



Senado Federal Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

NOTA TÉCNICA SOBRE A ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 292, DE 26 DE ABRIL DE 2006

Brasília, 2 de maio de 2006

Assunto: nota técnica sobre a adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 292, de 26 de abril de 2006, que “Altera as Leis nos 9.636, de 15 de maio de 1998, e 8.666, de 21 de junho de 1993, os Decretos-Leis nos 271, de 28 de fevereiro de 1967, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 1.876, de 15 de julho de 1981, a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005, e dá outras providências.

Considerações preliminares

Trata-se do exame de compatibilidade e adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 292 (MP 292), de 26 abril de 2006, que “altera as Leis nºs 9.636, de 15 de maio de 1998, e 8.666, de 21 de junho de 1993, os Decretos-Leis nºs 271, de 28 de fevereiro de 1967, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 1.876, de 15 de julho de 1981, a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, e dá outras providências”. O exame é efetuado a teor do disposto no § 1º do art. 5º da Resolução nº 1, de 2002-CN, que prescreve¹:

“Art. 5º

§ 1º 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.

.....”.

No exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, assim entendida a subsunção da MP 292 à legislação de finanças públicas, desponta a imperiosidade de que se observem variados requisitos, notadamente os relativos a: i) execução orçamentária e cumprimento de metas fiscais; ii) renúncia de receitas; iii) geração de

¹ A Resolução “dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art.62 da Constituição Federal, e dá outras providências”.



Senado Federal

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

despesas, inclusive das despesas ditas “obrigatórias de duração continuada”. Via de regra, a legislação nova, quando não trata do orçamento anual e de créditos orçamentários, somente afeta receitas e despesas públicas indiretamente. Ela o faz ao criar, modificar, transformar, suspender ou extinguir direitos e obrigações, em relações de que tome parte o Poder Público, assim ocorrendo, por exemplo, quando são concedidas isenções ou anistias no campo tributário ou quando a União assume o compromisso de entabular relações contratuais, imediata ou mediatamente, ou é autorizada a fazê-lo, dessas relações podendo decorrer efeitos patrimoniais, como insubsistências ativas e superveniências passivas, estas sob a forma de novas ou maiores obrigações de pagar.

Portanto, quando os efeitos orçamentários e financeiros são indiretos, como no caso dos exemplos supracitados, o exame de compatibilidade e adequação dever ser efetuado de modo igualmente reflexo. Quer dizer: se não são produzidos efeitos diretos sobre receitas e despesas, cabe verificar se há a possibilidade de comprometimento da capacidade futura de pagamento da União e de suas entidades, seja em razão do aumento de obrigações de pagar, que se traduz em mais endividamento público, sejam em virtude da diminuição de bens e direitos realizáveis, especialmente quando se produzem impactos sobre haveres financeiros dedutíveis da dívida pública. Nesse particular, sempre importa perceber que o diferimento, na linha do tempo, de valor a receber ou a pagar configura efetiva operação de crédito, ainda que ao diferimento não se dê esse nome ou que não lhe seja dispensado o tratamento formal aplicável a operações desse tipo.

Cabe, por fim, pontuar que também as condições econômicas, orçamentárias e financeiras alheias à nova legislação estão na essência de análise efetuada de modo reflexo. Isso significa perguntar se, independentemente de medidas como as dadas pela MP 292, há restrições impostas à integral execução orçamentária e financeira da despesa pública já fixada em lei. Se restrições há, impõe-se deduzir que qualquer nova legislação, afetando receitas ou despesas, direta ou indiretamente, somente tenderá a aprofundar as restrições já existentes, desse modo exigindo medidas compensatórias ou, à falta delas, o reconhecimento de sua inadequação ou incompatibilidade.

