



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE ASSUNTOS FUNDIÁRIOS



PARECER Nº

, DE 2021 - CAF

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS FUNDIÁRIOS ao PROJETO DE LEI Nº 1.614, de 2020, que dispõe sobre a regularização de ocupações históricas de associações ou entidades sem fins lucrativos em unidades imobiliárias da Terracap ou do Distrito Federal, trata de terrenos adquiridos por entidades religiosas ou de assistência social, e dá outras providências.

AUTOR: Poder Executivo

RELATOR: Deputado CLÁUDIO ABRANTES

I – RELATÓRIO

Apresentou-se a esta Comissão de Assuntos Fundiários – CAF o Projeto de Lei – **PL nº 1.614, de 2020**, de autoria do Poder Executivo, que “dispõe sobre a regularização de ocupações históricas de associações ou entidades sem fins lucrativos em unidades imobiliárias da Terracap ou do Distrito Federal, trata de terrenos adquiridos por entidades religiosas ou de assistência social, e dá outras providências”.

A proposição possui vinte artigos distribuídos em três capítulos: das associações e entidades sem fins lucrativos; das entidades religiosas ou de assistência social; e disposições finais.

O PL revoga as Leis nºs 4.968, de 2012, e 6.248, de 2018.

A justificação consta na Exposição de Motivos do Senhor Presidente da Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – Terracap, que informa sobre a necessidade e a relevância social de regularizar ocupações que já contaram com alguma forma de validação do Poder Público, mediante atos ou contratos que já se exauriram. Argumenta-se que a legislação em vigor não gerou os efeitos desejados e, por isso, o projeto inova ao desvincular as modalidades de pagamento pela concessão: contrapartida onerosa e retribuição em moeda social. Destaca-se que a proposição tem o objetivo, ainda, de reduzir a inadimplência de entidades e associações que tenham adquirido imóvel em licitação e não estejam em dia com as parcelas mensais.

A proposição foi lida em 09/12/2020 e encaminhada à Comissão de Assuntos Sociais – CAS, Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo – CDESCMAT e a esta Comissão de Assuntos Fundiários, para análise de mérito, e à Comissão de Economia Orçamento e Finanças – CEOF e à Comissão de Constituição e Justiça – CCJ, para análise de admissibilidade.

No prazo regimental, foram apresentadas 5 emendas na CAS.

II – VOTO DO RELATOR

Embora o Poder Executivo tenha apresentado projeto para uma nova lei (e não para alteração de lei existente), o texto tem como base a Lei nº 4.968, de 2012, e mantém alguns de seus dispositivos, bem como suprime, altera e acrescenta outros. Portanto, contribui com esta análise a comparação da proposição com a lei em vigor, revogada pelo PL, a fim de identificar as principais inovações.

Com vistas à melhor compreensão do projeto, expõem-se, inicialmente, seus principais pontos. Em seguida, apresenta-se a análise e o voto.

a) Destinatários

A despeito de pequenas alterações na redação do art. 1º, o PL tem como destinatários os mesmos da Lei nº 4.968/2012^[1]: “associação ou entidade sem fins lucrativos, inclusive aquelas representativas de servidores ou empregados públicos ou membros de categorias profissionais, que contenham em seus objetivos e estatuto social, e desenvolvam, comprovadamente, atividades desportivas, culturais, recreativas, de lazer e convivência social”.

A proposição dedica o Capítulo II a entidades religiosas ou de assistência social, no qual se estabelecem condições para a conversão de escritura pública de compra e venda em escritura pública de concessão de direito real de uso sem opção de compra – CDRU-S. O capítulo também assenta regras para a repactuação do plano de pagamento de imóveis, com vistas à resolução de inadimplência.

As entidades religiosas e de assistência social não constavam na Lei nº 4.968/2012, de modo que a política pública de regularização fundiária das unidades imobiliárias ocupadas por esse grupo está disposta na Lei Complementar nº 806/2009.

b) Requisitos para enquadramento como beneficiário e marco temporal

A Lei 4.968, de 2012, concede o benefício da regularização fundiárias àquelas associações ou entidades que tenham se “instalado legalmente no imóvel”. O PL, similarmente, exige que as ocupações tenham recebido algum tipo de aval do poder público e detalha a necessidade de que “detenham documento estatal expedido por órgão ou entidade competente que tenha autorizado ou reconhecido a ocupação, e que estejam efetivamente realizando suas atividades no local”.

