

REQUERIMENTO DE INFORMAÇÃO Nº. , DE 2011
(Do Sr. Hugo Leal)

Solicita ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão informações sobre procedimentos que devem ser adotados pela Secretaria do Patrimônio da União, para dar cumprimento à legislação que dispõe sobre a gestão dos bens imóveis da União, em consonância com a sua Missão Institucional de “conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental em harmonia com a função arrecadadora, em apoio aos programas estratégicos para a Nação.”

Senhor Presidente

Com fundamento no art. 50, §2º da Constituição Federal e na forma dos artigos 115 e 116 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ouvida a Mesa, requeiro sejam solicitadas ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão as informações abaixo relacionadas, sobre procedimentos que devem ser adotados pela Secretaria do Patrimônio da União, para dar cumprimento à legislação que dispõe sobre a gestão dos bens imóveis da União, em consonância com a sua Missão Institucional de “conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental em harmonia com a função arrecadadora, em apoio aos programas estratégicos para a Nação”:

1) Diante da falta de resposta à Indicação Legislativa nº 3629/2009, de minha autoria, sugerindo a adoção de providências visando o fortalecimento institucional da Secretaria do Patrimônio da União, “mediante a sua transformação em autarquia, com autonomia administrativa e financeira, recursos orçamentários, financeiros e materiais suficientes para o exercício das suas atribuições e quadro de pessoal próprio, capacitado e motivado, mediante a aprovação de um plano de cargos e salários”, quais as providências que estão sendo tomadas para alcançar o referido fortalecimento? Na hipótese dos estudos terem demonstrado que a melhor opção para o fortalecimento institucional não é a transformação da Secretaria do Patrimônio da União em autarquia, quais as providências que estão sendo tomadas para garantir recursos orçamentários, financeiros e materiais, bem como quadro de pessoal próprio, capacitado e motivado, suficientes para o exercício das suas atribuições?

2) A maioria dos servidores públicos, celetistas e estatutários, que trabalham na Secretaria do Patrimônio da União há mais ou menos tempo, nunca recebeu o incentivo ou a oportunidade de capacitação e treinamento necessários para o exercício das suas atribuições no referido Órgão. Esta carência é sentida pelos dirigentes locais e pelos cidadãos que precisam recorrer

aos serviços da Secretaria do Patrimônio da União. Que providências a Secretaria do Patrimônio da União planeja tomar para implementar um programa de capacitação e treinamento das pessoas que são responsáveis pela execução das suas atribuições?

3) A falta de iniciativa ou de recursos para a demarcação de terrenos de marinha e acréscidos, bem como de terrenos marginais e acréscidos, já era cobrada há bastante tempo pelos órgãos de fiscalização, pelos servidores da Secretaria do Patrimônio da União e de Órgãos Jurídicos auxiliares, bem como pela sociedade em geral. A essa falta de iniciativa e de recursos, foram somadas decisões recentes do Poder Judiciário, envolvendo a interpretação e aplicação de normas que dispõem sobre os procedimentos de demarcação, que acarretaram sérios prejuízos ao Patrimônio da União e suspenderam os efeitos de procedimentos demarcatórios que já haviam sido concluídos. Que providências a Secretaria do Patrimônio da União está adotando, para acelerar a realização dos procedimentos de demarcação dos terrenos de titularidade da União, cumprindo as exigências e parâmetros estabelecidos na referidas decisões judiciais, bem como para sanear os procedimentos cujos efeitos foram suspensos, acarretando prejuízos ao patrimônio da União? A Advocacia Geral da União, através dos seus órgãos competentes, tem prestado todo o auxílio necessário nesta questão e para a solução dos demais problemas de natureza jurídica?

4) Há alguns procedimentos, que têm sido adotados na Secretaria do Patrimônio da União, que estão em desacordo com a sua Missão Institucional de “conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental em harmonia com a função arrecadadora, em apoio aos programas estratégicos para a Nação”. Trata-se da interpretação e aplicação de normas pelo Administrador, de forma desfavorável ao administrado, com ênfase nos denominados interesses secundários, estritamente econômicos, e em prejuízo aos verdadeiros interesses primários, públicos. Que providências a Secretaria do Patrimônio da União pretende adotar para fazer cumprir, nas relações entre o Órgão e os administrados, o princípio da boa fé, de modo que estes sejam adequadamente informados dos seus direitos e que, de ofício, lhes seja, sempre que possível, proposta a aplicação da norma mais favorável?

