

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI N° 7.074, DE 2002. (Do Poder Executivo)

Autoriza o Instituto Nacional do Seguro Social-INSS, a receber em dação em pagamento o imóvel que especifica.

Autor: Poder Executivo.
Relator: Sarney Filho.

COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO

A esta Comissão, segundo o estabelecido pelo inciso IV do art. 32 do nosso regimento, compete tão somente analisar e dar parecer terminativo sobre os aspectos constitucionais, a juridicidade do projeto e por fim a técnica legislativa das proposições a ela encaminhada.

Porém, considerando os diferentes questionamentos levantados pelos nobres deputados desta **CCJC**, quando da apresentação deste Projeto de Lei em plenário, questionamentos esses, diga-se de passagem, que só contribuíram para o aperfeiçoamento do procedimento legislativo, este relator pede vênia para fazer uma apresentação mais detalhada de todo o projeto, em complemento ao parecer já apresentado em 13/04/04.

I – RELATÓRIO

Como já foi visto o Poder Executivo apresentou a presente proposta de Projeto de Lei, por meio da Mensagem Presidencial nº 628, de 11 de julho de 2002, visando autorizar o Instituto Nacional do Seguro Social-INSS, autarquia vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social, a receber em dação em pagamento, imóvel de 33.638,3878 hectares, no Município de Tailândia, Estado do Pará, cuja comprovação de titularidades e de débito constam do Processo Administrativo de nº 35000.009387/2000-81 e anexos, devidamente tramitado no INSS e IBAMA, segundo depreende-se da própria EM nº 044/MMA/MPAS/MP/MF/2002, remetida pela Presidência da República, em anexo ao PL em pauta.

Segundo ainda depreende-se da citada EM Interministerial, tal proposta vai ao encontro do Programa Nacional de Florestas - PNF, criado através do Decreto nº 3.420, de 20 de abril de 2000, que objetiva a criação de cinqüenta milhões de hectares de novas Florestas Nacionais na Amazônia, na perspectiva de se reverter o quadro de exploração predatória das florestas nativas, naquela região, preservando a sua integridade e, consequentemente, proporcionando a ampliação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, instituído pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

Assim, propõe o Poder Executivo através de Lei autorizativa do Congresso Nacional, aproveitar o referido imóvel que deverá ser recebido em dação de pagamento, para transformá-lo imediatamente em uma nova Floresta Nacional, em face dos seus atributos ambientais, excelente potencial econômico e importante diversidade biológica, já devidamente identificados pelo IBAMA.

Como relatado o Projeto de Lei foi distribuído para, além desta Comissão, a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público; a de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias e, finalmente, a de Finanças e Tributação.

Na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, em parecer aprovado por unanimidade, em 20/08/03, propôs o seu relator, o Deputado Jovair Arantes, emenda alterando a redação do § 1º do art.1º, excluindo da comissão de avaliação a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil e o INCRA, por entender que a propriedade foi preliminarmente avaliada técnica e economicamente por professores da Universidade de Brasília – UNB com o acompanhamento de técnicos do IBAMA, justificando que:

“pelo caráter austero e rigorosamente técnico-especializado desses critérios, chego à conclusão de que são plenamente dispensáveis como órgãos avaliadores, a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil e o INCRA, pelas fundamentações a seguir:

A experiência técnica de avaliação, no caso da CEF, é com relação ao setor imobiliário urbano. O INCRA e Banco do Brasil poderiam, no mínimo, opinar sobre o valor da terra para fins de utilização agrícola. Como, porém, o IBAMA adota parâmetro o lançamento do ITR, fica resguardada a mais remota possibilidade de super avaliação”.

Da mesma forma, propõe alteração no texto do § 3º do art. 2º, por considerar desnecessário submeter previamente o laudo de avaliação a Secretaria Federal de Controle, evitando a morosidade no andamento do processo, bem como sejam inseridos os §§ 4º e 5º propostos no art. 1º.

Por seu turno, a antiga Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, aprovou por unanimidade, em reunião realizada em 24/09/03, parecer do seu relator, o Dep. Alex Canziani, acolhendo as Emendas de nº 01, com Subemenda 02 e 03, adotadas pela Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, com apresentação de uma Subemenda à Emenda nº 01, modificando o § 1º do art. 1º, sugerindo que a avaliação a ser procedida pela IBAMA, leve em consideração o potencial produtivo da floresta nele existente.