Providências dadas pela Medida Provisória

A MP 292 compõem-se de 14 artigos, dedicados os arts. 13 e 14 ao estabelecimento, respectivamente, de seus termos de vigência e de suas disposições revocatórias. Dá providências no sentido de:

- 1) alterar a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, que “dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis



Senado Federal

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências”, modificando-lhe o art. 1º, *caput*, o art. 6º, §§ 1º e 4º, além do acréscimo do art. 6º-A, o art. 7º, *caput* e parágrafo único, o art. 9º, I e II, o art. 18, § 1º, o art. 19, VI, o art. 22, com o acréscimo do art. 22-A e respectivo parágrafo único, e o art. 31, *caput*, com o acréscimo dos incisos I, II e III;

- 2) alterar a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que “regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências”, modificando-lhe a alínea “f” do inciso I do art. 17;
- 3) alterar o Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, que “dispõe sobre [sic] loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências”, modificando-lhe o art. 7º, *caput*;
- 4) alterar o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, que “dispõe sobre [sic] os bens imóveis da União e dá outras providências”; modificando-lhe o art. 8º, com o acréscimo dos arts. 8º-A, 8º-B, 8º-C, 8º-D, 8º-E e 8º-F, o art. 79, §§ 4º e 5º, o art. 100, § 6º, o art. 103, *caput* e incisos, e o art. 121, parágrafo único;
- 5) alterar o Decreto-Lei nº 1.876, de 15 de julho de 1981, que “dispensa do pagamento de foros e laudêmios os titulares do domínio útil dos bens imóveis da União, nos casos que especifica, e dá outras providências”, modificando-lhe o art. 1º, *caput* e §§ 1º a 3º, o art. 2º, alíneas “b” e “c” do inciso I e parágrafo único;
- 6) facilita a alienação de imóveis que componham o Fundo do Regime Geral de Previdência Social tanto à União, ao Distrito Federal, aos Estados e aos Municípios quanto a beneficiários de programas de regularização fundiária ou provisão habitacional de interesse social, estabelecendo, no caso de alienação à União, prazo de até cinco anos para que esta compense, financeiramente, o Regime Geral de Previdência Social, constituindo base de cálculo da compensação a avaliação dos imóveis alienados, realizada nos termos da legislação vigente;
- 7) facilita a alienação de imóveis ditos “não-operacionais”, da Rede Ferroviária Federal S/A (em liquidação), tanto à União, ao Distrito Federal, aos Estados e aos Municípios quanto a beneficiários de programas de regularização fundiária ou provisão de habitacional de interesse social, não sendo estabelecida, previamente, a forma de pagamento, à Companhia, pelos imóveis que, porventura, venham a ser alienados;



Senado Federal Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

- 8) na alienação porventura efetuadas pelo Fundo do Regime Geral da Previdência Social e pela Rede Ferroviária Federal S/A (em liquidação), para fins de provisão habitacional ou regularização fundiária de interesse social, determina a utilização do método involutivo na avaliação dos correspondentes imóveis;
- 9) altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que “dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS”, modificando-lhe o art. 24, com o acréscimo dos §§ 1º e 2º;
- 10) estabelece a aplicação temporária dos procedimentos previstos nos Decretos-Leis nº 1.341, de 22 de agosto de 1974, que “dispõe sobre a implantação gradualista do Plano de Classificação de Cargos de que trata a Lei número 5.645, de 10 de dezembro de 1970, e dá outras providências”, nº 1.604, de 22 de fevereiro de 1978, que “reajusta os vencimentos e salários dos servidores civis do Poder Executivo, dos membros da Magistratura e do Tribunal de Contas União, e dá outras providências”, e nº 1.746, de 27 de dezembro de 1979, que “altera a Lei nº 6.732, de 4 de dezembro de 1979, e dá outras providências”, sob a condição resolutiva de regulamentação do disposto no art. 76-A, da Lei nº 8.112, de 2003, artigo esse que versa sobre a percepção eventual, pelo servidor, da gratificação por encargo de curso ou concurso;
- 11) revoga os arts. 6º, 7º e 8º do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, assim como o art. 93 da Lei nº 7.450, de 23 de dezembro de 1985, que “altera a legislação tributária federal e dá outras providência”.

Na exposição dos motivos que ensejaram a adoção da MP 292 (EM Interministerial nº 61/2006/MP/MPS/MCidades, de 24 de abril de 2006), assevera-se que as providências por ela dadas são, a um só tempo, relevantes e urgentes. Relevantes porque a MP “(...) favorece o combate à pobreza e à marginalização, garante direitos fundamentais, alavanca a cidadania e promove o desenvolvimento local com novos investimentos, constituindo-se em política pública que traz benefícios diretos e indiretos a milhares de cidadãos que hoje vivem à margem da legalidade”. Urgentes em razão do “(...) enorme passivo histórico relativo à ocupação irregular de áreas da União por população de baixa renda”.

