

REQUERIMENTO DE INFORMAÇÃO Nº , DE 2013
(Do Sr. Hugo Leal)

Solicita ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no âmbito da Secretaria do Patrimônio da União, informações sobre imóveis sob a sua gestão, bem como sobre providências que está adotando para a identificação e demarcação do patrimônio público imobiliário da União e para o fortalecimento do Órgão objetivando a melhoria da gestão e o cumprimento das atribuições que lhe são conferidas pela legislação em vigor.

Senhor Presidente

Com fundamento no art. 50, §2º da Constituição Federal e na forma dos artigos 115 e 116 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ouvida a Mesa, requeiro sejam solicitadas ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no âmbito da Secretaria do Patrimônio da União, informações sobre imóveis que estão direta ou indiretamente sob a sua gestão, que encontram-se cadastrados no Sistemas utilizados pela SPU, bem como sobre procedimentos que está adotando para a identificação e demarcação do patrimônio público imobiliário da União e sobre as providências ou propostas que vem considerando e implementando, objetivando o fortalecimento institucional do Órgão para a melhoria da gestão e cumprimento das atribuições que lhe são conferidas pela legislação em vigor:

1 - Quantos imóveis da União encontram-se cadastrados na Secretaria do Patrimônio da União, considerando para este fim os diferentes Sistemas em utilização? As informações que constam dos cadastros da SPU são confiáveis? Quais as rotinas que a SPU tem implementado para garantir a confiabilidade dessas informações?

2 – Considerando os quadros apresentados na justificativa deste Requerimento, qual o percentual de áreas de terreno de marinha e acrescidos e de terrenos marginais e acrescidos, de titularidade da União, que a Secretaria do Patrimônio da União já demarcou e falta demarcar, em conformidade com a legislação em vigor, em todo o território nacional e no território do Estado do Rio de Janeiro? Quais as estimativas representadas, pelos percentuais informados, em termos de metros quadrados e quantitativos?

3 - Entre os imóveis cadastrados na Secretaria do Patrimônio da União estão espaços físicos em águas públicas cedidos, arrendados ou sob qualquer forma de utilização privativa por terceiros, com fundamento no § 2º do art.18 da Lei nº 9.636/1998 e/ou na Portaria SPU nº 404, de 28/12/12 (ou Portaria SPU nº 24, de 26/01/11)? Em caso negativo, por que razão não há o cadastramento e controle desses bens? Em caso positivo, qual a quantidade, metragem quadrada e valor da receita representados pela utilização desses imóveis?

4 - Qual o valor da arrecadação da União com a cobrança de foros, taxas de ocupação, alugueis, arrendamentos, laudêmios, alienações e quaisquer outras receitas relativas à utilização, oneração ou alienação de imóveis da União em 2012? Qual o valor dos recursos orçamentários previstos e aplicados no âmbito da gestão do patrimônio da União realizada pela SPU, em 2012 e o valor previsto e já aplicado para o ano de 2013? Para quais atividades esses recursos foram previstos, aplicados ou estão destinados?

5 - Qual o valor dos recursos orçamentários previstos e aplicados, bem como as metas de execução previstas e cumpridas, para a realização de atividades de demarcação de áreas de terrenos de marinha e acrescidos e de terrenos marginais e acrescidos em 2012, em todo o território nacional e no território do Estado do Rio de Janeiro? Quais os valores e metas previstos para os anos de 2013 e 2014, em todo o território nacional e no território do Estado do Rio de Janeiro?

6 - A Secretaria do Patrimônio da União tem convênios firmados e em execução com fundamento no disposto no art. 1º da Lei nº 9.636/98? Em caso positivo quais os resultados alcançados? Em caso negativo o que impede a celebração desses Convênios?

7 - A Secretaria do Patrimônio da União tem instrumentos firmados dispondo sobre a cooperação nas áreas previstas no art. 1º da Lei nº 9.636/98 com Marinha e o Exército? Em caso positivo quais os resultados alcançados? Em caso negativo o que impede a celebração desses Convênios?

8 - A Secretaria do Patrimônio da União tem convênios firmados e em execução com fundamento no disposto no art. 1º da Lei nº 9.636/98 e no art. 3º-A do Decreto-Lei nº 2.398/87, com Associações de Notários e Registradores ou com Tribunais de Justiça? Em caso positivo quais os resultados alcançados? Em caso negativo o que impede a celebração desses Convênios?

9 – A Secretaria do Patrimônio da União já tomou alguma iniciativa objetivando a regulamentação do disposto no § 3º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988, no que diz respeito à “faixa de segurança”, para fins da viabilização da remissão de foro prevista nos arts. 122 a 124 do Decreto-Lei nº 9.760/46?

