



Câmara Municipal de Londrina
Estado do Paraná

COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 233/2013

RELATÓRIO

De autoria do Chefe do Executivo Municipal, o projeto desafeta de uso comum do povo e/ou especial áreas de terras do Município e autoriza sua transferência à Sercomtel S/A Telecomunicações, a título de aumento de capital pela subscrição de novas ações.

Em sua justificativa, o Chefe do Executivo revela que a Sercomtel encontra-se em delicada situação financeira, cujo desequilíbrio no fluxo de caixa é suscetível de ser compreendido pela agência reguladora Anatel como uma situação de risco à continuidade dos serviços prestados sobo regime de concessão, ensejando a hipótese de uma intervenção na operadora.

Informa também que em face das medidas tomadas para reverter a tendência anterior de queda de faturamento, tais como a redução de suas despesas operacionais (custeio), a Sercomtel até vem apresentando crescimento no primeiro semestre de 2013, mas apesar disso o projeto de reestruturação da empresa demonstra a necessidade de aporte financeiro, o que não dispõe a operadora.

Assim, afirmando que uma intervenção da Anatel causaria prejuízos incalculáveis ao Município de Londrina e aos demais acionistas, e ainda, que o Município não dispõe de recursos monetários para a integralização de capital, o Chefe do Executivo propõe que essa integralização seja feita por meio de duas áreas de terras localizadas na Gleba Palhano.



PL: 233/13
FL: 59

Câmara Municipal de Londrina
Estado do Paraná

Acostados ao projeto seguem o laudo de avaliação dos terrenos, atas de assembléias da Sercomtel S/A, matrícula dos imóveis e parecer da Procuradoria Geral do Município.

É o relatório.



Câmara Municipal de Londrina
Estado do Paraná

PL: 233/13
FL: 60

PARECER DA ASSESSORIA JURÍDICA
AO PROJETO DE LEI Nº 233/2013

1. Conforme o art. 538 do Código Civil, “considera-se doação o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra”. Logo, a doação significa a transferência do domínio do bem, o que acarreta a desvinculação dele do patrimônio do doador. Quer dizer que o donatário passa a ser o proprietário do bem doado, podendo fazer dele o que bem entender.

Por isso, ainda que se possa dizer que a Sercomtel S/A é entidade integrante da administração pública municipal, seus bens não são e nem serão públicos, sendo irrelevante que os imóveis revertam em novas ações ao Município, visto que os direitos inerentes ao domínio de tais bens serão repassados integralmente, e de forma irreversível, à sociedade.

2. Segundo previsto no art. 78 de nossa Lei Orgânica, “a alienação de bens municipais, **subordinada à existência de interesse público devidamente justificado**, obedecerá as normas gerais de licitação, instituídas por lei federal”.

Por seu turno, a Lei de Licitações (Lei Federal 8.666/93), na parte que trata da alienação de bens públicos, assim dispõe:

“Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I – quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:
(...)”



Câmara Municipal de Londrina *Estado do Paraná*

PL: 232/13
FL: 61

Em síntese, conforme ambas as disposições, os requisitos para a doação de bem imóvel público são:

- a) interesse público justificado;
- b) autorização legislativa;
- c) avaliação prévia; e
- d) licitação.

Tais requisitos serão a seguir analisados.

2.1. Começaremos nossa análise pelos aspectos formais.

Conforme os laudos de avaliação que instruem o presente projeto, os dois imóveis a serem doados foram estimados em R\$ 4.492.000,00 e R\$ 3.172.000,00, respectivamente, o que totaliza R\$ 7.664.000,00. Tais valores foram obtidos pela Comissão Permanente de Avaliação de Bens, segundo seus critérios.

Do ponto de vista formal, esse requisito encontra-se preenchido.

2.2. No tocante à necessidade de licitação, a Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93), permite à Administração Pública, em seu art. 17, a doação de bens móveis e imóveis, dispensando, em determinados casos, a licitação.

