do Tesouro Nacional (art. 19, da Lei 4.595/64), firmou contratos dessa natureza com outras entidades da Administração Pública, como a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), com resultados satisfatórios, justificando a pertinência desta proposta.

134. Diante do exposto, a agregação de entidades que possam contribuir decisivamente para o êxito na elevação das receitas da União, notadamente em um momento de recessão

SLC/N
Fls.: 60

econômica e de ajustes fiscais, mostra-se extremamente relevante, justificando a urgência na aprovação da proposta na forma apresentada, para que os seus efeitos da medida possam ser observados ainda no próximo exercício fiscal, maximizando a recuperação das receitas patrimoniais e reduzindo o consumo de estrutura com o processo de cobrança.

135. *Por seu turno, as alterações da Lei nº* 13.240, de 30 de dezembro de 2015, possibilitarão que a União, por meio do órgão patrimonial, obtenha resultados mais expressivos no processo de alienação de sua carteira imobiliária, ao tempo em que cria alternativa de avaliação específica para fins de alienações onerosas em massa.

136. A ideia é utilizar a inteligência de negócios na área de avaliação de imóveis, no sentido de alavancar o processo de remição de enfiteuses e venda do domínio útil ou pleno a particulares já cadastrados como ocupantes perante a Secretaria do Patrimônio da União, estabelecendo-se, para estes casos, um processo de avaliação por trecho ou região.

137. Evitar-se-á também despesas aos cofres públicos, desonerando a União, nos casos acima, de realizar contratos com outras instituições (ex: Caixa Econômica Federal) para a promoção de avaliações individualizadas, que atravancam o processo de venda por retardar o ritmo de avaliação dos imóveis.

138. Ademais, isso possibilitará que a União promova uma política afirmativa em prol da sociedade, trazendo aos particulares maior segurança no que tange aos direitos que ostentam sobre os imóveis, retirando por completo o vínculo público sobre a área, medida que terminará também por favorecer e aquecer o mercado imobiliário.

139. Deixar-se-á, por exemplo, com o resgate do domínio direto – extinção de enfiteuses em largo volume, que às futuras transações privadas recaiam o laudêmio, exação que se soma a outras inúmeras despesas, como emolumentos cartorários e recolhimento de imposto de transmissão de imóveis, todos estes fatores que prejudicam o custo das operações imobiliárias no Brasil. É cediço, inclusive, que estas são barreiras que afastam investimentos de capitais estrangeiros na costa do país (instalação de empresas hoteleiras etc).

140. Quanto à venda dos imóveis funcionais (*parágrafo único do art. 9º*), a proposta é deixar claro o exercício do direito de preferência, instituto comum às alienações privadas, mas que a legislação dos imóveis da União até hoje deixa margem à ocorrência de interpretações divergentes.

141. O processo de avaliação é inerente à gestão do patrimônio imobiliário da União. Entretanto, na legislação atual, as referências à avaliação são bastante pulverizadas, o que dificulta o trabalho dos avaliadores e gera interpretações divergentes, o que gera insegurança à prática dos procedimentos administrativos de venda e de cobrança de receitas patrimoniais.

142. Nesse contexto, a criação de uma seção específica na Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, para tratar "da avaliação de imóveis da União ou de seu interesse", mostra-se adequada e urgente para permitir a melhoria do processo de avaliação, conferindo maior segurança e efetividade dos procedimentos administrativos de venda e cobrança de receitas patrimoniais.

143. Outro ponto bastante importante é a previsibilidade por partes daqueles que adquirem ou tem autorização para utilizar os bens imóveis da União. É importante deixar registrado que em razão de processo de avaliação ser inerente à gestão do patrimônio imobiliário da União, a

SLCN
Fls.: 61

nova seção abrange os bens públicos classificados, na forma do art. 99 do Código Civil, como bens de uso comum do povo, de uso especial e dominicais.

144. Outrossim, coaduna-se à política de alienações onerosas em larga escala, como explicado mais acima, dinamizando o processo de alienação em massa de imóveis da União, à medida que cria alternativa para avaliação por trecho ou região das áreas sujeitas aos regimes enfitêutico e de ocupação.

145. Quanto à destinação, pretende-se acrescentar ao art. 18 da Lei 9.636, de 1998, pequenas alterações no tocante a procedimentos que requer a necessidade da existência de normas mais clareadoras.

146. Como medida necessária para redução dos custos de implantação de saneamento básico, considerados "serviços essenciais", aponta-se a inclusão dos parágrafos 8º e 9º ao citado art. 18, que estabelecerão a gratuidade das cessões feitas aos entes públicos ou privados concessionários ou autorizatários da prestação de serviços de coleta, tratamento e distribuição de água potável e esgoto sanitário, inclusive, dispensando-se à licitação.