Finalmente, a Comissão de Finanças e Tributação, na reunião de 19/11/03, concluiu pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária do PL, acolhendo as emendas da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público e da subemenda da

Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, e pela rejeição da emenda apresentada na Comissão, nos termos do parecer do relator, Dep. Pedro Novais, contra o voto do Dep. Pauderney Avelino.

Encaminhado a esta **CCJC** não foram apresentadas emendas.

Este foi o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Sobre a constitucionalidade do PL, ratifico que não pairam dúvidas, dada a sua origem no Poder Executivo, onde é competência da União legislar sobre a proteção do meio ambiente, assim como definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, compreendendo assim os artigos 23, 24, 59, e 61 da nossa Carta Magna de 1988.

Quanto ao aspecto da juridicidade da proposta, ratifico também estar a mesma atendida, a partir do momento em que o Poder Executivo, no exercício do princípio constitucional do **dever de eficiência** e baseado no art. 156 do Código Tributário Nacional que possibilita a extinção de créditos tributários pelo instituto consagrado da dação em pagamento, estabelecidos na inteligência dos artigos 356 a 359 do Código Civil, propõe buscar de forma clara e objetiva, autorização do Congresso Nacional para, ainda no campo do procedimento administrativo, solucionar questão que provavelmente levaria anos para resolvê-la, caso tivesse que recorrer aos instrumentos tradicionais aplicáveis ao caso, a exemplo da desapropriação, execução fiscal, dação em pagamento judicial, entre outros.

Em resumo, consiste a presente proposta em autorizar o INSS a receber em dação em pagamento imóvel das empresas **Auto Viação Nossa Senhora do Carmo LTDA, Reunidas S/A – Transportes Coletivos e Reunidas Transportadora Rodoviária de Cargas S/A**, localizado no município de Tailândia, Estado do Pará, como pagamento de dívida previdenciária, para em seguida ser o

citado imóvel transferido daquela autarquia para a União, que por sua vez processará o ressarcimento mediante compensação de crédito.

Prevê-se ainda que o imóvel passará a constituir o patrimônio da União e será administrado pelo IBAMA, que imediatamente criará no local uma Floresta Nacional, atendendo ao estabelecido pelo art. 17 da Lei nº 9.985, de 18/07/2000, em face dos seus atributos ambientais, exposados no **Parecer de nº 071/2001**, de 09/04/01, da **Coordenação de Florestas Nacionais**, posteriormente ratificados pelo também **Parecer Técnico de nº 19/03**, de 02/06/03, já do **Núcleo de Criação de Florestas Nacionais – NUCFLONA**, ambos da Diretoria de Recursos Florestais daquele respeitável órgão, baseados no trabalho realizado pela **FINATEC – Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos da Universidade de Brasília** e em vistorias terrestres e de sobrevôo, realizadas por técnicos do próprio IBAMA.

Tais pareceres caracterizam, desde já, a manifestação sobre a oportunidade e conveniência necessária à Administração Pública para a concretização da proposta.

Importante lembrar neste momento a definição sobre o instituto da dação em pagamento, segundo Hely Lopes Meirerelles, publicada em sua obra Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros Editora, 28^a Edição, fls. 508/509, **verbis**:

"Dação em pagamento é a entrega de um bem que não seja dinheiro para solver dívida anterior. A coisa dada em pagamento pode ser de qualquer espécie ou natureza, desde que o credor consinta no recebimento em substituição da prestação que lhe era devida (CC, art. 356).

A Administração pode utilizar-se da dação em pagamento, com previa autorização legislativa e avaliação do bem a ser empregado no resgate da dívida. Fixado o valor da coisa dada em pagamento, as relações entre as partes reger-se-ão pelas normas de compra e venda, e, se aquela for título de crédito, a transferência importará em cessão, sujeitando-se, então, aos preceitos deste instituto.

A dação em pagamento, embora consubstancie uma alienação de bem público, não exige licitação, por se tratar de um contrato com destinatário

certo, que é o credor que consente no pagamento dessa forma”.

Como colorário desse importante instrumento, pode-se citar a Lei nº 9.711, de 20/11/98, como exemplo de diretriz normativa que autoriza a utilização do instituto da dação em pagamento, dando ensejo à quitação dos créditos previdenciários através do recebimento de Títulos da Dívida Agrária - TDA's.

O Laudo de Avaliação Econômica, elaborado preliminarmente, parte integrante do **Parecer nº 017/01** já citado, emitido pela Coordenadoria de Florestas Nacionais do IBAMA que cumpriu a função de verificar a integridade e potencial econômico do imóvel e que por sua vez já desconsiderou as áreas existentes de propriedade da União, Unidades Federadas ou Municípios, sugeriu que o valor final das glebas seja de R\$ 20.830.336,05 (vinte milhões oitocentos e trinta mil e trezentos e trinta e seis reais e cinco centavos).

