

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 6.101, DE 2005

(Apensos: PL nº 2.794, de 2003; PL nº 3.314, de 2004; PL nº 800, de 2007; PL nº 801, de 2007; PL nº 809, de 2007; PL nº 916, de 2007; PL nº 4.396, de 2008; PL nº 4.584, de 2009; PL nº 6.969, de 2010; e PL nº 6.425, de 2013)

Dispõe sobre a venda direta de lotes de terreno da União, por interesse social, aos ocupantes de boa-fé, altera a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, e a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Autor: Senado Federal

Relator: Deputado Hildo Rocha

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 6.101, de 2005, de autoria do ex-Senador Paulo Otávio, dispõe sobre a aquisição de lotes de terrenos pertencentes à União, por ocupantes de boa-fé, quando caracterizável que tais alienações sejam de interesse social.

Ao PL nº 6.101, de 2005, foram apensados inicialmente o PL nº 2.794, de 2003, de autoria do Deputado Tadeu Filipelli, e o PL nº 3.314, de 2004, de autoria do Deputado João Castelo. Posteriormente passaram a integrar o feito no decorrer de sua apreciação no âmbito da CTASP, o PL nº 800, de 2007, de autoria do Deputado Rodovalho, o PL nº 801, de 2007, de autoria do Deputado Augusto Carvalho, o PL nº 809, de 2007, de autoria do Deputado Magela, e o PL nº 916, de 2007, de autoria do Deputado Rodrigo Rollemberg.

As proposições tramitaram em caráter conclusivo, art. 24, II, do RICD, tendo sido distribuídas às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público-CTASP, de Desenvolvimento Urbano-CDU, de Finanças e Tributação-CFT (Mérito e art. 54, RICD) e de Constituição e Justiça e de Cidadania-CCJC (art. 54 RICD).

Na CTASP, o PL nº 6.101, de 2005, foi aprovado com a rejeição dos apensados (PL's nº 2.794, de 2003, nº 3.314, de 2004, nº 800, de 2007, nº 801, de 2007, nº 809, de 2007, e nº 916, de 2007), em 30.05.2007.

Na CDU foram apresentadas três emendas que, juntamente com proposição principal e os apensados, receberam parecer pela rejeição em 15.10.2008.

A existência de pareceres divergentes nas duas Comissões de mérito que apreciaram a matéria levaram a Presidência da Câmara dos Deputados, em observância ao que dispõe o art. 24, II, "g" do RICD, a modificar o despacho inicial, transferindo para o Plenário a competência para apreciar o PL nº 6.101, de 2005, e seus apensados, agora acrescidos dos PL's nº 4.396, de 2008, nº 4.584, de 2009, nº 6.969, de 2010, e nº 6.425 de 2013.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, inicialmente apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, "h" e 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, que "estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira", aprovada pela CFT em 29 de maio de 1996.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015 (Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015) em seu art. 108, estabelece que as proposições legislativas que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita pública ou aumento de despesa da União, deverão estar

acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício que entrar em vigor e nos dois subsequentes, detalhando memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação financeira e orçamentária e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

O artigo 109 da LDO 2015 condiciona a aprovação de projeto de lei ou a edição de medida provisória que institua ou altere receita pública ao acompanhamento da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada.

O art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF exige estar a proposição acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, assim atender o disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma de duas condições alternativas.

Uma condição é que o proponente demonstre que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias. Outra condição, alternativa, é que a proposição esteja acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, da ampliação de base de cálculo ou da majoração ou criação de tributo ou contribuição, podendo o benefício entrar em vigor apenas quando implantadas tais medidas.

O exame das várias proposições, quanto às suas implicações diretas ou indiretas sobre os Orçamentos da União, evidenciou as inadequações a seguir.