Veja-se que o texto da alínea “b” do inciso I do art. 17 preceitua que a doação de imóvel só pode ser realizada a favor de outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo. Levando-se em conta que a Sercomtel S/A é uma sociedade de economia mista, portanto, integrante da administração pública indireta, inaplicável a necessidade de licitação.

Não fosse isso, é importante ressaltar que a alínea “b” do inciso I do art. 17 é norma que suprime a autonomia do Distrito Federal, dos estados e dos municípios, que têm poderes próprios, entre os quais o de gerenciar os seus bens e



Câmara Municipal de Londrina *Estado do Paraná*

PL: 233/13
FL: 62

interesses. Justamente por extrapolar os limites de norma geral, foi proposta ação direta de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (nº 927-3/RS), o qual suspendeu liminarmente essa parte final do dispositivo (alínea “b” do inciso I do art. 17), permitindo, pois, que sejam doados bens imóveis para entidades não inseridas nos quadros da Administração Pública.

Portanto, a lei deve ser interpretada considerando escrita esta expressão apenas para os órgãos da Administração Pública federal, direta, indireta e fundacional, e não para as demais esferas de governo, que, em consequência, podem continuar promovendo doação de imóvel, inclusive para particulares, respeitadas as demais exigências - interesse público justificado, avaliação prévia e autorização legislativa para a administração direta, autárquica e fundacional.

Pelas razões acima, é juridicamente admissível a doação, sem a necessidade de licitação.

2.3. A terceira questão a se analisar diz respeito à existência de interesse público na presente doação.

Embora, dadas as circunstâncias, se possa dizer que o interesse público na presente doação é presumido, já que sua finalidade é sanar dificuldades financeiras da sociedade de economia mista da qual o Município é acionista majoritário, a questão não nos parece tão simples.

Não se põe em dúvida a afirmação de que a Sercomtel passa pelo que se reputa ser o período mais difícil de sua história, cuja situação põe em risco a continuidade de seus serviços, reconhecidamente prestados por vários anos à comunidade londrinense. No entanto, como bem apontado no parecer da Procuradoria Geral do Município, para se deixar evidenciado o atendimento ao interesse público com a doação de bens imóveis do Município, há a necessidade de que se esclareça em que



Câmara Municipal de Londrina *Estado do Paraná*

isso será revertido à coletividade, que, como se sabe, reivindica direitos sociais como, saúde, segurança, educação, transporte, empregos, etc.

Deve, portanto, ficar evidenciado o interesse público *primário* na doação, qual seja, a contrapartida da doação à coletividade londrinense. Como bem ensina Luís Roberto Barroso, hoje Ministro do Supremo Tribunal Federal:

“O interesse público primário é a razão de ser do Estado, e sintetiza-se nos fins que cabe a ele promover: justiça, segurança e bem-estar social.

Estes são os interesses de toda a sociedade. O interesse público secundário é o da pessoa jurídica de direito público que seja parte em uma determinada relação jurídica – quer se trate da União, do Estado-membro, do Município ou das suas autarquias. Em ampla medida, pode ser identificado com o interesse do erário, que é o de maximizar a arrecadação e minimizar as despesas.

“... essa distinção não é estranha à ordem jurídica brasileira. É dela que decorre, por exemplo, a conformação constitucional das esferas de atuação do Ministério Público e da Advocacia Pública. Ao primeiro cabe a defesa do interesse público primário; à segunda, a do interesse público secundário. Aliás, a separação clara dessas duas esferas foi uma importante inovação da Constituição Federal de 1988. É essa diferença conceitual entre ambos que justifica, também, a existência da ação popular e da ação civil pública, que se prestam à tutela dos interesses gerais da sociedade, mesmo quando em conflito com interesses secundários do ente estatal ou até dos próprios governantes.

