

MENSAGEM Nº 750

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 915, de 27 de dezembro de 2019 que “Aprimora os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União”.

Brasília, 27 de dezembro de 2019.

Brasília, 18 de Dezembro de 2019

Senhor Presidente da República,

1. Submetemos à apreciação proposta de Medida Provisória que visa aprimorar a gestão dos imóveis da União e instituir mecanismos para simplificação e racionalização dos procedimentos de alienação de imóveis, bem como promover alterações na legislação que rege a dação em pagamento de imóveis para a extinção de crédito tributário, com vistas a oferecer mecanismos que permitam a avaliação do valor histórico, cultural, artístico, turístico ou paisagístico de bens imóveis substancialmente atingidos por desastre natural ou tecnológico.
2. No intuito de agregar melhorias constantes ao processo de gestão dos imóveis da União, a SPU vem implementando diversas ações que contribuem para o aprimoramento dos processos sob sua responsabilidade, dentre elas ajustes na legislação patrimonial, de forma a simplificar e modernizar os institutos de ordem legal que disciplinam a atuação da Secretaria.
3. Um dos processos identificados como passível de ajustes no arcabouço legal refere-se à alienação de imóveis, aplicável quando não há interesse público, econômico ou social em manter o domínio da União.
4. Além disso, o processo de alienação de imóveis é uma das alternativas identificadas para minimizar a existência de inúmeros imóveis da União em situação de abandono, que demandam altos custos com manutenção, sem nenhuma contrapartida de geração de receitas. Esses imóveis, invariavelmente, são alvo de invasões, depredações e outras situações que impactam sobremaneira a gestão patrimonial pela SPU.
5. Deve-se ressaltar que há um conjunto importante de imóveis em risco iminente de colapso, colocando em risco a vida de pessoas, a destruição do meio ambiente e a perda do patrimônio público. Um exemplo é o Edifício Wilton Paes de Almeida, com 24 andares, em São Paulo, que desabou em maio de 2018. Da mesma forma, existem no país diversos outros imóveis, irregularmente ocupados e em situações precárias de uso e manutenção. É, portanto, urgente e relevante criar um mecanismo que viabilize a alienação ou destinação destes imóveis.
6. O problema se agrava com o maior número de imóveis acumulados pela União, decorrentes da apreensão de ilícitos, extinção de órgãos e entidades públicas.
7. Em que pese as diversas ações implementadas pela Secretaria, objetivando alavancar o processo de alienação dos imóveis da União, os resultados alcançados não atingiram as expectativas iniciais, notadamente considerando que o processo atual é moroso, burocrático e não disponibiliza condições favoráveis para atrair potenciais compradores.
8. Nesse sentido, de forma a desburocratizar, conferir maior agilidade e contribuir para o êxito do processo de alienação dos imóveis da União, foram identificadas diversas alterações na

legislação patrimonial que regulamenta o assunto, dentre as quais destacam-se os seguintes ajustes:

- modificar os critérios para a atualização da PVG – Planta de Valores Genéricos, utilizada, dentre outros, como insumo para definição dos valores a serem cobrados a título de foro, da taxa de ocupação, do laudêmio e de outras receitas extraordinárias, devidas em contrapartida pela utilização de imóveis da União;

- modernizar o processo de avaliação de imóveis da União, inclusive adotando-se prerrogativas já previstas em normas técnicas;

- disponibilizar nova sistemática para remição de aforamento que confira maior agilidade e modernidade ao processo;

- possibilitar que nos processos de cessão de imóveis possa ser estabelecida como contrapartida a obrigação de construir, reformar ou prestar serviços em imóveis da União;

- permitir contrato de gestão de ocupação de imóveis públicos;

- promover melhorias objetivando agilizar o processo de alienação de imóveis da União;

- modernizar o processo licitatório para alienação de imóveis;

- permitir, mediante disponibilidade de margem orçamentária e financeira, a contratação de bancos públicos federais ou empresas públicas, bem como a celebração de convênios com outros órgãos públicos, de qualquer ente federativo, para execução de ações de cadastramento, regularização, avaliação e alienação dos imóveis e ainda a contratação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, para realização de estudo e execução de plano de desestatização de ativos da União;

- instituir mecanismos de acompanhamento e monitoramento de dados patrimoniais.

9. Acrescente-se, ainda, alteração que traz a possibilidade de, nas hipóteses de estado de calamidade pública, reconhecidas por ato do Poder Executivo Federal, o crédito tributário inscrito em dívida ativa da União ser extinto mediante dação em pagamento de bens imóveis substancialmente atingidos por desastre natural ou tecnológico e que possuam valor histórico, cultural, artístico, turístico ou paisagístico.

10. Nesse sentido, para fins da avaliação de que trata o inciso I do caput do art. 4º da Lei nº 13.259, de 16 de março de 2016, caberá ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional a prévia autenticação e definição do valor histórico, cultural, artístico, turístico ou paisagístico.