10 – Qual a posição da SPU em relação às questões suscitadas na Indicação Legislativa nº 3629/2009? Que providências a SPU pretende adotar para superar os problemas mencionados e qual o seu posicionamento diante da sugestão de criação de plano de carreira próprio, em razão das especificidades das atribuições do órgão, com o respectivo preenchimento com concursos públicos e a transformação do órgão em autarquia, com estrutura e autonomia administrativa e financeira necessárias ao exercício de suas atribuições?

JUSTIFICAÇÃO

Excelentíssima Senhora Ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão, da República Federativa do Brasil

A Secretaria do Patrimônio da União, Órgão vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que constitui o Órgão Gestor dos bens imóveis da União, que tem sede em Brasília, mas está representado por meio de Superintendências Regionais nos 27 Estados da Federação, tem suas principais atribuições definidas no art. 39 do Decreto Federal nº 7.675, de 20/01/2012:

“Art. 39. À Secretaria do Patrimônio da União compete:

I - administrar o patrimônio imobiliário da União e zelar por sua conservação;

II - adotar as providências necessárias à regularidade dominial dos bens da União;

III - lavrar, com força de escritura pública, os contratos de aquisição, alienação, locação, arrendamento, aforamento, cessão e demais atos relativos a imóveis da União e providenciar os registros e as averbações junto aos cartórios competentes;

IV - promover o controle, fiscalização e manutenção dos imóveis da União utilizados em serviço público;

V - proceder à incorporação de bens imóveis ao patrimônio da União;

VI - formular, propor, acompanhar e avaliar a política nacional de gestão do patrimônio da União, e os instrumentos necessários à sua implementação;

VII - formular e propor a política de gestão do patrimônio das autarquias e das fundações públicas federais; e

VIII - integrar a Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União com as demais políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável.”

Tais atribuições encontram-se ainda em várias leis, decretos e portarias. Para termos uma idéia da importância estratégica do patrimônio administrado pela Secretaria do Patrimônio da União, basta conferir a relação de bens cuja titularidade é atribuída à União no art.20 da Constituição Federal:

“Art. 20 - São bens da União:

I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a territórios estrangeiros ou deles provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II;

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VI - o mar territorial;

VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;

VIII - os potenciais de energia hidráulica;

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.”

Entre esses bens, considerando a dimensão continental do território brasileiro, a extensão do seu litoral e a localização estratégica, sempre tiveram especial destaque os terrenos de marinha e respectivos acrescidos, demarcados por meio da LLTM – Linha Limite de Terrenos de Marinha e da LPM – Linha de Preamar Médio, conceituados pelo disposto no art. 13 do Decreto nº 24.643, de 10.07.34, que aprovou o Código de Águas, e nos arts. 2º e 3º do Decreto-Lei nº 9760, de 05.09.46, bem como os terrenos marginais e acrescidos, demarcados por meio da LLTM – Linha Limite de Terrenos Marginais e da LMEO – Linha Média das Enchentes Ordinárias, conceituados nos art. 4º da Lei 9.760, de 05.09.1946, combinado com o art.16, §1º do Decreto nº 24.643, de 10.07.34, na forma abaixo:

Terrenos de marinha e acrescidos

“Art. 13. Constituem terrenos de marinha todos os que, banhados pelas águas do mar ou dos rios navegáveis, vão até 33m para a parte da terra, contados desde o ponto que chega a preamar média.

Este ponto refere-se ao estado do lugar no tempo da execução do art. 51, § 14, da Lei de 15 de novembro de 1831”

“Art. 2º. São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar médio de 1831:

a) os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés;

b) os que contornam as ilhas situadas em zonas onde se faça sentir a influência das marés.

Parágrafo Único – Para os efeitos deste artigo, a influência das marés é caracterizada pela oscilação periódica de 5 (cinco) centímetros pelo menos do nível das águas, que ocorra em qualquer época do ano”.

Art. 3º São terrenos acrescidos de marinha os que se tiverem formado, naturalmente ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha”.

Terrenos marginais e acrescidos

“Art. 4º – São terrenos marginais os que banhados pelas correntes navegáveis, fora do alcance das marés, vão até a distância de 15 (quinze) metros, medidos horizontalmente para a parte da terra, contados desde a linha média das enchentes ordinárias.”

“Art. 16 – Constituem “aluvião” os acréscimos que sucessiva e imperceptivelmente se formarem para a parte do mar e das correntes, aquém do ponto a que chega a preamar média, ou do ponto médio das enchentes ordinárias, bem como a parte do álveo que se descobrir pelo afastamento das águas.

§ 1º – Os acréscimos que por aluvião, ou artificialmente, se produzirem nas águas públicas ou dominicais, são públicos dominicais, se não estiverem destinados ao uso comum, ou se por algum título legítimo não forem do domínio particular.
[...]

Somente considerando os terrenos marginais e os terrenos de marinha, e seus respectivos acrescidos, de titularidade da União, para termos uma ideia da falta de investimentos da União nos procedimentos de demarcação da LMEO, a partir da qual são medidos os 15 metros para a fixação da LLTM, e de demarcação da LPM, a partir da qual são medidos os 33 metros para a fixação da LLTM, bem como do pequeno, mas significativo, valor arrecadado com a gestão dos imóveis cadastrados (taxas de ocupação, foros, laudêmos e outras receitas patrimoniais), continuam a merecer destaque as informações constantes dos quadros abaixo constantes do Livro intitulado Gestão do Patrimônio Imobiliário na Administração Pública, publicado no final de 2011 pela Editora Lumen Juris, de autoria do Advogado José Roberto de Andrade Coutinho:

“SITUAÇÃO EM 2005 NO BRASIL QUANTO À DEMARCAÇÃO DA LMEO

Situação	LMEO	
	Km	%
Demarcada	573,97	3%
A demarcar	17.560,00	97%
TOTAL	18.134	100%

SITUAÇÃO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO QUANTO À DEMARCAÇÃO DA LMEO

Situação	LMEO	
	Km	%
Demarcada	0	0%
A demarcar	196,00	100%
TOTAL	196,00	100%

REFLEXOS DA FALTA DE DEMARCAÇÃO DA LMEO NO CADASTRO DE IMÓVEIS – BRASIL

Situação	LMEO	
	Qtd	%
Demarcada	116 mil	42%
A demarcar	200 mil	58%
TOTAL	316 mil	100%

REFLEXOS DA FALTA DE DEMARCAÇÃO DA LMEO NO CADASTRO DE IMÓVEIS – ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Situação	LMEO	
	Qtd	%
Cadastrado	0	0%
A cadastrar		100%
TOTAL	... mil	100%

[...]

SITUAÇÃO EM 2005 NO BRASIL QUANTO À DEMARCAÇÃO DA LPM

Situação	LPM	
	Km	%
Demarcada	5.855,7	42%
A demarcar	8.144,30	58,1%
TOTAL	14.000	100%

SITUAÇÃO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO QUANTO À DEMARCAÇÃO DA LPM

Situação	LPM	
	Km	%
Demarcada	1.296,80	89%
A demarcar	160,00	11%
TOTAL	1.456,80	100%

REFLEXOS DA FALTA DE DEMARCAÇÃO DA LPM NO CADASTRO DE IMÓVEIS – BRASIL

Situação	LPM	
	imóvel	%
Demarcada	465 mil	38%
A demarcar	700 mil	62%
TOTAL	1.165 milhões	100%

REFLEXOS DA FALTA DE DEMARCAÇÃO DA LPM NO CADASTRO DE IMÓVEIS – ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Situação	LPM	
	Imóvel	%
Cadastrado	87.111	...
A cadastrar	...	...
TOTAL		100%

[...]

“Gestão de Imóveis na Secretaria do Patrimônio da União

Nº DE IMÓVEIS CADASTRADOS NA SPU – BRASIL, EM DEZEMBRO DE 2010*	VALOR TOTAL DA ARRECADAÇÃO EM NACIONAL NO ANO DE 2010, COM RECEITAS DECORRENTES DA GESTÃO DESSES IMÓVEIS
492.290	R\$ 635.944.771,70
Nº DE IMÓVEIS CADASTRADOS NA SPU – SOMENTE ESTADO DO RIO DE JANEIRO EM DEZEMBRO DE 2010*	VALOR TOTAL DA ARRECADAÇÃO EM NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO NO ANO DE 2010, COM RECEITAS DECORRENTES DA GESTÃO DESSES IMÓVEIS
92.432	R\$ 222.584.600,48

* Quando nos referimos ao número de imóveis cadastrados em dezembro de 2010, queremos identificar para o leitor o número de imóveis que estavam cadastrados no Órgão Gestor no final do ano de 2010, merecendo registro que este número certamente aumentou um pouco a cada mês do ano em referência, em razão dos trabalhos executados e a natureza dos imóveis que em maior quantidade integram o cadastro: terrenos de marinha e acrescidos.”

