



Câmara Municipal de Londrina

Estado do Paraná

COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 228/2014 RELATÓRIO

De autoria do **Executivo Municipal**, o presente projeto desafeta de uso comum do povo e/ou especial a área de terras com 2.000,00 m², constituída do Lote nº 1, da Gleba Jacutinga, da sede do Município de Londrina, sem benfeitorias, e autoriza a Codel a doá-la à empresa **STZ INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE MÓVEIS E ESTOFADOS LTDA.**, destinada à transferência e expansão de uma indústria de fabricação de móveis e estofados, e dá outras providências.

Em sua Mensagem (Of. nº 936/2014-GAB), o Prefeito relata o que segue:

“Com o presente Projeto de Lei o Executivo pretende desafetar de uso comum do povo e/ou especial e efetuar a doação à empresa STZ INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE MÓVEIS E ESTOFADOS LTDA, da área de terras contendo 2.000,00 m², do Lote nº1, do Parque Industrial germano Balan, da Gleba Jacutinga sede do Município, de Londrina, sem benfeitorias, conforme matrícula nº63.446 do 2º Ofício do Registro de Imóveis da Comarca de Londrina, avaliada através do Laudo nº 044/2014, datado de 12 de maio de 2014, por R\$ 673.000,00 (seiscentos e setenta e três mil e reais). .

Beneficiária: A empresa **STZ INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE MÓVEIS E ESTOFADOS LTDA**, está localizada na Rua Dionézio Cruzatte nº969, nesta cidade, (CNPJ nº11.343.215/0001-21) e tem como ramo de atividade a fabricação de móveis e estofados.

Projeto de Ocupação: No imóvel proposto para doação, empresa pretende transferir e ampliar suas instalações, cujo projeto prevê a construção de 1.320,00m², além de áreas para estacionamento, circulação e pátio, com início em 12 (doze) meses e término em 10 (dez) meses, contados da data a partir da data da publicação da lei. Serão investidos cerca de R\$ 111.000,00 (cento e onze mil de reais), entre obras civis, com recursos próprios e de terceiros.

A empresa **STZ INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE MÓVEIS E ESTOFADOS LTDA** deverá gerar 25 (vinte e cinco) novos colaboradores. A previsão de faturamento anual com a expansão das atividades é de aproximadamente de R\$ 1.560.000,00 (um milhão e quinhentos e sessenta 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 11 de junho de 2014. 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 do Município, caso a empresa não seja efetivamente implantada.”

Foram anexadas ao projeto, dentre outras, cópias dos seguintes documentos:

- a) Orientação 1.527/2014 da Gerência de Assuntos Legislativos e Normativos da PGM;
- b) justificativa de interesse público na doação;
- c) laudo de avaliação nº 44/2014 estimando em R\$673.000,00 o valor total da área em questão;
- d) registro geral do imóvel em questão;
- e) ata da 2ª reunião da Comissão Especial de Planejamento, Implantação e Acompanhamento Industrial de Londrina, realizada em 11 de junho de 2014, aprovando a doação; e
- f) ata da 3ª reunião da Comissão Especial de Planejamento, Implantação e Acompanhamento Industrial de Londrina, realizada em 22 de agosto de 2014, alterando o número de funcionários previstos na ata da 2ª reunião.

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 dissemos 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. 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."

6. 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.

7. 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 (§ 4º do art. 17).

Entendemos que não se aplica à hipótese o disposto no art. 17, I, b da referida LL, uma vez que este inciso trata de doação pura e simples. A doação com encargo está tratada no § 4º do mesmo art. 17.

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

9. 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).

10. 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)

11. 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.”

12. 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 desafetação do imóvel;
- f) à propriedade do imóvel;
- g) às disposições pertinentes da referida Lei nº 5.669/93, com exceção da prevista no § 1º do art. 17, supracitado. Todavia, como a doação será para a mesma empresa, entendemos que se pode dispensar a documentação ali referida.
- h) 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 22 empregos diretos e deverá gerar mais 25. Portanto, não se aplica a hipótese ali referida, que somente se verifica quando haja mais de 100 empregados.

13. 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 9.284/2002 deve ser regulamentada para especificar melhor estas hipóteses (art. 3º, incisos II e III, da Lei 9.284/02, supracitado) ou que nova lei venha a excluí-las (o que não recomendamos).

14. No tocante ao apontamento feito pela PGM, relativamente à constituição de hipoteca de segundo grau, entendemos que, apesar de a Lei Federal nº 8.666/93 exigí-la (art. 17, § 5^o), ela não deve constar no projeto. Ocorre que esta Assessoria já inseriu cláusula nesse sentido em projeto de doação² e este foi vetado pelo Prefeito, com base em parecer exarado pela CODEL com o seguinte teor (pl 243/2008, que deu origem à Lei nº):

“Este dispositivo torna-se inócuo, considerando que a hipoteca em segundo grau, privilegia o ônus gravado pelo financiamento concedido, relegando ao segundo plano as prerrogativas legais concedidas ao Município ou à CODEL através das Leis Municipais 5.669/1993 e 9.284/2003.

As prerrogativas que o Município de Londrina e a CODEL possuem em relação à reversão de imóveis doados são decorrentes de lei, a citar as Leis Municipais 5.669/1993 e 9.284/2003. São normas de ordem pública e de aplicação imediata, sendo inócua e mesmo desnecessária, a materialização de tais prerrogativas em forma de hipoteca de segundo grau.

