



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

# Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 58/2016

**Assunto:** Subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, que “Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências”.

**Interessado:** Comissão Mista encarregada de emitir parecer sobre a referida Medida Provisória.

## 1 Introdução

A presente nota técnica atende à determinação constante do art. 19 da Resolução nº 1, de 2002-CN, que estabelece:

*“Art. 19. O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator da Medida Provisória encaminhará aos Relatores e à Comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de Medida Provisória”.*

De acordo com o art. 62, § 9º, a Constituição Federal determina que caberá a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir



## SENADO FEDERAL

### Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

parecer, antes de serem apreciadas, em sessões separadas, pelo Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

Ademais, esta nota técnica deve atender ao disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, que prescreve os requisitos a serem abordados quando do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira: *“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 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”*.

Para a apreciação da medida provisória em questão compete a esta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle elaborar a respectiva nota técnica acerca de sua adequação orçamentária e financeira.

## **2 Síntese da Medida Provisória**

O Excelentíssimo Senhor Presidente da República Michel Temer submeteu ao Congresso Nacional, com fulcro no art. 62 da Constituição Federal, a Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, que “dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências”.

Em síntese, a MPV em análise altera os seguintes assuntos:

Procedimentos de regularização rural, da seguinte forma:



## SENADO FEDERAL

### Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

- Alteração do art. 5º da Lei n.º 8.629 de 1993, dispensando proposições judiciais e priorizando acordos administrativos, reduzindo o prazo de resgate dos Títulos da Dívida Agrária em razão da celeridade administrativa se comparada ao trâmite judicial;
- Acrescenta um parágrafo no art. 5º da Lei nº 8.629, de 1993, que, na hipótese de decisão judicial transitada em julgado fixar o valor da indenização da terra nua ou das benfeitorias indenizáveis em valor superior ao ofertado pelo expropriante no início do processo, seja feita a complementação de valores indenizatórios na forma do art. 100 da Constituição, por meio de precatório.
- Alteração do art. 18, § 1º da Lei nº 8.629, de 1993, de modo a computar o tempo em que o beneficiário já se encontra no lote, apenas com o Contrato de Concessão de Uso, ao tempo da inegociabilidade do Título de Domínio (TD) ou Concessão de Direito Real de Uso (CDRU);
- Alteração do art. 19 da Lei nº 8.629, de 1993, fixando o processo de seleção das famílias candidatas ao programa de reforma agrária e atualizando a ordem de preferência na distribuição de lotes, além de inserir o art. 19-A, estabelecendo critérios para que o Incra classifique os candidatos beneficiários da reforma agrária;
- Adoção de medidas para regularização de situações não expressamente previstas em lei;
- Alteração do art. 4º da Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, de forma a ampliar o prazo de 30 de junho de 2014 para 31 de abril de 2016 para a transferência dos valores financeiros concedidos para a construção, ampliação ou reforma de habitação, efetivados por meio de crédito de instalação;



## SENADO FEDERAL

### Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

- Alteração do art. 22 da Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, de modo a permitir que entidades da Administração Indireta recebam terrenos remanescente da Reforma Agrária;
- Alterações na Lei nº 11.952, de 2009, que visam a adequar procedimentos e regularizarão de concessões realizadas pelo Incra antes do advento da referida Lei, visto que esta transferiu para o Ministério do Desenvolvimento Agrário, atual Secretaria Familiar e do Desenvolvimento Agrário, as competências para coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia Legal e expedir os títulos de domínio correspondentes;
- Insere-se ainda o artigo 40-A na Lei nº 11.952, de 2009, com o intuito de aperfeiçoar os mecanismos, no que tange às áreas públicas rurais federais fora da Amazônia Legal e que estão sob gestão do Incra, aplicando as mesmas disposições da Lei nº 11.952, de 2009, com a diferença de onerar a aquisição com base em uma escala de preços, com base na Planilha de Preços Referenciais (PPR) elaborada pelo Incra;
- Alteração da Lei nº 8.666, de 1993, para dispensa de licitação nessas modalidades de regularização fundiária de imóveis rurais independentemente da localização, inseridos ou não na Amazônia Legal;
- Alteração do art. 17 da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, com vistas a ampliar produtos passíveis de serem adquiridos pelo poder público oriundos da agricultura familiar, como produtos in natura, processados, beneficiados ou industrializados.
- Define a forma de cálculo para a estimativa das despesas totais do programa, qual seja: será considerado o somatório do estoque de benefícios concedidos com os novos benefícios a serem desembolsados no exercício;



SENADO FEDERAL  
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Procedimentos de regularização fundiária urbana, da seguinte forma:

- Revogação de quase todos os artigos da Lei 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbana;
- Substituição dos artigos revogados para além do preenchimento de lacunas deixadas pelo legislador, dinamizando e simplificando – inclusive sob uma perspectiva registral – o processo da regularização fundiária urbana no País, permitindo que este efetivamente alcance os seus fins;
- Permissão para que os que possam ser oferecidos como garantia de operações financeiras, imóveis ocupados informalmente, reduzindo custos de crédito, por exemplo;
- Inserção e conceituação, no código civil de 2002, do denominado direito real de laje, que consiste na possibilidade de coexistência de unidades imobiliárias autônomas de titularidades distintas situadas em uma mesma área, de maneira a permitir que o proprietário ceda a superfície de sua construção a fim de que terceiro edifique unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo;
- Criação de procedimento menos burocratizado, inclusive em âmbito de aprovação e registro cartorial da REURB, o qual se opera, em âmbito extrajudicial, perante os Municípios, inclusive para fins de composição de conflitos por via consensual, como bem apregoou a Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015;