147. Outra inovação incorporada ao texto da Lei nº 9.636, de 1998, se dá pela inclusão do art. 18-A, que concede aos responsáveis pelas estruturas náuticas instaladas ou em instalação no mar territorial, nos rios e lagos de domínio da União que requererem a sua regularização até 31 de dezembro de 2018, desconto de 50% no valor do recolhimento do preço público pelo uso privativo de área da União, quanto ao período que antecedeu a publicação da MP.

148. Relativamente ao Título II, Seção II, da proposta de Medida Provisória, a qual trata da REURB em áreas da União, a seguir serão apresentados os motivos de relevância e urgência.

149. A necessidade de elaboração de seção específica se dá em razão, primeiramente, das peculiaridades da legislação aplicada ao patrimônio da União.

150. A respeito do art.13, é trazida uma inovação fundamental ao processo de reconhecimento e garantia do princípio da função social da propriedade. Hoje a União possui procedimento extremamente complexo e burocrático para transferir áreas a pessoas de baixa renda, fato que prejudica, em função dessas dificuldades administrativas, a concessão de títulos substantivos que protejam essa parcela da população.

151. Dessa forma, uma vez preenchidos os requisitos previstos no § 5º do art. 31 da Lei nº 9.636, de 1998, a União, através da SPU, poderá transferir o domínio do imóvel residencial ao beneficiário regularmente cadastrado, utilizando-se de procedimento bastante simplificado.

152. Esta medida não só irá conferir o cumprimento do princípio da função social da propriedade, como irá desonerar a SPU de realizar constantes e periódicos procedimentos de análise de isenção, uma vez que o vínculo público com a terra transferida será desfeito. Ou seja, ganha-se com o saneamento cadastral (diminuição dos custos administrativos), e, ao mesmo tempo, garante-se efetividade à política de regularização fundiária de interesse social, na medida em que a parcela mais carente da sociedade terá acesso a títulos definitivos de domínio.

SLCV
Fls.: 62

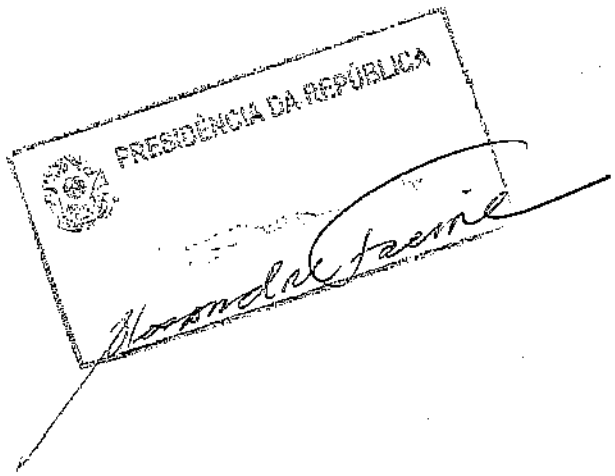
153. Com o objetivo de coibir fraudes e não permitir a possível comercialização de títulos, mas sim a garantir o efetivo direito de moradia, a transferência gratuita somente será concedida uma única vez por beneficiário e será vedada a alienação por um período de 5 anos, ações que se alinham à política de reforma agrária, a qual estipula prazo como restrição à alienação de imóveis concedidos pelo governo.

154. Em relação ao § 3º do art. 9º da MP, trata-se de exceção à obrigatoriedade da avaliação prévia, condição geral para alienação de imóveis públicos segundo o art. 17 da Lei nº 8.666, de 1993, em função das alienações para fins de REURB-S serem não onerosas, ou seja, a União transferirá gratuitamente o domínio do imóvel. Prever o requisito da avaliação burocratizaria o processo de transferência a pessoas de baixa renda. Vale ressaltar que os cadastros da SPU já informam o valor patrimonial dos bens, de modo que a União conseguirá dimensionar os ativos que sairão do seu domínio.

155. Em relação ao art. 11 da MP, conquanto a União disponha atualmente de instrumentos legais para abertura de matrícula, busca-se, com esse novo dispositivo, possibilitar um procedimento simplificado e ágil para a inscrição no registro imobiliário, o que facilitará a destinação para fins de REURB-S.

São essas, Senhor Presidente, as razões que nos leva a submeter à elevada apreciação de Vossa Excelência a presente Medida Provisória.

Respeitosamente,



Assinado por: Bruno Cavalcanti de Araújo, Dyogo Henrique de Oliveira, Eliseu Padilha