O marco temporal é alterado. A norma de 2012 exige que a instalação exista há, no mínimo, dez anos consecutivos. Por sua vez, o PL estabelece 31 de dezembro de 2006 como data limite da instalação, a exemplo da Lei Complementar nº 806, de 2009.

A proposição também inova ao permitir a remuneração mensal de dirigentes, sob determinadas condições, como a observação do limite praticado pelo mercado na área de atuação. A repartição de lucros, vantagens ou qualquer parcela de patrimônio é vedada a todos colaboradores e associados. A Lei 4.968, de 2012, veda a concessão de vantagem financeira, inclusive sob a forma de remuneração, a diretores, conselheiros, sócios, instituidores ou benfeitores.

c) Licitação e prazo da concessão

A proposição suprime dispositivos da Lei 4.968, de 2012, que tratavam sobre o procedimento licitatório. O art. 2º da mencionada Lei condiciona a concessão de direito real de uso à licitação, com direito de preferência ao atual ocupante e comprovação de requisitos na fase da habilitação.

A norma concede à Terracap o prazo de 360 dias para avaliar as áreas ocupadas e publicar o edital de licitação para concessão do direito real de uso resolúvel.

O PL, a seu turno, não faz menção à necessidade de licitação para celebração do contrato de concessão de direito real de uso. Impõe-se prazo de seis meses, a partir da aprovação da lei, para requerimento da regularização perante à Terracap. O não atendimento do prazo permite a inclusão do imóvel em licitação para alienação ordinária, com direito de preferência ao ocupante (§4º do art. 2º).

O §1º do art. 6º da proposição faz referência à licitação pública para alienação de imóveis cujos contratos de CDRU-S tenham sido rescindidos por descumprimento de condições contratuais, inscrição da associação ou entidade na dívida ativa, ou qualquer motivo.

Os §§ 9º e 10 do art. 10: segundo os dispositivos, a concessionária pode solicitar, a qualquer momento, a inclusão do imóvel objeto da CDRU-S em edital de licitação pública de alienação. Se vencedora, abate-se o crédito remanescente junto à Terracap, se houver, do valor de compra e venda; se não vencedora, eventual saldo remanescente deve ser devolvido na forma de certidão de crédito pela Terracap.

O projeto mantém o prazo de 30 anos, prorrogável por igual período, das concessões de direito real de uso.

d) Tipos de contrapartidas

A Lei 4.968, de 2012, estabelece dois tipos de contrapartida a serem entregues conjuntamente pelas entidades e associações:

- contrapartida especial (art. 5º), referente à promoção, de forma contínua e gratuita, de atividades desportivas, culturais e recreativas, de lazer e convivência social; e
- contrapartida onerosa, com pagamento de valor mensal calculado sobre o valor de avaliação do imóvel. Em caso de não comprovação da contrapartida especial, há incremento do valor da contrapartida onerosa.

Segundo a Lei, o cumprimento da contrapartida especial demanda apresentação de plano de trabalho anual, na fase de habilitação da licitação, com a programação das atividades desenvolvidas.

O art. 5º da norma citada especifica os grupos destinatários da prestação de serviços sociais, como forma de contrapartida especial.

A Exposição de Motivos informa sobre a falta de sucesso da contrapartida especial em razão da vinculação da prestação de serviços de interesse social à contrapartida onerosa. Portanto, os custos decorrentes da cumulação das duas modalidades de contrapartida inviabilizariam os programas sociais.

A proposição institui a contrapartida onerosa (art. 3º), cujo valor mensal é calculado com base na avaliação feita pela Terracap, e a contrapartida mediante "retribuição em moeda social" (arts. 4º e 5º), gratuita e condicionada à apresentação de plano de trabalho anual e à comprovação periódica da prestação de serviços sociais.