11. Além disso, na hipótese de desastre tecnológico, consumada a dação para a extinção dos débitos tributários, a União se sub-rogará nos direitos inerentes à indenização devida pelo causador do dano, promovendo, em caso de inadimplemento, a inscrição em Dívida Ativa dos valores apurados em procedimento administrativo próprio.

12. Aperfeiçoada a dação em pagamento, os bens imóveis recebidos serão administrados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, diretamente ou por meio de terceiros, mediante procedimento licitatório.

13. Por fim, esta modalidade de dação em pagamento não se aplicará às hipóteses de declaração do estado de calamidade pública financeira.

14. Promove-se aperfeiçoamento na Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, para que reste clara a impossibilidade de aprovação tácita nos atos públicos de liberação de atividades econômicas em questões ambientais, incluídas as outorgas para uso de recursos hídricos e de processos de licenciamento ambiental.

15. Isso porque referida lei é ambígua quando à aplicabilidade ou não da figura da “aprovação tácita” prevista no inciso IX do art. 3º da supracitada lei para pedidos referentes a atos públicos de liberação de atividade econômica em questões ambientais, a exemplo das outorgas para uso de recursos hídricos e de processos de licenciamento ambiental.

16. É fundamental deixar claro que essa figura não se aplica quando se tratar de pedidos referentes a atos públicos de liberação de atividade econômica em questões ambientais, inclusive de licenciamento ambiental, em respeito ao próprio texto do art. 14 da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Do contrário, a título de exemplo, um grande usuário de água que solicitasse ao poder público outorga para uso de recursos hídricos poderia, decorrido o prazo de análise previsto na Lei, por meio da “aprovação tácita” prevista no art. 3º, inciso XI da Lei da Liberdade Econômica, passar a utilizar milhões de metros cúbicos de água sem que houvesse a devida emissão da outorga, em prejuízo do abastecimento de água para consumo humano e para outros usos, como na agricultura.

17. O mesmo ocorrerá em diversas outras situações em que há necessidade de autorização, outorga ou outro ato do poder público para a utilização de recursos naturais, que são um bem de interesse público e de uso comum, de acordo o art. 225 da Constituição Federal. Portanto, para os casos de atos públicos que regulam a atividade econômica utilizadora de recursos naturais, a aprovação tácita não poderá ocorrer, de modo a evitar a exaustão desses recursos bem como a degradação do meio ambiente.

18. Ademais, promove-se inovações na gestão do patrimônio imobiliário do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), transferindo-a do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU), órgão do Ministério da Economia detentor da expertise e das competências necessárias à administração do patrimônio imobiliário no âmbito da União, que poderá utilizar nessas hipóteses as novas ferramentas colocadas a sua disposição pela presente proposta.

19. Com a referida transferência busca-se uniformizar a legislação e a gestão relativas ao patrimônio imobiliário do Fundo, que passa a se submeter ao mesmo regime dos imóveis da União.

20. Além de o INSS não dispor de estrutura organizacional e ferramentas corporativas para a administração deste patrimônio, considerando-se sua função precípua de concessão de benefícios previdenciários, a legislação de regência dificulta a adoção de medidas que visem à administração, destinação e regularização dos imóveis que compõem o Fundo, impedindo que estes imóveis sejam rentabilizados de forma a reverter os melhores resultados a que se destinam.

21. De igual modo, o INSS já foi instado pelo Tribunal de Contas da União que, por intermédio do Acórdão nº 170/2005, recomendou a busca de soluções que ampliassem a implementação de uma política de alienação dos imóveis não operacionais, ou seja, aqueles não utilizados para a atividade fim da Autarquia Previdenciária.

22. Atualmente, o patrimônio do INSS é composto de 5.277 imóveis, sendo 1.849 imóveis onde estão instaladas as unidades de prestação de serviço e 3.428 imóveis não vinculados a suas atividades operacionais.

23. A Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União (SPU), responsável pela gestão dos imóveis de propriedade da União, já desenvolve ações que possibilitam maior êxito na alienação do patrimônio imobiliário da União, o que se espera ocorrer, também, com o patrimônio do FRGPS.

