

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO, OBRAS, VIAÇÃO E TRANSPORTE

COMISSÃO DE ECONOMIA, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E AGRICULTURA

PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 296/2011

RELATÓRIO:

De iniciativa do Prefeito Homero Barbosa Neto, o projeto de lei em tela autoriza o Poder Executivo a:

I – incluir, no programa 0012 – Gestão de Suprimentos e Manutenção de Bens Municipais, no Anexo XIII – Resumo das Ações por Órgão/Unidade – Físico/Financeiro, da Lei Municipal nº 10.839/2009 – Plano Plurianual – PPA, a meta que propõe:

➤ **Adquirir área de terras na Zona Leste, com 206.195,053m² - Valor: R\$ 1.250.000,00**

II – incluir, no Programa 0012 – Gestão de Suprimentos e Manutenção de Bens Municipais, constante no Anexo de Metas e Prioridades da Lei Municipal nº 10.960/2010 – LDO, a mesma meta acima especificada;

III – incluir a Fonte de Recursos 501 – *Alienação de Bens* no Elemento de Despesa 4.4.90.61 – Aquisição de Imóveis, constante na Lei Orçamentária Anual – LOA;

IV – abrir, no corrente exercício financeiro, em uma ou mais vezes, *Crédito Adicional Suplementar – Lei Específica*, da quantia até **R\$ 1.250.000,00 (um milhão, duzentos e cinquenta mil reais)**, na Secretaria Municipal de Gestão Pública, para reforço do Programa de Trabalho de cód. 10010.04.122.012.1.016 – Obras e Equipamentos – Secretaria Municipal de Gestão Pública – Elemento de Despesa 4.4.90.61 – Aquisição de Imóveis – Fontes 01000 (R\$ 900.000,00), 01501 (R\$ 76.000,00), e 03501 (R\$ 274.000,00);

V – autorizar o Executivo a utilizar, como recursos para a abertura do Crédito previsto, os constantes na Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, no art. 43, § 1º, inc. I (*superávit* financeiro, no valor de R\$ 87.000,00) e inc. III, **cancelando**, parcialmente, os seguintes programas de trabalho, nos valores especificados:

a) 10010.04.122.012.1.016 – Obras e Equipamentos – Secretaria Municipal de Gestão Pública – Elemento de Despesa 4.4.90.52 – Equipamentos e Material Permanente – Fontes 01501 (R\$ 76.000,00) e 03501 (R\$ 187.000,00) – Total: R\$ 263.000,00;

b) 25010.22.661.0027.2.084 – Obras e Equipamentos – Codel – Elemento de Despesa 3.3.60.41 – Contribuições – Fonte 01001 (R\$ 900.000,00); e

VI – autorizar o Executivo a diminuir a *Interferência Financeira* para o Instituto de Desenvolvimento de Londrina - Codel, no montante até R\$ 900.000,00 (novecentos mil reais), na Fonte de Recursos 01001 – Recursos do Tesouro Descentralizados.

PARECER TÉCNICO CONJUNTO:

Considerando que a implementação da proposta do autor requer alteração do orçamento em vigor, por meio da realização de crédito adicional, anotamos que, sobre o assunto, a Lei Orgânica do Município, em seu artigo 49, inciso XI, prevê que compete privativamente ao Prefeito encaminhar à Câmara projetos de lei relativos ao Orçamento Anual, ao Plano Plurianual e às Diretrizes Orçamentárias.

Assim comentam os ilustres professores J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis¹ a respeito da abertura dos créditos adicionais preconizada pela Lei Federal nº 4.320/64:

Lembramos, entretanto, que a iniciativa das leis que abram créditos ou que, de qualquer modo, autorizem, criem ou aumentem a despesa pública é de competência exclusiva do Executivo, conforme dispõe o art. 84, inciso XXIII, combinado com os arts. 165 e 166, §§ e incisos respectivos, da Constituição do Brasil.

Assim, toda vez que ficar constatada a inexistência ou a insuficiência orçamentária para atender a determinada despesa, o Executivo terá a iniciativa das leis que autorizem os créditos adicionais, especiais e suplementares e, posteriormente à sua aprovação pelo Legislativo, efetivará sua abertura por decreto.

Os créditos adicionais suplementares, conforme disciplinado no artigo 41 da Lei Federal nº 4.320/64, são os destinados a **reforço** de dotação orçamentária. Para a abertura do referido crédito é necessária a indicação de um recurso disponível para cobrir a despesa que se pretende custear com a abertura desse.

¹ A lei 4.320/64 comentada [por] J.Teixeira Machado Jr [e] Heraldo da Costa Reis. 31.ed. rev. atual. Rio de Janeiro, IBAM, 2002/2003. p. 111.

De acordo com o projeto, os recursos indicados para a abertura do Crédito Adicional Suplementar são os previstos nos incisos I e III do parágrafo 1º do artigo 43 da Lei Federal nº 4320, de 17 de março de 1964, que são:

Art. 43 [...]

