

COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

PARECER AO PROJETO DE LEI N° 7/2015

RELATÓRIO

Oriundo do Poder Executivo, o projeto visa a obtenção de autorização legislativa para que o pagamento de indenização em áreas de desapropriação amigável de propriedade da Cohab-LD, seja feito de forma parcelada.

Enquanto os incisos do artigo 1º dão os contornos do parcelamento pretendido (valor de R\$ 24.743.000,00, a serem parcelados em 8 anos, com 50% do valor pagos com recursos oriundos de vendas de lotes do exercício anterior, primeira parcela em 2016, no valor mínimo de R\$ 3.092.000,00 por exercício financeiro, corrigido anualmente pelo IPCA, a ser paga no dia 20 de março de cada exercício financeiro, autorizada a antecipação do pagamento), o artigo 2º dispõe sobre a destinação dos lotes, qual seja, a implantação pela CODEL de distritos industriais, cuja autorização para parcelamento, na forma da Lei 11.672/2012, está no parágrafo único do mesmo artigo 2º, e o artigo 3º estabelece a necessidade de consignação de dotações próprias para a amortização do principal e acessórios do parcelamento.

A justificativa do projeto explica que a presente propositura destina-se a autorizar o Município a celebrar a aquisição de imóveis da Cohab, conforme proposta formulada pelo Município e aprovada pelo Conselho de Administração desta em dezembro de 2014, visando a implantação de um parque industrial.

É o relatório.

PARECER DA ASSESSORIA JURÍDICA

 ${\bf 1.}$ O instituto da desapropriação é previsto no artigo 5°, inciso XXIV da CF/88, nestes termos:



"XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;"

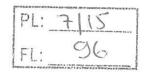
O Decreto-Lei 3365/41, se presta a regulamentar o texto constitucional, sendo considerada espécie de Lei Geral de Desapropriações, sobre os casos de desapropriação por utilidade pública; da leitura de seu texto se extrai que a hipótese amolda-se à previsão do artigo 5°, alínea "i", que dispõe:

"Art. 5°. Consideram-se casos de utilidade pública.

- i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais;"
- 2. A desapropriação, como regra, não precisa de autorização legislativa, eis que o ente federativo, no caso, o Município, já a possui por força do artigo 2º do mencionado Dec. Lei 3341/65 ("Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios."), havendo inclusive posicionamento do STF no sentido que é inconstitucional, por violação ao princípio da independência dos Poderes, lei local que institua tal exigência (STF, ADI 969/DF, Rel. Ministro Joaquim Barbosa). A exceção existente está no § 2º do mesmo artigo:

"Os bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios poderão ser desapropriados pela União, e os dos Municípios pelos Estados, mas, em qualquer caso, ao ato deverá preceder autorização legislativa."

A autorização legislativa, como se vê, é necessária nos casos em que um ente federativo "maior" pretende desapropriar bem de titularidade de ente "menor". Este raciocínio, à falta de previsão legal expressa, pode ser utilizado para justificar o manejo de projeto de lei para hipótese como a em análise, em que o Município pretenda desapropriar bem de ente que





componha a administração de forma indireta. Explicamos a interpretação: A Companhia de Habitação de Londrina, Cohab-Ld, é sociedade de economia mista criada pela Lei Municipal 1008/65 (Prefeito Hosken de Novaes), que possui, portanto, autonomia no âmbito de sua atuação, gozando, inclusive, nos termos do artigo 7° da lei que a instituiu, "dos benefícios da desapropriação por utilidade pública". Ademais, conforme definido posteriormente pela Lei 6827/96, a Cohab-Ld poderia inclusive estender suas atividades a outros Municípios.

Nota-se, portanto, que tanto quanto um ente federativo "menor" em relação ao "maior" (como o Município frente ao Estado, ou este frente a União) a sociedade de economia mista, possui, frente ao Município, certa autonomia para tratar de desapropriação de bens. Isto pode justificar, com base na interpretação do artigo 2°, \$ 2°, da Lei 3365/41, que a desapropriação de seus bens próprios seja precedida de autorização legislativa, que serviria como legitimador da desapropriação de um bem cuja titularidade não lhe é direta, ante a autonomia administrativa da sociedade de economia mista. José dos Santos Carvalho Filho discorre a respeito:

"Por falta de disposições que regulem a matéria, tem sido muito discutida a questão relativa à desapropriação de bens que pertençam a entidades administrativas, como autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas. Para melhor exame do assunto, é bom que se faça uma distinção preliminar.

A desapropriação de bens dessas entidades por entidades maiores não encontra óbices na disciplina pertinente, e, ao contrário, guarda compatibilidade com o que dispõe o já citado art. 2°, § 2°, do Decreto-Lei 3.365/1941. É possível portanto, que a União desaproprie bem de uma sociedade de economia mista estadual ou de uma empresa pública municipal. O mesmo se dá na relação entre o Estado e entidades administrativas municipais." (in "Manual de Direito Administrativo", Atlas, 26ª ed., p. 827)

Assim, embora como regra a autorização legislativa seja dispensável para uma desapropriação, este caso nos parece admitir que se a exija - muito embora, é bom que se anote, melhor seria se esta tivesse sido buscada antes da emissão do Decreto de declaração de utilidade pública.





