



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER nº , de 2006 – CN

Da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, sobre a Medida Provisória nº 279, de 2006, que abre crédito extraordinário, no valor de R\$ 890.000.000,00, em favor do Ministério das Cidades, para os fins que especifica.

Autor: **Poder Executivo.**

Relator: **Deputado Odair Cunha**

I - RELATÓRIO

Com base no art. 62 da Constituição Federal, o Presidente da República adotou e submete ao Congresso Nacional, por intermédio da Mensagem nº 75/2006, na origem, a Medida Provisória nº 279, de 7 de fevereiro de 2006, que "Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério das Cidades, no valor global de R\$ 890.000.000,00, para os fins que especifica.

Segundo a Exposição de Motivos nº 00019/2006, de 07 de fevereiro de 2006, que acompanha a Medida Provisória em apreço, o crédito tem por fim "a execução de obras emergenciais de urbanização em assentamentos precários, erigidos em loteamentos vulneráveis, carentes de infra-estrutura e em condições insatisfatórias, que trazem o risco de ocorrência de desastres e acidentes, além de viabilizar o acesso à habitação digna para famílias de baixa renda, por meio de apoio do poder público para construção de moradias destinadas a este segmento da população".

Baseia-se a presente Medida Provisória, conforme enfatiza a Exposição de Motivos, em estudo realizado pela Fundação João Pinheiro, em que constata que o déficit habitacional do Brasil, hoje próximo a 7 milhões de novas unidades, está centrado a um universo de famílias com renda inferior a cinco salários mínimos e que parte da responsabilidade desse fato deve-se à perda de foco do sistema habitacional público, que historicamente vem destinando a maior parte de seus recursos para atender famílias com renda mensal superior a cinco salários mínimos.

Justifica a Exposição de Motivos que a edição da Medida Provisória tem por escopo assegurar a inversão dessa lógica, ao tempo que dispõe recursos voltados à infra-estrutura em assentamentos urbanos, procurando-os adaptá-los a padrões mais desejáveis de ocupação urbana que levem em consideração fatores aliados tanto à densidade demográfica quanto a aspectos relacionados às edificações, tais como a fragilidade das construções e a instabilidade das locações em que poderão ser erigidas.

Sob os aspectos relacionados à fragilidade das construções, mormente compreendidas em favelas, mocambos e palafitas, a Medida Provisória, conforme expõe a



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Exposição de Motivos, tem sua urgência alicerçada à iminência de ocorrência de desastres de grandes proporções, caso haja omissão do Poder Público em não propor medidas, que lhe cabem como missão institucional e que possam minimizar as condições inadequadas a que essa população está submetida.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O art. 2º, § 6º, da Resolução nº 1, de 2002-Congresso Nacional, estabelece que compete à Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO o exame e a emissão de parecer à medida provisória que abra crédito extraordinário, conforme art. 62 e art. 167, § 3º, da Constituição Federal.

Consoante o art. 5º da Resolução, combinado com o art. 6º, §§ 1º e 2º, a Comissão deve emitir parecer único, manifestando-se sobre a matéria, em itens separados, quanto aos aspectos constitucional, inclusive sobre os pressupostos de relevância, urgência e imprevisibilidade, de mérito, de adequação financeira e orçamentária e sobre o cumprimento da exigência prevista no § 1º do art. 2º, além da apreciação sobre as emendas apresentadas no prazo regimental, os quais passamos a examinar.

II.1. Exame do aspecto constitucional – pressupostos de relevância, urgência e imprevisibilidade

A relevância e urgência da dotação destinada aos Órgãos constantes do crédito estão registradas na Exposição de Motivos anteriormente citada, à luz do disposto no art. 62, *caput*, cujos tópicos relevantes redundam em justificar o atendimento de investimentos voltados à urbanização de assentamentos considerados precários em todo o território nacional, beneficiando famílias de baixa renda, além de apoio à construção habitacional para estas famílias, que caso não sejam implementados as populações continuarão a estar sujeitas a desastres de grandes proporções.