O art. 4º do projeto especifica os grupos destinatários e permite a gratuidade da concessão às entidades ou associações que se comprometam a prestar os serviços sociais ou executar programas e projetos.

e) Instrumentos de outorga

Os instrumentos de outorga variam de acordo com o tipo de ocupação, que pode ser:

1. Ocupação de unidade imobiliária do DF ou da Terracap;
2. Ocupação de área pública, sem constituição de unidade imobiliária;
3. Ocupação de área pública contígua à unidade imobiliária.

No primeiro caso, o PL prevê, no art. 2º, a regularização por meio da concessão de direito real de uso, sem opção de compra – CDRU-S (onerosa ou com retribuição em moeda social). A Lei 4.968, de 2012, prevê a outorga por meio de concessão de direito real de uso resolúvel^[2], sem menção à impossibilidade de compra.

A especificação da não opção de compra ocorre, possivelmente, em razão da supressão do procedimento licitatório para a concessão do direito real de uso. O PL oferece ao concessionário a possibilidade de solicitar a venda do imóvel, situação que garante direito de preferência na licitação pública de alienação (art. 7º, § 1º).

No segundo caso, quando não houver unidade imobiliária constituída na área ocupada de propriedade da Terracap (art. 9º, parágrafo único), a proposição permite a celebração de contrato de concessão de uso, em alternativa à concessão de direito real de uso.

A norma estabelece condições que devem constar no termo de permissão, limita a ocupação de área pública a 30% da área da unidade imobiliária e delega ao interessado a obrigação de requerer a avaliação da Terracap para fins de permissão.

A seu turno, o projeto em tela ampliou a aplicação do instrumento de permissão de uso não qualificada, conforme o art. 8º.

Nota-se que o PL não mais restringe a aplicação da permissão de uso não qualificada a áreas públicas contíguas a unidades imobiliárias, restando como condições para a outorga as mesmas previstas no art. 2º para a CDRU-S.

A possibilidade de regularização de áreas contíguas permanece no texto, nos §§ 8º a 10 do art. 8º, nos quais se amplia para 50% a área da ocupação em relação à área da unidade imobiliária adjacente de propriedade de associação ou entidade sem fins lucrativos. O § 9º cria uma exceção ao marco temporal de 31/12/2006 ao permitir que as áreas públicas contíguas ocupadas antes de 31/12/2012 também sejam regularizadas por meio da permissão de uso não qualificada. Exige-se que o interessado requeira avaliação da Terracap e o pronunciamento do órgão gestor de planejamento urbano e territorial do DF.

Em relação à revogação unilateral da permissão de uso, a Lei 4.968, de 2012, estabelece antecedência mínima de 90 dias para desocupação da área ocupada, sem direito a indenização ao permissionário. O PL amplia a antecedência da notificação para 6 meses.

Por fim, o inciso I do §7º do art. 8º menciona uma quarta modalidade de outorga. O dispositivo concede ao permissionário a possibilidade de optar pela celebração da cessão de uso tratada nos arts. 1º e 2º, inciso I, da Lei Distrital nº 5.730, de 2016.

f) Valores

Nos termos da Lei 4.968, de 2012, a contrapartida onerosa é calculada sobre o valor de avaliação da Terracap, em vários percentuais. Caso a contrapartida especial não seja comprovada, calcula-se um valor reparatório adicional, nos termos do § 6º.

Conforme menção anterior, a Lei não prevê a possibilidade de concessão gratuita; a prestação de serviços sociais implica redução dos valores, mas não gratuidade. Por sua vez, o PL concede a gratuidade, situação em que a concessão é paga mediante retribuição em moeda social.

O art. 3º prevê, ainda, desconto de antecipação (20% para pagamento adiantado referente ao total anual), periodicidade da revisão monetária (3 anos, constatada relevante alteração mercadológica), e detalhes do processo administrativo para reajuste.

g) Uso do solo

A Lei 4.968, de 2012, estabelece, entre as cláusulas obrigatórias do contrato de concessão de direito real de uso, condições sobre a destinação do imóvel:

"Art. 6º (...)