“O interesse público secundário não é, obviamente, desimportante. Observe-se o exemplo do erário. Os recursos financeiros provêm os meios para a realização do interesse primário, e não é possível prescindir deles. Sem recursos adequados, o Estado não tem capacidade de promover investimentos sociais nem de prestar de maneira adequada os serviços públicos que lhe tocam. Mas, naturalmente, em nenhuma hipótese será legítimo sacrificar o interesse público primário com o objetivo de satisfazer o secundário. A inversão da prioridade seria patente, e nenhuma lógica razoável poderia sustentá-la.”¹

¹ Prefácio à obra “Interesses Públicos X Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio da Supremacia do Interesse Público”, Rio de Janeiro, Lúmen Juris, 2005.



Câmara Municipal de Londrina Estado do Paraná

PL 233/13
PL 64

Nas palavras de Celso Antonio Bandeira de Mello, “o Estado, concebido que é para a realização de interesses públicos (situação, pois, inteiramente diversa da dos particulares), só poderá defender seus próprios interesses privados quando, sobre não se chocarem com os interesses públicos propriamente ditos, coincidam com a realização deles.”²

É até possível que exista interesse público primário na doação, como aliás ocorre nas hipóteses em que o Município doa um bem imóvel ao particular para que nele instale sua empresa, a qual deverá reverter à coletividade certo número de empregos diretos. Aliás, segundo ensina Joel de Menezes Niebuhr, “hoje em dia é cada vez mais frequente a transferência de áreas a particulares para fins urbanísticos ou, até mesmo, para o desenvolvimento econômico de dada região ou para fomento da criação de empregos. Nesses casos, o interesse público é manifesto, devendo-se apenas curar dos instrumentos para que os propósitos da doação sejam cumpridos à risca.”³

Não parece absurdo, no caso sob análise, que o Município de Londrina doe determinados bens imóveis à Sercomtel, desde que, como bem apontado pela PGM, obviamente, não o faça apenas para atender à necessidade econômica da empresa (interesse público *secundário*).

Não podemos desconsiderar que a Sercomtel – sociedade de economia mista da qual o Município é acionista majoritário –, desempenhou um papel de extrema relevância para o cidadão londrinense, na época em que o serviço básico de telecomunicação era caro e de difícil acesso, do qual a municipalidade não poderia prescindir. Naquela época, a Serviços de Comunicações de Londrina – Sercomtel –, inicialmente uma pessoa jurídica de direito público de natureza autárquica, era verdadeiramente uma *longa manus* do Município de Londrina, assegurando o acesso do londrinense a um serviço público essencial.

² Curso de Direito Administrativo, 19ª edição, S. Paulo, Malheiros, 2006, p. 57.

³ Dispensa e Inexigibilidade de licitação pública, 3. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 215.



Câmara Municipal de Londrina *Estado do Paraná*

PL: 233/13
FL: 65

No entanto, com o passar do tempo e as privatizações havidas no setor, o Poder Público passou a exercer um papel regulatório na telefonia, em que as operadoras estão inseridas em um mercado funcionando em regime de concorrência, cujas regras são as mesmas da iniciativa privada.

Por isso, a realidade é outra hoje. Nos dias atuais, grande parte dos londrinenses utiliza-se dos serviços de outras operadoras que igualmente concorrem no mercado de telefonia, ao mesmo tempo em que a Sercomtel, até como fator de sobrevivência, expandiu seus serviços a inúmeros usuários de outros municípios.

Logo, a continuidade na prestação dos serviços à coletividade londrinense não pode mais ser tida, por si só, como uma contrapartida em face da doação de um bem do Município, que é apenas seu acionista.

E também não se pode dizer que, por ser o Município seu acionista, a insolvência da operadora poderá lhe trazer prejuízos incalculáveis, porquanto de acordo com a Lei das Sociedades por ações, o sócio só responde pelas obrigações sociais até o limite do que falta para a integralização das ações de que seja titular (art. 1º, Lei 6.404/76).

