



ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS

23 NOV 15 02 078521
Belo Horizonte, 19 de novembro de 1993.

PROTÓCOLO DE ENTRADA

Ofício nº 6883 /93 - JUR.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL
data _____/_____/_____
cod. FOD 00 229

Senhor Diretor Geral,

Em atenção a seu Ofício GAB/DG/Nº 1.353/93 de 29 de setembro do ano em curso, envio-lhe o anexo Parecer nº 8.684 de 16 do andante, desta Procuradoria Geral do Estado.

Conclui o mesmo ser possível à Administração Pública alugar ou comprar com pagamento parcelado, sem licitação, imóvel rural que se destina à implantação de parque florestal, como alternativa à desapropriação para a qual não há recursos financeiros.

Ao ensejo, renovo a V. Exa. protestos de estima e consideração.

Kildare Gonçalves Carvalho
KILDARE GONÇALVES CARVALHO
PROCURADOR GERAL DO ESTADO

*À DAF
para juntada ao processo
do Parque Estadual do Rio Pirene
sob o nº 23/11/93*

Ao Exmo. Sr.
Dr. José Carlos Carvalho
DD. Diretor Geral
Instituto Estadual de Florestas
NESTA

José Carlos Carvalho
Diretor Geral / IFDF



ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Procedência — Instituto Estadual de Florestas - IEF

Interessado — Diretor Geral do Instituto Estadual de Florestas - IEF

N.º 8.684

Data 16 de novembro de 1993

Ementa

LOCAÇÃO OU COMPRA CIVIL PARCELADA DE IMÓVEL PELO PODER PÚBLICO COMO ALTERNATIVA À DESAPROPRIAÇÃO. POSSIBILIDADE. É possível à Administração Pública alugar ou comprar com pagamento parcelado, sem licitação, imóvel rural que se destina à implantação de parque florestal, como alternativa à desapropriação para a qual não há recursos financeiros. Inteligência dos arts. 24, inciso IV, da Lei Estadual nº 9.444/87, 24, X, da Lei Federal nº 8.666/93, e 23, incisos VI e VII, da Constituição Federal, que, respectivamente, permitem a locação ou compra, sem licitação, de imóvel com características singulares, necessário ao serviço público, e estabelecem o dever dos Estados de proteger as florestas, a fauna, a flora e o meio ambiente em geral.

PARECER

RELATÓRIO

O Diretor Geral do Instituto Estadual de Florestas - IEF, Dr. José Carlos Carvalho, formula consulta a esta Procuradoria, relatando os seguintes fatos.

A Lei Estadual nº 11.172/93 autorizou o Poder Executivo a criar o Parque Estadual do Rio Preto, delegando competência ao IEF para a implementação desse projeto e permitindo-lhe, para tanto, a realização de créditos suplementares destinados às despesas com indenização.

Todavia, os recursos existentes não são suficientes para a desapropriação da área destinada à implantação do Parque, situada na Fazenda das Boleiras, no Município de São Gonçalo do Rio Preto.

Em face disso, o proprietário dessa Fazenda, Sr. Dilson Cosme Ramos, apresentou ao IEF duas propostas alternativas para se viabilizar a implantação do empreendimento. A primeira consistente em uma locação do imóvel ao IEF, pelo prazo de 120 (cento e vinte) meses, com garantia de doação ao final do contrato. E a segunda correspondente a um arrendamen-



to imobiliário, com o mesmo prazo, e compra do imóvel ao final do contrato, por um preço residual prefixado.

Considerando a ausência de recursos para a desapropriação da área, o interesse da Administração em implantar o Parque e as propostas alternativas apresentadas pelo proprietário o imóvel, o Diretor do IEF consulta esta Procuradoria sobre a legalidade das alternativas propostas.

Relatada a questão, passo a emitir meu parecer.

FUNDAMENTAÇÃO

Sumário

- Ambiente
- 1 - Dever Constitucional dos Estados na Proteção ao Meio Ambiente
 - 2 - Inviabilidade da Desapropriação
 - 3 - Possibilidade Legal da Locação
 - 4 - Conteúdo e Natureza das Propostas
 - 5 - Possibilidade Legal de Compra Civil
 - 6 - Necessidade de Prévia Avaliação Técnica do Preço
 - 7 - Impossibilidade de Utilização da UFIR como Indexador

Desenvolvimento

1 - Dever Constitucional dos Estado na Proteção ao Meio Ambiente

O art. 23, da Constituição Federal de 1.988, estabeleceu que:

“Art. 23 - É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

(...)

Semelhante disposição foi repetida nos arts. 10, inciso V, e 11,



incisos VI e VII, da Constituição Estadual de 1.989.

