

COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 226/2013
RELATÓRIO

De autoria do **Executivo Municipal**, o presente projeto desafeta de uso comum do povo e/ou especial a área de terras com 4.421,98 m², denominado lote n.º 1-F, quadra 01, da subdivisão do lote 1, resultante da subdivisão do lote 70, da Gleba Lindóia e autoriza o Município a doá-la à empresa **CLASSY-GRAN MÁRMORES E GRANITOS LTDA.**, destinada à transferência e expansão de uma indústria de mármore e granitos, com fundamento na Lei n.º 5.669 de 28 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Industrial do Município e ainda de acordo com as diretrizes da Lei n.º 9.284 de 18 de dezembro de 2003, que estabelece normas para doações, concessões de direito real de uso e permissões de uso de imóveis do Município e dá outras providências.

Em sua Mensagem (Of. n.º 672/2013-GAB), o Prefeito relata o que segue:

*“O Projeto de Lei pretende desafetar do uso comum do povo e/ou especial e efetuar a doação à empresa **CLASSY-GRAN MÁRMORES E GRANITOS LTDA**, da área de terras contendo 4.421,98 m², constituída do lote n.º 1-F, quadra 01, da subdivisão do lote 1, resultante da subdivisão do lote 70, da Gleba Lindóia, da sede do Município, sem benfeitorias, avaliada através do laudo n.º 030/2013 datado de 18/06/2013, em R\$ 582.700,00 (quinhentos e oitenta e dois mil e setecentos reais).*

*Pela Lei n.º 10.021, de 10 de agosto de 2006, o Executivo “município”, foi autorizado a doar à empresa **HAYPE Indústria e Comércio de Confecções Ltda.**, área de terras, contendo 6.848,10 m², constituída do lote n.º 1-F, quadra 01, da subdivisão do lote 1, resultante da subdivisão do lote 70, da Gleba Lindóia, da sede do Município, sem benfeitorias para transferência e ampliação da indústria de confecção de peças de interiores do vestuário. A empresa não iniciou as obras no prazo previsto, devido na falta de infraestrutura do loteamento e não liberação para construção pela Prefeitura, razão pela qual a empresa desistiu do imóvel.*

Em, 08 de setembro de 2010, foi aprovada na Secretaria de Obras do Município de Londrina (nº ordem 401) a planta de anexação com nova subdivisão do lote 1-B, 1 - C, 1 - D, 1 - E e 1 - F, resultante da subdivisão do Lote 70 da Gleba Lindóia, passando o Lote 1-F de 6.848,10 m², para 4.421,98 m², (matrícula nº 77.381 Cartório de Registro de imóveis do 2º Ofício da Comarca de Londrina).

Beneficiária: *A empresa CLASSY-GRAN MÁRMORES E GRANITOS LTDA, fundada em 1999, atualmente está localizada em imóvel na Rua Antares nº 250, Jardim do Sol, nesta cidade.*

Atividade da empresa: *o ramo de atividade é de industrialização e comercialização de mármore e granitos (pias de granito, balcão em granito, balcão em granito com churrasqueira, soleiras, lavatórios de banheiro em granito, pingadeiras, pisos, mesas e revestimento em túmulos).*

Missão *Nestes anos, atua na observação de preceitos legais e ambientais com serviços e produtos atendendo os requisitos relacionados a sustentabilidade, visando a maior qualidade para clientes e parceiros.*

Projeto de Ocupação: *No imóvel proposto para doação, a empresa pretende transferir e ampliar uma indústria de mármore e granitos, cujo projeto prevê duas etapas construtivas: sendo a 1º Etapa com 750,00 m², início em 06 (seis) meses e conclusão em 12 (doze) meses e a 2º Etapa com 1.000,00 m² com início das obras em 12 (doze) meses e conclusão em 24 (vinte e quatro) meses, totalizando assim 1.750,00m², além de áreas para estacionamento, circulação e pátio, contados da data de liberação do loteamento. Serão investidos cerca de R\$ 483.000,00 (quatrocentos e oitenta e três mil reais), entre obras civis, instalações, máquinas e equipamentos, com recursos próprios e de terceiros.*

Atualmente a empresa Classy- Gran conta com 12 (doze) colaboradores e seu empreendimento deverá gerar 13 (treze) novos colaboradores, atingindo um total de 25 (vinte e cinco) empregados, após o funcionamento da empresa na área doada. A previsão de faturamento anual com a expansão das atividades está sendo projetada aproximadamente no valor de R\$ 1.612.000,00 (um milhão seiscientos e doze mil reais).