5) Já estiveram tramitando, e continuam tramitando, no Congresso Nacional, várias iniciativas legislativas objetivando alterar a forma de identificação ou a titularidade dos terrenos de marinha e acréscidos, sempre em prejuízo da União, atual titular desses bens e das receitas e outras vantagens provenientes da sua administração. Quais as providências que a atual gestão pretende adotar para que o Congresso Nacional seja

melhor informado sobre as atribuições dessa Secretaria e a importância da administração dos terrenos de marinha e acréscimos, bem como de outros bens imóveis da União, de modo que “cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental em harmonia com a função arrecadadora, em apoio aos programas estratégicos para a Nação”?

JUSTIFICAÇÃO

Excelentíssima Senhora Ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão, da República Federativa do Brasil

Por ocasião da apresentação da minha Indicação Legislativa nº 3629/2009, elaborada após reunião realizada com a Associação Nacional dos Servidores do Patrimônio da União, que procurou-me para apoiá-la em seu pleito de “criação da Carreira e Plano Especial de Cargos para a SPU”, já tive a oportunidade de esclarecer o seguinte:

“Em 1999, quando assumi a Secretaria de Administração e Reestruturação do Estado do Rio de Janeiro, era notória a maior atenção das Pastas de Fazenda e de Administração das Unidades da Federação para a modernização e controle das áreas de arrecadação e de despesas com pessoal.

Com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal e o estabelecimento de limites para as despesas de pessoal, esta preocupação tornou-se maior ainda. Mas a Lei Complementar nº 101/2000 não foi omissa em relação à gestão do patrimônio público, em especial o patrimônio imobiliário, e já em 2001 a sua importância como instrumento de políticas públicas em geral foi percebida, bem como vislumbrou-se a possibilidade do seu aproveitamento para a capitalização de fundos de previdência pública.

Dentro desse contexto, com o apoio do Conselho Nacional de Secretários de Administração – CONSAD, no segundo semestre de 2001, foi elaborada uma ampla pesquisa sobre a situação da área de gestão e controle patrimonial nos Estados da Federação e no Distrito Federal. As informações recebidas de 17 Unidades da Federação que responderam aos questionários enviados naquela ocasião foram discutidas e tratadas no Encontro Nacional de Gestão Patrimonial realizado nesta Cidade do Rio de Janeiro, nos dias 19, 20 e 21 de setembro de 2001, promovido pelo CONSAD juntamente com o Fórum Nacional de Secretários de Administração, também realizado nesta Cidade nos dias 20 e 21 de

setembro. Embora o foco das discussões fosse o patrimônio dos Estados da Federação, todos os presentes concordaram que as conclusões do documento poderiam ser estendidas para toda Administração Pública.

Além do diagnóstico da situação atual, também foi discutido e aprimorado, não apenas durante o Encontro Nacional de Gestão Patrimonial do Rio de Janeiro, mas também durante o Encontro seguinte, realizado nos dias 28, 29 e 30 de novembro, em Porto Alegre, documento com proposta de ações a serem desenvolvidas.

O Diagnóstico básico da gestão e controle de bens imóveis na Administração Pública realizado naquela ocasião indicou o seguinte:

- “ a) As unidades que integram a Federação – União, Estados, Distrito Federal e Municípios –, de modo geral, não conhecem a totalidade dos bens imóveis que integram o seu patrimônio.
- b) Quando esse patrimônio encontra-se cadastrado no(s) Órgão(s) Gestor(es) e/ou de Controle, este não está, em geral, em sua totalidade, adequadamente contabilizado ou regularizado em nome de seus titulares.
- c) Os cadastros imobiliários precisam ser modernizados, atualizados e complementados.
- d) Em geral, o quantitativo de servidores capacitados para a gestão de bens imóveis públicos nas diferentes áreas demandadas é insuficiente, bem como inexiste quadro próprio nesta área.
- e) Os recursos materiais e tecnológicos alocados às áreas de gestão e de controle dos bens imóveis públicos, em geral, são insuficientes e/ou estão ultrapassados.
- f) Há pouca integração entre os órgãos responsáveis pelas áreas de controle e de gestão do patrimônio imobiliário público.
- g) Inexiste no mercado e, em geral, na Administração Pública, um sistema que informatize de modo integrado a gestão e o controle de bens imóveis patrimoniais, respeitando-se as peculiaridades da gestão e do controle desses bens, inclusive nos aspectos contábil, orçamentário e financeiro, como duas faces de uma mesma moeda.
- h) Os Sistemas Administrativos de Controle e de Gestão do Patrimônio Imobiliário das Unidades da Federação e das entidades que integram a sua Administração Indireta não se encontram adequadamente regulamentados. A legislação que trata do tema, constituída de leis, decretos, resoluções e

portarias, é esparsa e não se encontra compilada. Há também dificuldades de interpretação dessa legislação.