O PL nº 6.101, de 2005, em seu art. 7º estabelece vinculação de receita patrimonial decorrente das vendas diretas dos lotes de terrenos à construção de moradias populares e obras de infraestrutura nos assentamentos habitacionais para populações de baixa renda, sem fixar prazo para sua vigência, em desacordo com o estatuído no art. 109, § 5º, da LDO 2015.

O PL nº 801, de 2007, além do fato de restringir seus efeitos apenas às áreas públicas da União localizadas no Distrito Federal, estabelece obrigações para a Secretaria do Patrimônio da União e cria despesas para o Poder Executivo (arts. 4º e 5º), para cuja implementação não existem dotações consignadas no Orçamento vigente. Além disso, tendo em vista que as ações referenciadas nesses artigos representam formas de expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental, a proposição deveria estar instruída dos demonstrativos exigidos pela Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF), em seu art. 16. Não são apresentadas estimativas do impacto orçamentário-financeiro, tampouco as fontes de financiamento para as ações.

Os PLs nº 809 e 916, ambos de 2007, estendem os benefícios ora delimitados pela Lei nº 9.262, de 1996, aos limites da APA da Bacia do Rio São Bartolomeu para quaisquer áreas urbanas ou rurais do Distrito Federal. Mostra-se inadequada a forma genérica pela qual os dois projetos instituem um novo regime de venda direta de áreas ocupadas com dispensa dos procedimentos licitatórios exigidos pela Lei nº. 8.666, de 1993. A medida pode representar sérios prejuízos ao patrimônio da União (bem como do Distrito Federal), além de envolver custos - não estimados nos projetos - para a mobilização das estruturas necessárias à sua implementação.

O PL nº 4.584, de 2009, além do fato de ensejar indesejáveis pressões sobre o Poder Público no sentido de alienar áreas reservadas para uso futuro em benefício da população do Distrito Federal e/ou da Região Centro-Oeste (como é o caso, por exemplo, de áreas sob a responsabilidade das Forças Armadas) – note-se a possibilidade de alienar glebas de até 300 hectares –, a proposição impõe gastos não quantificados para o Governo do Distrito Federal ao definir, pelo seu art. 6º, que esse realizará o rezoneamento das APAs localizadas no Distrito Federal, indicando, em cada zona, as atividades produtivas que poderão ser implantadas. Ademais, em seu art. 2º, atribui competência à Secretaria de Patrimônio da União, ferindo prerrogativa do Poder Executivo Federal.

No PL nº 6.969, de 2010, o § 1º do art. 1º estabelece que o valor de referência da área de que trata o caput, para fins de alienação, terá como base o valor de lançamento fiscal mínimo estabelecido para a região administrativa em que estiver localizada a gleba, garantida a aplicação de mecanismos de redução de preços do valor do imóvel equivalentes aos utilizados no incentivo às demais atividades produtivas no âmbito do Distrito

Federal, há, portanto ampliação dos benefícios fiscais já vigentes para as vendas de imóveis a serem realizadas.

Por fim, o PL nº 6.425, de 2013, ao pretender estabelecer um novo regime para regularização de residências edificadas em terrenos de titularidade do INSS, atribui competências e obrigações para a autarquia que certamente acarretarão aumento de despesas a serem cobertas pelo orçamento da União. Além disso, a proposição prevê a criação de linhas de financiamento no âmbito da Caixa Econômica Federal, com características similares às do Programa Minha Casa Minha Vida, o que envolverá a concessão de subsídios creditícios a serem custeados pelo Poder Público, cuja dimensão não é explicitada por seu proponente.

Em relação aos PLs nº 2.794, de 2003, nº 3.314, de 2004, nº 800, de 2007, e nº 4.396, de 2008, as análises empreendidas por esta Relatoria evidenciaram que tais proposições não possuem inadequação ou incompatibilidade com os preceitos exigidos pela LRF e pela LDO 2015 - embora algumas delas possam vir a ter repercussões no campo patrimonial - dado que não geram ampliação nas despesas fixadas ou reduções nas receitas orçamentárias estimadas.