A anuência da municipalidade em relação à hipoteca junto às Instituições Financeiras, não retira o direito de reversão do imóvel e suas benfeitorias em caso de descumprimento das obrigações impostas pelas Leis Municipais 5.669/1993 e 9.284/2003. Estes encargos, inclusive, são gravados anteriormente a qualquer hipoteca a ser realizada junto a uma Instituição Financeira pela empresa donatária.

Aprovar o dispositivo como posto, privilegia o credor hipotecário em primeiro grau, relegando as prerrogativas legais de reversão, ao segundo grau pretendido pelo dispositivo. Da forma como determina o dispositivo vetado, para a efetivação da reversão do imóvel por descumprimento legal, a municipalidade teria que adimplir,

¹“Art. 17. ...

...

§ 4^o 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; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 5^o Na hipótese do parágrafo anterior, caso o donatário necessite oferecer o imóvel em garantia de financiamento, a cláusula de reversão e demais obrigações serão garantidas por hipoteca em segundo grau em favor do doador. (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

² “Fica o donatária obrigado a garantir hipoteca em segundo grau a favor do Instituto de Desenvolvimento de Londrina – CODEL, conforme prevê o § 5^o do art. 17 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.”

primeiramente, as obrigações assumidas pela donatária junto ao credor hipotecário, o que torna inviável a sua disposição.

Conclui-se, que estas prerrogativas são decorrentes de normas de ordem pública e de imediata aplicabilidade, não necessitando seja materializada na forma de hipoteca de segundo grau”.

Na ocasião, esta Assessoria entendeu que o veto deveria ser mantido pelos seguintes fundamentos:

“... analisando a questão sob o prisma colocado pela Codel, temos que concordar com o seu parecer, uma vez que o direito de reversão, por ser gravado anteriormente à hipoteca, tem prevalência sobre esta.

O parágrafo único proposto não relega a segundo plano as prerrogativas legais concedidas ao Município ou à Codel por meio das leis municipais nº 5.669/93 e 9.284/2003 mas, conforme afirmado pela Codel, a materialização de tais prerrogativas em forma de hipoteca de segundo grau é inócua e mesmo desnecessária. Entrementes, por ser inócua e desnecessária não tem o alcance que a Codel lhe deu quando afirmou:

“Aprovar o dispositivo como posto, privilegia o credor hipotecário em primeiro grau, relegando as prerrogativas legais de reversão, ao segundo grau pretendido pelo dispositivo. Da forma como determina o dispositivo vetado, para a efetivação da reversão do imóvel por descumprimento legal, a municipalidade teria que adimplir, primeiramente, as obrigações assumidas pela donatária junto ao credor hipotecário, o que torna inviável a sua disposição.”

Na prática, com o dispositivo vetado ou em ele, o que ocorrerá é o seguinte: havendo inadimplemento da empresa perante a instituição financeira, o imóvel será penhorado, mas o arrematante terá que dar ao bem finalidade industrial e cumprir todas as exigências e prescrições das leis nºs 5.669/93 e 9.284//2003 (inclusive quanto ao número de empregos a serem gerados, entendemos) – ver acórdão anexo a este parecer, oriundo do TJMG.”

Desta forma, concluímos que não deva ser inserida cláusula para garantir hipoteca em segundo grau em favor do doador, conforme orientou as PGM.

15. Oportuno informar que entendemos não haver impedimento de ordem eleitoral com relação à doação, uma vez que não se tratam de eleições municipais (consoante exigido pelo art. 6^o da Lei n^o 9.284/2003) e, relativamente ao disposto no § 10 do art. 73⁴ da Lei Federal n^o 9.504/97 – que estabelece normas para as eleições – este não se aplica à hipótese porque se trata de doação com encargo.

16. Prosperando o projeto:

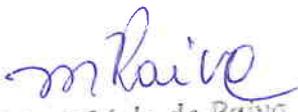
a) caberá aos senhores vereadores aquilatar a existência de interesse público devidamente justificado para a presente doação;

b) alertamos os senhores vereadores para o apontamento feito pela PGM quando da análise do substitutivo n^o 1 ao projeto de lei n^o 18/2014, relativamente ao art. 4^o daquele projeto (e com igual redação neste), “que afirma que o prazo para as obras se iniciará quando houver a “liberação do loteamento”, situação que necessita ser confirmada, posto não haver comprovação de que o loteamento não se encontra liberado para construção. Assim sendo, o prazo já teria se iniciado, retroativamente, o que parece absurdo, merecendo melhor redação e/ou esclarecimentos”; e

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

17. Por fim, indicamos que a aprovação da matéria se dê na forma do substitutivo n^o 1 que a acompanha, que propõe ao projeto correções de ordem técnico-redacional.

Londrina, 9 de outubro de 2014.


Mari Melo de Paiva
CADIN nº 21.400

³“Art. 6^o Nos 180 dias que precedem as eleições **municipais** ficam proibidas as doações, as concessões de direito real de uso e as permissões de uso de qualquer imóvel pertencente ao patrimônio do Município.”

⁴“Art. 73. ...

...

§ 10 No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição **gratuita** de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública ...”



Câmara Municipal de Londrina
Estado do Paraná

COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

VOTO DA COMISSÃO

Ao Projeto de Lei nº 228/2014

Corroboramos com o parecer técnico exarado pela Assessoria Jurídica e nos manifestamos favoráveis à tramitação do presente projeto, na forma do substitutivo nº 1 ora apresentado.

SALA DAS SESSÕES, 10 de outubro de 2014.

A COMISSÃO:

Péricles Deliberador
Presidente/Relator

José Roque Neto
Vice Presidente

Roberto Fú
Membro