***Parecer da Comissão:** O processo com a documentação da empresa pretendente foi devidamente analisado quanto à sua viabilidade pela Comissão Especial de Planejamento, Implantação e Acompanhamento Industrial, em reunião realizada no dia 19 de junho de 2013, sendo recomendado pelo Instituto de Desenvolvimento de Londrina - CODEL, gestor da política de desenvolvimento industrial do Município, por ser um empreendimento de suma importância para a economia londrinense.*

Do instrumento de doação deverão constar cláusulas que garantam a reversão do imóvel ao domínio da Município, caso a empresa não seja efetivamente implantada.”

Foram anexados ao projeto, dentre outros, cópia dos seguintes documentos:

- a) ata da 1ª reunião da Comissão Especial de Planejamento, Implantação e Acompanhamento Industrial de Londrina, realizada em 19 de junho de 2013, aprovando a doação;
- b) planta da área em questão;
- c) laudo de avaliação nº 30/2013 estimando em R\$582.700,00 o valor da área em questão;
- d) matrícula do imóvel em questão;
- e) Orientação 1373/2013 da Gerência de Assuntos Legislativos e Normativos da PGM; e
- f) manifestação da empresa Haype desistindo da doação que lhe foi feita por meio da Lei nº 10.021/2006.

É o relatório.

PARECER DA ASSESSORIA JURÍDICA

1. Conforme previsto no art. 67, incisos I e II, do Regimento Interno desta Casa, compete à Assessoria Jurídica analisar e opinar sobre o aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de todos os projetos de lei, para efeito de admissibilidade e tramitação.

Não há críticas a fazer quanto ao aspecto regimental.

2. **No que se refere à doação**, cumpre-nos registrar que, nada obstante seja legal essa forma de alienação de terrenos a particulares [desde que existente interesse público], é prática não recomendada pelo Tribunal de Contas do Paraná, dada a possibilidade de especulação imobiliária pelo donatário, e também em face da dificuldade da retomada do bem, quando não observada a finalidade.

Daí porque entende esta Assessoria, em pensamento que é acompanhado pelo TC-PR, que o modo de alienação que mais atende ao interesse público, sem deixar de dar a segurança necessária à empresa interessada, é a concessão de direito real de uso, definida no artigo 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967 (que dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo), *verbis*:

"Art. 7º. É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social."

Este entendimento, como dissemos, é seguido pelo Tribunal de Contas do Estado. Veja-se, como ilustração, a resolução nº 4.195/95, que trata de caso idêntico:

"Consulta. Doação de imóvel, bem como concessão de outras vantagens a indústria que pretende instalar-se no Município. Impossibilidade de acordo com a Lei 8.666/93, em seu art. 17, I, b. A forma indicada para o caso é a concessão de direito real de uso, desde que atendidos os pressupostos legais exigíveis e configurado o interesse público."

Na mesma linha, preferindo a concessão de direito real de uso a doação, podemos citar ainda as Resoluções nº 7.492/94, Município de Cianorte; Resolução nº 2.863, Município de Santa Fé; Resolução nº 1.790/98, Município de Matelândia, de onde extraímos, finalmente, o seguinte trecho do parecer 325/97, da Diretoria de Contas Municipais:

“(...) a orientação deste colegiado inclina-se por recomendar, alternativamente, a utilização, mais proveitosa e menos onerosa, do instituto da concessão de direito real de uso, que melhor atende ao interesse público e, não raro, impede que o patrimônio público se preste, nas mãos do particular, a especulação imobiliária.”

Tribunal:

Por fim, veja-se a Súmula nº 1 – Acórdão nº 1865/06, do referido

“Preferência pela utilização da concessão de direito real de uso, em substituição à maioria das alienações de terrenos públicos, em razão de sua vantajosidade, visando fomentar à atividade econômica, observada prévia autorização legislativa e licitação na modalidade concorrência, exceto nos casos previstos no Art. 17, Inciso I, alínea “F” da Lei nº 8666/93. Caso o bem não seja utilizado para fins consignados no contrato pelo concessionário, deverá reverter ao patrimônio público.”

Veja-se ainda o entendimento dos promotores Leila Voltarelli e Renato de Lima Castro, da Promotoria de Defesa do Patrimônio Público, esposado no jornal Folha de Londrina em março de 2007, em resposta à pergunta: o MP é contra a doação de imóveis a indústrias?

