

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 6.101, DE 2005

(Apenas os Projetos de Lei nºs 2.794, de 2003; 3.314, de 2004; 800, de 2007; 801, de 2007; 809, de 2007; 916, de 2007; 4.396, de 2008; e 4.584, de 2009)

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 JOÃO PAULO CUNHA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 6.101, de 2005, oriundo do Senado Federal (PLS 294/2003), tem por objetivo viabilizar a aquisição de lotes de terrenos pertencentes à União, por ocupantes de boa-fé, quando caracterizado o interesse social.

Tramitam em apenso os seguintes Projetos:

1) **PL nº 2.794, de 2003**, de autoria do ilustre Deputado Tadeu Filippelli, que visa a estender aos casos de regularização de terra urbana a dispensa de licitação para alienação de bens imóveis de que trata o inciso I do art. 17 da Lei de Licitações (Lei nº 8.666, de 1993), mediante atendimento dos requisitos estabelecidos em lei de cada Unidade da Federação a que pertencer o imóvel;

2) **PL nº 3.314, de 2004**, de autoria do ilustre Deputado João Castelo, que visa a acrescentar “alínea ao inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para permitir a alienação de imóveis públicos situados em áreas urbanas, aos ocupantes regulares, com dispensa de licitação”;

3) **PL nº 801, de 2007**, de autoria do nobre Deputado Augusto Carvalho, que pretende autorizar a alienação das áreas públicas da União no Distrito Federal, “ocupadas por parcelamento de solo para fins urbanos”, dispensados os procedimentos exigidos pela Lei nº 8.666, de 1993;

4) **PL nº 809, de 2007**, de autoria do ilustre Deputado Magela, que pretende alterar a Lei nº 9.262, de 1996, a qual “dispõe sobre a Administração da Área de Proteção Ambiental (APA) da Bacia do Rio São Bartolomeu, localizada no Distrito Federal”, acrescentando-lhe art. 3º-A para permitir a venda de quaisquer áreas ocupadas do Distrito Federal – e não apenas as da referida APA -, que tenham sido objeto de parcelamento de solo para fins urbanos e pertençam à União ou ao Distrito Federal, com dispensa dos procedimentos licitatórios exigidos pela Lei nº 8.666, de 1993;

5) **PL nº 800, de 2007**, de autoria do insigne Deputado Rodovalho, que visa a permitir “a alienação de imóveis públicos situados em áreas urbanas aos ocupantes regulares de boa fé, com dispensa de licitação”, para tanto propondo o acréscimo de alínea ao inciso I do art. 17 da Lei de Licitações;

6) **PL nº 916, de 2007**, de autoria do nobre Deputado Rodrigo Rollemberg, que visa a alterar a Lei nº 9.262, de 1996, com o objetivo de transferir para o Governo do Distrito Federal a responsabilidade pela administração e fiscalização de todas as Áreas de Proteção Ambiental localizadas em seu território, bem como de permitir a alienação das “áreas públicas com destinação urbana que sofreram processo de parcelamento reconhecido por autoridade pública e as áreas públicas rurais localizadas no Distrito Federal”, com dispensa dos procedimentos exigidos pela Lei de Licitações;

7) **PL nº 4.396, de 2008**, de autoria do ilustre Deputado Magela, que também visa a alterar a Lei nº 9.262, de 1996, dando nova redação ao § 1º do seu art. 3º, para permitir a venda de áreas, tanto residenciais como comerciais ou industriais, “situadas em zona urbana ou passível de ser

transformada em urbana” da APA da Bacia do Rio São Bartolomeu, no Distrito Federal, desde que atendidas diretrizes estabelecidas no planejamento do uso do solo e urbanístico;

8) **PL nº 4.584, de 2009**, de autoria do nobre Deputado Rodrigo Rollemberg, que visa a permitir a alienação aos seus ocupantes das áreas públicas rurais localizadas no Distrito Federal, dispensadas as exigências da Lei nº 8.666, de 1993, e legislação correlata.

A matéria foi, inicialmente, submetida à apreciação da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público - CTASP, que, por unanimidade, aprovou o Projeto principal, nº 6.101, de 2005, e rejeitou todos os apensos.