- i) Vários órgãos e entidades que integram a Administração Pública descumprem normas e princípios que regem a utilização dos bens imóveis públicos. E três das principais causas do descumprimento dessas normas e princípios são o seu desconhecimento, inclusive por servidores que atuam na gestão desse patrimônio; a falta de integração entre os órgãos e entidades que integram a Administração Pública, no que diz respeito à administração dos bens sob as suas responsabilidades; e as interferências de natureza pessoal ou política.
- j) Além do descumprimento de normas e princípios que regem a administração dos bens, após a edição da Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000, há o descumprimento de normas fortalecidas ou introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Neste caso merecem destaque os princípios da indisponibilidade do interesse público, da economicidade, da preservação e da conservação.
- k) Não há planejamento da necessidade de utilização/conservação ou aquisição de patrimônio imobiliário para atender as necessidades da Administração Pública.
- l) Em geral, os controles dos pagamentos ou do cumprimento de encargos decorrentes da utilização privativa de bens imóveis públicos são precários e os valores das contrapartidas finais obtidas são insignificantes quando comparados com os valores praticados no mercado imobiliário.
- m) Em geral, os controles dos pagamentos de aluguéis efetuados pela Unidade da Federação ou entidades vinculadas, para a utilização de bens de terceiros, também são precários.
- n) As normas que existem para controle dos bens móveis permanentes, a exemplo da designação de responsáveis por esses bens, não têm sido aplicadas para o controle do patrimônio imobiliário, ou seja, a aplicação dessas normas tem ficado restrita aos bens permanentes móveis.”

Embora já tenham passado 7 anos desde a realização da referida pesquisa, o diagnóstico realizado é mantido no presente tendo em vista havermos constatado, a partir de contato com especialistas no assunto e gestores do patrimônio imobiliário público, que a situação ainda é a mesma.

A Secretaria do Patrimônio da União, Órgão vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que constitui o Órgão Gestor dos bens imóveis da União, que irá completar 155 anos de existência, enfrenta a maioria desses problemas. As atribuições do Órgão, que tem sede em Brasília mas está representado por meio de Gerências Regionais nos 27 Estados da Federação, são as seguintes, conforme definidas no art.1º Anexo XII da Portaria nº 232, de 03.08.2005, do Exmo Senhor Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, que trata do Regimento Interno da Secretaria do Patrimônio da União:

- “I - administrar o patrimônio imobiliário da União, zelar por sua conservação e formular e executar a política de gestão do patrimônio imobiliário da União embasada nos princípios que regem a Administração Pública, de modo a garantir que todo imóvel da União cumpra sua função socioambiental em equilíbrio com a função de arrecadação;
- II - adotar as providências necessárias à regularidade dominial dos bens da União;
- III - lavrar, com força de escritura pública, os contratos de aquisição, alienação, locação, arrendamento, aforamento, cessão e demais atos relativos a imóveis da União e providenciar os registros e as averbações junto aos cartórios competentes;
- IV - promover o controle, fiscalização e manutenção dos imóveis da União utilizados em serviço público;
- V - administrar os imóveis residenciais de propriedade da União destinados à utilização pelos agentes políticos e servidores federais;
- VI - estabelecer as normas de utilização e racionalização dos imóveis da União utilizados em serviço público;
- VII - proceder à incorporação de bens imóveis ao patrimônio da União;
- VIII - promover, diretamente ou por intermédio de terceiros, a avaliação de bens imóveis da União para as finalidades previstas na legislação vigente;
- IX – promover, na forma da legislação vigente, a alienação dos imóveis da União não utilizados em serviço público;
- X - conceder, na forma da legislação vigente, aforamento e remição;
- XI - promover a cessão onerosa ou outras outorgas de direito sobre imóveis da União admitidas na legislação vigente;
- XII - efetuar a locação e o arrendamento de imóveis de propriedade da União;
- XIII - autorizar, na forma da legislação vigente, a ocupação de imóveis da União e
promover as correspondentes inscrições;
- XIV - estabelecer as diretrizes para a permissão de uso de bens imóveis da União;
- XV - processar as aquisições de bens imóveis de interesse da União;

