

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

PROJETO DE LEI Nº 2.449, DE 2015

Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, autorizando aos Agentes Financeiros Públicos e Privados a conceder a posse provisória dos imóveis residenciais urbanos e rurais do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), após a construtora emitir o termo de conclusão da obra de edificação da unidade habitacional nos casos que especifica e dá outras providências.

Autor: Deputado CARLOS MARUN

Relator: Deputado MARCOS ABRÃO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 2.449, de 2015, de autoria do Deputado Carlos Marun, pretende modificar a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, para autorizar os agentes financeiros públicos e privados a conceder a posse provisória dos imóveis residenciais urbanos e rurais, após a emissão do termo de conclusão da obra de edificação pela construtora.

O PL estabelece que a emissão provisória da possa ocorrer quando caracteriza alguma das seguintes situações:

- a) o ente público deixar de fornecer, em prazo razoável e sem motivo aparente, informações ou certidões

necessárias para a transferência, o registro ou a concessão de subsídio ao beneficiário;

- b) houver ausência da implantação de elementos da infraestrutura básica prevista no § 6º do art. 2º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, quando finalizadas as obras de edificação das unidades habitacionais, se estiverem garantidas condições de habitabilidade e esses elementos não forem de responsabilidade da construtora; ou
- c) os atos registrais relativos ao PMCMV ultrapassarem em 5 (cinco) dias úteis ou mais o prazo previsto no art. 44-A da Lei nº 11.977/2009, desde que não tenham sido apresentadas exigências a serem cumpridas pelo beneficiário.

O PL nº 2.449, de 2015, prevê ainda que, após superada a situação que motivou a emissão provisória da posse, o beneficiário terá 30 (trinta) dias para assinar o contrato definitivo com o agente financeiro responsável. O não cumprimento desse prazo possibilita ao Poder Público estadual emitir o termo de legitimação de posse, desde que presentes as condições de habitabilidade nas moradias. Na hipótese de não adoção da medida pelo Poder Público estadual, o PL determina que o agente financeiro promova a imediata retomada do imóvel.

O PL estabelece ainda que, durante o período de vigência da posse provisória:

- a) não será permitida a implantação de melhorias, reformas, ampliações, adaptações ou quaisquer modificações na unidade habitacional;
- b) em caso de frustração do negócio, não será efetuado reembolso de benfeitorias ou reparos realizados na unidade; e
- c) caso constatada depreciação na unidade habitacional, o beneficiário poderá ser responsabilizado civil e penalmente.

O autor justifica sua proposição com o argumento de que tem se observado, por meio da experiência prática de operação do PMCMV, a frequente ocorrência de problemas entre a finalização das obras e o seu recebimento pelos respectivos beneficiários. Esses problemas possibilitam que moradias concluídas sejam invadidas e depredadas, fatos que ocorrem à revelia do construtor, que possui a responsabilidade de zelar pelas construções durante o prazo de execução das obras. Finalizada a construção, essa responsabilidade se encerra, tornando viável a ocorrência dos problemas mencionados. O PL pretende, dessa forma, equacionar essa questão.

O processo tramita sob a égide do poder conclusivo das comissões (art. 24, inciso II, do Regimento Interno), tendo sido distribuído à Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU), à Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Nesta CDU, onde a proposição deve ser analisada quanto aos seus possíveis impactos no desenvolvimento urbano e regional do País, não foram oferecidas emendas. O relator, Deputado Marcos Abrão, chegou a apresentar parecer pela aprovação, o qual não foi apreciado pela comissão.

Mais especificamente, na reunião do dia 18/5/2016, o Deputado Relator solicitou a retirada de pauta do parecer e sua devolução para revisão, haja vista as dúvidas e polêmicas suscitadas em torno do projeto.

É o Relatório.

II – VOTO DO RELATOR

No primeiro parecer que apresentei acerca do PL nº 2.449, de 2015, expressei minha total concordância com os seus termos, propondo, conseqüentemente, a sua aprovação. Na oportunidade, compartilhei as preocupações do autor, o Deputado Carlos Marun, sobre as invasões aos empreendimentos concluídos, mas não repassados aos beneficiários de direito. Essas invasões, de fato, comprometem o rito de entrega das habitações, atrasam a concretização de benefícios às famílias necessitadas, desacreditam

o processo de distribuição das casas e deterioram a confiança na sistemática de cadastramento implantado pelo PMCMV.

É indubitável, portanto, que se trata de questão que requer atenção desta Casa e que merece ser equacionada tempestivamente. Com essas premissas em mente e com o objetivo de proporcionar solução rápida para a problemática, fui pela integral aprovação do texto, sem perceber que as disposições ali contidas possuíam diversas oportunidades de melhorias. Melhorias essas que, se implementadas, podem tornar o projeto bastante mais efetivo.