Dando cumprimento a esse dever constitucional, foi editada a Lei nº 11.172/93, que autorizou a criação do Parque Estadual do Rio Preto, delegando ao IEF a competência para implantação do empreendimento.

O primeiro passo para a criação do Parque é a desapropriação da área a ele destinada, que se situa na Fazenda das Boleiras, no Município de São Gonçalo do Rio Preto, sendo de propriedade do Sr. Dilson Cosme Ramos.

Conforme noticia o Consultante, o IEF possui recursos especiais para a aplicação em desapropriações. O art 21, da Lei nº 10.561/91, criou a conta Recursos Especiais a Aplicar, movimentada pelo IEF na forma do art. 5º, inciso XVIII, da Lei nº 10.850/92, sendo que 50% dos recursos desta dotação orçamentária se destinam a desapropriação e implantação de unidades de conservação estaduais e municipais, ficando os outros 50% para recomposição florestal e formação de florestas sociais.

Entretanto, tais recursos não são suficientes para que se desaproprie a área destinada ao Parque, uma vez que a própria disciplina constitucional da desapropriação impõe o prévio e integral pagamento da indenização em dinheiro.

2 - Inviabilidade da Desapropriação

A desapropriação é um dos instrumentos de que dispõe o Poder Público para preservar o meio ambiente contra a devastação reinante nos dias atuais.

Como se sabe, a desapropriação pode se dar pela ocorrência de necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, que é aquele emergente da coletividade.

A própria Lei Federal nº 4.132/62, que define os casos de desapropriação por interesse social, estabelece, em seu art. 2º, inciso VII, que se enquadra nesse conceito:

“VI - a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais.”

O Estatuto da Terra, Lei nº 4.504/64, por sua vez, dispõe no



art. 18, alínea h), que:

“Art. 18 – A desapropriação por interesse social tem por fim:

(...)

h) facultar a criação de áreas de proteção à fauna, flora ou outros recursos naturais, a fim de preservá-los de atividades predatórias;”

(...)

É intuitivo, portanto, que se identifica no caso presente típica hipótese de desapropriação por interesse social.

Todavia, o art. 50, inciso XXIV, da Constituição Federal, determina que:

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

Como se vê, no direito brasileiro, a indenização é informada pelo princípio da **previdência**, entre outros. Isso determina a precedência da indenização à ocupação do imóvel a ser expropriado.

No caso presente, o IEF não dispõe de recursos para efetivar a expropriação da área destinada ao Parque.

Entretanto, o proprietário tem interesse na alienação do imóvel ao Poder Público. Acena-se então com a possibilidade alternativa de locação da área, com uma promessa de doação ao final, ou ainda o arrendamento do terreno, com aquisição ao término do contrato, mediante o pagamento de um valor residual.

A utilização da locação como alternativa à desapropriação já foi favoravelmente aventada pela doutrina, como se vê das palavras dos professores LÚCIA VALLE FIGUEIREDO e SÉRGIO FERRAZ:

“Há de se questionar se as razões que militam em favor



da aquisição direta também não de militar em favor do arrendamento. A resposta, por certo, há que ser afirmativa." (Dispensa de Licitação, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1.280, p. 93)

Parece-me, pois, que a proposta de utilização da locação/arrendamento como alternativa à expropriação mostra-se juridicamente viável. Cabe, assim, verificar a existência de permissivo legal para a mesma.

3 - Possibilidade Legal da Locação

Diante da perspectiva de se firmar um contrato de locação com entidade da Administração, cumpre examinar a disciplina legal das contratações com o Poder Público.

Na esfera federal, a Lei nº 8.666/93, regulamentando o art. 37, inciso XXI, da Constituição da República, instituiu normas gerais para as licitações e contratos da Administração pública. O art. 24, inciso X, desse diploma, estabelece que:

"Art. 24 - É dispensável a licitação:

(...)

X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao serviço público, cujas necessidades de instalação e localização condicionam a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia."

(...)

No âmbito estadual, o art. 24, inciso IV, da Lei nº 9.444/87, que disciplina os contratos administrativos em Minas Gerais, fixa norma similar à federal:

"Art. 24 - Será inexigível a licitação:

(...)

IV - para a compra ou locação de imóvel destinado a serviço público, quando as exigências de instalação e localização, por seu caráter singular, comprovado



previamente em laudo técnico, não permitirem a escolha do imóvel, em licitação;"

(...)

Pelo que se nota, é possível à Administração comprar ou locar, sem licitação, imóvel com caráter singular que se destine a serviço público.