Leila – No Direito Público, a indisponibilidade do bem público é um princípio fundamental, que todo administrador está obrigado a cumprir. Este princípio vincula o bem público a satisfazer interesses públicos (genéricos do cidadão), e não interesses individuais de empresários. O Município deve sempre priorizar a concessão de direito real de uso ao empresário, resguardando a propriedade do bem à coletividade.

Castro – Para fundamentar um projeto de lei, o poder público não pode justificar que optou em doar o imóvel de propriedade do Município, em vez de conceder o simples direito real de uso, porque o empresário alega que precisa obter empréstimos junto ao BNDES. Isso viola a Lei de Desenvolvimento Industrial de Londrina, que exige a comprovação da viabilidade econômica-financeira do empreendimento. O custo do empreendimento deve ser arcado pelo empresário e não pelo poder público.”

Em face do exposto, é recomendável que a alienação se dê mediante concessão de direito real de uso.

Quando dissermos que “é recomendável”, não quer dizer que é obrigatório. Dadas as circunstâncias de cada caso, se for inviável a concessão de direito real de uso, poderá haver a doação, sem que com isso se cometa qualquer ilegalidade.

3. No que se refere à competência legiferante do Município, o presente projeto acha-se amparado pelos artigos 5º, I, da Lei Orgânica do Município, 17, I, da Constituição Estadual, e 30, I, da Constituição Federal, por tratar de matéria de interesse eminentemente local.

4. No que concerne à iniciativa da matéria, relativamente à doação, prescreve o artigo 77, § 2º, da Lei Orgânica que "cabe ao prefeito a administração dos bens municipais". No mesmo sentido é o artigo 49, inciso XXII, que estabelece como competência **privativa** do Prefeito a alienação de bens imóveis mediante prévia e expressa autorização legislativa.

5. Em conformidade com o art. 101 do Código Civil brasileiro, os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei. Consideram-se bens dominicais aqueles que não estão destinados nem a uma finalidade comum e nem a uma especial.

6. Aplica-se à matéria ainda a seguinte disposição da nossa Lei Orgânica:

"Art. 78. A alienação de bens municipais, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, obedecerá as normas gerais de licitação, instituídas por lei federal."

A Lei Federal referida no artigo 78 supracitado da LOM é a nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações e Contratos).

Sobre a possibilidade de alienação de bem público sem licitação, a Lei Federal nº 8.666/93 (Lei de Licitações) é clara ao dispensar o procedimento licitatório no caso de doação **com encargo**, desde que haja um interesse público devidamente justificado, *verbis*:

"Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I – quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

...
§ 4º A doação com encargo será licitada e de seu instrumento constarão obrigatoriamente os encargos, o prazo de seu cumprimento e cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato, sendo dispensada a licitação no caso de interesse público devidamente justificado."

7. Faz-se necessária também a desafetação do imóvel — requisito essencial para alienação de bens públicos de uso comum do povo ou de uso especial.

8. Requisito óbvio e essencial é que se comprove a propriedade dos imóveis, o que se faz por meio do registro geral (art. 1245 do Código Civil).

9. A Lei nº 5.669/93, que dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Industrial do Município, prevê ainda que:

"Art. 1º Para os efeitos desta lei, considera-se indústria o conjunto de atividades destinadas à produção de bens, mediante a transformação de matérias-primas ou produtos intermediários de interesse do Município, a critério do Executivo.

...

Art. 17. Os terrenos pertencentes ao Município ou à CODEL - Companhia de Desenvolvimento de Londrina - ou aqueles que vierem a lhes pertencer, para fins de industrialização, poderão ser doados, mediante autorização legislativa, ..., após parecer da Comissão Especial, obedecidas as condições previstas no artigo 17 da Lei Federal nº 8.666/93.

§ 1º Em havendo a revogação de lei cujo objeto tenha sido a concessão de direito real de uso ou a doação de imóvel nos termos desta lei, deverá ser anexado ao projeto de lei o relatório de inspeção feito pela Codel e o relatório anual apresentado pelas empresas conforme previsto no art. 33 desta lei ou o documento de desistência do imóvel assinado pela empresa cuja alienação está sendo revogada."

...

Art. 18. Constarão obrigatoriamente na lei e no contrato de alienação e concessão de estímulos e benefícios, observada a peculiaridade de cada caso:

I – disposição que vincule o imóvel à finalidade industrial;

...

III – prazo para início e término da construção e funcionamento da empresa; e

IV – número mínimo de empregos que serão criados.

...