Mas, sob uma outra ótica, apesar desses argumentos acima, pode ser dito que a doação dos bens poderá assegurar a manutenção de empregos diretos e indiretos gerados pela Sercomtel, que é ainda uma das maiores contribuintes do ISS do Município.

Pelo exposto, frente a esses posicionamentos, caberá ao Plenário da Casa avaliar a efetiva existência do interesse público *primário*.

3. Uma última questão deve ser observada, como bem ponderado no parecer da PGM. É que, ao que se sabe, a pretendida integralização do capital deverá



Câmara Municipal de Londrina
Estado do Paraná

PL: 233/13
FL: 66

ser realizada não só pelo Município de Londrina, na condição de acionista majoritário, mas também pelos demais acionistas, em conformidade com a proporção de suas ações.

Por isso mesmo é que foi incluído um parágrafo no art. 4º do projeto, disciplinando a hipótese de os demais sócios não integralizarem o capital social com suas cotas-partes, ou seja, se o aumento do capital social da Sercomtel se der por conta única e exclusivamente da transferência dos imóveis. Por meio desse parágrafo único, caso não haja a correlata incorporação ao capital social por parte dos demais acionistas, as novas ações subscritas e integralizadas deverão ser consideradas como patrimônio integral e exclusivo do Município, não sendo carreado aos demais acionistas o aumento do capital social.

Embora isso resguarde a posição acionária do Município, deve ser analisado pela Casa as conseqüências dessa integralização aquém do pretendido. É que, inexistindo a integralização por parte dos demais sócios, existe a probabilidade de que a doação dos imóveis sirva como mero paliativo para as finanças da Sercomtel, quando em pouco tempo far-se-á necessária a adoção de novas medidas financeiras por parte do acionista controlador.

4. Feitas nossas considerações, analisadas as questões sob o ponto de vista formal, nosso parecer é favorável.

Londrina, 8 de outubro de 2013.


Paulo Anchieta da Silva

OAB 19.285 – PR.



Câmara Municipal de Londrina
Estado do Paraná

PL: 233/13
FL: 67

COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

VOTO DA COMISSÃO

AO PROJETO DE LEI Nº 233/2013

Corroboramos com o parecer exarado pela Assessoria Jurídica, razão pela qual manifestamo-nos **favoravelmente** a tramitação do presente projeto em decorrência da inexistência de ilegalidade e inconstitucionalidade. Todavia, devido a relevância do assunto, principalmente por tratar-se de disposição de patrimônio público, seria relevante a realização de uma Audiência Pública, com o fim de debater com a população, órgãos de classe e OAB o assunto em comento.

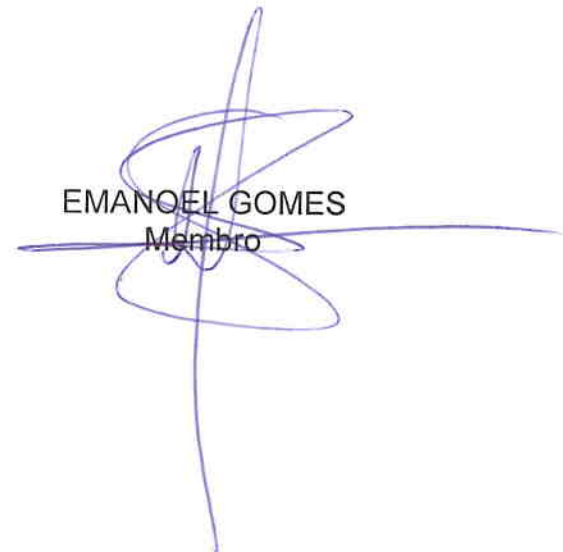
SALA DAS SESSÕES, 22 de Outubro de 2013.



GUSTAVO RICHA
Presidente/Relator



LENIR DE ASSIS
Vice-Presidente



EMANOEL GOMES
Membro