- XVI - adotar as providências administrativas necessárias à discriminação, à reivindicação de domínio e à reintegração de posse dos bens imóveis da União;
- XVII - disciplinar a utilização de bens de uso comum do povo e adotar as providências necessárias à fiscalização de seu uso;
- XVIII - promover, quando presente o interesse público, a doação ou cessão gratuita de imóveis da União;
- XIX - proceder à demarcação e identificação dos imóveis de propriedade da União;
- XX - formular política de cadastramento de imóveis da União e elaborar sua planta de valores genéricos;
- XXI - formular política de cobrança administrativa e de arrecadação patrimonial e executar, na forma da legislação vigente, as ações necessárias à otimização de sua arrecadação;
- XXII - manter sob sua guarda e responsabilidade os documentos, títulos e processos relativos aos bens imóveis dos quais a União detenha o domínio ou posse; e
- XXIII - coligir os elementos necessários ao registro dos bens imóveis da União e aos procedimentos judiciais destinados à sua defesa.”

O Tribunal de Contas da União, em vários Acórdãos (Acórdão 2084/2005-Plenário, Acórdão 639/2007-Plenário e Acórdão 1325/2007-Plenário, entre outros) já teve a oportunidade de identificar muitos desses problemas, solicitar esclarecimentos e determinar providências para solucioná-los.

Para termos uma idéia da importância estratégica do patrimônio administrado pela Secretaria do Patrimônio da União, basta conferir a relação de bens cuja titularidade é atribuída à União no art.20 da Constituição Federal:

- “Art. 20 - São bens da União:
- I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;
- II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;
- III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a territórios estrangeiros ou deles provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;
- IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II;
- V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva; VI - o mar territorial;

- VII - os terrenos de marinha e seus acréscidos;
- VIII - os potenciais de energia hidráulica;
- IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;
- XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.”

Entre esses bens, considerando a dimensão continental do território brasileiro e a extensão do seu litoral, têm especial destaque os terrenos de marinha e respectivos acréscidos, conceituados pelo disposto no art. 13 do Decreto nº 24.643, de 10.07.34, que aprovou o Código de Águas, e nos arts. 2º e 3º do Decreto-Lei nº 9760, de 05.09.46, bem como os terrenos marginais e acréscidos, conceituados nos art. 4º da Lei 9.760, de 05.09.1946, combinado com o art. 16, §1º do Decreto nº 24.643, de 10.07.34, na forma abaixo:

TERRENOS DE MARINHA E ACRESCIDOS

“Art. 13. Constituem terrenos de marinha todos os que, banhados pelas águas do mar ou dos rios navegáveis, vão até 33m para a parte da terra, contados desde o ponto que chega a preamar média.

Este ponto refere-se ao estado do lugar no tempo da execução do art. 51, § 14, da Lei de 15 de novembro de 1831”

“Art. 2º. São terrenos de marinha, em uma profundidade de 33 (trinta e três) metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha do preamar médio de 1831:

- a) os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés;
- b) os que contornam as ilhas situadas em zonas onde se faça sentir a influência das marés.

Parágrafo Único – Para os efeitos deste artigo, a influência das marés é caracterizada pela oscilação periódica de 5 (cinco) centímetros pelo menos do nível das águas, que ocorra em qualquer época do ano”.

Art. 3º São terrenos acréscidos de marinha os que se tiverem formado, naturalmente ou artificialmente, para o lado do mar ou dos rios e lagoas, em seguimento aos terrenos de marinha”.

TERRENOS MARGINAIS E ACRESCIDOS

“Art. 4º – São terrenos marginais os que banhados pelas correntes navegáveis, fora do alcance das marés, vão até a distância de 15 (quinze) metros, medidos horizontalmente para a parte da terra, contados desde a linha média das enchentes ordinárias.”