Encaminhada a matéria à Comissão de Desenvolvimento Urbano - CDU, esta deliberou unanimemente pela rejeição do Projeto principal e de todos os apensos, bem como de três emendas ao Projeto principal apresentadas naquela Comissão.

A esta Comissão de Finanças e Tributação compete examinar as proposições quanto ao mérito e à adequação ou compatibilidade orçamentária e financeira. A seguir, a matéria deverá ser encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão manifestar-se sobre os nove Projetos de Lei, principal e oito apensos, bem assim sobre as três Emendas apresentadas na Comissão de Desenvolvimento Urbano.

II.1 – EXAME DE ADEQUAÇÃO OU COMPATIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Iniciamos examinando as proposições quanto à sua adequação ou compatibilidade orçamentária e financeira, nos termos dos arts. 32, X, “h”, e 53, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, da Norma Interna desta Comissão, datada de 29 de maio de 1996, bem como da Súmula CFT nº 1, de 2008.

II.1.1 - Exame de adequação à Lei Orçamentária Anual

O exame das proposições quanto à sua adequação à Lei Orçamentária Anual – LOA envolve a verificação de suas implicações diretas ou indiretas sobre os Orçamentos da União, em particular quanto ao aumento nas despesas ou reduções nas receitas previstas na Lei Orçamentária. Procedido esse exame ficaram evidenciadas as seguintes **inadequações orçamentárias e financeiras**:

a) Projeto principal, PL nº 6.101, de 2005:

O art. 7º do Projeto principal estabelece uma vinculação de receita patrimonial a finalidades que não se acham previstas na Lei Orçamentária vigente, de modo a viabilizar o devido acompanhamento e controle. Isso ocorre, de modo particular, em relação às “obras de infra-estrutura nos assentamentos habitacionais para populações de baixa renda”.

Embora na Lei Orçamentária de 2009 exista, com fins assemelhados, a ação 10S3 do Programa 1128 (“Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários”), esta, como o próprio título indica, destina-se apenas a assentamentos precários e não genericamente às populações de baixa renda (que o Projeto não define quais sejam).

Essa inadequação orçamentária, no entanto, pode ser sanada mediante alteração da redação do referido art. 7º do Projeto, de modo a condicionar a implementação da norma à existência de adequada programação no orçamento do exercício em que vier a ocorrer a despesa, como propomos na Emenda, anexa, de nossa autoria. Ressalte-se que a mesma Emenda corrigirá incompatibilidade do PL 6.101, de 2005, com a LDO, conforme descreveremos na sequência do presente Voto, ao analisarmos esta questão específica.

b) PL nº 801, de 2007:

O comando imperativo contido em seu art. 3º, determinando a alienação de áreas públicas da União, pode dar margem à interpretação de que a Administração Pública estaria de fato obrigada a fazê-lo, o que, mesmo se mostrando descabido, seguramente criaria, no caso de aprovação do Projeto, desnecessárias pressões e demandas judiciais extremamente onerosas para a União.

Entendemos, portanto, que o mencionado art. 3º, como também o art. 4º do Projeto, implicam expressivos gastos, em particular se observado que as áreas consideradas são amplas e dependentes de vários procedimentos para sua correta delimitação, para o que não existem dotações consignadas no Orçamento vigente da União.

Além disso, tendo em vista que as ações referenciadas nos mencionados dispositivos representam formas de expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental, a proposição teria de estar acompanhada dos demonstrativos exigidos pelo art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, o que não ocorre.

c) PL's nº 809, de 2007, e 916, de 2007:

Esses dois Projetos podem implicar sérios prejuízos ao patrimônio da União, bem como do Distrito Federal, além de envolver custos não estimados com a mobilização das estruturas necessárias à implementação das medidas que estabelecem. Mostra-se inadequada a forma genérica pela qual os dois Projetos estendem os benefícios ora bem delimitados na Lei nº 9.262, de 1996, a um amplo universo de situações, como se lê na justificação do PL nº 809, na qual se encontra mencionada a existência de milhares de famílias vivendo em situação similar às beneficiadas pela referida Lei, cujo escopo é limitado à APA da Bacia do Rio São Bartolomeu.

Ressalte-se, como aspecto mais relevante para os fins desta análise, que a Lei Orçamentária não prevê recursos para os gastos relativos às iniciativas propostas, com o vulto pretendido pelos nobres Autores das proposições.

d) PL nº 4.584, de 2009:

De modo similar ao que ocorre com o PL nº 801, de 2007, além de ensejar ações judiciais e indesejáveis pressões sobre o Poder Público, no sentido de alienar áreas reservadas para uso futuro, o PL nº 4.584, de 2009, prevê a alienação de glebas de até 300 hectares, impondo gastos não quantificados para o Governo do Distrito Federal ao definir, no art. 6º, que este realize rezonamento das APAs localizadas no Distrito Federal.

Ademais, no art. 2º, o Projeto atribui competência, alternativamente, à Secretaria de Patrimônio da União - ferindo prerrogativa do Poder Executivo Federal - ou a entidade que sequer pertence à estrutura administrativa da União, a Companhia Imobiliária de Brasília.

e) PL's nºs 2.794, de 2003; 3.314, de 2004; 800, de 2007; e 4.396, de 2008; e Emendas CDU nºs 1/2007, 2/2007 e 3/2007:

A análise realizada dessas proposições evidencia não possuírem qualquer inadequação à Lei Orçamentária, por não gerarem ampliação nas despesas fixadas ou redução nas receitas estimadas, não se podendo antever repercussão expressiva, advinda de sua aprovação, no campo patrimonial.

II.1.2 - Exame de compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

Passando ao exame de compatibilidade com a LDO, embora as proposições em análise se coadunem com o substrato das políticas públicas orientadas para a redução do déficit habitacional, a regularização fundiária e a preservação do meio ambiente, constatamos que os PL's nºs 801, de 2007; 809, de 2007; 916, 2007; e 4.584, de 2009 apresentam conflitos com o que estabelece o já citado art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o qual, como é sabido, vem sendo reproduzido e detalhado, a cada exercício, em dispositivos específicos das sucessivas Leis de Diretrizes Orçamentárias, determinando que os projetos de lei que importem ou autorizem diminuição da receita ou aumento da despesa da União sejam acompanhados de estimativas desses efeitos, detalhando a memória de cálculo respectiva e a correspondente compensação.

De fato, os quatro Projetos supramencionados envolvem a ampliação ou a criação de despesas para o Poder Público, o que faz com que a aprovação dessas proposições somente possa ocorrer, desde que estejam acompanhadas de estimativas dos seus efeitos em três exercícios financeiros, contados daquele em que se dê a sua aprovação.

Além desses Projetos, o PL nº 6.101, de 2005, antecipa conteúdo atribuído pela Lei Maior à LDO, na medida em que define prioridade de aplicação dos recursos derivados da venda direta de lotes, sem, no entanto, articular uma clara vinculação de recursos. Essa incompatibilidade, entretanto, ficará sanada mediante a proposta alteração da redação do art. 7º do Projeto, nos mesmos termos da Emenda de nossa autoria, acima mencionada.

No que se refere aos demais Projetos apensos (PLs nºs 2.794, de 2003; 3.314, de 2004; 800, de 2007; e 4.396, de 2008) e às Emendas da Comissão de Desenvolvimento Urbano (01/2007, de 02/2007 e 03/2007), julgamos não conterem qualquer incompatibilidade com a LDO.

II.1.3 - Exame de compatibilidade com a Lei do Plano Plurianual - PPA

No que se refere à compatibilidade do PL nº 6.101, de 2005, seus oito apensos e das três emendas apresentadas na CDU com as normas da Lei do Plano Plurianual para o período 2008-2011 (PPA), aprovado pela Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008, a análise que realizamos levou-nos a formar convicção no sentido de não haver qualquer conflito entre as citadas proposições, nos termos em que se encontram redigidas, e o referido Plano.