Compatibilidade e adequação orçamentária e financeira

Do conjunto de providências dadas pela MP 292, há as que, salvo melhor juízo, podem produzir impactos orçamentários e financeiros, direta ou reflexamente. Quando diretos, os impactos traduzem-se por mais despesas ou menos receitas e, quando reflexos, por insubsistências ativas ou superveniências passivas, nestes dois últimos casos afetando o



Senado Federal

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

endividamento público e, portanto, receitas, despesas e resultados financeiros e orçamentários futuros.

Os impactos diretos parecem ficar por conta das providências dadas por três dispositivos da MP 292: os arts. 5º, 7º e 8º. O art. 5º, ao estabelecer a isenção de “(...) foros, taxas de ocupação e laudêmios, referentes a imóveis de propriedade da União, [para] as pessoas consideradas carentes ou de baixa renda, cuja situação econômica não lhes permita pagar esses encargos sem prejuízo de seu sustento próprio ou de sua família”. Trata-se de subvenção que atinge, diretamente, a capacidade de geração de receitas, pela União, receita haurida da administração de seus bens imóveis. O 7º e o 8º, por seu turno, ao prever que a União adquira imóveis da Rede Ferroviária Federal S/A (em liquidação), assim como do Fundo do Regime Geral da Previdência Social, tendo em vista destiná-los à provisão habitacional ou à regularização fundiária de interesse social². A aquisição é, certamente, onerosa para a União, não restando absolutamente claro se esses imóveis, posteriormente, por ela deverão ser alienados de modo igualmente oneroso, o que nos leva ao exame dos impactos ditos “reflexos”.

No conjunto das providências dadas pela MP 292, parece lícito deduzir que a União possa doar seus bens imóveis, tanto quanto ceder-lhes os direitos de uso gratuitamente, quando a finalidade for ou a provisão habitacional ou a regularização fundiária de interesse social. O que autoriza essa dedução são as seguintes providências dadas pela MP:

- 1) a União pode doar ou ceder bens imóveis, neste caso gratuitamente, a terceiras entidades, inclusive a entidades que não integrem a Administração Pública, supondo-se que o faça para benefício, indireto e posterior, das pessoas que ocupem esses imóveis irregularmente; ora, se vai doá-los ou cedê-los gratuitamente a terceiras entidades, é porque pretende que a provisão habitacional ou a regularização fundiária de interesse social ocorra com o menor ônus possível para os seus beneficiários;
- 2) a União concede isenção de foros, taxas de ocupação e laudêmios a pessoas carentes ou de baixa renda, pessoas que, exatamente, compõem o público-alvo da regularização fundiária de interesse social; nesse contexto, a ocupação ou o uso de bens imóveis da União passa a ser graciosa sempre que o ocupante ou o utente seja pessoa manifestamente carente ou considerada de baixa renda;
- 3) a Rede Ferroviária Federal S/A (em liquidação) e o Fundo do Regime Geral da Previdência Social podem alienar imóveis diretamente aos seus ocupantes, por eles sempre recebendo preço avaliado pelo método involutivo, ou aliená-los à União, desde que

² Caracteriza-se regularização fundiária de interesse social, na MP 292, “aquela destinada a atender a famílias com renda familiar não superior a cinco salários mínimos”.



Senado Federal

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

segundo as mesmas condições de preço, a ser-lhes pago no prazo de até cinco anos; no segundo caso, a alienação somente se justifica se os bens forem destinados pela União, posteriormente, à provisão habitacional ou a regularização fundiária em condições mais vantajosas, para os ocupantes ou utentes, que aquelas que poderiam ser oferecidas pela Rede Ferroviária ou pelo Fundo Geral da Previdência³;

- 4) se, quando pertencentes à Rede Ferroviária Federal S/A (em liquidação) e ao Fundo do Regime Geral da Previdência Social, é obrigatória a avaliação dos bens imóveis por método específico, tendo em vista sua alienação no âmbito de ações destinadas à provisão habitacional ou à regularização fundiária de interesse social, o mesmo não ocorre quando os imóveis já integram o patrimônio da União, silenciando a MP 292 quanto ao método de sua avaliação e, por conseguinte, quanto às condições de seu pagamento; a imprevisão de um método de avaliação para os bens da União parece decorrer do fato de que a regra a eles aplicável venha a ser a doação ou a cessão de direitos de uso gratuitamente.

Tudo dito, descrevemos, a seguir, as providências por cada um dos artigos aqui mencionados.

Art. 1º da MP 292

Começamos pelas providências encetadas pelo art. 1º da MP 292. Cinco de suas disposições afiguram-se mais relevantes no que diz respeito a seus impactos.

A primeira decorre da introdução do art. 6º-A na Lei nº 9.636, de 1998. Na prática, essa disposição implica tornar possível a regularização de áreas ocupadas por pessoas carentes mediante a cessão de direito de uso, inclusive de direito real, dos bens imóveis ocupados, podendo realizar-se a cessão, direta ou indiretamente, sob condições e gratuitamente. A regularização, ao que parece, pode ser efetuada, diretamente, pela União ou, indiretamente, ou por meio da cessão do bem a Estados, Municípios, entidades sem fins lucrativos (assistenciais, educacionais ou culturais), pessoas físicas ou pessoas jurídicas, verificados, nestes dois casos, o interesse público, o social ou o de aproveitamento econômico de interesse nacional.

A segunda providência refere-se à modificação efetuada na redação do § 1º do art. 18 da Lei nº 9.636, de 1998. A modificação teve o propósito de ampliar o campo de abrangência do § 1º do art. 18, prevendo a aplicação do instituto da concessão do direito real de uso

³ De acordo com a NBR5676, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), o método involutivo é baseado em modelo de estudo de viabilidade técnico-econômica para a apropriação do valor do terreno, alicerçado no seu aproveitamento eficiente, mediante hipotético empreendimento imobiliário compatível com as características do imóvel e com as características de mercado.



Senado Federal

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

resolúvel a terrenos de marinha e acrescidos, além de dispensar a realização de procedimento licitatório, tratando-se o concessionário de associação ou cooperativa e ocorrendo a concessão por motivo de interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional. Naturalmente, essa providência pode prestar-se a finalidades secundárias, assim entendidas as que não estejam diretamente relacionadas à regularização fundiária de ocupações para fins de moradia.

A terceira providência tem relação com a alteração efetuada na redação do art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de 1967. Nesse caso, além de ampliar-se a redação do dispositivo com o fito de abranger a regularização fundiária de interesse social, também se incluem as seguintes novas finalidades no rol das que podem dar ensejo à concessão do direito real de uso de terrenos públicos: aproveitamento sustentável de várzeas; preservação das comunidades tradicionais e de seus meios de subsistência; outras modalidades de interesse social. Quer dizer: pode conceder-se o direito real de uso de bens imóveis da União quando a finalidade estiver ligada a regularização fundiária, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e de seus meios de subsistência ou outra modalidade de interesse social. Tratando-se o cessionário de associação ou cooperativa, e motivado o ato de cessão pelo interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional, ainda se dispensa o procedimento licitatório.

A quarta providência reporta-se às mudanças promovidas na redação do art. 31 da Lei nº 9.636, de 1998. Aqui, verifica-se não apenas a ampliação do rol de entidades que se podem beneficiar de doações de imóveis da União, mas, também, o alargamento do poder discricionário para fazê-lo, pois, agora, o ato de doação passa a independe de parecer prévio da Secretaria de Patrimônio da União (SPU). São favorecidas, pela ampliação do rol de beneficiários, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, de qualquer das esferas político-administrativas, assim como os fundos públicos, estes nas transferências destinadas à realização de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social. Significar dizer que, ao menos no caso dos entes de direito público interno, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, a identificação do fato gerador da doação está no poder discricionário do Executivo federal. No caso específico de empresas públicas e sociedades de economia, é significativo o fato de que se preveja a doação de bens a entidades de direito privado e com fins lucrativos.

A quinta providência dispensa de procedimento licitatório a alienação, o aforamento, a concessão de direito real de uso, a locação ou a permissão de uso de bens imóveis construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de



Senado Federal Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

regularização fundiária de interesse social⁴, por órgãos ou entidades da administração pública. Isso se faz por meio da alteração do art. 17, alínea “f” do inciso I, da Lei nº 8.666, de 1993.

Art. 5º da MP 292

Esse artigo isenta “(...) de foros, taxas de ocupação e laudêmios, referentes a imóveis de propriedade da União, as pessoas consideradas carentes ou de baixa renda, cuja situação econômica não lhes permita pagar esses encargos sem prejuízo de seu sustento próprio ou de sua família”. O conceito de “carência” ou “baixa renda” é um só: em face de pessoa responsável por imóvel, é dado quando a correspondente renda familiar for igual ou inferior a cinco salários mínimos.

Arts. 7º e 8º da MP 292

Esses artigos tratam dos bens imóveis que pertençam ou ao Fundo do Regime Geral da Previdência Social ou à Rede Ferroviária Federal S/A (em liquidação). São bens que podem ser alienados tanto à União, aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios quanto aos próprios beneficiários de programas de regularização fundiária ou provisão habitacional de interesse social. No caso de imóveis que componham o Fundo do Regime Geral e que venham a ser alienados à União, esta pode pagá-los em até cinco anos. Em qualquer caso, o valor de alienação de imóveis do Fundo e da Rede Ferroviária, quando destinados à regularização fundiária ou à provisão habitacional, deve ser determinado pelo método involutivo.

Conclusão

É lícito concluir que a MP 292 pode produzir impactos, sobre as finanças públicas, tanto diretos e imediatos quanto indiretos e mediatos. São impactos que, no contexto das normas de Direito Financeiro, respondem pela incompatibilidade orçamentária e financeira da MP 292. Em primeiro lugar, porque implicam reduzir receitas e gerar despesas, sendo esse os casos das providências dadas pelos arts. 5º, 7º e 8º. Em segundo lugar, porque afetam o patrimônio da União e, por conseguinte, suas receitas, despesas e resultados fiscais futuros, sendo esse o caso em que se prevê a doação ou a cessão gratuita de bens, pela União, a terceiros.

Os arts. 5º, 7º e 8º, produzem efeitos que se podem abater, direta e imediatamente, sobre os orçamentos públicos. No caso do art. 5º, tão logo se inicie o exercício do direito à isenção nele previsto. Com relação aos arts. 7º e 8º, quando começarem a vencer obrigações de pagar associadas à aquisição, pela União, de imóveis da Rede Ferroviária

⁴ Caracteriza-se regularização fundiária de interesse social, na MP 292, “aquela destinada a atender a famílias com renda familiar não superior a cinco salários mínimos”.



Senado Federal **Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle**

Federal S/A (em liquidação) ou do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, imóveis esses destinados à provisão habitacional ou à regularização fundiária de interesse social.

Os impactos indiretos e mediatos ficam por conta dos possíveis efeitos, sobre o patrimônio da União e, por conseguinte, sobre suas receitas, despesas e resultados fiscais futuros, provenientes da doação de seus bens imóveis ou da cessão, gratuita, dos direitos a eles inerentes, inclusive dos reais. São impactos previsíveis em função do disposto, por exemplo, no art. 1º da MP, que introduz o art. 6º-A na Lei nº 9.636, de 1998, e permite a regularização fundiária mediante, inclusive, a cessão gratuita de direitos de uso dos imóveis ocupados irregularmente.

Todos esses impactos, presentes ou futuros, afiguram-se adversos em face do que dispõe a Lei Complementar nº 101, de 2000. Primeiro, com respeito aos seus arts. 15, 16 e 17, porque a despesa pública deve manter-se em previsível equilíbrio com a receita, notadamente à vista de objetivos, metas e limites constantes das leis orçamentárias. E a MP 292, até porque uma medida de urgência, não parece fazê-lo. Segundo, porque, no plano dos efeitos imediatos da MP, eclode o risco de imposição de contramedidas, como a prevista no art. 9º da mesma Lei Complementar nº 101, em que se exige, nos casos em que a receita, por qualquer razão, venha a não comportar o cumprimento das metas fiscais, a sumária limitação do empenho e da movimentação financeira. Ora, se a MP 292 dá providências urgentes, é mais do que razoável que se lhe atribua a produção de consequências ainda neste exercício fiscal. Terceiro, porque a MP, autorizando a assunção de obrigações de pagar pela União, parece afetar a dívida pública consolidada ou fundada, cuja definição, a teor do inciso I do art. 29 da Lei Complementar nº 101, é o “montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses”. Nesse caso, as obrigações decorreriam da premeditada aquisição, pela União, de bens imóveis da Rede Ferroviária ou do Fundo Geral de Previdência. São aquisições que, não obstante consideradas relevantes e necessárias à eficácia da MP, não foram quantificadas, sendo imprevisível o seu impacto sobre as finanças públicas.

Fernando Veiga Barros e Silva
Consultor de Orçamentos do Senado Federal