Aqui, vale lembrar que a noção de serviço público envolve não só a de prestação, como também a de satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade, como bem ensina HELY LOPES MEIRELLES:

"Serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais e secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado." (Direito Administrativo Brasileiro, 17ª ed., São Paulo, Malheiros, 1.992, p. 294)

Não há dúvida, pois, que a implantação de parque florestal para a proteção das florestas, da fauna, da flora e do meio ambiente em geral constitui, além de dever constitucional do Estado, necessidade, senão essencial, pelo menos secundária da coletividade.

Nota-se também que a área em questão tem caráter singular, pois é nela que se pretende instalar o Parque Estadual do Rio Preto, em virtude das características naturais do lugar.

Portanto, parece-me perfeitamente legal a locação de área rural destinada à implantação de parque florestal.

4 - Conteúdo e Natureza das Propostas

Verificada a possibilidade legal de locação da área destinada ao parque, como alternativa à desapropriação, cabe então examinar o conteúdo e a natureza das propostas apresentadas pelo proprietário do imóvel ao IEF.

Na primeira delas, tem-se uma locação, pelo prazo de 120 (cento e vinte) meses, com pagamento de aluguel mensal reajustável e promessa de doação do imóvel ao final.



Essa proposta, a meu ver, enquadra-se dentro do permissivo legal dos arts. 24, inciso IV, da Lei Estadual nº 9.444/87, e 24, inciso X, da Lei Federal nº 8.666/93, como alternativa à desapropriação.

Apenas para maior segurança do IEF na transação, sugeriria pequeno acréscimo no contrato, esclarecendo que, tendo o locatário cumprido suas obrigações no pagamento das aluguéis, a promessa de doação do imóvel ao final do contrato é irrevogável e irretratável, obrigando o locador e seus sucessores a qualquer título.

A segunda proposta refere-se a uma modalidade de arrendamento, com características similares à figura prevista na Lei Federal nº 6.099/74, também conhecida por "leasing", que comporta a figura do "arrendamento imobiliário" (art. 12, § 2º, da Resolução nº 252/75, do Banco Central do Brasil).

Nessa segunda alternativa, algumas questões se apresentam, induzindo a dúvidas sobre a possibilidade de celebração de tal contrato.

Nota-se que a figura não é de simples locação, mas de arrendamento imobiliário, com feições similares à do contrato previsto na Lei Federal nº 6.099/74 e na Resolução nº 252/74, do Banco Central. De fato, além da própria nomenclatura "arrendamento", há a previsão do pagamento de "contraprestações/parcelas", que, por disposição expressa do próprio contrato (cláusula sexta), se compõem de uma parte de arrendamento e outra de antecipação do valor residual de compra do imóvel.

Há ainda a previsão de opção do IEF para a aquisição do imóvel ao final do contrato, pagando um valor residual equivalente a uma das 120 (cento e vinte) contraprestações (cláusula oitava), reforçando a similaridade da figura com um "leasing imobiliário".

Como primeiro óbice, observa-se a inexistência de previsão legal específica que autorize entidade da Administração estadual a celebrar contrato com essas características. Além disso, a similaridade da figura proposta com aquela prevista na Lei nº 6.099/74 traz outro problema, pois as operações de arrendamento imobiliário só podem ser feitas por instituição financeira vinculada ao Sistema Financeiro da Habitação (art. 12, § 2º, da Resolução nº 351/75, do Banco Central), e não por uma pessoa natural, como no caso presente.

Por fim, salvo algum erro matemático de minha parte, a proposta



de arrendamento é mais cara do que a outra. Com efeito, enquanto a locação prevê o aluguel mensal de 8.260 (oito mil duzentos e sessenta) UFIRs, durante 120 (cento e vinte) meses, com a promessa de doação ao final, o arrendamento estipula o pagamento de 120 (cento e vinte) contraprestações desse valor, e mais uma, correspondente ao valor residual para a aquisição.

Dessa forma, concluo que, das duas propostas apresentadas, a que atende aos requisitos legais, podendo ser aceita pelo IEF, é a de locação, com promessa irrevogável e irretratável de doação ao final.

5 - Possibilidade Legal de Compra Civil

Uma hipótese, que parece não ter sido aventada pelo IEF e pelo proprietário do imóvel é a de compra civil.

Com efeito, a desapropriação não é a única forma pela qual o Poder Público pode adquirir um imóvel. Havendo interesse do vendedor, a operação pode se efetivar pelo regime da simples compra civil. Essa compra pode, inclusive, ser dispensada de prévia licitação, tal como a locação, conforme se viu do disposto nos arts. 24, inciso IV, da Lei Estadual nº 9.444/87, e 24, inciso X, da Lei Federal nº 8.666/93.