Art. 23. A alienação dos lotes dependerá sempre de prévia avaliação, a cargo da Comissão Permanente de Avaliação de Bens do Município, cujos laudos serão anexados aos respectivos processos.

...

Art. 41-B. As empresas que receberem incentivos tributários, doação, concessão ou permissão de terrenos do Município ou o pagamento do seu aluguel ficam obrigadas a preencher, no mínimo, dez por cento do seu quadro de funcionários com pessoas acima de quarenta anos.

...

§ 3º As exigências contidas neste artigo deverão constar do instrumento que autorizar os incentivos tributários, a doação, a concessão ou a permissão do terreno ou o pagamento do aluguel.” (grifamos)

10. A Lei nº 9.284/2003, que estabelece normas para as doações, concessões de direito real de uso e as permissões de uso de imóveis do Município preconiza ainda o que segue:

“Art. 3º As empresas somente poderão ser beneficiárias de doações, concessões de direito real de uso ou permissões de uso de imóveis do Município se:

I – atenderem ao disposto na Lei Municipal nº 5.669, de 28 de dezembro de 1993;

II – obedecerem às normas de equilíbrio ambiental e às relativas à segurança e à medicina do trabalho; e

III – comprovarem a destinação de empregos para pessoas portadoras de deficiência, em percentual fixado em lei, quando for o caso.”

11. Da análise dos requisitos supracitados constatamos que foram preenchidos os referentes:

- a) à competência para a propositura da matéria;
 - b) à competência para a iniciativa da matéria;
 - c) ao art. 101 do CC;
 - d) ao § 4º do art. 17 da LL;
 - e) à elaboração prévia do laudo de avaliação (art. 17, caput e inciso I da LL);
 - f) à desafetação do imóvel;
 - g) à propriedade do imóvel;
 - h) às disposições pertinentes da referida Lei nº 5.669/93;
 - i) à disposição do inciso I do art. 3º da referida Lei nº 9.284/03.
- Relativamente ao inciso II**, não faremos uma análise conclusiva, uma vez que a lei 9.284/2003 não estabeleceu quais documentos seriam aptos para comprovar a obediência às normas de equilíbrio ambiental e as relativas à segurança e à medicina do trabalho. **Relativamente ao inciso III**, consta no processo legislativo que a indústria conta com 6 empregos diretos e deverá gerar mais doze. Portanto, não se aplica a hipótese ali referida, que somente se verifica quando haja mais de 100 empregados.

12. Em face do exposto e considerando que foram preenchidos todos os demais requisitos para a aprovação da matéria, manifestamo-nos pela sua tramitação, uma vez que consta no projeto que a empresa donatária deverá obedecer tais normas (art. 6º, incisos I e II, do projeto) e que a fiscalização para controle desta e de outras condições estabelecidas nas leis nºs 5.669/93 e 9.284/2003 deverá ser realizada periodicamente pela CODEL (art. 6º do projeto).

Todavia, entendemos que a Lei 9.284/2003 deve ser regulamentada para especificar melhor estas hipóteses (art. 3º, incisos II e III, da Lei 9.284/03, supracitado) ou que nova lei venha a excluí-las (o que não recomendamos).

13. Prosperando o projeto:

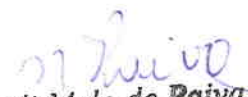
a) caberá aos senhores vereadores aquilatar a existência de interesse público devidamente justificado para a presente doação; e

b) alertamos que sua aprovação dependerá do voto favorável de 2/3 dos membros da Câmara.

14. Por todo o exposto, anexamos a este parecer substitutivo à matéria que lhe apresenta correções de ordem técnico-redacional.

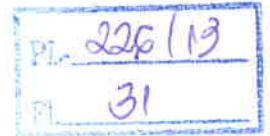
Desta forma, manifestamo-nos pela tramitação da matéria por esta Casa somente na forma do Substitutivo que acompanha este parecer.

Londrina, 3 de outubro de 2013.


Marli Melo de Paiva
OAB/PR nº 21.400



Câmara Municipal de Londrina
Estado do Paraná



COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

VOTO DA COMISSÃO

Projeto de Lei 226/2013

Corroboramos com o parecer técnico exarado por essa Assessoria Jurídica, manifestamo-nos favoráveis a tramitação do presente projeto na forma de seu Substitutivo Nº 1.

SALA DAS SESSÕES, 3 de outubro de 2013.

A COMISSÃO:


Gustavo Richa
Presidente/Relator


Lenir de Assis
Vice Presidente


Emanuel Gomes
Membro