

COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 218/2012
RELATÓRIO

De autoria do **Executivo Municipal**, o presente projeto desafeta de uso comum do povo e/ou especial a área de terras contendo 3.538,96 m², constituída do lote n.º 17 – 1B/1, resultante da subdivisão do Lote n.º 17-1-B, remanescente oriundo da subdivisão do Lote n.º 17-1 da Gleba Lindóia, e autoriza o Município a doá-la a empresa **RK EMBALAGENS LTDA**, destinada à transferência e ampliação de uma indústria de embalagens, nos termos da Lei n.º 5.669, de 28 de dezembro de 1993, 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 647/2013-GAB), o Prefeito relata o que segue:

“ Em 18 de julho de 2011, através da Lei Municipal n.º 11.272, o executivo foi autorizado a doar à empresa HAYAMAX DISTRIBUIDORA DE PRODUTOS ELETRÔNICOS LTDA, área de terras com 28.190,16 m², constituída dos lotes n.ºs 17 – 1 –A (4.000,00 m²) e lote 17 – 1- B (24.190,16 m²) oriundos da subdivisão do lote 17 -1, com área de 37.274,00 m² da Gleba Lindóia. Em 26 de outubro de 2012 a empresa Hayamax Distribuidora de Produtos Eletrônicos Ltda., encaminhou correspondência a CODEL, devolvendo a área doada.”

Beneficiária: A empresa **RK EMBALAGENS LTDA**, empresa FUNDADA EM 2008, atuando como uma indústria de transformação que converte chapas de papelão ondulado em embalagens secundárias, destinadas a movimentações e ao transporte de mercadorias. Está atualmente localizada em barracão alugado de 600, 00 m² na Avenida Dez de Dezembro n.º 6.709, jardim Igapó – CNPJ n.º 10.342.181/0001 - 98.

Cenário atual: A RK Embalagens produz todo tipos de caixas de papelão ondulado e acessórios catalogados pela Associação Brasileira de Papelão Ondulado - ABPO, oferecendo a mais variada linha de composição de papéis garantindo todos os seus testes físicos, afim de criar alternativas e um amplo portfólio para seus clientes. Através de uma equipe de profissionais qualificados e com profundo conhecimento em técnico nos segmentos automotivo, metal-mecânico, eletro-eletrônico, coureiro-calçadista, moveleiro, de confecções, alimentício e de informática.

Oportunidade: *Com a atual situação de desenvolvimento das indústrias, de papel a RK Embalagens disponibiliza soluções tecnológicas que permite a integração das informações em tempo real, eliminando rotinas internas e aumentando de forma expressiva a velocidade e qualidade das informações entre a RK e seus clientes. Com técnicas de Karban e Just Time, elimina-se a necessidade de espaço físico para armazenagem, evita-se a disponibilidade antecipada de recursos financeiros e torna-se possível disciplinar as entregas de forma contínua, diretamente nas linhas de produção e montagem, garantindo assim a entrega dos produtos na hora e data compromissada.*

A RK Embalagens conta com a linha HARD, que trata de um sistema híbrido de embalagens, (desenvolvido pela RK) que visa proteger produtos que necessitam de uma embalagem estruturada. Esta linha oferece racionalização do uso da matéria prima, redução de custos, otimização de espaços para estoque, facilidade de transporte, manuseio e logística, diminuição do peso final transportado, maior visibilidade da marca, redução de impacto ambiental e adequação as normas internacionais de exportação.

Existem vários modelos de embalagens sendo as mais comuns as maletas e o corte-e-vinco a RK Embalagens está desenvolvendo embalagens especiais para demandas muito específicas e importantes, como é o caso de carretéis (acondicionar fios e cabos), barricas e contentores (acondicionar altos volumes de líquidos, pastosos e viscosos).

Possui parceria com a empresa INEXPACK, que desenvolve projetos audaciosos a exemplo das embalagens especiais para o setor de sucos e tintas, esta última em processo de patente.