§ 1o

I – o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

[...]

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais autorizados em lei.

Nos termos do Art. 4º, o *superávit* financeiro a ser utilizado, apurado em Balanço Patrimonial encerrado em 31 de dezembro de 2010, será no valor de R\$ 87.000,00, e, conforme dispõe o Art. 5º, serão cancelados R\$ 263.000,00 de programa da Secretaria de Gestão Pública e R\$ 900.000,00 de programa da Codel. Nesse particular, preocupa-nos, em especial, o cancelamento do recurso da Codel, em razão do considerável valor e por se tratar de dotação destinada a contribuições a instituições privadas, já que não há informações no processo que indiquem que esse cancelamento não trará prejuízos às atividades da Codel.

Não obstante tal apontamento, quanto ao aspecto técnico observa-se que o presente projeto atende aos ditames constitucionais, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e da Lei Orgânica do Município que regem o assunto. Contudo, entendemos que a análise mais aprofundada acerca da regularidade deste, assim como quanto às implicações financeiras e orçamentárias decorrentes da aprovação da matéria, **deverá ser feita pela Comissão de Finanças desta Casa.**

Por outro lado, com relação ao mérito, há que se destacar que o Chefe do Executivo argumenta em sua justificativa, que a proposta visa a **viabilizar a aquisição do Lote 8C/9D da Gleba Primavera** (Zona Leste do Município), contíguo ao Lote denominado Lote 8B, com 157.300,00m², de propriedade da Codel, o qual **será destinado à implantação de novas indústrias**, “promovendo o crescimento econômico da região leste e a efetiva ocupação - através de empresas instaladas na cidade industrial, atendendo a grande demanda de empresas que necessitam de novas áreas para expansão ou instalação de novas unidades industriais”.

O Prefeito expõe, ainda, por meio do Of. nº 811/2011-GAB., que:

Outro fator a ser considerado é a pavimentação asfáltica da cabeceira dos Lotes 8B e 8C/9D, com o prolongamento da Av. Saul Elkind, compreendido entre a Av. Angelina Ricci Vezozzo e a divisa com o Município de Ibiporã, facilitando a logística das empresas industriais ali localizadas.

Com esse investimento em novos solos industriais, o Município de Londrina, através da Codel, dará mais um importante passo no desenvolvimento das atividades industriais, gerando emprego, renda e tributos, agregando valor ao produto industrial de Londrina, possibilitando o crescimento econômico e o desenvolvimento social e humano.

Sobre esse assunto, cabe lembrar, conforme discorre Celso Ribeiro Bastos², que constituem-se bens públicos o conjunto de coisas corpóreas e incorpóreas, móveis, imóveis e semoventes de que o Estado se vale para poder atingir as suas finalidades. São, assim, os bens necessários à Administração Pública para o atingimento dos fins coletivos de propiciar o bem-estar e a satisfação dos habitantes de seu território.

Conforme explica Celso Antonio Bandeira de Mello³, bens públicos não são somente as coisas que pertencem às pessoas jurídicas de Direito Público, ou seja, a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas autarquias, mas também aquelas coisas que, embora não pertencendo a essas pessoas, estão destinadas a prestação de serviço público.

Assim, o Estado, no desempenho normal de sua administração, **adquire bens de toda espécie e os incorpora ao patrimônio público para a realização de seus fins**. Os bens públicos são adquiridos pelas mesmas formas previstas no Direito Privado — compra, venda, doação, etc — e pelas normas específicas de Direito Público, como a desapropriação ou a determinação legal.

Essas aquisições ou são feitas contratualmente, pelos instrumentos comuns do Direito Privado, sob a forma de compra, permuta, doação, doação em pagamento, ou se realizam compulsoriamente, por desapropriação ou adjudicação em execução de sentença⁴, ou, ainda, se efetivam por força da lei, na destinação de áreas públicas nos loteamentos. Cada modalidade de aquisição tem forma e requisitos específicos para sua efetivação, segundo se trate de móvel ou imóvel e de acordo com o valor do bem a ser adquirido.

Toda aquisição de bens pela Administração deve constar de processo regular, no qual se especifiquem as coisas a serem adquiridas e sua destinação, a forma e as condições de aquisição e as dotações próprias para a despesa a ser feita com prévio empenho, nos termos do contrato aquisitivo, precedido de licitação, quando for o caso.

A administração dos bens públicos, por seu lado, compreende normalmente a **utilização** e a **conservação** do patrimônio público, **mas, excepcionalmente, pode a Administração ter necessidade ou interesse na alienação de alguns de seus bens**, caso em que deverá atender às exigências especiais impostas por normas superiores.

² BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 303.

³ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 769.

⁴ Adjudicação: ato judicial em que o credor recebe a coisa penhorada em pagamento de seu crédito. In: FÜHRER, M. C. Américo. *Resumo de Processo Civil*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. 158 p. (Coleção Resumos; 4)

Alienação, segundo Hely Lopes Meirelles⁵, é toda transferência de propriedade, remunerada ou gratuita, sob a forma de venda, permuta, doação, dação em pagamento, investidura, legitimação de posse ou concessão de domínio. Qualquer dessas formas de alienação pode ser utilizada pela Administração, desde que satisfaça as exigências administrativas para o contrato alienador e atenda aos requisitos do instituto específico.

A Administração pode fazer alienação de seus bens imóveis desafetados do uso público, e comumente o faz para incentivar construções e atividades particulares de interesse coletivo. Essas alienações dependem, em qualquer caso, de *lei autorizadora*, que estabeleça as condições para sua efetivação, e de prévia *avaliação do bem* a ser doado.

No caso da proposta em tela, o Prefeito propõe a aquisição das citadas áreas para que estas, incorporadas ao Lote 8B, da mesma Gleba Primavera, possam ser posteriormente disponibilizadas para a expansão ou para a instalação de novas unidades industriais, a fim de promover o crescimento econômico da Zona Leste e para o aumento do parque industrial do Município.

É fato que a industrialização gera riquezas e empregos, sendo absolutamente vital ao desenvolvimento econômico do Município, sobretudo num mundo extremamente competitivo como vivemos atualmente.

Iniciativas que estimulem a realização de investimentos, a renovação das estruturas produtivas, o aumento da competitividade, a diversificação da produção, a revitalização de unidades industriais paralisadas ou a realocação de unidades industriais motivada por fatores estratégicos, certamente têm reflexos na geração de empregos e renda, no aumento de tributos e na redução das desigualdades sociais e regionais.

Entretanto, a utilização de mecanismos de estímulo ou atração de investimentos deve se dar de forma que o Município não seja prejudicado, devendo ser estimulada, preferencialmente, a **utilização** em vez da alienação dos bens, com vistas a resguardar e conservar o patrimônio público.

Nesse sentido, no caso de imóveis, cabe apontar que especialistas no assunto orientam que o Poder Público deve tomar o cuidado de utilizar, sempre que possível, o instituto jurídico da *concessão de direito real de uso* para a cessão de bens públicos a particulares, pois esta modalidade apresenta vantagens, especialmente em relação à doação de áreas, haja vista que o Estado não perde a propriedade do bem e garante-se em relação ao cumprimento das obrigações assumidas pelo beneficiário. Vejamos:

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 33ª edição atualizada. São Paulo: Editora Malheiros, 2007.

A concessão de uso, como direito real, é transferível por ato inter vivos ou por sucessão legítima ou testamentária, a título gratuito ou remunerado, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, com a só diferença de que o imóvel reverterá à Administração concedente se o cessionário ou seus sucessores não lhe derem o uso prometido ou o desviarem de sua finalidade contratual. Desse modo, o Poder Público garante-se quanto à fiel execução do contrato, assegurando o uso a que o terreno é destinado e evitando prejudiciais especulações imobiliárias dos que adquirem imóveis públicos para aguardar valorização vegetativa, em detrimento da coletividade.

A concessão assim concebida substitui vantajosamente a maioria das alienações de terrenos públicos, **razão pela qual deverá ser sempre preferida, principalmente nos casos de venda ou doação**. A concessão de direito real de uso, tal como ocorre com a concessão comum, depende de autorização legal e de concorrência prévia, admitindo-se a dispensa desta quando o beneficiário for outro órgão ou entidade da Administração Pública (Lei nº 8.666/93, art. 17, § 2º).⁶ (*destacamos*)

Feitos esses apontamentos, entendemos que a intenção manifestada para a aquisição e destinação da área é **meritória**, razão pela qual concluímos que a proposta deve prosperar.

Por oportuno, anotamos que o valor da área segue a avaliação feita pela Comissão Permanente de Avaliação de Bens, por meio do Laudo nº 029/2011, anexado ao projeto, cujo valor é de R\$ 1.250.000,00 (Hum milhão, duzentos e cinquenta mil reais).

Isto posto, lembramos que compete à Comissão de Desenvolvimento Urbano, Obras, Viação e Transporte e à Comissão de Economia, Indústria, Comércio e Agricultura, em seu voto, avaliar a conveniência da matéria e definir a acolhida do projeto, nos moldes propostos.

EDIFÍCIO DA CÂMARA MUNICIPAL, 19 de setembro de 2011.

Assessoria Técnico-Legislativa/SôniaR.

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Idem*, *Ibidem*, p. 446.

**VOTO DA COMISSÃO DE ECONOMIA, INDÚSTRIA,
COMÉRCIO E AGRICULTURA**

AO PROJETO DE LEI Nº 296/2011

Esta Comissão alinha-se ao parecer técnico e, pelo mérito, indica voto **favorável** ao projeto apresentado pelo Executivo.

SALA DAS SESSÕES, 22 de setembro de 2011.

A COMISSÃO:

ROBERTO DA FARMÁCIA DO VIVI
Presidente/Relator

ROBERTO FÚ LOURENÇO
Vice-Presidente

JACKS DIAS
Membro