## SENADO FEDERAL

### Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

- Reconhecimento global da aquisição originária em substituição ao processo tradicional de regularização fundiária, título a título;
- Ampliação do rol de legitimados a requerer a instauração do procedimento administrativo de regularização fundiária urbana;
- Procedimento de regularização perante o município ou Distrito Federal, com a simplificação de procedimentos;

#### Dos Procedimentos de Alienação de Imóveis da União, da seguinte forma:

- Mudança de procedimento com o intuito de tornar mais eficiente a alienação e outras distinções de imóveis da União;
- Atribuição da responsabilidade pelo laudêmio ao vendedor de imóveis;
- Ampliação do valor da multa de 0,05% para 0,5% ao mês em razão do atraso da transferência de imóvel;
- Estabelecimento de novos critérios de atualização de eventuais créditos a serem restituídos, reembolsados ou compensados aos usuários, utilizando a mesma sistemática adotada atualmente pela Receita Federal, permitindo pagamentos à vista, com descontos, de forma a incentivar a arrecadação;
- inclusão do Art. 6º-E no Decreto-Lei nº 2.398, de 1987, que permitirá contratar instituições financeiras oficiais, independentemente de processo licitatório, para a realização de atos administrativos relacionados à prestação de serviços de cobrança, arrecadação de receitas patrimoniais e atualização das bases cadastrais objetiva conferir à União maior ganho de eficiência, economia e racionalidade ao processo de gestão do patrimônio, contribuindo para a redução da inadimplência, melhorando a performance da arrecadação e reduzindo o consumo de estrutura



## SENADO FEDERAL

### Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

dos entes atualmente encarregados de conduzir o processo de cobrança de obrigações inadimplidas;

- Alterações da Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015, de modo que a União, por meio do órgão patrimonial, obtenha resultados mais expressivos no processo de alienação de sua carteira imobiliária, ao tempo em que cria alternativa de avaliação específica para fins de alienações onerosas em massa;
- Estabelecimento de procedimento simplificado para que a SPU conceda títulos e transfira áreas a pessoas de baixa renda, desde que seguidos os requisitos previstos no § 5º do art. 31 da Lei nº 9.636, de 1998.

### **3 Análise da adequação financeira e orçamentária da medida provisória**

A estimativa de impacto fiscal das proposições que aumentem gastos públicos decorre de exigência legal. O art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000) exige que a criação, a expansão e o aperfeiçoamento de ação governamental com aumento da despesa sejam acompanhados de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois subsequentes.

Pelo § 1º do art. 5º da Resolução nº 1, de 2002-CN, o exame de compatibilidade orçamentária e financeira das MPs abrange a análise da repercussão das medidas versadas na proposição, sobre receita e despesa da União e do atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a LRF e as leis de planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentárias da União.

O art. 113 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016 (Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015) reforça as determinações da LRF e da Resolução nº 1, de 2002-CN, e exige “o detalhamento da memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito



## SENADO FEDERAL

### Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria”.

A regularização fundiária, tanto urbana quanto rural, contribui para aumento do patrimônio imobiliário do país e a inserção desses imóveis como passíveis de cobrança de impostos como o IPTU, ITR e ITBI, além de preços públicos como foros e laudêmios, não se visualizando assim nada que afete a receita de forma negativa, nem mesmo as despesas, pois a simplificação de procedimentos previstas na MPV em análise tende a diminuir custos de órgãos públicos, inclusive do Poder Judiciário, que tende a ser menos demandado.

Por fim, é pertinente notar que, constitucionalmente, a adoção de medidas provisórias deve ter lugar apenas para atender a situações urgentes e relevantes e que não possam ser prontamente atendidas pela via legislativa ordinária. Esse aspecto, entretanto, não comporta discussão nesta oportunidade, haja vista que a competência da Nota Técnica de Adequação, tal como estabelecida de forma taxativa pela Resolução nº 1, de 2002-CN, é única e exclusivamente aferir a conformação dos termos da Medida Provisória às disposições constitucionais e legais que tratam das matérias orçamentário-financeiras.

#### **4 Conclusão**

Pelo exposto, por não proporcionar expectativa de aumento de despesa ou de renúncia de receita, a Medida Provisória em questão não causa nenhum impacto orçamentário e financeiro no presente exercício e nos seguintes, nem causa prejuízo ao atendimento da meta de resultado primário estabelecida na LDO, portanto:

1) do ponto de vista orçamentário e financeiro, a MP nº 759/2016 não fere o ordenamento jurídico pátrio em vigor e, ao invés de provocar redução de receitas ou aumento de despesas, tem a tendência de aumentar a arrecadação por meio da simplificação de procedimentos para aquisição onerosa de imóveis que se encontram em situação irregular;





SENADO FEDERAL  
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

2) quanto às repercussões sobre a receita e a despesa da União e a observância da lei orçamentária anual, as providências contidas na Medida Provisória não causam impacto negativo à meta de superávit primário do exercício.

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 27 de dezembro de 2016.

**Renan Bezerra Milfont**  
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos