



Câmara Municipal de Londrina
Estado do Paraná

PL: 7/15
FL: 94

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 1° 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 2° 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 2°, e o artigo 3° 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

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



Câmara Municipal de Londrina *Estado do Paraná*

"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 5º, alínea "i", que dispõe:

"Art. 5º. 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



Câmara Municipal de Londrina *Estado do Paraná*

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 7º 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 2º, § 2º, 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. 2º, § 2º, 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.



Câmara Municipal de Londrina *Estado do Paraná*

PL: 7/15
FL: 97

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

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 equivalente 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 1º, 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 dada por meio de *prévia* e



Câmara Municipal de Londrina *Estado do Paraná*

PL: 7/15
FL: 98

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, e do 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:



Câmara Municipal de Londrina *Estado do Paraná*

"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, § 1º e 167, incisos I e II e § 1º da CF/88:

"Art. 165, § 1º: § 1º - 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;

...

§ 1º - 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



Câmara Municipal de Londrina *Estado do Paraná*

PL: 7/15
FL: 100

disposição do projeto que trata dos aspectos orçamentários é o artigo 3º 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, § 4º, 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, § 3º. 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, § 4º, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), que subordina ao caput do artigo a desapropriação de imóveis urbanos, autorizada no artigo 182, § 3º, 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

PL: 7/15
FL: 101

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 4º, 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 juntamente 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.



Câmara Municipal de Londrina *Estado do Paraná*

PL: 7/15
FL: 302

3. A inserção do artigo 4º 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, § 1º e 167, incisos I e II e § 1º 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



Câmara Municipal de Londrina
Estado do Paraná

PL: 7/15
FL: 103

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 se manifesta favoravelmente a tramitação do presente projeto, na forma de seu Substitutivo nº 1.


SALA DAS SESSÕES, 10 de Março de 2015.

A COMISSÃO:


Gerson Araújo
Presidente/Relator


Elza Correia
Vice-Presidente


Sandra Graça
Membro


Roberto Kanashiro
Membro


Vilson Bittencourt
Membro