Recentemente, a Secretaria do Patrimônio da União passou a dedicar mais atenção aos espaços físicos em águas públicas, que por força da aplicação do disposto no § 2º do art. 18 da Lei nº 9.636, de 15/05/98, passou a ser objeto de cessões de uso, no que diz respeito àqueles espaços situados no mar territorial, até o limite de 12 milhas contadas a partir da costa, notadamente após a edição da Portaria SPU nº 24, de 26/01/11, revogada pela Portaria SPU nº 404, de 28/12/12.

Registra-se, por oportuno, em relação a essa categoria de bens, que são de interesse fundamental para a instalação de estruturas náuticas de interesse público ou social, de interesse econômico ou particular e de interesse misto, ou para a regularização da instalação de milhares de estruturas já existentes no litoral brasileiro e ao longo de nossos rios, lagos e lagoas navegáveis.

E entre esses bens, classificados pela doutrina como bens públicos em espécie, não estão incluídos milhares de imóveis que já foram incorporados ao patrimônio da União e que encontram-se destinados ao uso comum do povo (tais como estradas, ruas, praças e parques), ao uso especial (tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal) ou ao uso dominical (que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal ou real, de cada uma dessas entidades).

O citado autor ainda destacou em sua obra que a falta de investimentos na demarcação dos terrenos marginais e dos terrenos de marinha, da qual resulta inclusive a identificação dos respectivos acrescidos, “além de trazer prejuízos à União, traz problemas de várias naturezas envolvendo a ocupação irregular desses imóveis, entre os quais estão inclusive prejuízos ao meio ambiente”. E que em resposta ao Requerimento de Informação nº 651/2011, de minha autoria, a Secretaria do Patrimônio da União informou que a situação quanto ao percentual a ser demarcado, a nível nacional, das Linhas Médias das enchentes Ordinárias (LMEO), no período de 2005 a 2010, foi reduzido de 97% para 75%; e que o percentual a ser demarcado, a nível nacional, das linhas de Preamar Média (LPM), no período de 2005 a 2010, foi reduzido de 58% para 36%. Isto significa dizer que demarcações estão sendo feitas, contudo, sem o volume de investimentos e agilidade suficientes.

Em 2012, por meio de novo Requerimento de Informação de nossa autoria, de nº 1707/2012, alguns dados anteriormente obtidos foram atualizados em março de 2012, merecendo destaque os seguintes:

- a) o total de imóveis sob a gestão da União cadastrados, considerando os 4 Sistemas em utilização, é de 579.783, sendo que somente no SIAPA e SPIUnet estão concentrados 551.083 ou 95,05 %;
- b) no Brasil, de 14 mil km de LPM, 64% já foram demarcados; no que diz respeito à LMEO, cerca de 25% já foram cadastrados, o que corresponde a 4.600 km. Lineares;
- c) no Rio de Janeiro, já foram demarcados aproximadamente 95% da Linhas de LPM e LMEO; somente no Estado do Rio de Janeiro cerca de 94 mil imóveis estão cadastrados;
- d) a arrecadação patrimonial em 2011 foi de R\$ 705.163.933,00;

e) o orçamento da SPU em 2011 foi de R\$ 66,27 milhões, sendo que só foi empenhado R\$ 37,24 milhões; o orçamento para a SPU de 2012 foi de R\$ 63,63 milhões, sendo que segundo informado em março de 2012 já estava contingenciado o valor de R\$ 30,63 milhões

A Análise dos dados demonstra não ter havido avanços em relação àqueles anteriormente apresentados para 2010, salvo no que diz respeito à arrecadação (que neste caso deve ainda ser levada em consideração a inflação no período), merecendo ainda destaque o baixo investimento nas atividades e melhoria da gestão do Órgão, considerando o seu potencial de arrecadação e a importância estratégica dos imóveis da União para o desenvolvimento econômico e social do Brasil.

Antes de haver um interesse maior sobre os espaços físicos em águas públicas já estimava-se que a Secretaria do Patrimônio da União seria responsável pela administração de mais de três milhões de imóveis, cadastrados ou não.

Para a administração desses milhões de imóveis, a juízo deste Parlamentar, a Secretaria do Patrimônio da União conta com estrutura insuficiente, em termos de recursos humanos, materiais, tecnológicos e financeiros. E apesar de estar sempre buscando normatizar os procedimentos internos, por meio de Portarias, Instruções Normativas, Orientações Normativas etc., o que demonstra a tentativa de construção e manutenção de um modelo de gestão próprio e atualizado, é de nosso conhecimento que os Sistemas (softwares) utilizados pela Secretaria do Patrimônio da União, a exemplo do SIAPA (Sistema Integrado de Administração Patrimonial), SPIUnet (Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União), CIF (Sistema de Cadastro de Imóveis Funcionais) e SARP (Sistema de Arrecadação de Receitas Patrimoniais, herdado da extinta RFFSA), continuam a não atender as necessidades do Órgão. Isto porque são incompatíveis entre si, não permitem a exclusão ou inclusão de todos os dados relativos a procedimentos previstos na legislação em vigor e não foram elaborados em conformidade com o modelo de gestão adotado pelo Órgão.

