

Minuta

PARECER Nº 1, DE 2018

Da COMISSÃO MISTA, sobre a Medida Provisória nº 852, de 21 de setembro de 2018, *que dispõe sobre a transferência de imóveis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social para a União, sobre a administração, a alienação e a gestão dos imóveis da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA, extingue o Fundo Contingente da Extinta RFFSA – FC e dispõe sobre a gestão dos imóveis da União.*



RELATOR: Senador **DÁRIO BERGER**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame a Medida Provisória nº 852, de 21 de setembro de 2018, *que dispõe sobre a transferência de imóveis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social para a União, sobre a administração, a alienação e a gestão dos imóveis da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA, extingue o Fundo Contingente da Extinta RFFSA – FC e dispõe sobre a gestão dos imóveis da União.*

Nos termos da Exposição de Motivos, o objetivo da Medida Provisória é, de maneira geral, “*aprimorar e modernizar a gestão do patrimônio imobiliário da União*”.

Trata-se de proposição que, em suma, promove a transferência dos imóveis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) para a União, que passarão a ser administrados pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; extingue o Fundo Contingente (FC) da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA);



define a destinação dos imóveis da extinta RFFSA e moderniza a legislação que trata da gestão dos imóveis da União.

O art. 1º da MPV altera o Decreto-Lei nº 1.876, de 15 de julho de 1981, para prever que a isenção do pagamento de foros, taxas de ocupação e laudêmios, referentes a imóveis de propriedade da União, às pessoas consideradas carentes ou de baixa renda deve se limitar a um único imóvel da União. Além disso, há um critério adicional para a concessão da isenção: o imóvel deve ser utilizado como residência do ocupante ou foreiro.

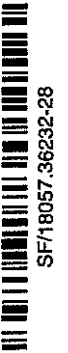
O art. 2º altera o art. 4º da Lei nº 9.497, de 11 de setembro de 1997, para assegurar a regularização fundiária dos moradores que não possuam outro imóvel no Estado de Pernambuco e que comprovem residência na área do Parque Histórico Nacional dos Guararapes, até 30 de junho de 2018, nos termos estabelecidos na legislação.

No art. 3º é promovido ajuste redacional no marco temporal que trata da regularização dos registros cadastrais da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão referente a ocupações ocorridas até 10 de junho de 2014, cuja data constante do *caput* do art. 13 da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, foi alterada anteriormente pela Lei nº 13.139, de 26 de junho de 2015, mas não foram promovidos ajustes no § 7º do art. 7º e no § 6º do art. 13 do referido instituto, que tratam do mesmo assunto.

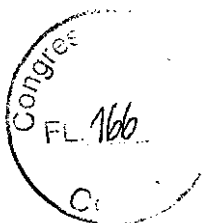
Propõe, também, estabelecer prazo de trinta dias para que interessados na aquisição de imóveis da União apresentem manifestação de interesse para compra desses imóveis e de sessenta dias para efetuar o pagamento da aquisição.

Define as condições para a cessão de imóveis da União que estiverem ocupados por entidades desportivas de quaisquer modalidades, desde que a ocupação seja anterior a 5 de outubro de 1988, e promove ajuste redacional incluindo a modalidade de concorrência pública fracassada para fins de venda direta de imóveis da União.

Esse mesmo art. 3º promove alterações na Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1988, para permitir a doação de bens da União a:



SF/18057.36232-28



a) sociedades de economia mista voltadas à execução de programas de provisão habitacional ou de regularização fundiária de interesse social;

b) beneficiários, pessoas físicas ou jurídicas, de programas de provisão habitacional ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública, para cuja execução seja efetivada a doação; ou

c) instituições filantrópicas, devidamente comprovadas como entidades beneficentes de assistência social, e organizações religiosas.

O art. 3º também passa a autorizar a utilização de áreas de uso comum do povo, mediante cessão de uso, condicionada, quando necessário, à apresentação de licença ambiental.

Prevê, também, a necessidade de regularidade ambiental na destinação de áreas para instalações portuárias, marinas, complexos navais e outros complexos náuticos, desenvolvimento do turismo, de atividades pesqueira, da aquicultura, da exploração de petróleo e gás natural, de recursos hídricos e minerais, aproveitamento de energia hidráulica e outros empreendimentos considerados de interesse nacional.

O art. 4º da MPV altera o disposto nos artigos 14 e 20 da Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007, para determinar que a alienação de bens imóveis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social desnecessários ou não vinculados às suas atividades operacionais seja feita por meio de leilão e para autorizar as procuradorias jurídicas dos órgãos da Administração Pública a requererem a suspensão das ações possessórias na hipótese de haver anuência do ente competente para a alienação da área ou do imóvel em litígio.

Esse art. 4º versa sobre a alienação de aproximadamente 3.800 imóveis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, com valor aproximado de R\$ 6 bilhões, que será utilizado para reduzir o déficit do Fundo com o Tesouro Nacional.

O art. 5º da MPV altera os artigos 8º, 13, 16 e 21 e acrescenta os artigos 31-A, 31-B, 31-C, 32-D e 32-E à Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007, para disciplinar a transferência de bens da extinta RFFSA ao Departamento



Nacional de Infraestrutura Terrestre (DNIT) e à União, bem como para assegurar o direito de preferência de compra aos ocupantes de imóveis não operacionais da extinta Rede Ferroviária Federal S.A (RFFSA).

O mesmo art. 5º da MPV extingue o Fundo Contingente (FC) da RFFSA. Os ativos financeiros do FC serão revertidos à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e os recursos obtidos pela venda dos imóveis alienados pelo Fundo serão destinados à Conta da União do Tesouro Nacional.

A proposta do art. 6º replica o disposto no art. 3º no que concerne aos prazos de trinta e sessenta dias, para manifestação de interesse e pagamento da aquisição de imóveis da União, respectivamente, visto que a legislação que trata do assunto está disposta em duas leis distintas.

Propõe, ainda, ampliar o rol de praias que poderão ter as suas gestões transferidas para os Municípios, incluindo as praias estuarinas, lacustres e fluviais federais.

Propõe que a União poderá contratar, por meio de processo licitatório, prestação de serviços de constituição, de estruturação, de administração e de gestão de fundo de investimento integralizados por imóveis da União, dispensando a licitação para a contratação de instituições financeiras oficiais federais.

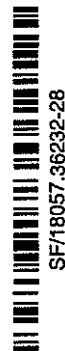
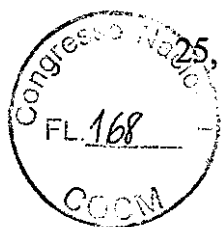
O art. 6º também autoriza a transferência dos imóveis de propriedade do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) à União, os quais passarão a ser administrados pela Secretaria de Patrimônio da União.

O art. 7º da Medida Provisória nº 852, de 2018, promove a revogação de diversos artigos e parágrafos, em função das alterações promovidas pelos demais artigos da MPV; e o art. 8º trata da vigência do referido instituto.

Dentro do prazo regimental, foram apresentadas 47 (quarente e sete) emendas, abaixo relatadas e analisadas.

Estamos acolhendo total ou parcialmente as Emendas nºs: 01, 02, 03, 04, 06, 07, 08, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 29, 30, 31, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45 e 46.

Rejeitamos as Emendas nºs: 05, 09, 10, 11, 12, 15, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 33, 34, 35, 36.



A matéria foi despachada à esta Comissão Mista para parecer e instrução para futura deliberação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

É o relatório.

II - ANÁLISE

Para facilitar a compreensão do exame da matéria, dividiremos a análise por temas. Em cada tema, apreciaremos a pertinência de cada uma das emendas apresentadas pelos nobres Parlamentares e exporemos as nossas sugestões, a título de Emendas do Relator, para aperfeiçoar o Projeto de Lei de Conversão.