O mesmo entendimento aplica-se às emendas apresentadas e rejeitadas na Comissão de Desenvolvimento Urbano, as quais limitam-se a alterar disposições de cunho operacional, envolvendo critérios de enquadramento no regime proposto pelo PL nº 6.101, de 2005.

Relativamente ao PL nº 6.101, de 2005, cumpre registrar nosso entendimento de que o mesmo apresenta caráter meritório ao introduzir nova sistemática para a regularização de ocupações em áreas urbanas em todo o País, e não apenas no Distrito Federal. Embora tenhamos identificado descumprimento do disposto no art. 109, § 5º, da LDO 2015, relativamente ao dispositivo que destina os recursos auferidos na venda dos terrenos à construção de moradias populares e a obras de infraestrutura nos assentamentos habitacionais, entendemos que tal óbice pode ser facilmente sanado, mediante a apresentação de emenda estabelecendo prazo de vigência para a mencionada vinculação.

Sendo assim, concluímos que os PLs nº 801, de 2007, nº 809, de 2007, nº 916, de 2007, nº 4.584, de 2009, nº 6.969, de 2010, e nº 6.425, de 2013, acarretam a ampliação ou a criação de despesas para o Poder Público ou concessão ou aumento de benefício fiscal, situação em que, segundo a LDO 2015, tais proposições deveriam estar acompanhadas de estimativas dos seus efeitos para cada um dos exercícios do período 2016 a 2018, bem como de suas respectivas compensações.

Nestes casos, fica prejudicado o exame quanto ao mérito na Comissão de Finanças e Tributação, em acordo com o disposto no art. 10 da Norma Interna – CFT:

“Art. 10. Nos casos em que couber também à Comissão o exame do mérito da proposição, e for constatada a sua incompatibilidade ou inadequação, o mérito não será examinado pelo Relator, que registrará o fato em seu voto.”

No que se refere aos demais apensados (PLs nº 2.794, de 2003, nº 3.314, de 2004, nº 800, de 2007, e nº 4.396, de 2008) não foram constatados problemas de inadequação e não conformidade com os preceitos exigidos pela LRF e pela LDO 2015. As propostas, na verdade, podem representar o aumento de ingressos de recursos no orçamento da União, ao propor regimes mais facilitados para a venda áreas públicas ocupadas por terceiros.

No mérito, sabe-se que as invasões e os loteamentos irregulares são motivados pela concentração da população nas grandes cidades em busca de oportunidades de emprego e renda, aumentando o déficit habitacional nestas localidades. Como bem explicita o parecer da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, “o baixo crescimento econômico, a ausência de planejamento urbano e a falta de fiscalização por parte dos poderes públicos completam o quadro de desorganização habitacional em áreas urbanas”.

Uma vez ocupada a área pública, a passagem do tempo consolida situações de fato sem a devida cobertura jurídica. Com isso, as pessoas envolvidas veem-se em uma situação extremamente precária, dado o investimento realizado na construção de suas residências e nas demais benfeitorias.

O PL nº 6.101, de 2005, abre o caminho para a solução dessas questões. Destacamos a alteração que proposta na Lei nº 8.666/1993, que possibilita a venda direta dos imóveis aos ocupantes de boa-fé”. Vale dizer que o Supremo Tribunal Federal já tratou sobre a constitucionalidade desse tipo de operação, em decisão proferida em Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI, em 18 de abril de 2007. Ao se pronunciar sobre a ADI nº 2.990-DF, que discutia a constitucionalidade do art. 3º da Lei nº 9.262, de 12 de janeiro de 1996, o Plenário daquela Corte entendeu que as áreas públicas ocupadas, localizadas nos limites da Área de Proteção Ambiental – APA da Bacia do Rio São Bartolomeu, que sofreram processo de parcelamento reconhecido pela autoridade pública, poderiam ser, no todo ou em parte, vendidas individualmente, dispensados os procedimentos exigidos pela Lei de Licitações. Sobre esse ponto, contudo, entendemos que o PL nº 2.794, de 2003, com pequenas alterações, modifica a Lei nº 8.666/1993 de maneira mais adequada e completa que a da proposição principal e dos PLs nº 3.314, de 2004 e nº 800, de 2007.