I - a destinação principal do imóvel, que é restrita às atividades desportivas, culturais, recreativas, de lazer e convivência social, de acordo com as finalidades e as características da associação ou da entidade sem fins lucrativos, permitidos usos e atividades complementares em consonância com a legislação específica de uso e ocupação do solo;

II - a possibilidade de permissão de exploração de atividade comercial nas unidades imobiliárias, mediante anuência prévia do concedente e desde que complementares, acessórias ou necessárias a manutenção e apoio ou vinculadas às atividades fins da respectiva associação ou entidade sem fins lucrativos;

III – (REVOGADO)

IV – a incorporação das benfeitorias ao imóvel;"

Ao dispor sobre a permissão de uso não qualificada, a Lei proíbe a exploração comercial nas áreas contíguas às unidades imobiliárias. Tal vedação não consta no projeto em análise, no qual inexistem parâmetros urbanísticos ou edifícios referentes a esse instrumento, salvo a área máxima de impermeabilização, que não pode ultrapassar 20% da área total (PL mantém parâmetro da Lei 4.968, de 2012).

Acerca do uso do solo, a proposição amplia as cláusulas expressas obrigatórias no contrato de concessão de direito real de uso, mas ainda se assemelha ao texto em vigor, embora condicione a exploração de atividades comerciais não mais à anuência do concedente, mas às normas urbanísticas, edílicas e de uso do imóvel.

h) Renegociação de dívidas

A partir do art. 10, a proposição dispõe sobre a conversão e repactuação de contratos com o objetivo de negociar dívidas e viabilizar a redução da inadimplência das associações e entidades sem fins lucrativos. Trata-se de uma inovação trazida pelo PL, na medida em que a Lei 4.698, de 2012, não aborda o tema.

Nesse sentido, o projeto permite a conversão da escritura pública de compra e venda decorrente de edital de licitação para alienação de imóvel em escritura pública de CDRU-S, independentemente do tempo de ocupação. Nesse caso, o imóvel retorna ao patrimônio da Terracap por meio de escritura pública de distrato, concomitante com a de CDRU-S com o prazo de 30 anos, prorrogável por igual período.

Embora o caput do art. 10 não restrinja a conversão a entidades devedoras, seu § 2º menciona que os valores pagos pela "devedora fiduciante", exceto multas e juros, serão corrigidos pelo IPCA/IBGE. O saldo dos valores pagos pela compra será devolvido pela Terracap mediante compensação mensal pela CDRU-S, com desconto de 10% em razão do distrato.

É possível optar pela modalidade gratuita da CDRU-S (retribuição em moeda social), desde que finalizada a compensação dos valores pagos pela compra.

i) Entidades religiosas ou de assistência social

O capítulo II do PL, do art. 11 ao 14, trata de entidades religiosas ou de assistência social e estende a esse grupo a possibilidade de converter a escritura pública de compra e venda ou a venda direta em escritura pública de concessão de direito real de uso.

Nesse caso, o preço público da concessão de direito real de uso será de 0,15% sobre o valor de avaliação da Terracap por mês.

O § 2º permite a retribuição em moeda social às entidades religiosas ou de assistência social, conforme previsão do art. 23 da Lei Complementar nº 806, de 2009.

O conteúdo do art. 13 da proposição complementa o art. 23 acima destacado (sem alterar a Lei Complementar) e dispõe sobre a apresentação, como condição para a gratuidade, de plano de ação de atendimento a crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, dependentes químicos ou pessoas que vivam em situação de risco.

O art. 14 estabelece que a Terracap assegurará, nas licitações de concessão de direito real de uso de imóveis urbanos, a destinação de 5% dos imóveis para participação concorrencial exclusiva de entidades religiosas ou de assistência social regularmente constituídas há pelo menos um ano antes da publicação do edital.

j) Análise da proposição e voto

A proposição em tela, de autoria do Poder Executivo, tem o objetivo de viabilizar a regularização de ocupações de associações ou entidades sem fins lucrativos, instadas antes de 31 de dezembro de 2006. A ementa do PL menciona o termo "ocupações históricas", em referência ao marco temporal estabelecido no texto. Todavia, entendemos que a expressão é inadequada por suscitar a interpretação de que as ocupações pertençam ao patrimônio histórico.