“Art. 16 – Constituem “aluvião” os acréscimos que sucessivamente se formarem para a parte do mar e das correntes, aquém do ponto a que chega a preamar média, ou do ponto médio das enchentes ordinárias, bem como a parte do álveo que se descobrir pelo afastamento das águas.

§ 1º – Os acréscimos que por aluvião, ou artificialmente, se produzirem nas águas públicas ou dominicais, são públicos dominicais, se não estiverem destinados ao uso comum, ou se por algum título legítimo não forem do domínio particular.

[...]"

Em relação aos terrenos marginais, é importante salientar que o seu conceito constante do art. 4º do Decreto-Lei nº 9.760, de 05.04.46, acima transcrito é praticamente idêntico àquele previsto no art.14 do Código de Águas para os terrenos reservados. Devemos, no entanto, distingui-los em função da sua localização, em razão das consequências decorrentes da partilha constitucional e infraconstitucional desses bens, estabelecida pelo art. 20, III, da CF e art. 1º, b e c, do Decreto-Lei nº 9.760/46. Assim, consideram-se como terrenos marginais apenas aqueles terrenos reservados que por qualquer título não pertencerem a terceiros, situados:

- 1 – nas margens dos lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de domínio da União, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham;
- 2 – nas margens dos rios navegáveis, em Territórios Federais;
- 3 – nas margens dos rios situados na faixa de fronteira do território nacional.

Somente considerando esses bens, de titularidade da União, atualmente a Secretaria do Patrimônio da União tem 465 mil imóveis cadastrados como terrenos de marinha ou acrescidos e estima-se que têm mais 700 mil imóveis com essas características para serem cadastrados. Com relação aos terrenos marginais ou acrescidos, são 116 mil imóveis cadastrados e estima-se que tem ainda 200 mil imóveis com essas características para serem cadastrados.

E entre esses bens, em sua maioria classificados pela doutrina como bens públicos em espécie, não estão milhares de imóveis que já foram incorporados ao patrimônio da União, contabilizados e que encontram-se destinados ao uso especial (tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias) ou ao uso dominical (que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal ou real, de cada uma dessas entidades).

Enfim, estima-se que a Secretaria do Patrimônio da União é responsável pela administração de cerca de três milhões de imóveis, cadastrados ou não, mas teve uma arrecadação de pouco mais que R\$ 437 milhões de reais em 2008, com a cobrança de taxas de ocupação, foros, laudêmios e outras receitas patrimoniais decorrentes da administração dos imóveis cadastrados.

Apesar do esforço que deve ser reconhecido em relação ao trabalho que vem realizando a atual titular, diante dos problemas que o Órgão Gestor dos bens imóveis da União ainda enfrenta, não dispondo de recursos ou estrutura nem mesmo para promover a demarcação dos terrenos de marinha, dos terrenos marginais e respectivos acréscimos, o certo é que ainda não recebeu do Governo Federal a atenção que merece. Aliás, a Secretaria do Patrimônio da União, talvez devido às enormes dificuldades que vem enfrentando ou a falta de visibilidade do Órgão, não tem merecido nem mesmo uma citação nas discussões que acompanhamos em 2008 na imprensa sobre a proposta do Ministro Mangabeira Unger de criação de uma Agência Executiva ou "uma autarquia semelhante ao INMETRO", cujo foco de atuação seria a realização de levantamento fundiário na Amazônia. (Jornal do Brasil, dias 21/09/08, pg.A10 e 26/11/08, pg.A7). A polêmica na mídia tem ficado tão somente em torno da superposição com as atribuições do INCRA, sem qualquer referência à SPU.

Referimo-nos aqui, no que diz respeito ao objeto da nossa indicação, à completa reestruturação da Secretaria do Patrimônio da União, essencial ao seu fortalecimento, mediante a sua transformação em autarquia, com autonomia administrativa e financeira, recursos orçamentários, financeiros e materiais suficientes para o exercício das suas atribuições e quadro de pessoal próprio, capacitado e motivado, mediante a aprovação de um plano de cargos e salários.

Para esse fim a principal iniciativa que deve ser tomada, que acarretará necessariamente em todas as outras, é a elaboração e encaminhamento ao Congresso Nacional, para discussão e aprovação, de Projeto de Lei ou Medida Provisória (devido à relevância e urgência de resolver os graves problemas nessa área de gestão e controle dos bens imóveis da União) dispondo sobre o fortalecimento institucional da Secretaria do Patrimônio da União, mediante a sua transformação em autarquia, com autonomia, estrutura, quadro de pessoal próprio e recursos financeiros necessários ao cumprimento de suas importantes atribuições.