Quanto ao PL nº 4.396, de 2008, é fato que, embora a Lei nº 9.262/1996 não restrinja a autorização ali contida aos lotes de uso residencial, alguns ocupantes que fazem uso comercial ou industrial desses lotes têm enfrentado bastante resistência para regularização, o que consideramos discriminatório e injusto, pois impede que tais moradores continuem a exercer suas atividades de subsistência, apesar de terem adquiridos os lotes nas mesmas condições que os demais.

Por fim, em relação às emendas apresentadas na Comissão de Desenvolvimento Urbano, entendemos que as condições da proposição principal são as mais adequadas: prazo de ocupação mínimo de 5 anos, regulamentação pela esfera federal – já que tratamos de terrenos da União – e limitação de 1 imóvel por ocupante em todo o território nacional, tendo em vista o conteúdo social da iniciativa.

Pelo exposto, somos pela INCOMPATIBILIDADE E INADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA dos Projetos de Lei nº 801, de 2007, nº 809, de 2007, nº 916, de 2007, nº 4.584, de 2009, nº 6.969, de 2010, e nº 6.425, de 2013, ficando, portanto, dispensados do exame de mérito, conforme disposto no art. 10 da Norma Interna desta Comissão; e pela COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA, dos Projetos de Lei nº 6.101, de 2005, nº 2.794, de 2003, nº 3.314, de 2004, nº 800,

de 2007, e nº 4.396, de 2008, com a adoção de emenda aditiva em anexo; e pela NÃO IMPLICAÇÃO EM AUMENTO DE DESPESA OU DIMINUIÇÃO DA RECEITA das emendas apresentadas e rejeitadas na Comissão de Desenvolvimento Urbano. No mérito, somos pela aprovação do PL nº 6.101, de 2005, do PL nº 2.794, de 2003, e do PL nº 4.396, de 2008, na forma do Substitutivo em anexo, e pela rejeição das demais proposições.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado Hildo Rocha
Relator

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 6.101, DE 2005

Dispõe sobre a venda direta de lotes de terreno da União, por interesse social, aos ocupantes de boa-fé, altera a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e a Lei nº 9.262, de 12 de janeiro de 1996.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A União, havendo interesse público e social devidamente justificados, poderá, dispensados os procedimentos do art. 24 da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, vender diretamente lotes de terrenos situados em áreas urbanas, ou passíveis de serem urbanizadas, aos ocupantes de boa-fé, para construção de unidade habitacional, obedecidas as normas sobre parcelamento do solo urbano e ambientais.

Parágrafo único. Para efeitos desta Lei, considera-se ocupante apenas a pessoa física.

Art. 2º Para habilitar-se à aquisição dos lotes de terrenos pertencentes à União, o ocupante de boa-fé deverá, concorrentemente:

I – comprovar a ocupação efetiva do terreno há pelo menos 5 (cinco) anos, na data de publicação desta Lei;

II – possuir justo título;

III – provar que pagou ou está pagando pelo lote de terreno;

IV – estar quite com as obrigações tributárias relativas à ocupação;

V – assinar termo de compromisso de que utilizará o imóvel para construção ou fixação de seu domicílio.

§ 1º A posse poderá ser provada por qualquer dos meios em direito admitidos.

§ 2º Considera-se justo título o contrato ou qualquer outro instrumento firmado entre o possuidor e o empreendedor do loteamento ou suposto proprietário.