A constatação dessas oportunidades de melhorias ocorreu por meio de pareceres técnicos elaborados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pela Caixa Econômica Federal (CEF). O TCU sugeriu as seguintes melhorias no texto:

- excluir a possibilidade de agentes financeiros privados concederem a posse provisória dos imóveis, haja vista não ser objetivo dos entes privados em geral a busca pela boa e regular gestão de programas públicos. Assim, entende o TCU que delegar ao ente privado a emissão de termos de posse provisória pode comprometer a efetividade do programa;
- condicionar a emissão do termo de posse pelo agente financeiro público à participação do Poder Público Local e ao recebimento efetivo da obra em vez da emissão do termo de conclusão. A inserção dessas condições tende a conferir maior segurança e efetividade à emissão do termo de posse. A exigência de recebimento da obra, especialmente, evita que obras não vistoriadas, com potenciais pendências, sejam destinadas à habitação de famílias, anda que de forma provisória;
- na situação ensejadora da emissão do termo de posse prevista no inciso I do art. 72-B do PL nº 2.449, de 2015, substituir as expressões “prazo razoável” e “sem motivo aparente” por “prazo de 30 (trinta) dias sem justificativa”. O TCU entende que as expressões

originalmente previstas são carregadas de significativa subjetividade, o que gera insegurança e arbitrariedades. Para a Corte de Contas, é necessário prever prazos e condições objetivas para corrigir esse problema;

- suprimir, integralmente, o inciso II do art. 72-B do PL nº 2.449, de 2015. Para a Corte de Contas, permitir que famílias habitem, ainda que de forma provisória, em locais sem infraestrutura básica não se coaduna com as normas e princípios vigentes e vai de encontro aos objetivos do PMCMV, que é conferir moradia digna aos cidadãos brasileiros. Ademais, essa possibilidade tende a agravar um problema já existente no PMCMV. Consoante as auditorias já realizadas pelo TCU (Acórdãos 524/2014, 2.2255/2015, todos do Plenário), uma das recorrentes constatações nas obras do programa é a deficiência de integração das habitações aos serviços públicos essenciais, tais como abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto e redes de energia elétrica e iluminação pública;
- estabelecer, como marco para contagem do prazo de 30 (trinta) dias para que o beneficiário assine o contrato definitivo, o recebimento de notificação emitida pelo agente financeiro responsável;
- suprimir, integralmente, o § 3º do art. 72-B do PL nº 2.449, de 2015, que prevê a possibilidade de retomada do imóvel pelo agente financeiro caso o beneficiário não assine o contrato definitivo no prazo estabelecido. Consoante entendimento do TCU, uma vez concedida a posse provisória, o imóvel torna-se a única opção de moradia do beneficiário, fato que dificulta ou mesmo inviabiliza a sua retirada. Também entende o Tribunal que retomar o imóvel, nesse caso, é medida desproporcional ao fato motivador. E o

princípio da proporcionalidade deve orientar os atos da Administração Pública;

- nas disposições dos incisos I e II do § 4º do art. 72-B, que proíbem, no período de vigência da posse provisória, a execução de benfeitorias ou o reembolso pelas que forem realizadas, permitir, como exceção, a realização e o reembolso de melhorias que tenham como objetivo a correção de vícios construtivos;
- suprimir, integralmente, o inciso III do § 3º do art. 72-B do PL nº 2.449, de 2015. O inciso prevê que, se constatada a depreciação da unidade habitacional, o beneficiário poderá ser responsabilizado civil e penalmente. O TCU entende que não é tarefa fácil identificar a causa de problemas construtivos, especialmente após determinado tempo de uso das obras. Tal fato poderia ensejar que a construtora atribuisse ao beneficiário a responsabilidade por vícios que, em verdade, originaram-se previamente à ocupação do imóvel.

O parecer da CEF trouxe a sugestão de especificar que a aplicação dos comandos legais propostos de restringe apenas à Faixa 1 do PMCMV. Adicionalmente, propôs a inclusão de novo inciso ao *caput* do art. 72-B do PL nº 2.449, de 2015, com o objetivo de incluir, entre as situações ensejadoras de emissão de posse provisória, os casos em que estiver em curso, junto a terceiro, providência que se constitua requisito para ato registral e cuja conclusão demande prazo superior a 30 (trinta dias) da expedição do Habite-se.

A CEF sugeriu ainda novas redações aos §§ 2º e 3º do art. 72-B do PL nº 2.449, de 2015, com o objetivo de conferir clareza e melhor entendimento dos comandos ali registrados. Por fim, sugeriu melhoria de técnica legislativa por meio da correção da numeração dos artigos do PL nº 2.449, de 2015, de modo a adaptá-los aos artigos vigentes da Lei nº 11.977, de 2009.