3. Outro ponto a analisar, diz respeito à indenização e seus critérios, postos nos incisos do artigo 1°.

Segundo a doutrina, qualquer desapropriação é composta por uma fase declaratória, e uma executória, sendo que esta, por sua vez, é dividida em outras duas: a fase administrativa, que sempre existe, e a fase judicial, que só existe quando a desapropriação não se esgota na fase administrativa. A doutrina costuma chamar de "amigáveis" as desapropriações que se encerram nesta fase administrativa - embora a desapropriação, por conceito, sempre importe na transferência coercitiva da propriedade para a Administração, utilizando-se do seu Poder de Império.

A desapropriação amigável, portanto, diz respeito muito mais a um ajuste mútuo quanto às condições em que a desapropriação se dará (como preços, prazo de desocupação, forma de pagamento), do que quanto ao interesse em desfazer-se do imóvel, dado que, se for interesse do Estado desapropriar uma área, não há como o particular apresentar oposição.

Ocorre, entretanto, que os aspectos negociáveis da desapropriação amigável, não podem ser impostos ao particular, pois o procedimento judicial que se inicia se não houver acordo, já aborda os modos como o pagamento se dará: depósito em juízo da quantia euivalente avaliação do imóvel, liberação de parte do preço após a imissão na posse, liberação do restante quando do trânsito em julgado, a ser pago por meio de precatórios. Qualquer coisa diferente disto, só será possível se o dono do imóvel desapropriado aceitar.

Toda esta introdução serve para anotar que os critérios de pagamento parcelado previstos nos incisos do artigo 1°, para serem impostos à Cohab-LD, necessitariam mesmo é de serem aceitos por ela, na forma de seus estatutos, mais do que estarem previstos em lei (há ressalva sobre as operações financeiras futuras, mas a isto se voltará mais adiante); no caso, segundo a documentação trazida, já houve a aprovação pelo Conselho de Administração da Cohab-LD, que aceitou os termos.

3.1. Ainda neste sentido, é preciso enfrentar a disposição constitucional que dispõe que desapropriação será dará por meio de *prévia* e

PL: 7/15 FL: 98



Câmara Municipal de Londrina Estado do Paraná

justa indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos na própria Constituição.

Com efeito, nos parece que esta disposição constitucional tem de ser interpretada como inflexível apenas nos casos em que a desapropriação adentra à fase judicial. Se a desapropriação resolve-se na fase administrativa, é possível ao expropriado - por opção, não por imposição - aceitar determinados termos, pois, como explica José dos Santos Carvalho Filho, essa hipótese amolda a desapropriação a uma compra e venda, onde o consenso sobre os pontos é aceito. Eis o trecho da explicação do didático doutrinador:

" Trata-se de negócio jurídico bilateral resultante do consenso entre as partes e retrata a vontade do proprietário de alienar bem de sua propriedade a terceiro, adquirente, que por sua vez intenta transferir o bem a seu patrimônio. Esses elementos são exatamente os que compõem o contrato de compra e venda, não o desfigurando a circunstância de ter havido anteriormente a declaração expropriatória. Note-se que nenhuma coerção é ainda imposta ao proprietário, a declaração não o obriga a celebrar ajuste com o Poder Público.(...) parece de relevo a observação de que se trata de negócio jurídico bilateral, translativo e oneroso, retratando verdadeiro contrato de compra e venda." (in "Manual de Direito Administrativo", Atlas, 26ª ed., p. 843)

Este foi o entendimento também do parecer 106/2015, onde, por meio do complemento acostado à fl. 67 do projeto, enfrentou a questão no mesmo sentido, admitindo que o parcelamento da indenização, em se tratando de desapropriação amigável, porquanto devidamente aceita pela Cohab-LD.

4. Outro ponto a ser analisado está relacionado à disposição da proposta que estende a outros exercícios financeiros o prazo de pagamento da indenização desta desapropriação.

O tema é bem abordado por Marçal Justen Filho, que resume:



PL: 7 15 FL: 99

"A desapropriação está sujeita ao princípio da autorização orçamentária, contido no art. 167, I e II, que exige que os programas e projetos estejam incluídos na lei orçamentária anual que veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários. É evidente que, prevendo-se o pagamento da indenização no futuro, será indispensável constar a previsão dessa despesa no projeto plurianual. Essa solução deriva do artigo 165, § 1º da Constituição." (in "Curso de Direito Administrativo", 9ª Ed., RT, p. 653)

% Com efeito, dispõem os artigos 165, § 1° e 167, incisos I e II e § 1° da CF/88:

"Art. 165, § 1°: § 1° - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

. . .

Art. 167. São vedados:

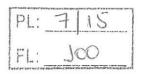
I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;
...

§ 1° - Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade."

Embora seja assunto afeto à Comissão de Finanças, à qual caberá a análise pormenorizada desse tema, constata-se que a única





disposição do projeto que trata dos aspectos orçamentários é o artigo 3° da proposta, com esta redação:

"Anualmente, o orçamento do Município consignará dotações próprias para a amortização do principal e dos acessórios do parcelamento que alude o artigo 1º desta lei."