Visão da Empresa: *Os objetivos da empresa são a produção própria, certificação de qualidade contratação de talentos, desenvolvimento industrial e incremento da inovação.*

Principais Clientes: *Microsens, Sâmia, Fabreck, VZAN, Sonhart, Hayamax, Eletrofrio, Cimplast, Hydronlubz Shopfato.*

Fornecedores: *Klabin, Celulose Irani S.A, Trombini.*

Opinião da CODEL - Trata-se de uma indústria estratégica e que trará retornos econômicos, sociais e tecnológicos de grande impacto para o Município de Londrina.

Impacto Social: deverá gerar 12 (doze) novos empregos.

Impacto ambiental: No processo produtivo utiliza o papel como matéria-prima que é um insumo renovável, reciclável, compostável e sustentável, tendo essas características o papelão.

Impacto econômico:

a) **Faturamento:** A previsão de faturamento anual com a expansão das atividades está sendo projetada em R\$ em R\$ 1.250.000,00 (um milhão duzentos e cinquenta mil reais).

b) **Investimentos:** Serão investidos cerca de R\$ 700.000,00 (setecentos mil reais), em obras civis, instalações máquinas e equipamentos, com recursos próprios e de terceiros.

No imóvel proposto para doação, a empresa pretende transferir e ampliar uma indústria embalagens, cujo projeto prevê a construção de 1.500,00 m², além das áreas de estacionamento, circulação e pátio com início em 06 (seis) meses e conclusão em 21 (vinte e um) meses contados a partir da data de liberação do loteamento por parte da Codel e/ou Município.

Avaliação: Lote n° 17-1-/B/1 contendo 3.538,96 m², resultante da subdivisão lote 17-1-B da Gleba Lindoia, avaliado através do laudo n° 033/2013, datado de 21/06/2013, por R\$ 137.000,00 (cento e trinta e sete 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 26 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 CODEL, caso a empresa não seja efetivamente implantada.”

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

- a) ata da 2ª reunião da Comissão Especial de Planejamento, Implantação e Acompanhamento Industrial de Londrina, realizada em 26 de junho de 2013, aprovando a doação;
- b) laudo de avaliação nº 33/2013 estimando em R\$137.000,00 o valor da área em questão;
- c) planta da área em questão;
- d) matrícula do imóvel em questão;
- e) Orientação 1250/2013 da Gerência de Assuntos Legislativos e Normativos da PGM; e
- f) manifestação da empresa Hayamax renunciando à doação que lhe foi feita por meio da Lei nº 12.272/2011.

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. 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;
- 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, não consta no processo legislativo qual o número atual de colaboradores da empresa. Caso a empresa possua mais de 100 colaboradores (o que parece não ser o caso), talvez fosse conveniente que se comprovasse o cumprimento da seguinte disposição do Decreto Federal nº 3.298/1999, que regulamenta a Lei Federal nº 7.853/89, que dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção e dá outras providências:

“Art. 36. A empresa com cem ou mais empregados está obrigada a preencher de dois a cinco por cento de seus cargos com beneficiários da Previdência Social reabilitados ou com pessoa portadora de deficiência habilitada, na seguinte proporção:

I - até duzentos empregados, dois por cento;”

Entendemos que tal comprovação poderia se dar por meio de declaração firmada pela empresa.

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. 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.

15. 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, 26 de setembro de 2013.


Marli Melo de Paiva
OAB/PR nº 21.400



Câmara Municipal de Londrina
Estado do Paraná

PL: 218/13
FL: 31

COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

VOTO DA COMISSÃO

Projeto de Lei 218/2013

Não havendo qualquer impedimento ou óbice legal, 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, 26 de setembro de 2013.

A COMISSÃO:


Gustavo Richa
Presidente/Relator


Lenir de Assis
Vice Presidente


Emanuel Gomes
Membro