Ao me deter sobre as considerações realizadas pelo TCU e pela CEF, entendi ser tecnicamente adequado elaborar substitutivo ao PL nº

2.449, de 2015, de forma a incorporá-las, haja vista serem, de fato, capazes de aperfeiçoar e tornar mais efetiva as disposições da proposição em apreço.

Mais especificamente, o substitutivo que proponho limita a possibilidade de emissão de posse provisória aos imóveis produzidos com recursos advindos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) ou do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), ou seja, imóveis destinados a famílias de faixas de renda mais baixas. A emissão da posse provisória deverá ser realizada apenas por agente financeiro público, em conjunto com o Poder Público Local e somente após a expedição do Habite-se do imóvel, fato que garante a existência de condições mínimas de habitabilidade da unidade.

Foi excluído a possibilidade de emissão de posse provisória quando estiverem ausentes os elementos de infraestrutura básica listados no § 6º do art. 2º da Lei nº 6.766, de 1979, e incluída a possibilidade de emissão quando estiver em curso providência que se constitua requisito para o ato registral e cuja conclusão demande prazo superior a 30 (trinta) dias da expedição do Habite-se.

Excluiu-se também o § 2º do art. 72-B do PL nº 2.449, de 2015, porquanto seu conteúdo não se coaduna com os demais dispositivos da proposição. Não existe motivo aparente para emitir legitimação de posse a beneficiário que cumpre o prazo para assinatura de contrato definitivo de financiamento. Essa questão foi equacionada com a inclusão de dispositivo que prevê, nesses casos, a consolidação da propriedade em nome do FAR e do FDS, os quais atuam como credores fiduciários dessas propriedades. Consolidada a propriedade, aplica-se o disposto no § 9º do art. 6º-A da Lei nº 11.977, de 2009.

Adicionalmente, inseriu-se a possibilidade de realização de benfeitorias durante o período de vigência da posse provisória, desde que sejam necessárias e úteis e recebam prévia autorização do Agente Financeiro responsável. Por essas benfeitorias, será possível o recebimento de indenização em caso de frustração do negócio. Essa modificação é importante, pois torna a proposição coerente com os dispositivos do Código Civil que tratam dos efeitos da posse. Mais especificamente, os arts. 1.210 a 1.222 da Lei nº 10.406, de 2002.

Por fim, foram estabelecidos prazos objetivos em substituição aos termos “prazo razoável”, como bem sugeriu o TCU.

Em face do aqui exposto, sou pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 2.449, de 2015, na forma do **substitutivo** anexo.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado MARCOS ABRÃO
Relator

2016-12305.docx

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 2.449, DE 2015

Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, para permitir a emissão de posse provisória dos imóveis residenciais do Programa Minha Casa, Minha Vida produzidos com recursos advindos do FAR ou do FDS, nas condições que especifica.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 72-A:

“Art. 72-A. Nos empreendimentos habitacionais produzidos com os recursos de que trata o art. 6º-A, após expedição do Habite-se do imóvel, o Agente Financeiro público responsável, em conjunto com o Poder Público Local, poderá conceder posse provisória aos potenciais beneficiários selecionados, desde que caracterizadas uma ou mais das seguintes situações:

I – o ente público deixar de fornecer, no prazo de 30 (trinta) dias e sem justificativa, as informações ou certidões necessárias para a transferência, o registro ou a concessão de subsídio ao beneficiário;

II – os atos registrais relativos ao PMCMV ultrapassarem em 5 (cinco) dias úteis ou mais o prazo previsto no art. 44-A desta Lei, desde que não tenham sido apresentadas exigências a serem cumpridas pelo beneficiário;

III – estiver em curso providência que se constitua requisito

para o ato registral e cuja conclusão demande prazo superior a 30 (trinta) dias da expedição do Habite-se.

§ 1º Superadas as situações previstas nos incisos I, II e III do caput deste artigo, o beneficiário terá prazo de 30 (trinta) dias para assinar o contrato definitivo com o Agente Financeiro responsável.

§ 2º No período de vigência da posse provisória, o possuidor:

I – não poderá realizar melhoria, reforma, ampliação, adaptação ou qualquer modificação na unidade habitacional, excetuadas aquelas necessárias e úteis, desde que previamente autorizadas pelo agente financeiro responsável;

II – em caso de frustração do negócio, não terá direito à indenização das benfeitorias realizadas na unidade habitacional, com exceção daquelas necessárias e úteis, realizadas após autorização do agente financeiro responsável.

§ 4º O descumprimento injustificado do prazo previsto no § 1º deste artigo importará consolidação da propriedade do imóvel em nome do FAR ou do FDS, aplicando-se, neste caso, o disposto no § 9º do art. 6º-A desta Lei. "(NR)

Art. 2º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado Marcos Abrão
Relator