24. A presente medida não importará em qualquer prejuízo ao Fundo, na medida em que a SPU estará obrigada a destinar ao FRGPS todos os recursos financeiros decorrentes da exploração do patrimônio Imobiliário, ou de sua alienação onerosa.
25. Lado outro, SPU e INSS identificarão os imóveis que não tenham aproveitamento econômico ou que não apresentem potencial imediato de alienação ou de utilização onerosa, que poderão ser objeto de outras formas de destinação.
26. O FRGPS é proprietário de mais de 300 áreas densamente povoadas, que, além de não disporem de quaisquer equipamentos públicos ou infraestrutura, não garantem à população ali residente as mínimas condições de habitabilidade, impossibilitando o reconhecimento da propriedade. Na hipótese em tela, referidos imóveis poderão ser destinados para moradias populares e contemplados no programa de Regularização Urbana (Reurb).
27. À guisa de exemplo, pode-se citar os imóveis que constituem a gleba denominada a Quinta do Lebrão, localizada no município de Teresópolis no estado do Rio de Janeiro, com área total de aproximadamente 2.800.000,00 m<sup>2</sup>, onde existem 10.500 residências e residem, aproximadamente, 45.000 habitantes, constituindo 3 bairros daquele município da região.
28. Na hipótese de a SPU dar aos imóveis destinação não econômica, a União deverá recompor o FRGPS por meio de permuta de imóveis com valor equivalente, conforme avaliação de valor de mercado a ser realizada pelos órgãos competentes. Por sua vez, caso a destinação não econômica de imóveis ocorra para o atendimento de interesse dos Estados, Distrito Federal ou Municípios somente poderá ocorrer após referida permuta, cabendo ao respectivo ente da Federação a recomposição patrimonial à União, salvo quando esta exigência for dispensada por lei.
29. Com a transferência da gestão do patrimônio imobiliário do FRGPS para a SPU, a União, atuando em nome do Fundo, estará encarregada dos direitos, haveres, créditos e obrigações relativos aos imóveis sob sua gestão.
30. A medida ora proposta esclarece, ainda, a obrigação do FRGPS de custear as despesas decorrentes da conservação, avaliação e administração de seus próprios imóveis e que serão geridos pela SPU.
31. Os imóveis operacionais que estejam destinados à prestação de serviços aos segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), ainda que parcialmente, permanecem afetados às suas finalidades e sempre que necessário, a SPU disponibilizará imóveis não operacionais do FRGPS para utilização pelos órgãos responsáveis pelos serviços de reconhecimento de direitos.
32. Caso os imóveis operacionais estejam destinados à prestação de serviços aos segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) que eventual percam seu caráter operacional, deverão, preferencialmente, ser afetados ou cedidos ao serviço de assistência social da União, do Distrito Federal ou dos municípios.
33. Contempla-se, ainda, nesta proposta, a obrigação de o INSS reverter aos respectivos estados, municípios ou Distrito Federal os imóveis doados com encargo para a construção de unidades de prestação de serviços previdenciários, cujas obras não tenham sido iniciadas.
34. Por fim, considerando a necessidade de atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência para a edição de Medida Provisória, a presente proposta apresenta requisitos que justificam a sua edição, notadamente considerando o risco para a vida de pessoas, a preservação do meio ambiente urbano e a preservação do patrimônio público, decorrente do acúmulo crescente de imóveis da União sem destinação.
35. Há riscos iminentes para o meio ambiente urbano. Ainda que os imóveis estejam

desocupados, em caso de desabamento, poderia haver prejuízos para os imóveis vizinhos e para as pessoas que neles habitam.

36. Há ainda detração de valores no entorno de bens públicos sem uso ou abandonados, onde se instalam pontos de venda de drogas, depósitos irregulares de lixo e outros. Some-se, aqui, perda de patrimônio público, pois a demora na venda acarreta em muitos casos a perda do valor do imóvel, cujo custo de carregamento é gravoso para os cofres públicos. Da mesma forma, o projeto prevê a permuta de imóveis por obras de reforma em prédios públicos, possibilitando a economia com custos de locação.

37. Acrescente-se que a proposta mostra-se relevante e urgente, também, para que o ordenamento jurídico passe a contar com mecanismos que permitam a proteção do valor histórico, cultural, artístico, turístico ou paisagístico de bens imóveis substancialmente atingidos por desastre natural ou tecnológico. Além disso, a ambiguidade quanto à aplicabilidade ou não da figura da “aprovação tácita” prevista no inciso IX do art. 3º da Lei nº 13.874, de 2019, para pedidos referentes a atos públicos de liberação de atividade econômica em questões ambientais gera grave insegurança jurídica e pode causar sérios prejuízos ao meio ambiente caso não explicitada a questão, o que também demonstra de forma patente a relevância e urgência na explicitação da questão.

38. Igualmente, a proposta mostra-se relevante e urgente ao permitir a adoção das ações de melhoria da gestão patrimonial e a promoção dos ajustes necessários ao ganho de eficiência na gestão do patrimônio da União. Destaque-se que, no tempo presente, milhares de imóveis não operacionais que compõem o patrimônio imobiliário do Fundo do Regime Geral de Previdência Social são diuturnamente objeto de depredação, invasão e depreciação, o que exige o imediato endereçamento da questão para que haja redução e racionalização dos gastos e incremento de receitas.

39. Esse conjunto de alterações no arcabouço legal mostram-se de extrema importância para o momento que passa o país, de consolidação e ajuste fiscal, no qual medidas de ganho de eficiência que impliquem em redução e racionalização dos gastos e incremento de receitas mostram-se prioritárias para preservar a vida de pessoas, do meio ambiente urbano, equilibrar as finanças públicas e promover a retomada do crescimento do país.

40. São essas, Senhor Presidente, as razões que justificam a edição da anexa proposta de Medida Provisória, que ora submeto à sua elevada apreciação.

Respeitosamente,

*Assinado eletronicamente por: Paulo Roberto Nunes Guedes*