A exposição de motivos que acompanha o PL destaca três problemas verificados na Lei nº 4.968, de 2012, responsáveis por seu insucesso e não aplicabilidade:

- O primeiro diz respeito à regularização definitiva de ocupações que já contaram com algum aval do poder público por instrumentos que perderam sua validade e a necessidade de contrapartida retributiva.
- O segundo problema, já exposto, diz respeito ao atrelamento obrigatório da contrapartida especial e onerosa, sem a possibilidade de gratuidade no caso de prestação de serviços sociais. Argumenta-se que a onerosidade gerou resistência por parte das entidades e associações.
- O terceiro problema se refere à inadimplência das entidades e associações sem fins lucrativos, bem como entidades religiosas e de assistência social, que adquiriram imóveis em licitação da Terracap.

Observa-se que o primeiro problema não concerne à legislação em vigor; trata-se da situação fática de irregularidade fundiária que motivou a elaboração da lei. Pelo exposto, a norma atual não gerou efeitos satisfatórios, o que contribui com a manutenção do uso indevido do patrimônio público sem contrapartidas de qualquer espécie.

Conforme apresentado na primeira parte desta análise, o projeto apresenta, de fato, soluções para o segundo e terceiro problemas expostos. São inovações em relação à Lei 4.968, de 2012, a modalidade gratuita da CDRU-S, mediante retribuição em moeda social e a conversão da escritura pública de compra e venda em escritura de CDRU-S. Essa última representaria, na prática, uma oportunidade de “desistência” da compra com possibilidade de permanência no local ocupado mediante pagamento mensal de preço público ou prestação de serviços sociais.

Em relação ao marco temporal, o PL incorporou o mesmo prazo da Lei Complementar nº 806, de 2009: 31/12/2006, com exceção às áreas públicas contíguas, que precisam ter sido ocupadas antes de 31/12/2012. A fixação de data específica já se mostrou ineficaz como forma de conter o surgimento de novas ocupações irregulares. Outras leis adotam esse tipo de marco temporal, medida que culmina, invariavelmente, na proposição de novos e sucessivos projetos de lei com o objetivo de ampliar o prazo.

A desvinculação entre contrapartida onerosa e contrapartida em moeda social mostra-se oportuna uma vez que possibilita a manutenção de serviços socialmente relevantes por parte de associações e entidades sem fins lucrativos. Entretanto, o art. 4º concede a gratuidade com base em mera expectativa de prestação futura de tais serviços, dada a impossibilidade de comprovação efetiva de que o compromisso será cumprido.

Por fim, também se mostra meritória, a possibilidade de renegociação de dívidas junto ao poder público. Essa demanda certamente permeia outros setores da sociedade civil, além dos grupos especificados na proposição. Portanto, alternativamente, a matéria poderia ser objeto de projeto de lei próprio que, de modo isonômico, amplie a concessão do benefício para a redução da inadimplência.

Desse modo, manifestamos voto pela **APROVAÇÃO**, no mérito, do Projeto de Lei nº 1.614, de 2020, no âmbito desta Comissão de Assuntos Fundiários, acatando as emendas 01, 02, 03, 04, 06 de relator, 07, 08, 09, 10, 11 e 12, e retirada a emenda 05 a pedido do autor,

Sala das Comissões, em

de 2021.

Deputado CLÁUDIO ABRANTES
RELATOR

[1] Dispõe sobre a regularização fundiária de unidade imobiliária ocupada por associação ou entidade sem fins lucrativos e dá outras providências.

[2] A propriedade resolúvel é aquela que pode ser extinta em razão de descumprimento de condições, termo contratual ou causas supervenientes. Portanto, embora o PL não inclua o termo “resolúvel” na CDRU-S, o instrumento está igualmente condicionado às cláusulas da escritura, conforme o art. 6º.



Documento assinado eletronicamente por **FRANCISCO CLAUDIO DE ABRANTES - Matr. 00143, Presidente**, em 22/03/2021, às 15:14, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente nº 08, de 2019, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 214, de 14 de outubro de 2019.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:

http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Código Verificador: **0349253** Código CRC: **25133775**.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 1º Andar, Sala 1.36 – CEP 70094-902 – Brasília-DF – Telefone: (61)3348-8671
www.cl.df.gov.br - caf@cl.df.gov.br