

PARECER

Projeto de Lei nº 092/2019

Súmula: Autoriza o Poder Executivo a doar, com encargos, imóvel que menciona, e dá outras providências.

Vem para análise dessa Assessoria o Projeto de Lei nº 92/2019 de autoria do Executivo Municipal, o qual tem por objeto a autorização para que o Poder Executivo Municipal possa doar com encargos, à empresa LINK COMERCIAL DE PRODUTOS QUÍMICOS LTDA., com sede na Rua Professor Pedro Viriato Parigot de Souza, 3901, sala 13, Curitiba-PR, inscrita no CNP sob nº 30.862.249/0001-77, uma área de 50.000,35 m², ou seja, 2 alqueires, 2 litros e 390,35m², área esta a ser desmembrada do imóvel de 170.534,50 m², ou seja, 07 alqueires, 1 litro e 529,50m², objeto da matrícula nº25.620 do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca da Lapa/PR.

Pela justificativa apresentada e anexada ao referido Projeto, seu autor demonstra que o mesmo é necessário para o fomento local de acordo com a lei municipal nº 2982/2014, que instituiu o Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico Sustentável do Município da Lapa/PR, com a finalidade de incentivar o desenvolvimento econômico e a geração de empregos e renda através da instalação, ampliação, melhoramento ou reativação de atividades empresariais no Município da Lapa.

Informa ainda, que a empresa LINK COMÉRCIO DE PRODUTOS QUÍMICOS LTDA., pretende instalar no Município da Lapa/PR uma planta industrial para a produção de glicerina refinada (bidestilada) com aproximadamente 7.000m² de área construída e investimento previsto em R\$40.000.000,00 (quarenta milhões de reais), gerando aumento da oferta de empregos e da arrecadação de impostos municipais, assim como o fomento da economia local. Para tanto, com fulcro na supracitada legislação municipal, a empresa está pleiteando a doação de imóvel para a instalação da fábrica.

A presente doação que ora pretende-se é com encargos, os quais estão descritos no artigo segundo, sendo que, na hipótese do não cumprimento pela empresa donatária dos mesmos, no prazo máximo de 05 (cinco) anos, contados da lavratura do instrumento de doação, ensejara a reversão ao Município da nua propriedade.

Por fim, informa-se que todos os custos referentes à referida doação serão arcados pela donatária. Anexou cópia das CND's da donatária, por onde comprova-se sua idoneidade fiscal e tributária, bem como foi anexado laudo avaliativo do imóvel.

Ainda, informa que a pretendida doação foi aprovada pelo COMIDE por unanimidade de votos.

A respeito do tema, nossa Lei Orgânica diz que:



CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA ESTADO DO PARANÁ

Art. 12. Compete ao Prefeito a administração dos bens públicos municipais, ressalvada a competência da Câmara Municipal em relação aos seus bens.

Art. 13 - O Município, preferencialmente à venda ou doação de bens imóveis, outorgará concessão de direito real de uso, mediante prévia autorização legislativa e concorrência, dispensada esta, quando o uso se destinar ao concessionário de serviço público ou quando houver relevante interesse público devidamente justificado.

Ainda, verifica-se que na legislação local existe a previsão específica de apoio ao desenvolvimento econômico e industrial, conforme os termos da Lei nº 2982/2014, que dizem que;

Art. 1º - A presente Lei tem como finalidade incentivar o desenvolvimento econômico e a geração de empregos e renda, através da instalação, ampliação, melhoramento ou reativação de atividades empresariais no Município da Lapa.

Art. 2º - As empresas ou pessoas físicas que se instalarem, aquelas já em atividade e ainda, aquelas que reativarem suas atividades empresariais, devidamente comprovadas, gozarão de incentivos e benefícios nos termos desta Lei.

(...)

§ 3º - As empresas que se instalarem no Município farão jus aos benefícios desta Lei, desde que façam investimentos superiores ao do incentivo oferecido pela Administração Municipal.

§ 4º - As pessoas físicas, em especial os rurais e agropecuários farão jus aos benefícios desta Lei, desde que tenham seus projetos e ou pedidos aprovados pelo COMIDE, sem prejuízo de outras exigências.

Art. 3º - Os incentivos a serem concedidos, constituem-se em incentivos de natureza fiscal, material e financeira e somente serão liberados após análise e aprovação do Conselho Municipal de Incentivos ao Desenvolvimento Econômico (COMIDE), que observará os critérios de: a) geração de empregos; b) utilização da matéria-prima e mão de obra locais; c) estimativa de valor adicionado

(...)

Art. 6º - São incentivos materiais:

(...)