II.2 – EXAME DO MÉRITO

Inegavelmente conveniente e oportuna a aprovação do Projeto principal, PL nº 6.101, de 2005, que tem o duplo mérito: o primeiro, de propor a regularização, mediante procedimento simplificado, com a decorrente economia processual, da ocupação de áreas públicas para fins residenciais, situação fática criada ao longo dos anos, que, a esta altura, já se encontra plenamente consolidada, especialmente no Distrito Federal, devido às suas características peculiares de ocupação do solo.

Meritória, ainda, a proposição por criar as condições para a obtenção de aumento de receita pelo Poder Público, a se originar tanto do produto das alienações de imóveis a serem procedidas, como dos tributos a serem arrecadados desses imóveis, hoje em situação de irregularidade quanto à sua ocupação.

Também não deve ser esquecida a significativa contribuição que a aprovação dessa proposição dará à melhoria das condições de moradia de grande número de famílias, ao fornecer-lhes a segurança necessária para investirem nos imóveis em que residem, fomentando com isso a atividade econômica, da construção civil e de materiais de construção, com o decorrente reflexo positivo na arrecadação tributária.

Do ponto de vista das finanças públicas, portanto, parece-nos indiscutivelmente meritório o PL nº 6.101, de 2005, cuja redação, entre todos os Projetos ora analisados, se nos afigura a mais completa e perfeita, desde que aprovada com a Emenda modificativa da redação de seu art. 7º, nos termos em que a propomos, em anexo, bem assim da Emenda nº 01/07, da Comissão de Desenvolvimento Urbano, conforme apontaremos na sequência do presente Voto.

Entendemos, assim, que o Projeto principal mereça aprovação, não somente por estabelecer regras claras para a venda direta dos imóveis pertencentes à União, para fins habitacionais, como também por definir as alterações necessárias tanto na Lei nº 8.666, de 1993 – Lei das Licitações, como na Lei nº 9.636, de 1998, que igualmente trata da regularização e da alienação de bens imóveis de domínio da União.

E não menos importante, deve-se ressaltar que o PL nº 6.101, de 2005 - e somente este entre todos os analisados -, trata adequadamente, em seu art. 11, da situação criada pelos parcelamentos ilícitos de terras públicas para fins urbanos, estabelecendo expressamente que a nova regulação da matéria que propõe não afastará as cominações civis e penais dos responsáveis pelos referidos ilícitos, especialmente as previstas no art. 50 e seguintes da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

Quanto à solução proposta pelo 1º Projeto apenso, PL nº 2.794, de 2003, para a regularização de terras urbanas irregularmente ocupadas, não a julgamos conveniente, tendo em vista a necessidade de ser estabelecida, no caso, norma de caráter geral, em nível nacional, sobre a matéria, conforme proposto no Projeto principal.

No que tange ao 2º Projeto apenso, PL nº 3.314, de 2004, que trata da alienação de imóveis públicos “desde que a ocupação seja reconhecida como regular pelo ente público detentor da propriedade”, parece-nos que fica longe de propor uma solução efetiva para o grave problema descrito pelo Autor da proposição principal, quando, em sua justificação, demonstra que sua apresentação “foi motivada pelo drama compartilhado por cerca de 500 mil pessoas no Distrito Federal, que moram nos denominados condomínios irregulares e há tempos convivem com a ameaça de serem despejadas de lotes e terrenos que adquiriram de boa-fé”.

Já o PL nº 800, de 2007, parece-nos que incida nas falhas apontadas, tanto do PL nº 2.794, de 2003, como do PL nº 3.314, de 2004, ao atribuir a cada Ente Federativo a definição dos critérios para acesso dos ocupantes aos benefícios da nova regulamentação da matéria, limitando-o, ainda, tão-somente às ocupações tidas como regulares, o que, conforme já mencionado, deixa de representar solução para o problema de maior magnitude, a ser resolvido mediante a aprovação do PL nº 6.101, de 2005.