Apesar do esforço que deve ser reconhecido em relação ao trabalho que vem realizando, diante dos problemas que o Órgão Gestor dos bens imóveis da União ainda enfrenta, não dispondo de recursos ou estrutura nem mesmo para promover a demarcação dos terrenos de marinha, dos terrenos marginais e respectivos acrescidos, a identificação e a fiscalização da utilização dos seus bens em geral, a juízo do Deputado Federal que subscreve o presente Requerimento, a Secretaria do Patrimônio da União e as atividades de gestão e controle de imóveis da União ainda não receberam do Governo Federal a atenção que merecem.

Este quadro poderia ser atenuado com a realização das parcerias previstas no art. 1º da Lei nº 9.636/98, que dispõe na forma abaixo:

“Art. 1º É o Poder Executivo autorizado, por intermédio da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a executar ações de identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos bens imóveis da União, bem como a regularização das ocupações nesses imóveis, inclusive de assentamentos informais de baixa renda, podendo, para tanto, firmar convênios com os Estados, Distrito Federal e Municípios em cujos territórios se localizem e, observados os procedimentos licitatórios previstos em lei, celebrar contratos com a iniciativa privada”

Ou mesmo mediante parcerias com outros órgãos e entidades, a exemplo do Exército, da Marinha e de Cartórios de Registro de Imóveis, considerando para esse fim o potencial e a vocação de cada um dos envolvidos.

Apesar deste cenário preocupante, não temos conhecimento de parcerias concretas e exitosas entre a Secretaria de Patrimônio da União e quaisquer dos órgãos ou entidades citados nem tampouco, até a presente data, ainda não foi respondida a Indicação Legislativa nº 3629/2009, também de nossa autoria, por meio da qual foi sugerida “a adoção de providências visando o fortalecimento institucional da Secretaria do Patrimônio da União, mediante a sua transformação em autarquia.”

Em relação a esta sugestão merece ainda registro de que nos últimos anos dezenas de entidades autárquicas ou empresas, por iniciativa do Poder Executivo Federal, foram criadas ou autorizadas criar no âmbito da Administração Pública Indireta Federal, sem que ao menos houvesse uma reflexão séria sobre a nossa Indicação Legislativa.

Todos estes fatos precisam ser melhor esclarecidos e a realidade alterada, sob pena de continuar a haver prejuízos em relação à execução de diversas políticas públicas que dependem da identificação, utilização ou da preservação de imóveis da União para os seus respectivos sucessos, entre as quais podemos citar nesta oportunidade as políticas de proteção ao meio ambiente, as políticas habitacionais ou de regularização fundiária e as políticas de fomento ao desenvolvimento econômico de vários Municípios e Estados que

integram a Federação, que poderiam estar se beneficiando de um número muito maior de imóveis da União em seus Programas e Projetos, que para tanto precisam ser identificados, demarcados e regularizados.

Para o enfrentamento dos seus problemas e a redução da insatisfação da sociedade, não basta a apresentação de Projetos de Lei como aquele de nº 5627/2013, que foi objeto de recente Mensagem do Executivo enviada ao Congresso Nacional e constitui agenda positiva no sentido do atendimento de algumas reivindicações de cidadãos e sugestões de técnicos que atuam na área.

Mas até mesmo em relação a esta iniciativa, faltou levar em consideração os vários apelos em relação à viabilização da remissão de foro de terrenos de marinha e cobranças pela ocupação de terrenos da União em caráter retroativo e de multas, que muitas vezes são consideradas abusivas.

Diante do exposto, é importante que a Câmara dos Deputados encaminhe este Requerimento de Informação ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a fim de que sejam adequadamente respondidas a perguntas formuladas e esta Casa Legislativa possa efetivamente conhecer melhor as atribuições e responsabilidades da Secretaria do Patrimônio da União, as dificuldades que vem enfrentando e os recursos orçamentários e financeiros que têm sido destinados ao citado Órgão, posicionando-se a respeito das informações obtidas e apoiando onde for necessário para o fortalecimento institucional do citado Órgão Gestor e a melhoria da gestão e controle do patrimônio imobiliário da União.

Sala das Sessões, 09 de julho de 2013.

**Deputado Hugo Leal
(PSC/RJ)**