

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 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 vênias para fazer uma apresentação mais detalhada de todo o PL, 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, anexo ao PL em pauta.

Segundo ainda observa-se na citada EM Interministerial, tal proposta vai ao encontro do **Programa Nacional de Florestas - PRONAF**, criado através do Decreto nº 3.420, de 20 de abril de 2000, que objetiva a criação de cinquenta 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 com isso a sua integridade e, conseqüentemente, 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 o seu posicionamento da seguinte forma:

“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, propôs 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 que fossem 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, atendidos assim os comandos dos 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 crédito tributário pelo instituto consagrado da dação em pagamento, estabelecido 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 tipos de recursos.

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 a compensação de crédito.

Consumada essa operação o imóvel passará a constituir patrimônio da União e será administrado pelo IBAMA, que imediatamente adotará providências para a criação no local de uma Floresta Nacional, a ser denominada **FLONA ACARÁ-MIRIM**, atendendo-se assim ao estabelecido pelo art. 17 da Lei nº 9.985, de 18/07/2000, em face dos seus atributos ambientais, devidamente expostos 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 novo **Núcleo de Criação de Florestas Nacionais – NUCFLONA**, ambos da Diretoria de Florestas daquele respeitável órgão, tudo isso baseado 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 também neste momento a definição dada sobre o instituto da dação em pagamento, pelo saudoso jurista Hely Lopes Meirelles, publicada em sua obra Direito Administrativo Brasileiro, pela Malheiros Editora, na 28ª 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". (grifo nosso)

Como colorário desse importante e eficaz 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.

Por outro lado, o Laudo de Avaliação Econômica, elaborado preliminarmente e parte integrante do **Parecer nº 017/01**, acima citado, emitido pela Coordenadoria de Florestas Nacionais do IBAMA, 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, sugere que o valor total 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 em face da defasagem ocorrida, considerando o fato da avaliação ter somente acontecida em **FEVEREIRO/2001**, bem como pela necessidade de reavaliação da soma dos débitos, bem como a integridade da área em total obediência ao estabelecido no § 1º do Art. 1º do PL em pauta.

De acordo ainda com o posicionamento da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, que restringe exclusivamente ao IBAMA a competência para avaliação do imóvel, com adoção da 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, cujo valor está indicado mais adiante, neste parecer, eis que o mesmo está limitado à competência de fevereiro de 2001, mesma data da

avaliação preliminar do imóvel, cujos valores deverão sofrer obviamente atualizações naturais, 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 outros pontos fundamentais do PL, tais como: o ressarcimento ao INSS, via compensação de crédito; as importâncias econômicas, estratégicas e ambientais da proposta, mas principalmente, o não comprometimento de recursos orçamentários.

Como forma de demonstrar toda a transparência e regularidade na análise e elaboração da proposta fizemos chegar a esta Comissão, através de solicitação ao IBAMA, cópia de todo o **Processo Administrativo nº 03000.005493/2001-51 e seus anexos**, iniciado no Ministério Planejamento, Orçamento e Gestão, e que já se encontra a disposição dos senhores parlamentares, onde de forma cristalina constata-se a existência de vários pareceres técnicos e jurídicos, emitidos pelos órgãos e ministérios envolvidos na avença, todos favoráveis ao implemento da operação e à descrição 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; c) **Parecer nº 66/COARP/STN**, de 07/03/02, da Secretária 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; f) **PARECER ELETRÔNICO Nº 50/CONJUR/MMA/2001**, de 03/12/01, da Consultoria Jurídica do MMA, entre outros documentos não menos importantes.

Igualmente, faço consignar existir também no processo, cópias autenticadas das 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 confirma a localização naquela instituição, dos registros dos Títulos Definitivos envolvidos na operação.

Todavia, não resta a menor dúvida, que no curso da implementação da proposta, os órgãos nela envolvidos deverão estar atentos para as recomendações técnicas e jurídicas sugeridas e que também devem ser cumpridas pelo devedor, sob pena da não concretização da dação em pagamento.

Quanto à técnica legislativa, deixo de apreciar em razão do substitutivo ora apresentado.

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, subsistirá o crédito em favor do INSS pelo saldo remanescente, e neste particular, aproveito para informar, segundo documentos existentes no próprio processo, que o montante da dívida perfaz o valor de R\$ 21.432.612,53.

Considerando ainda o variado repertório já consolidado de decisões dos Tribunais Superiores, nas ações de desapropriações onde o Poder Executivo (Federal, Estadual e Municipal) é sempre condenado ao pagamento de indenizações de imóveis, computando-se para tanto a terra nua e respectiva cobertura florestal existente, onde tais decisões baseiam-se no princípio de que toda cobertura florestal, passível de exploração, deva ser indenizada ao preço justo do mercado. Contudo, essa indenização não pode ser superior ao valor que o imóvel com essa acessão possui no mercado, de forma a garantir ao expropriado o mesmo valor caso celebrasse contrato de compra e venda com outro particular.

Só para exemplificar cito os seguintes acórdãos: TRF 1ª, AC 96.01.44004-6/AC; TRF 1ª, AC 96.01.55532-3/AC; TRF 1ª, AC 96.01.54499-2/AC; TRF 1ª, EAC 94.01.12702-6/PA; TRF 1ª, AC 89.01.25189-2/DF; STJ, RESP 124010/SP.

Desta forma, baseado nas considerações acima e no princípio da analogia, como forma de ajustar o presente PL ao

entendimento manso e pacífico do Poder Judiciário, além de dar maior segurança e transparência a operação, é que apresento o substitutivo em anexo.

Antes da conclusão deste parecer, gostaria também de afirmar que sou favorável, na forma do substitutivo, 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.