§ 3º O contrato de compra e venda será rescindido, de pleno direito, independentemente de interpelação judicial ou extrajudicial, se o comprador prestar declaração falsa no processo de habilitação à compra, hipótese em que fará jus à devolução das quantias eventualmente pagas, sem reajuste ou correção, sem prejuízo das sanções penais cabíveis.

Art. 3º O ocupante só poderá adquirir, na forma desta Lei, um único lote em todo território nacional.

Art. 4º A venda direta será sempre precedida de avaliação efetuada com base no valor do lote de terreno, excluídas as benfeitorias promovidas pelo efetivo ocupante.

Art. 5º A venda poderá ser parcelada, mediante pagamento de sinal correspondente a, no mínimo, dez por cento do valor de avaliação e o restante em até cento e vinte prestações, mensais e consecutivas, observadas as condições previstas nos arts. 27 e 28 da Lei nº 9.636, de 1998.

Art. 6º O contrato de compra e venda, ainda que o pagamento integral do lote do terreno seja feito à vista, conterá cláusula impeditiva de o adquirente, no prazo de 5 (cinco) anos, vender, prometer vender ou ceder, a qualquer título, seus direitos sobre o lote de terreno adquirido na forma desta Lei.

Art. 7º Os recursos auferidos nas vendas diretas dos lotes de terrenos serão destinados à construção de moradias populares nos Estados e no Distrito Federal e a obras de infraestrutura nos assentamentos habitacionais para populações de baixa renda.

Parágrafo único. O disposto no caput terá vigência por cinco anos contados a partir da data da publicação desta Lei.

Art. 8º O art. 23 da Lei nº 9.636, de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação ao § 1º, acrescido do § 2º que se segue, renumerando-se o atual § 2º como § 3º:

“Art. 23

§ 1º A alienação ocorrerá quando não houver interesse em manter o imóvel no domínio da União, nem inconveniência quanto à proteção ambiental e à defesa nacional, no desaparecimento do vínculo de propriedade.

§ 2º A União poderá, ainda, alienar bens imóveis de sua propriedade, eventualmente excluídos da reserva técnica de seus órgãos ou entidades, desde que haja manifestação expressa do respectivo ente ao qual estiver afetado o bem, quando inexistir interesse ou conveniência na sua manutenção.

§ 3º” (NR)

Art. 9º O caput do art. 24 da Lei nº 9.636, de 1998, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 24 A venda de bens imóveis da União será feita, preferencialmente, mediante concorrência ou leilão, observadas as seguintes condições:

.....” (NR)

Art. 10. O art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar acrescido do seguinte § 7º:

“Art. 17

*§7º A dispensa de realização de prévia licitação, na modalidade de concorrência, prevista no inciso I deste artigo, também poderá ser adotada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para regularizar a ocupação de boa-fé de terra em área de natureza urbana, com fins exclusivamente residenciais, existentes até a data da publicação desta lei e mediante atendimento dos requisitos estabelecidos em lei aprovada na unidade da federação a quem pertencer o imóvel.”
(NR)*

Art. 11. A efetividade do disposto nesta Lei não afasta as cominações civis e penais a que estão sujeitos os que tenham promovido, direta ou indiretamente, o parcelamento ilícito de terras públicas para fins urbanos, especialmente as previstas no art. 50 e seguintes da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

Art. 12. Dê-se ao § 1º do art. 3º da Lei nº 9.262, de 12 de janeiro de 1996, a seguinte redação:

“Art. 3º

§ 1º A possibilidade de venda a que se refere o caput aplica-se às áreas de uso residencial, comercial ou industrial situadas em zona urbana ou passível de ser transformada em urbana, desde que atenda às diretrizes expressas:

I – no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal;

II – no rezoneamento da APA, previsto no art. 9º desta lei; e

III – no plano urbanístico da área, em conformidade com as disposições da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.” (NR)

Art. 13. O Poder Executivo expedirá o regulamento desta Lei.

Art. 14. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado Hildo Rocha
Relator