Quanto ao PL nº 4.396, de 2008, concordamos com a necessidade de explicitar com maior precisão os termos do art. 3º da Lei nº 9.262, de 1996, conforme exposto pelo ilustre Autor do Projeto, em sua justificação, razão pela qual consideramos conveniente e oportuna sua aprovação. De fato, faz-se necessário deixar expresso no texto legal que, em toda a vasta região cuja ocupação foi regularizada pela referida Lei – Apa São Bartolomeu, no Distrito Federal -, serão beneficiados os ocupantes de todas as áreas que obedeçam as normas ambientais, urbanísticas e de planejamento do uso do solo a elas aplicáveis.

No que se refere aos Projetos de Lei nºs 801, de 2007; 809, de 2007; 916, de 2007; e 4.584, de 2009, deixamos de nos manifestar sobre seu mérito, em face de sua demonstrada incompatibilidade ou inadequação orçamentária e financeira.

Quanto às três Emendas ao Projeto principal, aprovadas pela Comissão de Desenvolvimento Urbano, entendemos meritória a de nº 01/07, que, com toda justiça, evita penalizar aquelas famílias que adquiriram imóveis, muitas vezes com enorme sacrifício, e, ao tomarem conhecimento de que se tratava de condomínio irregular, deixaram de construir, obedecendo as determinações legais vigentes.

Penalizar essas famílias, privando-as dos benefícios da nova lei seria tremendamente injusto, pois, sendo as que mais fielmente cumpriram os ditames legais devem, ao contrário, ser as beneficiadas em regime de preferência absoluta.

Por essa razão, recomendamos enfaticamente a aprovação da referida Emenda nº 01/07, da Comissão de Desenvolvimento Urbano, que visa a suprimir o inciso I do art. 2º do PL nº 6.101, de 2005.

Já no que se refere à Emenda CDU nº 02/07, entendemos não ser cabível lei federal determinar ao Poder Legislativo dos Estados a adoção de determinada providência, ainda mais fixando-lhe prazo.

Quanto à Emenda CDU nº 03/07, julgamos que sua aprovação efetivamente evitará a penalização das famílias que construíram suas residências em lotes contíguos, sem nenhuma intenção especulativa, e que não seriam beneficiadas pela nova regulamentação da matéria, caso o art. 3º viesse a ser aprovado sem o acréscimo de parágrafo único, nos termos propostos pelo nobre Autor da Emenda.

II.3 - CONCLUSÃO

Diante do exposto, no que tange ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira da matéria, somos:

- **pela compatibilidade e adequação orçamentária e financeira** do Projeto principal, PL nº 6.101, de 2005, com a Emenda anexa, de nossa autoria;

- pela **não-implicação em aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública** dos Projetos de Lei nºs 2.794, de 2003; 3.314, de 2004; 800, de 2007; 4.396, de 2008; e das Emendas apresentadas na Comissão de Desenvolvimento Urbano nºs 01/07, 02/07 e 03/07, **não cabendo, portanto, pronunciamento quanto à sua compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária;**

- pela **incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira** dos Projetos de Lei nºs 801, de 2007; 809, de 2007; 916, de 2007; e 4.584, de 2009.

E, quanto ao mérito, votamos:

- **pela aprovação dos Projetos de Lei nºs 6.101, de 2005; e 4.396, de 2008; e das Emendas nºs 01/07 e 03/07, da Comissão de Desenvolvimento Urbano; e**

- **pela rejeição dos Projetos de Lei nºs 2.794, de 2003; e 3.314, de 2004; e 800, de 2007; e da Emenda nº 02/07, da Comissão de Desenvolvimento Urbano.**

E deixamos de nos manifestar sobre os Projetos de Lei nºs 801, de 2007; 809, de 2007; 916, de 2007; e 4.584, de 2009, **tendo em vista sua incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira.**

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado JOÃO PAULO CUNHA
Relator

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

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, e a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

EMENDA Nº

Dê-se ao art. 7º do Projeto a seguinte redação:

“Art. 7º A receita auferida com a venda direta de lotes de terrenos será destinada à construção de moradias populares e à execução de ações de urbanização, regularização fundiária e melhorias habitacionais, em favor das populações de baixa renda, na forma das programações constantes das leis orçamentárias anuais e das prioridades e políticas de aplicação fixadas pelas leis de diretrizes orçamentárias.”

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado JOÃO PAULO CUNHA
Relator