Finalmente, uma vez estando presentes todas as garantias contra eventuais desvios de finalidade ou prejuízos que a União possa sofrer com a implementação da proposta, 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, na forma do substitutivo, rogando aos senhores membros desta Comissão por sua aprovação.

Sala das Sessões, em de agosto de 2004.

Deputado **SARNEY FILHO.**
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUSBTITUTIVO AO PROJETO DE LEI nº 7074, de 2002.

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

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica o Instituto Nacional do Seguro Social-INSS autorizado a receber em dação em pagamento o imóvel localizado no Estado do Pará, de 33.638,3878 ha, com o seguinte memorial descritivo: inicia-se o perímetro no P-01, de coordenadas planas geográficas, -03º04'12" Sul: e -48º38'47" Wgr; referente ao meridiano central 51º Wgr; deste, segue confrontando com as terras da Fazenda Juarez, com azimute de 141º00'10" e com distância de 15.230,61m, chega-se ao P-02; deste, segue confrontando com as terras da Fazenda Nova Conceição, com azimute de 235º11'16" e distância de 6.655,22m, chega-se ao P-03; deste, segue confrontando com Terras da Fazenda Nova Conceição com o azimute de 142º59'28" e com a distância de 4.987,02m, chega-se ao P-04; deste, segue confrontando com terras devolutas do Estado, e com azimute de 235º33'27" e distância de 12.155,03 m, chega-se ao P-05; deste, segue confrontando com terras da Fazenda Santa Rosa, com azimute de 327º50'43" e com distância de 4.894,91m, chega-se ao P-06; deste, segue confrontando com terras da Fazenda Alvorada, com azimute de 55º05'20" e distância de 6.086,07m chega-se ao P-07; deste, segue confrontando com terras da Fazenda Alvorada, com azimute de 325º09'48" e distância de 7.171,50m, chega-se ao P-08; deste, segue confrontando com terras da Fazenda Alvorada e Fazenda Arizona, com azimute de 236º10'50" e distância de 12.110,31m, chega-se ao P-09; deste, segue confrontando com terras da Fazenda Piunteua e terras do Sr. Raimundo Albuquerque, com azimute de 326º07'36" e

distância de 8.146,59m, chega-se ao P-10; deste, segue confrontando com terras da Fazenda Santa Izabel com azimute de 56°29'29" e distância de 6.119,65m, chega-se ao P-11; deste, segue confrontando com terras da Fazenda Santa Izabel com azimute de 55°33'36" e distância de 5.871,11m, chega-se ao P-12; deste, segue confrontando com terras da Fazenda Banckoc com azimute de 55°59'11" e a distância de 8.308,32m, chega-se ao P-13; deste, segue confrontando com terras da Fazenda Banckoc com azimute de 55°57'46" e distância de 2.876,05m, chega-se ao P-01, ponto inicial deste perímetro.

§ 1º O imóvel de que trata o **caput** deste artigo, tem por finalidade a criação de uma Floresta Nacional e será avaliado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA.

§ 2º Para os efeitos da avaliação de que trata o parágrafo anterior, devem ser considerados os valores da terra nua e sua respectiva cobertura florestal, cujo resultado não deve ultrapassar o valor máximo de mercado do imóvel, com a efetiva comprovação.

§ 3º Serão desconsideradas, também para efeito de avaliação, as áreas de domínio da União porventura existentes no imóvel, devidamente identificadas pela Secretaria do Patrimônio da União, bem como as áreas de domínio estadual, municipal ou de particulares não envolvidos na avença.

§ 4º Depois de concluído o Laudo de Avaliação, deverá ser encaminhada cópia do mesmo a Secretaria Federal de Controle Interno da Presidência da República para ciência dos critérios efetivamente adotados, conforme estabelecido no projeto, para manifestação no prazo máximo de trinta dias.

Art. 2º A operação de dação em pagamento autorizada por esta Lei, tem por fim exclusivamente a quitação de dívidas previdenciárias dos proprietários do imóvel, vencidos até a competência da data da homologação do laudo de vistoria pelo IBAMA, de que trata o artigo anterior.

§ 1º Na hipótese da avaliação do imóvel ser inferior ao valor da dívida previdenciária, subsistirá o crédito em favor do INSS quanto ao remanescente.

§ 2º Se a avaliação do imóvel exceder ao valor da dívida previdenciária, os proprietários deverão renunciar ao excesso em favor da União, como condição para a liquidação de seus débitos previdenciários, mediante a realização da transação de que trata esta Lei.

Art. 3º A efetivação da dação em pagamento não poderá implicar qualquer despesa ou encargo financeiro para a administração pública, inclusive os decorrentes da avaliação do imóvel, bem como sua respectiva escrituração em favor da União.

Art. 4º Recebido o imóvel em dação em pagamento, caberá ao INSS abater a dívida previdenciária no valor da operação, devendo a União ressarcir imediatamente a autarquia previdenciária desta quantia, mediante compensação de crédito.

§ 1º A transferência do imóvel se dará diretamente para a União.

§ 2º Salvo disposição regulamentar diversa, caberá ao IBAMA a administração do imóvel, objeto da dação em pagamento a que se refere esta Lei.

Art. 5º Os proprietários do imóvel objeto da dação em pagamento, na forma desta Lei, responderão, junto ao IBAMA ou União, pela eventual existência de qualquer tipo de ônus tributário e não-tributário que recaia sobre o mesmo, inclusive evicção parcial ou total, no caso de reclamação de terceiros, seja pela propriedade do imóvel ou por direitos, inclusive de posse.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de agosto de 2004.

Dep. **SARNEY FILHO**
PV/MA.