Sendo assim, entende-se como natural que este valor deva ser atualizado pela evidente variação de valores lançados e hoje defasado, em face dessa avaliação ter ocorrido em **FEVEREIRO/2001**, bem como pela necessidade de reverificação da integridade da área em total obediência ao estabelecido no § 1º do Art. 1º do PL em pauta.

Acompanhando o posicionamento da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, que restringe exclusivamente ao IBAMA a competência para avaliação do imóvel, com adoção de uma subemenda, determinando que a dita avaliação leve também em conta o potencial produtivo da floresta nele existente, entendo ser dispensável a transcrição do débito neste PL, pois o mesmo está limitado à competência de fevereiro de 2001 e o valor definido preliminarmente pelo IBAMA para o imóvel, deve ainda sofrer atualização, como já mencionado.

Ressalto, nesta ocasião, que a EM Interministerial nº 44 de abril de 2002, onde se manifestaram quatro ministérios (Meio Ambiente, Planejamento Orçamento e Gestão, Fazenda e Previdência e Assistência Social) além da Casa Civil, por si só, esclarece pontos fundamentais do PL como o resarcimento ao INSS via compensação

de crédito, a importância econômica, estratégica e ambiental da proposta e, principalmente, o não comprometimento de recursos orçamentários.

Para finalizar, aproveito para consignar sobre a existência de vários pareceres técnicos e jurídicos no Processo Administrativo nº 03000.005493/2001-51, do Ministério Planejamento, Orçamento e Gestão, anexo ao processo original, todos favoráveis ao implemento da transação à discreção do Poder Executivo, a saber: a) **Parecer PGFN/CJU/Nº 541/02**, 12/03/02, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; b) **Manifestação favorável da Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**, de 14/01/02, fls. 15/16 do processo; c) **Parecer nº 66/COARP/STN**, de 07/03/02, da Secretaria do Tesouro Nacional; d) **PARECER/MP/CONJUR/GAN/Nº 006-5.3.2/2002**, de 04/01/02, da Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e) **Manifestação favorável da Secretaria do Patrimônio da União**, de 21/12/01, fls. 06 do processo, e finalmente o f) **PARECER ELETRÔNICO Nº 50/CONJUR/MMA/2001**, de 03/12/01, da Consultoria Jurídica do MMA.

Da mesma forma, consigno também haver no processo, cópias autenticadas de certidões vintenárias, atestando sobre a cadeia dominial das propriedades que compõe o imóvel, bem como cópia do ofício nº 0212/99 – PG, de 12/04/1999, do Instituto de Terras do Pará, que confirmam a localização naquela instituição dos registros dos Títulos Definitivos envolvidos na operação.

É evidente, que no curso da implementação da proposta, os órgãos envolvidos deverão estar atentos para os detalhes técnicos apontados pelas áreas específicas e que deverão ser solucionados pelo devedor, sob pena da não concretização da dação em pagamento.

Finalmente, quanto à técnica legislativa, ratifico também que o PL está em conformidade com a Lei Complementar nº 95, de 26/02/98.

Assim sendo, considerando que a proposta não implicará em acréscimo de despesa ou encargo financeiro para a Administração

Pública e, caso a avaliação do imóvel exceda o valor do crédito previdenciário, não haverá qualquer tipo de ressarcimento aos proprietários do imóvel.

Considerando também que na hipótese de o valor do imóvel ser inferior ao montante da dívida, neste particular, depreende-se dos processos administrativos que o montante da dívida perfaz o valor de R\$ 21.432.612,53 - subsistirá o crédito em favor do INSS pelo saldo remanescente.

Portanto, estando presente todas as garantias contra eventuais desvios de finalidade ou prejuízos que a União possa sofrer e certo de que foi esclarecido neste parecer complementar, todos os pontos suscitados na última reunião, voto pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto Lei nº 7.074 de 2002.

De maneira idêntica sou também favorável ao acolhimento das emendas apresentadas pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, de autoria do nobre Deputado Jovair Arantes e a subemenda do nobre Deputado Alex Canziani, esta, na antiga Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, que altera a redação do § 1º do art. 1º do projeto, como também a recusa do nobre Deputado Pedro Novais em acolher a emenda apresentada na Comissão de Finanças e Tributação.

Sala das Sessões, em 11 de maio de 2004.

Deputado **SARNEY FILHO**.
Relator