Assim sendo, se há uma proposta de locação por 120 (cento e vinte) meses, com promessa de doação ao final, por que não se fazer uma compra e venda civil do imóvel, com pagamento de 120 (cento e vinte) prestações de valor equivalente ao do aluguel proposto?

Esse tipo de operação, inclusive, traria maior segurança para o IEF, pois seria imitado na posse no início do contrato, dependendo apenas de ato seu - o regular pagamento das prestações - para a aquisição definitiva da propriedade. Já na locação, ao final do contrato, o IEF dependerá de ato do locador - cumprimento da promessa de doação - para que se opere a transferência da propriedade.

Portanto, a compra civil da área, com pagamento em prestações, é uma possibilidade que, se aceita pelo proprietário, viabiliza a aquisição do terreno pelo IEF, sem necessidade de prévia licitação, e com mais segurança do que a locação.

6 - Necessidade de Prévia Avaliação Técnica do Preço

Caso se defina pela efetiva realização da operação, seja por



via da locação, ou da compra civil, deve-se registrar que os valores propostos pelo proprietário do terreno deverão ser objeto de avaliação técnica por órgãos competentes da Administração.

Isso porque, o art. 24, inciso X, da Lei Federal nº 8.666/93, já transcrito anteriormente, estabelece que, para a compra ou locação de terreno sem prévia licitação, é necessário que "o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia".

7 - Impossibilidade de Utilização da UFIR como Indexador

Por fim, importa anotar que, seja para uma operação de locação ou de compra parcelada, a atualização dos aluguéis ou prestações mensais não poderá ser feita pela UFIR, conforme proposto, pois o art. 1º, § 2º, da Lei Federal nº 8.383/91, que criou a UFIR, dispõe que:

Art. 1º - Fica instituída a UFIR, como medida de valor e parâmetro de atualização monetária de tributos e de valores expressos em cruzeiros na legislação tributária federal, bem como os relativos a multas e penalidades de qualquer natureza.

(...)

§ 2º - E vedada a utilização da UFIR em negócio jurídico como referencial de correção monetária do preço de bens ou serviços e de salários, aluguéis ou royalties;" (g.n.)

Assim, considerando que, nos termos do Art. 37, da Constituição da República, a Administração tem que se orientar pelo princípio da legalidade, qualquer operação para aquisição ou locação de imóvel só poderá ter como indexador de preço um índice não vedado expressamente em lei, como, por exemplo, o IGP.

CONCLUSÃO

Por todo o exposto, respondo da seguinte forma à consulta formulada.

1) É legal a utilização da locação, com promessa de doação irrevogável e irretratável do imóvel ao final do contrato, como alternativa



à desapropriação do terreno destinado à implantação do Parque Estadual do Rio Preto;

2) É dispensável a prévia licitação para a compra ou locação de um imóvel como o presente, de natureza singular e destinado a um fim de interesse da coletividade;

3) Das duas propostas apresentadas pelo proprietário do imóvel - locação e arrendamento imobiliário - só a primeira pode ser aceita pelo IEF, pois a segunda, além de mais cara, tem características do contrato de "leasing" imobiliário, que possui disciplina legal própria e é privativo de instituições financeiras, não havendo norma expressa que autorize a Administração estadual a realizá-lo dessa forma;


4) Considerando que o proprietário do imóvel concorda e se interessa em sua alienação ao IEF, a realização de uma compra e venda civil, com pagamento parcelado, na periodicidade e valor do aluguel proposto, é uma alternativa legal e mais segura para o Poder Público;

5) Em caso de realização da operação de locação ou compra parcelada do imóvel, o valor do aluguel ou das prestações terá que ser avaliado previamente por laudo técnico de órgão competente da Administração, a fim de verificar se há compatibilidade com os valores de mercado;

6) A indexação do aluguel ou preço não poderá ser pela UFIR, por vedação legal, devendo ser utilizado um índice não proibido em lei para esse fim, como, por exemplo, o IGP.

É o parecer, sub censura.

Belo Horizonte, 29 de outubro de 1.993.


Celso Barbi Filho
Procurador do Estado



ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

11.

Referência - Parecer nº 8.684
Interessado - Diretor Geral do Instituto Estadual de Florestas - IEF
Procurador - Celso Barbi Filho
Parecer da Procuradoria Geral do Estado

Visto.

De acordo com o Parecer.

Belo Horizonte, 03 de novembro de 1993.

José de Castro Magalhães
Procurador Chefe da Consultoria Jurídica
em exercício

De acordo.

KILDARE GONÇALVES CARVALHO
Procurador Geral do Estado