II.1. Análise Geral da MPV

A União tem uma carteira diversificada de imóveis, que são destinados para as mais diversas finalidades, dentre elas projetos de infraestrutura, regularização fundiária, implantação de conjuntos habitacionais, escolas, creches, hospitais, portos e aeroportos, rodovias e ferrovias, essenciais para atendimento dos diversos programas econômicos e sociais do Governo Federal.

Diversos são os dispositivos de ordem legal que dispõem sobre a gestão do patrimônio imobiliário da União, que ocasionalmente necessita ser revisitada, objetivando o aprimoramento e a modernização da gestão e implementação de melhorias nos processos, sempre no escopo de agregar mecanismos que contribuam para o gerenciamento dos bens de propriedade da União.

A presente Medida Provisória promove diversos aprimoramentos no arcabouço jurídico em matéria de gestão patrimonial. O objetivo dela é exatamente permitir que esses imóveis possam ter uma gestão cada vez mais eficiente, de forma que os nossos cidadãos usufruam os benefícios desse patrimônio dentro da regularidade jurídica.



Em linhas gerais, estamos sugerindo a manutenção da estrutura da Medida Provisória, tratando da transferência de imóveis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social para a União, sobre a administração, a alienação e a gestão dos imóveis da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), bem como da extinção do Fundo Contingente da Extinta RFFSA – FC. Avançaremos, porém, em diversos pontos, de modo a garantir, ao máximo, a eficiência na política de gestão patrimonial.

Nesse sentido, convém relembrar que compete a esta Comissão Mista, nos termos do art. 62, § 9º, da Constituição Federal, emitir parecer sobre a MPV, antes de sua apreciação, em sessões separadas, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

De acordo com o art. 5º da Resolução nº 1, de 8 de maio 2002, do Congresso Nacional, a Comissão Mista deve se pronunciar sobre: (i) a constitucionalidade da MPV, inclusive quanto ao atendimento aos pressupostos de relevância e urgência; (ii) a adequação financeira e orçamentária da medida; (iii) o atendimento da exigência do § 1º do art. 2º daquela Resolução, segundo o qual o Presidente da República deve encaminhar ao Congresso Nacional, no dia da publicação da MPV no Diário Oficial da União, seu texto, acompanhada da respectiva Mensagem e Exposição de Motivos; e (iv) o mérito da MPV.

II.2. Da constitucionalidade, adequação financeira e orçamentária, admissibilidade, juridicidade e técnica legislativa

No tocante à constitucionalidade, à juridicidade e à técnica legislativa, a análise efetuada nada depõe contra a MPV nesses requisitos.

Quanto à constitucionalidade da MPV, a União é competente para legislar sobre os assuntos tratados pela presente MPV, conforme disposto nos arts. 20 e 22, da Constituição Federal (CF). As matérias não constam do rol de vedações de edição de medida provisória previsto no § 1º do art. 62 da CF, nem da lista de competências exclusivas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, expressa nos arts. 49, 51 e 52 da CF.

Quanto aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, o Poder Executivo – com razão – alerta, na Exposição de Motivos (EMI) nº 145, de 2018, que o regramento dos aspectos relacionados à gestão patrimonial depende de urgente aprimoramento, diante da necessidade de alterar: 1) a legislação para promover a transferência dos imóveis do FRGPS para a União, 2) gestão dos imóveis do Fundo Contingente da extinta RFFSA e 3) promover a



modernização da legislação que ampara o processo de gestão dos imóveis de propriedade da União.

No tocante à adequação orçamentária e financeira, a MPV é incensurável, visto que não proporciona expectativa de aumento de despesa ou de renúncia de receita, não causando nenhum impacto orçamentário e financeiro no presente exercício e nos seguintes, nem causa prejuízo ao atendimento da meta de resultado primário estabelecida na LDO.

Em relação ao desconto de 50% sobre os débitos inadimplidos relativos a preços públicos pelo uso privativo de área da União por entidades desportivas, previsto no art. 3º da MPV, cabe ressaltar que esses débitos são oriundos de taxas de ocupação e foro, devidas em contrapartida pela utilização dos imóveis da União, sendo receitas patrimoniais originárias da União, não submetidas ao ordenamento jurídico tributário legal. Importante destacar que tanto a taxa de ocupação, o foro e o laudêmio nascem por conta de uma relação contratual, não guardando qualquer correlação com o poder de tributar que os entes federativos gozam.

Isso posto, pode-se inferir que o desconto de 50% proposto não se enquadra no contexto de renúncia de receita de natureza tributária, não contrapondo o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Em relação à juridicidade, à técnica legislativa e ao mérito, a MPV, sob uma perspectiva geral, merece elogios. Todavia, contribuições dos nobres Parlamentares mostraram-se bem-vindas e pertinentes, conforme se exporá neste parecer.

II.3. Análise específica da proposição e das emendas por temas

II.3.1. Transferência dos imóveis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social para a União

Os imóveis do FRGPS, além das restrições legais impostas à administração dos bens públicos, possuem amarras legais para sua administração e venda, bem como vedações para doações ou destinação para ocupação de outros órgãos públicos, as quais se encontram expressas na Lei nº 9.702, de 17 de novembro de 1998, de modo que os ativos do referido Fundo somente podem ser utilizados para o pagamento de benefícios, ou seja, para obrigações ou dívidas do próprio FRGPS.



SF/18057.36232-28



Nesse cenário, sendo o FRGPS devedor do Tesouro, a presente MPV tem por objetivo transferir os imóveis do Fundo para a União, que passarão a ser administrados pela Secretaria do Patrimônio da União, de forma a viabilizar a venda, a criação de fundos imobiliários, a utilização por outros órgãos do Governo Federal, bem como a doação para Estados e Municípios, dentre outras destinações a serem definidas pela referida Secretaria.

Essa transferência viabilizará a amortização das dívidas do FRGPS com o Tesouro Nacional, materializada pela dação em pagamento de imóveis não operacionais, possibilitando o atendimento às recomendações exaradas pelo TCU sobre a dívida do FRGPS para com o Tesouro (TC 030.790/2015-8), bem como sobre a gestão dos imóveis do INSS (Acórdão nº. 170/2015), que ficaria concentrada nos imóveis de natureza operacional.

II.3.1.1. Art. 4º da MPV - Emenda acolhida: 41. Emenda rejeitada: 24

A Emenda nº 41 objetiva promover ajuste redacional no *caput* e no § 2º do art. 22 da Lei nº 13.240, de 2015, substituindo-se a expressão “compensação financeira” por “compensação dos créditos e dívidas entre o Fundo e a União”, visto que, na transferência dos imóveis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social para o patrimônio da União, não haverá compensação financeira, mas compensação dos créditos e dívidas relativos a esses imóveis entre o Fundo e a União.

A Emenda nº 24 propõe a supressão de todo o artigo 4º da MPV, não apresentado justificativas plausíveis para que o referido artigo seja suprimido do texto da Medida Provisória.

Dessa forma, acolhemos a emenda nº 41 e rejeitamos a emenda nº 24.

II.3.2. Gestão dos imóveis da extinta Rede Ferroviária Federal S.A.

Em relação à carteira imobiliária da União, cuja gestão já compete à Secretaria do Patrimônio da União, estão relacionados diversos bens que anteriormente pertenciam a órgãos extintos, a exemplo dos imóveis de propriedade da extinta RFFSA – Rede Ferroviária Federal S.A.

Quando da extinção da empresa, foi criado o Fundo Contingente da RFFSA - FC, com o objetivo de conferir transparência e credibilidade ao processo de extinção, especificamente no que diz respeito à indenização aos