A análise desta questão ganha ainda maior relevo quando observamos que o artigo 16, § 4°, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal exige a observância das regras do caput do artigo 16 (comose sabe: I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes e II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias), para as desapropriações de que trata art. 182, § 3°. Embora neste tipo de desapropriação a indenização se dê com títulos da dívida pública, Marçal entende que, com muito mais razão, a regra deva ser aplicada também às hipóteses de pagamento em dinheiro. Eis a passagem:

"Interpretação contrária não pode ser extraída do artigo 16, § 4°, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), que subordina ao caput do artigo a desapropriação de imóveis urbanos, autorizada no artigo 182, § 3°, da Constituição. Esse tipo de desapropriação conduzirá à indenização mediante títulos da dívida pública. É evidente que a mesma regra tem de ser aplicada quando for determinado que a indenização seja paga antecipadamente e em dinheiro." (in "Curso de Direito Administrativo", 9ª Ed., RT, p. 653)

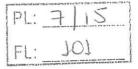
5. Em síntese, embora a autorização legislativa nos pareça necessária pelo que escreveu-se nos itens 2 e 3, os aspectos levantados no item 4 - que, por certo, deverão ser novamente analisados pela Comissão de Finanças, eventualmente até com posicionamento diverso, o qual respeitaremos, pela especialidade quanto ao assunto - nos leva a opinar contrariamente à tramitação do projeto.

Londrina, 12 de fevereiro de 2015.

Carlos Alexandre Rodrigues - Advogado CML







Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

PARECER AO SUBSTITUTIVO n° 1 AO PROJETO DE LEI n° 7/2015

RELATÓRIO

O Poder Executivo encaminha Substitutivo ao projeto n. 7, que visa a obtenção de autorização legislativa para que o pagamento de indenização em áreas de desapropriação amigável de propriedade da Cohab-LD, seja feito de forma parcelada.

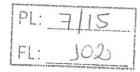
Segundo a justificativa, o Substitutivo atende a solicitação de parecer prévio da Comissão de Justiça, Legislação e Redação da Casa.

No projeto, a alteração constatada é a inserção do artigo 4°, que inclui no PPA 2014-2017 a ação/meta relacionada à desapropriação; outrossim, é juntada ao projeto declaração assinada pelos responsáveis pelas Pastas da Fazenda e de Planejamento, Orçamento e Tecnologia, visando atender os incisos I e II do artigo 16 da LRF.

É o relatório.

PARECER DA ASSESSORIA JURÍDICA

- 1. Por brevidade, remetemo-nos e reiteramos, ante a ausência de alterações nestes pontos, aos itens 1 a 3 do parecer exarado ao projeto original.
- 2. Outrossim, em relação ao documento oriundo da Secretaria de Governo e encaminhado juntamento com SB1, verificamos que cuida-se de resposta a apontamentos feitos pelo Grupo de Apoio às Comissões em sua manifestação, razão pela qual remetemos à análise desta documentação àquela Comissão.





- 3. A inserção do artigo 4° ao texto da proposta, bem como a juntada da declaração a que alude o artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal atendem formalmente aos apontamentos feitos no parecer original, no sentido de ser necessário o atendimento aos artigos 165, § 1° e 167, incisos I e II e § 1° da CF/88, além do artigo 16 da LRF (tudo cf. item 4 do parecer, ao qual nos remetemos). Assim, o que resta é a análise, pela Comissão de Finanças, acerca do conteúdo destas alterações, para análise sob o ponto de vista de conteúdo financeiro, dado que isso refoge à análise jurídica.
- 4. Desta sorte, entendemos que o Substitutivo n. 1 pode tramitar, dado que atende formalmente aos apontamentos levantados, remetendo à análise da Comissão de Finanças a averiguação quanto ao conteúdo das alterações apresentadas no projeto.

Londrina, 3 de março de 2015.

Carlos Alexandre Rodrigues - Advogado CML





COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

VOTO DA COMISSÃO

ao Projeto de Lei nº 7/2015 e ao seu Substitutivo nº 1.

Considerando a documentação anexada pelo Poder Executivo Municipal;

Considerando a apresentação do Substitutivo nº 1 ao Projeto de Lei ora em análise, adequando-o aos apontamentos feitos no primeiro parecer da Assessoria Jurídica da Câmara Municipal de Londrina;

Considerando, por fim, o novo parecer da Assessoria Jurídica desta Casa Legislativa, tendo em vista os documentos anexados e o Substitutivo nº 1 protocolado, esta Comissão corrobora com o parecer técnico exarado e <u>se manifesta favoravelmente a tramitação do presente projeto, na forma de seu</u> Substitutivo nº 1.

SALA DAS SESSÕES, 10 de Março de 2015.

A COMISSÃO:

Gerson Araújo
Presidente/Relator

Elza Correia

Vice-Presidente

Vilson Bittencourt

Roberto Kanashiro

Membro

Membro

Sandra Graça

Membro