Quanto ao pressuposto da imprevisibilidade, insculpido nos termos do art. 167, § 3º, c/c art. 62, § 1º, I, d, da Constituição Federal, os Créditos Extraordinários somente poderão ser admitidos quando as possibilidades enumeradas no próprio art. 167, § 3º, puderem suscitar a edição de medida provisória para atendimento das despesas consideradas como imprevisíveis e urgentes. Assim reza o dispositivo constitucional que consideramos atendido:

“§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto do art. 62.”

De outra parte, há de se considerar, todavia, que a ausência de Lei Orçamentária Anual para o corrente exercício agrava a situação dessas comunidades na medida que a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2006 não excepciona a realização de investimentos. Tal exclusão



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

impõe que medidas outras sejam adotadas no sentido de reduzir eventuais calamidades. Este é o caso da Medida Provisória em apreço.

Temos ainda que considerar que a não alocação de recursos voltados a dirimir o déficit habitacional, conforme está diagnosticado no estudo desenvolvido pela Fundação João Pinheiro, em face da inexistência da Lei Orçamentária Anual, torna a precariedade dessas comunidades em situação de grave ameaça e de imprevisíveis consequências.

II.2. Exame da adequação financeira e orçamentária

Consoante o § 1º do art. 5º da Resolução nº 01/2002-Congresso Nacional, "O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União."

Nossa análise da Medida Provisória conclui que a mesma não contraria os dispositivos constitucionais ou os preceitos legais pertinentes, em particular no que diz respeito à sua compatibilidade com o Plano Plurianual 2004-2007 (Lei nº 10.933, de 11.08.2004) ou com suas alterações; e da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000).

O crédito extraordinário, objeto da Medida Provisória, apesar de não dispor sobre as fontes de financiamento, não conflita, de forma objetiva, com os diplomas legais acima citados, nem tampouco o que dispõe a Constituição Federal, conforme afigura-se o entendimento do art. 167, V, que excepciona, por dedução, dentre as vedações por ele enumeradas, a abertura de créditos extraordinários sem a indicação dos recursos correspondentes, conforme reproduzimos:

"Art. 167. São Vedados.

V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes".

II.3. Verificação do cumprimento da exigência prevista no § 1º do art. 2º da Resolução nº 1, de 2002-CN

O § 1º do art. 2º da Resolução nº01-CN de 2002, prevê que "*No dia da publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União, o seu texto será enviado ao Congresso Nacional, acompanhado da respectiva Mensagem e de documento expondo a motivação do ato.*"

A Exposição de Motivos (EM) nº 00019/2006/MP, do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, supre a exigência prevista no § 1º do art. 2º da Resolução nº 1, de 2002-CN acerca do envio de documento expondo a motivação da edição da medida provisória.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

II.4. Exame do mérito

Uma vez que as despesas previstas na Medida Provisória são de importância significativa para a minimização, a curto prazo, dos riscos de ocorrência de desastres de proporções imensuráveis, haja vista que a ação do poder público deva estar pronta e preparada para o atendimento imediato da população à mercê desses acontecimentos, conforme enfatiza a Exposição de Motivos, entendemos ser meritória a edição da Medida Provisória.

II.5. Exame das emendas apresentadas

À presente Medida Provisória foram apresentadas 624 emendas, sintetizadas, da seguinte forma:

a) a emenda nº 00001, de autoria do Dep. Arnaldo Faria de Sá, visa incluir ao Crédito Extraordinário matéria concernente a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, ora em trâmite no Congresso Nacional.

b) a emenda nº 00272, do Dep. Pauderney Avelino, tem por objetivo suprimir integralmente as ações propostas pela Medida Provisória.

c) por último, as demais emendas objetivam distribuir grande parte dos recursos propostos pelas emendas a diversos municípios, estados e Distrito Federal.

A emenda nº 0001, apesar de concordamos com o teor a qual versa, entendemos, preliminarmente, que a matéria seria melhor tratada quando da apreciação da Medida Provisória nº 2.220, de 2001. Apesar disso, somos por sua aprovação face os argumentos de relevância e urgência manifestos por diversos parlamentares, visto que esta MP trata de questões habitacionais.

Quanto às demais, em que pese o mérito constante das mesmas, somos pela rejeição de todas, considerando-se que o presente crédito extraordinário está constituído com o fito de minimizar a ocorrência de desastres e que dado a falta de lei orçamentária para o presente exercício financeiro, entendemos tanto quanto urgente e relevante ser também oportuna a sua aprovação.