Só deste modo o Órgão Gestor do Patrimônio Imobiliário da União vai conseguir cumprir a sua missão, compatível com o disposto no Código Civil e no Estatuto da Cidade, no que diz respeito ao cumprimento da função social da propriedade, que é “conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental em harmonia com a função arrecadadora, em apoio aos programas estratégicos para a Nação”. “

Dois anos se passaram e embora, por minha iniciativa, tenha sido realizada uma reunião na Secretaria do Patrimônio da União para reforçar o conteúdo da referida Indicação legislativa e colocar-me à disposição para auxiliar no Congresso Nacional na aprovação de matérias que viessem ao encontro do cumprimento da importante Missão Institucional acolhida pela Secretaria do Patrimônio da União, não recebi qualquer resposta à Indicação Legislativa nº 3629/2009.

Não obstante, tomei conhecimento, por meio da minha Assessoria, do documento elaborado pela Secretaria do Patrimônio da União, intitulado Balanço de Gestão 2003-2010, onde é destacado o esforço desenvolvido pelo Grupo Interministerial de Trabalho instituído por Decreto em 11.09.2003, que, coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, delineou a Política de Gestão do Patrimônio da União, cujos valores inspiraram a redefinição da missão institucional do Órgão. Segundo o referido Documento, a implementação de novo modelo de gestão proporcionou uma gestão mais participativa, que resultou na realização do seguinte diagnóstico da situação do patrimônio e da sua gestão, apresentado em seus traços principais, e do seguinte conjunto de desafios a serem superados:

a) Diagnóstico da situação do patrimônio e da sua gestão - Quanto aos imóveis identificou-se: privatização intensiva; ocupações irregulares; invasões, grilagem, abusos burocráticos e irregularidade registral; problemas de demarcação, identificação e documentação, bem como de apropriação indébita, corrupção e clientelismo; cobrança de taxas questionada por cidadãos e políticos; grande número de bens da União vazios ou sub-ocupados; imóveis não incorporados; conflitos de destinação, por uso indevido e por titularidade. Quanto à gestão as principais falhas apontadas são: sistema de gestão e controle do Patrimônio da União, burocrático, ineficiente, errático e com freqüência arbitrário; baixa integração com as políticas e planos dos entes da Federação onde os bens da União estão inseridos; conflitos, deseconomias e fragmentação das políticas públicas federais; excessiva centralização da execução; administração por demanda e tolerância ao clientelismo; baixa formalização de planos e projetos; fraca avaliação dos resultados; Baixa capacidade administrativa e coesão institucional; normatização e padronização muito abaixo da necessidade imposta pela complexidade dos procedimentos, pelo número de funcionários e abrangência territorial.

b) Desafios a serem superados: promover integração com as políticas territoriais do Governo Federal; promover gestão compartilhada entre os três níveis de governo; mudar o foco de ação da mera administração de imóveis para o da gestão da PNGPU; descentralizar a execução da PNGPU; fortalecer a participação na tomada de decisão; apoiar a provisão habitacional e a regularização fundiária para população de baixa renda; apoiar as políticas de inclusão social do governo federal; apoiar as políticas de preservação ambiental; apoiar programas estruturantes do Governo Federal; promover o uso racional dos bens da união; aprimorar a estrutura organizacional da SPU; melhorar os serviços de atendimento ao público; qualificar e integrar a base de dados dos bens

imóveis da União; manter a atualização cadastral dos imóveis da União; modernizar constantemente a base legal da gestão do patrimônio da União; promover a cobrança justa pelo uso dos imóveis da União; e conhecer e avaliar os resultados e impactos da PNGPU.

No que diz respeito a melhoria dos “serviços de atendimento ao público” e à promoção da “cobrança justa pelo uso dos imóveis da União”, é de conhecimento deste Deputado que há situações em que são cobradas indevidamente taxas de ocupação, foros ou laudêmios cujas cobranças estão prescritas; são promovidas inscrições de ocupação, quando a parte já tem direito à aforamento; são promovidas inscrições de ocupação, quando a parte é instituição sem fins lucrativos, inclusivo com título de utilidade pública federal, e poderia receber a cessão gratuita. Enfim, atender melhor e cobrar o justo, também significa agir de boa fé e considerar cada situação em que se encontra o administrado e promover o enquadramento legal correto, sem buscar arrecadar o que não seria devido se o administrado estivesse melhor informado.

Tomamos ainda conhecimento de alguns dados relativos à demarcação de terrenos marginais (LMEO) e acréscidos, bem como de terrenos de marinha (LPM) e acréscidos:

SITUAÇÃO ATUAL NO BRASIL QUANTO À DEMARCAÇÃO DA LMEO

Situação	LMEO	
	Km	%
Demarcada	573,97	3%
A demarcar	17.560,00	97%
TOTAL	18.134	100%

SITUAÇÃO ATUAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO QUANTO À DEMARCAÇÃO DA LMEO

Situação	LMEO	
	Km	%
Demarcada	0	0%
A demarcar	196,00	100%
TOTAL	196,00	100%

REFLEXOS DA FALTA DE DEMARCAÇÃO DA LMEO NO CADASTRO DE IMÓVEIS - BRASIL

Situação	LMEO	
	Qtd	%
Demarcada	116 mil	42%
A demarcar	200 mil	58%
TOTAL	316 mil	100%

REFLEXOS DA FALTA DE DEMARCAÇÃO DA LMEO NO CADASTRO DE IMÓVEIS – ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Situação	LMEO	
	Qtd	%
Cadastrado	0	0%
A cadastrar	100%
TOTAL	... mil	100%

SITUAÇÃO ATUAL NO BRASIL QUANTO À DEMARCAÇÃO DA LPM

situação	LPM	
	Km	%
Demarcada	5.855,7	42%
A demarcar	8.144,30	58,1%
TOTAL	14.000	100%

SITUAÇÃO ATUAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO QUANTO À DEMARCAÇÃO DA LPM

situação	LPM		LMEO	
	Km	%	Km	%
Demarcada	1.296,80	89%	0	0%
A demarcar	160,00	11%	196,00	100%
TOTAL	1.456,80	100%	196,00	100%

REFLEXOS DA FALTA DE DEMARCAÇÃO DA LPM NO CADASTRO DE IMÓVEIS - BRASIL

situação	LPM	
	imóvel	%
Demarcada	465 mil	38%
A demarcar	700 mil	62%
TOTAL	1.165 milhões	100%

REFLEXOS DA FALTA DE DEMARCAÇÃO DA LPM NO CADASTRO DE IMÓVEIS – ESTADO DO RIO DE JANEIRO

situação	LPM	
	Imóvel	%
Cadastrado	87.111	...
A cadastrar
TOTAL	100%

A falta de investimentos nas demarcações de terrenos marginais (LMEO) e de terrenos de marinha (LPM), das quais resultam inclusive a identificação dos respectivos acréscidos, além de trazer prejuízos à União, traz problemas de várias naturezas envolvendo a ocupação irregular desses imóveis, entre os quais estão inclusive prejuízos ao meio ambiente.

Sobre os cuidados que devem ser tomados nos procedimentos de demarcação dos terrenos de marinha, merece transcrição a Ementa de outro Acórdão do Superior Tribunal de Justiça, em que foi Relator o Ministro Mauro Campbell Marques - RECURSO ESPECIAL Nº 1.205.573 - SC (2010/0146659-0):

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. TERRENOS DE MARINHA. NOTIFICAÇÃO PESSOAL. IMPRESCINDIBILIDADE. PROCEDIMENTO DEMARCATÓRIO. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. RECURSO ESPECIAL A QUE SE DÁ PROVIMENTO.

1. O procedimento de demarcação dos terrenos de marinha tem efeito meramente declaratório. Além do que, o direito de propriedade no direito brasileiro goza de presunção relativa no que alude ao domínio.
2. Não tem validade qualquer título de propriedade outorgado a particular de bem imóvel situado em área considerada como terreno de marinha ou acrescido. Precedente: REsp 1.183.546/ES, de minha relatoria, Primeira Seção, DJe 29.9.2010 (submetido à sistemática dos recursos repetitivos).
3. É desnecessário o ajuizamento de ação própria, pela União, para a anulação dos registros de propriedade dos ocupantes de terrenos de marinha, em razão de o procedimento administrativo de demarcação gozar dos atributos comuns a todos os atos administrativos: presunção de legitimidade, imperatividade, exigibilidade e executoriedade. Precedente.
4. Por não ter sido notificado pessoalmente o recorrido para a participação no procedimento de demarcação das terras de marinha, feriu-se os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.
5. A jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que, tendo residência certa, é necessária a notificação pessoal do proprietário do imóvel objeto de procedimento demarcatório para inscrição nas terras de marinha pela Secretaria de Patrimônio da União, sendo incabível a intimação por edital.
6. Pode a União realizar cobrança de taxa de ocupação de terrenos de marinha, porém, após a conclusão de procedimento demarcatório regular, observando-se a imprescindibilidade da notificação pessoal do proprietário com residência certa para a validade do procedimento administrativo da SPU, o que não ocorreu *in casu*.
7. Recurso especial provido”

No Estado do Rio de Janeiro, a jurisprudência “no sentido de que, tendo residência certa, é necessária a notificação pessoal do proprietário do imóvel objeto de procedimento demarcatório para inscrição nas terras de marinha pela Secretaria de Patrimônio da União, sendo incabível a intimação por edital”, foi recentemente aplicada em decisão do Juiz da 4ª Vara Federal de Niterói, processo nº 2008.51.02.001657-5, em Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal em face à União

Federal, que citou outro precedente do superior Tribunal de Justiça nesta matéria, que merece transcrição:

“EMENTA

ADMINISTRATIVO. TERRENO DE MARINHA. FIXAÇÃO DA LINHA PREAMAR MÉDIA DE 1831. NECESSIDADE DE CITAÇÃO PESSOAL DOS INTERESSADOS CERTOS. ART. 11 DO DECRETO-LEI 9.760/46.

1. Para que sejam cumpridos os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, é necessário que os interessados certos – com imóvel registrado no cartório de registro de imóveis – sejam chamados pessoalmente a participar do procedimento administrativo de demarcação dos terrenos de marinha. A intimação por edital só é cabível para citação de interessados incertos.

2. Recurso especial provido.

(REsp nº 572.923/SC, Rel. Min. João Otávio Noronha, 2ª Turma, DJU-! De 19/12/2006)”

Para termos uma idéia dos efeitos concretos da referida decisão do Juízo da 4ª Vara Federal de Niterói, para fins de seu cumprimento em relação ao procedimento de demarcação de terreno de marinha - LPM-1831 iniciado com o Edital nº 001/97, cujos resultados foram levados ao conhecimento público, para eventuais impugnações dos interessados, por meio do Edital nº 001/2001, foi editada pela SPU a Portaria nº 34, de 10.03.2009, cujo art. 1º suspende “a cobrança de foros, taxas de ocupação, laudêmios e multas de transferência incidentes sobre imóveis localizados no Municípios de angra dos Reis, Araruama, Armação de Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Campos dos Goitacazes, Carapebus, Caimiro de Abreu, Itaguaí, Macaé, Mangaratiba, Maricá, Niterói, Quissamã, Rio das Ostras, São João da Barra, São Pedro da aldeia e Saquarema, situados no Estado do Rio de Janeiro.”

Também em harmonia com os princípios do contraditório e da ampla defesa, recente decisão do Supremo Tribunal Federal, em Ação Direta de INconstitucionalidade, com pedido de medida liminar, ajuizada pela Assembléia Legislativa do Estado de Pernambuco, com o objetivo de obter a declaração da inconstitucionalidade do art. 11 do Decreto-Lei nº 9.760/46, na redação que lhe foi dada pelo art. 5º da Lei nº 11.481/2007, foi deferida a medida cautelar solicitada. (ADI/4264, Ministro Relator Ricardo Lewandowski)

Portanto, podemos dizer que passados dois anos da apresentação de Indicação Legislativa de minha autoria, as dificuldades enfrentadas pela Secretaria do Patrimônio da União foram ainda mais agravadas.

Diante do exposto, é importante que a Câmara dos Deputados encaminhe este Requerimento de Informação ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a fim de que sejam respondidas a perguntas formuladas e esta Casa

Legislativa possa conhecer melhor os problemas enfrentados e as soluções propostas pela atual gestão da Secretaria do Patrimônio da União, posicionando-se a respeito e apoiando onde for necessário para a melhoria da gestão do patrimônio imobiliário da União.

Sala das Sessões, de junho de 2011

Deputado Hugo Leal
(PSC/RJ)