II - Transferência, mediante permissão, concessão ou, excepcionalmente, doação, de áreas ou terrenos industriais adquiridos ou desapropriados para esse fim;

III - Orientação e estímulo às iniciativas de criação de cooperativas urbanas e rurais;

§ 1º - Os imóveis, as áreas ou os terrenos a que se refere o inciso II deste artigo somente serão transferidos mediante autorização legislativa específica, caso a caso

§ 2º - Quando o Município conceder o incentivo que trata o inciso II do artigo 6º às empresas, além de requisitar os documentos básicos exigidos no artigo 11, fará constar obrigatoriamente no instrumento da transferência,

cláusula de reversão do imóvel ao Município, caso não seja utilizada para o fim a que se destina e no prazo fixado no projeto, o mesmo ocorrendo em caso de extinção da empresa antes de 05 (cinco) anos de seu efetivo funcionamento.

Ainda, a Lei Federal nº 8666/93 sobre o assunto em tela diz que:

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 as 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;** (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Esclarece-se que a administração pública, desde que seja conveniente, oportuno e vantajoso pode realizar qualquer doação de imóveis que lhe pertence, devendo, contudo instruir futuro processo com todos os elementos exigidos, sendo a autorização legislativa um deles. O interesse público foi demonstrado pelo Poder Executivo segundo seu critério de conveniência, cabendo aos Vereadores a aferição dos benefícios ao Município frente ao valor do bem em questão.

Sidiney Di Bacco, a respeito do tema, nos elucida que:

DOAÇÃO DE IMÓVEL PÚBLICO PARA A INSTALAÇÃO DE EMPRESA PRIVADA Autoria: Sidnei Di Bacco Advogado Tema atual refere-se à legalidade de os municípios efetuarem a doação de imóvel público (geralmente lotes de terrenos) para empresas privadas instalarem suas atividades econômicas. A doação de bens públicos imóveis é regulada pelo art. 17 da Lei 8666/1993, que a permite se cumpridas algumas formalidades: interesse público devidamente justificado, avaliação do imóvel, autorização legislativa, licitação na modalidade concorrência e doação modal (com encargos ou obrigações) e condicional resolutive (com cláusula de reversão). O interesse público geralmente está presente, pois a implantação de empresas promove o desenvolvimento do município, através da geração de novos empregos, melhoria das condições de vida locais e aumento da arrecadação de tributos. A avaliação do imóvel deverá ser feita por comissão especialmente nomeada para a tarefa, a qual procederá à

perfeita identificação do bem e estabelecerá o valor do mesmo, com base em pesquisas de mercado. Importa registrar que o setor de contabilidade da prefeitura deverá ser informado a respeito do preço estimado pela comissão de avaliação, pois a doação causará alterações no balanço patrimonial do município, anualmente informado ao tribunal de contas. A necessidade de autorização legislativa será preenchida com a aprovação pela câmara municipal de projeto de lei a ser encaminhado pelo poder executivo contendo o seguinte: identificação do imóvel a ser doado e da empresa beneficiária, fixação da utilidade econômica a ser dada ao bem, enumeração dos deveres do donatário (de modo geral, a criação de um número certo de empregos diretos em um determinado prazo), nomeação do órgão público responsável pela fiscalização do implemento das obrigações (secretaria municipal de indústria e comércio, por exemplo), e, mais relevante, instituição das hipóteses de reversão do imóvel ao patrimônio público. Questão delicada é a exigência de licitação na modalidade concorrência. A Lei 8666/1993 somente dispensa o certame quando se tratar de doação para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo (art. 17, inciso I, alínea "b"), todavia, tal restrição foi suspensa em razão de medida liminar concedida nos autos TDB/VIA CONTROLADORIA MUNICIPAL LTDA. Rua Marechal Hermes, 678 – conj. 14 – Centro Cívico – Curitiba – PR – CEP 80530-230 www.tdbvia.com.br – (41) 3353-4573 de ação direta de inconstitucionalidade 927-3 ajuizada pelo governo gaúcho perante o Supremo Tribunal Federal. Face à decisão do STF, é de se concluir que a licitação está dispensada mesmo para doações dirigidas a particulares. Em rigor terminológico, entretanto, pode-se afirmar que na maioria das vezes não haverá propriamente "dispensa" e sim "inexigibilidade" de licitação, porquanto a competição em geral será inviável, face à existência de um único interessado na obtenção do imóvel. A espécie de doação a ser escolhida é o quesito mais importante, não se admitindo a chamada "doação pura", isto é, feita por espírito de generosidade, sem subordinação a qualquer acontecimento futuro ou incerto e sem a exigência de cumprimento de encargo ou obrigação por parte do favorecido. A Lei 8666/1993 é clara a esse respeito ao dispor que o instrumento de doação deverá obrigatoriamente, sob pena de nulidade, mencionar os encargos do favorecido, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de reversão (art. 17, § 4º), esta última para o caso de cessarem as razões que justificaram a dádiva, de sorte que o imóvel reverterá ao patrimônio da pessoa jurídica doadora, vedada a sua alienação pelo beneficiário (art. 17, § 1º). O donatário pode oferecer o imóvel em garantia de financiamento, caso em que a cláusula de reversão e demais obrigações serão garantidas por hipoteca em segundo grau em favor do doador (Lei 8666/1993, art. 17, § 5º). Todavia, tal faculdade pode viabilizar a ocorrência de fraudes contra o município, possibilitando que o donatário contrate empréstimos supostamente destinados ao aumento da produção e à melhoria das condições de trabalho dos empregados e os desvie para finalidades escusas, deixando

posteriormente de pagar a dívida, a qual será executada pelo credor e, se não for quitada espontaneamente pelo donatário, o bem doado será penhorado e levado a leilão, resultando que, ao final, o município não obteve os postos de trabalho prometidos, perdeu o imóvel doado e ainda enriqueceu ilicitamente o donatário. Por cautela, o município pode vedar a alienação a terceiros do bem doado, sob qualquer título, no todo ou em parte, inclusive em garantia de financiamento, pois não está obrigado a incluir no instrumento de doação a licença veiculada pelo art. 17, § 5º, da Lei de Licitações, que se trata de uma liberalidade do doador. O município também pode estabelecer qual o percentual máximo do valor do imóvel a ser onerado em favor de dívidas, de sorte a não correr o risco de perdê-lo totalmente. Aspecto curioso é a inserção de condição suspensiva à realização do negócio jurídico, ou seja, a doação somente será averbada no registro de imóveis após o beneficiário cumprir todas as metas assentadas – instalação da empresa e criação dos empregos. Tal espécie TDB/VIA CONTROLADORIA MUNICIPAL LTDA. Rua Marechal Hermes, 678 – conj. 14 – Centro Cívico – Curitiba – PR – CEP 80530-230 www.tdbvia.com.br – (41) 3353-4573 de exigência não consta na Lei 8666/1993 e, embora não vedada, poderá desmotivar o interessado a pactuar com o município, pois implica a assinatura inicial de uma “promessa de doação”, passível de não se concretizar no futuro. Solução mais adequada seria a imediata alienação do imóvel, apenas com a fixação das cláusulas resolutivas, de sorte que o donatário será desde já proprietário do bem, mas tratar-se-á de um domínio resolúvel a qualquer tempo, sempre dependente da ocorrência e continuidade dos eventos combinados. Se, todavia, inexistir o aventado risco de desistência do donatário, não há óbice à inserção de cláusula condicional suspensiva com o conteúdo mencionado, até porque institui garantia valiosa em favor do município. De tudo que foi dito, extrai-se que a doação ora examinada possui natureza contratual, pois, para a sua formulação, é indispensável o acordo de duas vontades. Destarte, é de bom alvitre que as partes declarem seus propósitos em instrumento solene, no caso, um contrato de doação escrito, onde constem os direitos e obrigações de cada um, o qual será levado ao tabelionato para a lavratura da escritura pública, que, finalmente, será apresentada ao cartório de registro de imóveis para averbação na matrícula do bem. Deve ser esclarecido, por fim, que o fato de o beneficiário descumprir as condições acordadas não importará a reversão automática do imóvel ao patrimônio do município, porque dificilmente o donatário entregará espontaneamente o bem, já que terá realizado obras e benfeitorias sobre ele e se julgará no direito de ver-se ressarcido. Assim, é de se prever que o município terá de ajuizar ação judicial contra o donatário para reaver o imóvel doado, daí a relevância de ser pactuado um rigoroso instrumento de contrato, que contemple minuciosamente todas as hipóteses de reversão do bem e preveja a forma de indenização das benfeitorias executadas pelo donatário. BIBLIOGRAFIA: JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos

Administrativos. 8ª ed. São Paulo: Dialética, 2000, p. 165/181. GOMES, Orlando. Contratos. 17ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 211/220.

<http://www.tdbvia.com.br/arquivos/web/concessao%20de%20beneficios%20para%20a%20instalacao%20de%20empresas%20privadas.pdf>

A possibilidade de reversão do bem para a Administração Pública no caso de descumprimento da finalidade do imóvel, garante ao Município que os objetivos e fundamentos que motivaram a doação serão cumpridos pela empresa donatária.

Desta forma, com exceção da realização da devida licitação na modalidade concorrência, que pode ser dispensada justificadamente pelo Executivo Municipal, tendo em vista a hipótese de relevante interesse público, os demais requisitos, como o interesse público devidamente justificado, avaliação do imóvel estão demonstrado no presente caso, restando, portanto, a pretendida autorização legislativa, cabendo, ao Douto Plenário desta Casa a análise do presente Projeto.

Isto posto, tem-se que o Projeto de Lei ora apresentado atende as normas jurídicas, não havendo nenhum óbice ao prosseguimento do mesmo com a deliberação pelo Douto Plenário desta Casa de Leis.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Lapa, 18 de novembro de 2019.



Jonathan Dittich Junior
OAB/PR 37.437