Por todo o exposto, somos pela aprovação da Medida Provisória nº 279/2006, na forma do Executivo, com a aprovação da emenda nº 001, de autoria do Dep. Arnaldo Faria de Sá.

Sala da Comissão, em de de 2006 .

Deputado Odair Cunha

Relator



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

REDAÇÃO FINAL

PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº , DE 2006.
(PROVENIENTE DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 279, DE 2006)

Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério das Cidades, no valor de R\$ 890.000.000,00, para os fins que especifica, dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição Federal, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I

DO CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO

Art. 1º Fica aberto crédito extraordinário, em favor do Ministério das Cidades, no valor de R\$ 890.000.000,00 (oitocentos e noventa milhões de reais), para atender à programação constante do Anexo desta Medida Provisória.

CAPÍTULO II

DA CONCESSÃO DE USO ESPECIAL

Art. 2º Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

§ 1º A concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo concessionário mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, na posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

§ 4º O imóvel público remanescente de desapropriação que foi transferido para Autarquia ou Empresa de Economia Mista contemplado, enquadra-se neste artigo.

Art. 3º Nos imóveis de que trata o art. 2º, com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, que, até 30 de junho de 2001, estavam ocupados por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º Na concessão de uso especial de que trata este artigo, será atribuída igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os ocupantes, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

3º A fração ideal atribuída a cada possuidor não poderá ser superior a duzentos e cinquenta metros quadrados.

Art. 4º Será garantida a opção de exercer os direitos de que tratam os arts. 2º e 3º também aos ocupantes, regularmente inscritos, de imóveis públicos, com até duzentos e cinquenta metros quadrados, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que estejam situados em área urbana, na forma do regulamento.

Art. 5º No caso de a ocupação acarretar risco à vida ou a saúde dos ocupantes, o Poder Público garantirá ao possuidor o exercício do direito de que tratam os arts. 2º e 3º em outro local.

Art. 6º É facultado ao Poder Público assegurar o exercício do direito de que tratam os arts. 2º e 3º em outro local na hipótese de ocupação de imóvel:

I – de uso comum do povo;

II – destinado a projeto de urbanização;



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

III – de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais;

IV – reservado à construção de represas e obras congêneres; ou

V – situado em via de comunicação.

Art. 7º O título de concessão de uso especial para fins de moradia será obtido pela via administrativa perante o órgão competente da Administração Pública ou, em caso de recusa ou omissão deste, pela via judicial.

§ 1º A Administração Pública terá o prazo máximo de doze meses para decidir o pedido, contado da data de seu protocolo.

§ 2º Na hipótese de bem imóvel da União ou dos Estados, o interessado deverá instruir o requerimento de concessão de uso especial para fins de moradia com certidão expedida pelo Poder Público municipal, que ateste a localização do imóvel em área urbana e a sua destinação para moradia do ocupante ou de sua família.

§ 3º Em caso de ação judicial, a concessão de uso especial para fins de moradia será declarada pelo juiz, mediante sentença.

§ 4º O título conferido por via administrativa ou por sentença judicial servirá para efeito de registro no cartório de registro de imóveis.

Art. 8º O direito de concessão de uso especial para fins de moradia é transferível por ato **inter vivos** ou **causa mortis**.

Art. 9º O direito à concessão de uso especial para fins moradia extingue-se no caso de:

I – o concessionário dar ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou para sua família; ou

II – o concessionário adquirir a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural.

Parágrafo único. A extinção de que trata este artigo será averbada no cartório de registro de imóveis, por meio de declaração do Poder Público concedente.

Art. 10. É facultado ao Poder Público competente dar autorização de uso àquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para fins comerciais.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

§ 1º A autorização de uso de que trata este artigo será conferida de forma gratuita.

§ 2º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 3º Aplica-se à autorização de uso prevista no **caput** deste artigo, no que couber, o aqui proposto.

CAPÍTULO III

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 11. O inciso I do art. 167 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“I -

.....

28) das sentenças declaratórias de usucapião;

.....

37) dos termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia;

.....

40) do contrato de concessão de direito real de uso de imóvel público” (NR)

Art. 12. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília,