

ESTADO DO PARANÁ

Rua Paranaguá, 528 – Cx. P. 02 – CEP 87830-000 E mail: cmtapira@yahoo.com.br Fone-Fax (44) 3679 1076 CNPJ: 72.540.578/0001-41

PARECER JURIDICO

Projeto de Lei n.º 1027/2021

Origem: Executivo Municipal

Assunto:

Ementa: DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL E DÁ OUTRAS PROVIDENCIAS.

RELATÓRIO:

Vem a esta procuradoria para parecer técnico, o projeto de iniciativa do executivo municipal para dispor sobre a criação do Conselho de Desenvolvimento Industrial.

Nos termos do artigo 63, 70,XI do RI



ESTADO DO PARANÁ

Rua Paranaguá, 528 – Cx. P. 02 – CEP 87830-000 E mail: cmtapira@yahoo.com.br Fone-Fax (44) 3679 1076 CNPJ: 72.540.578/0001-41

O projeto vem disposto de 09 (nove) capítulos e 36 (trinta e seis) artigos assim distribuídos:

CAPITULO I – DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL

CAPÍTULO II DO PARQUE INDUSTRIAL

CAPITULO III – DA ALIENAÇÃO DOS IMÓVEIS DO PARQUE INDUSTRIAL

CAPITULO IV – DA CONCESSÃO DE USO COM PROMESSA DE DOAÇÃO E ENCARGOS

CAPITULO V – DA ALIENAÇÃO ONEROSA DE IMÓVEIS

CAPITULO VI – DOS INCENTIVOS E BENEFICIOS

CAPITULO VII – DO FUNDO MUNICIPAL PARA DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL

CAPITULO IX DISPOSIÇÕES FINAIS

Em anexo ao parecer, vem a mensagem do Executivo Municipal, expondo as suas motivações para o referido projeto.

PARECER:

Incialmente destaca-se que o projeto vem distribuídos em 36 (trinta e seis) artigos, tratando de matérias que estão dispostas em institutos variados do Direito Publico.

Embora, a ementa do projeto trata-se da criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Industrial, o seu texto vai muito além da simples criação de um conselho, da qual será exposto a segui;





ESTADO DO PARANÁ

Rua Paranaguá, 528 – Cx. P. 02 – CEP 87830-000 E mail: cmtapira@yahoo.com.br Fone-Fax (44) 3679 1076 CNPJ: 72.540.578/0001-41

1 - DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL

Da analise verifica-se que se trata de uma proposição que visa a instituir no município de Tapira, por lei o conselho municipal de desenvolvimento como órgão consultivo e de assessoramento ao Poder Executivo, nas questões relativas à politica de apoio, incentivo e desenvolvimento industrial no Município tem relevância e pertinência para ser apreciada por esta casa legislativa.

Disciplinado dentro do projeto a competência do conselho, bem como a sua composição com a representação dos seguimentos industrial, comercial, dos trabalhadores urbanos, trabalhadores rurais, representante do Poder Executivo, do Poder Legislativo.

A forma de investidura, a duração do mandato dos membros também estão normatizados no seu texto.

Neste aspecto não aponta óbice para a criação do conselho, pois trata-se de atribuição do Poder Executivo.

Trata-se de projeto cuja iniciativa é privativa do Chefe do Executivo, vem revestida de legalidade formal quanto a competência (art.8°,XIII), e quanto à iniciativa, que é privativa Chefe do Executivo (art. 45,I), da Lei Orgânica do Município de Tapira-Pr.

A proposta atende ao art. 124,II do regimento interno da câmara Municipal, quanto a iniciativa deste projeto de Lei.

2 - DO PARQUE INDUSTRIAL

No artigo 5º do projeto vem as considerações sobre a desafetação dos lotes que integram o Parque Industrial do Município, classificando-





ESTADO DO PARANÁ

Rua Paranaguá, 528 – Cx. P. 02 – CEP 87830-000 E mail: cmtapira@yahoo.com.br Fone-Fax (44) 3679 1076 CNPJ: 72.540.578/0001-41

os como bens dominicais para poderem ser alienados e utilizados para a instalação de indústrias.

Na sequencia no seu artigo 6°, vem a estabelecer o conceito e definição de indústria que poderão ser beneficiaria dos incentivos e estímulos por parte do Município.

No entanto, no Paragrafo único do artigo 6º já faz a extensão do conceito de indústria, para projetos e empreendimentos de real interesse do Município, tais como empresas de serviços elétricos, mecânicas pesadas e distribuidoras de alimentos.

Neste dois artigos, trata-se do instituo da desafetação e do conceito de indústria com ampliação com caráter que em tese pode sugerir o direcionamento da ampliação dos incentivos para empresas determinadas.

Neste ponto, sugere a retirada do projeto da ampliação constante do paragrafo único, quando direciona para certas atividades a extensão do conceito de indústria.

Inicialmente trataremos da desafetação:

De se pontuar, primeiramente, que o Código Civil brasileiro vigente dedicou um capítulo específico aos bens públicos, em seis artigos, assim dispondo:

"Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Art. 99. São bens públicos:

I- os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;





ESTADO DO PARANÁ

Rua Paranaguá, 528 – Cx. P. 02 – CEP 87830-000 E mail: cmtapira@yahoo.com.br

Fone-Fax (44) 3679 1076

CNPJ: 72.540.578/0001-41

II – os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III – os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

Como já analisado, quanto à destinação, os bens públicos podem ser de uso comum do povo, de uso especial, ou dominicais. Nas duas primeiras situações, os bens possuem finalidade específica, ou seja, estão afetados a alguma atividade pública. Logo, qualquer bem que passe a integrar o domínio público será regido pela norma que o tutelará, nos casos de bem de uso comum do povo ou de uso especial, estarão afetados à finalidade que se destinam, como, p. ex., a aquisição de um imóvel para servir de praça ou, no caso de bem de uso especial, para servir de sede a uma autarquia.

M



ESTADO DO PARANÁ

Rua Paranaguá, 528 – Cx. P. 02 – CEP 87830-000 E mail: cmtapira@yahoo.com.br Fone-Fax (44) 3679 1076 CNPJ: 72.540.578/0001-41

Cumpre ressaltar que afetar é atribuir ao bem uma destinação pública que não possuía. Deste modo, os bens dominicais, por sua natureza, estarão sempre desafetados, pois não possuem destinação ou, até mesmo, utilização. Pode-se dizer que as chamadas áreas institucionais (em que se incluem os espaços livres), são afetadas para comportar equipamentos comunitários de educação, cultura, saúde, lazer e similares.

Para José dos Santos Carvalho Filho ¹ pode-se conceituar afetação como sendo o fato administrativo pelo qual se atribui ao bem público uma destinação pública especial de interesse direto ou indireto da Administração.

Por outro lado, a desafetação consiste na alteração da destinação do bem, de uso comum do povo ou de uso especial, para a categoria de dominicais, desonerando-o do gravame que o vinculava a determinada finalidade. A desafetação poderá ocorrer por fato jurídico, ato administrativo ou lei. Quando o bem for de uso comum do povo poderá, em regra, ser desafetado por lei, ou ainda ter sua destinação alterada para uso especial.

Portanto, o bem se diz desafetado quando não está sendo usado para qualquer finalidade pública. Diógenes Gasparini ² conceitua desafetação como o inverso de afetação, ou seja, é o fato administrativo pelo qual um bem público é desativado, deixando de servir à finalidade pública anterior.

"A afetação é a preposição de um bem a um dado destino categorial de uso comum ou especial, assim como a desafetação é a sua retirada do referido destino. Os bens dominicais são bens não afetados a qualquer destino público". (MELLO, 2004, p. 805).



¹ 1CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 1055.

² 12GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 485



ESTADO DO PARANÁ

Rua Paranaguá, 528 – Cx. P. 02 – CEP 87830-000 E mail: cmtapira@yahoo.com.br Fone-Fax (44) 3679 1076 CNPJ: 72.540.578/0001-41

No plano de analise fática, de suma importância na analise da desafetação, quando se processa a alteração da finalidade do bem quanto ao seu fim público, quando, de outro lado, encontra-se uma necessidade em propiciar utilidade ao bem como prevalência da supremacia do interesse público. Desse modo, quando há um bem afetado, mas inutilizado ou inservível à coletividade, mostra-se adequada à desafetação e posterior alienação do bem, tendo como premissa maior o interesse público envolvido.

Assim, para desafetar ou afetar um bem publico deve ser analisado o interesse publico envolvido, devendo prevalecer a supremacia do interesse publico sobre o privado.

A competência para desafeitar está consagrada constitucionalmente aos entes públicos. Através da autonomia conferida constitucionalmente o que garante aos Entes Públicos o direito de, com as devidas ressalvas legais, dispor de todos os bens que estão sob o seu domínio.

Em analise da consonância do presente projeto com o texto da Constituição Federal de 1988, que diz no seu art. 30, inciso I:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

No campo da particularidade do Municipio, temos a Lei Organica no art. 8°, versa sobre a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, in verbis:

"Art.8° – compete privativamente ao Municipio de Tapira: I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

3 - DA ALIENAÇÃO DOS IMÓVEIS DO PARQUE INDUSTRIA





ESTADO DO PARANÁ

Rua Paranaguá, 528 – Cx. P. 02 – CEP 87830-000 E mail: cmtapira@yahoo.com.br Fone-Fax (44) 3679 1076 CNPJ: 72.540.578/0001-41

No artigo 7º do projeto vem disciplinado a autorização para o Poder Executivo realizar a alienação de lotes integrantes do Parque Industrial a titulo de Concessão de Uso com Promessa de Doação com encargos ou a titulo oneroso mediante venda.

No artigo 9°, prevê a possibilidade de dispensa de licitação para a alienação dos imóveis, em razão do interesse publico.

No tópico seguinte passaremos a enfrentar o assunto.

4 - DA CONCESSÃO DE USO COM PROMESSA DE DOAÇÃO COM ENCARGOS

A matéria diz respeito ao instituto da alienação, da qual a doação é uma de suas espécies, tendo sido tratada no artigo 17, inciso I e Parágrafos 1º e 4º, da Lei nº 8.666/93, que assim dispõem, *in verbis:*

Artigo 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida 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:



ESTADO DO PARANÁ

Rua Paranaguá, 528 – Cx. P. 02 – CEP 87830-000 E mail: cmtapira@yahoo.com.br Fone-Fax (44) 3679 1076 CNPJ: 72.540.578/0001-41

- a) dação em pagamento;
- b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo;
- c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do artigo 24 desta Lei;
- d)investidura;
- e) venda a outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera do governo;
- f) alienação, concessão de direito real de uso locação ou permissão de uso de bens imóveis construídos e destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais de interesse social, por órgãos ou entidades da Administração Pública especificamente criados para esse fim;
- § 1º. Os imóveis doados com base na alínea "b" do inciso I deste artigo, cessadas as razões que justificaram a sua doação, reverterão ao patrimônio da pessoa jurídica doadora, vedada a sua alienação pelo beneficiário.
- 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.

Me



ESTADO DO PARANÁ

Rua Paranaguá, 528 - Cx. P. 02 - CEP 87830-000 E mail: cmtapira@yahoo.com.br Fone-Fax (44) 3679 1076 CNPJ: 72.540.578/0001-41

O dispositivo é de difícil interpretação, da leitura do artigo 17, inciso II, alínea b, da Lei nº 8.666/93 surge a seguinte dúvida: de um lado interpreta-se que o dispositivo estaria proibindo as doações de imóveis públicos a particulares, permitindo-as apenas para outros órgãos ou entidades da Administração Pública, de qualquer esfera de governo. De outro, a interpretação de que tais doações seriam admissíveis, desde que realizadas mediante licitação, na modalidade de concorrência.

A dúvida a respeito da melhor interpretação a ser dada ao dispositivo foi discutida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 927-3, proposta pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul e apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de liminar, cuja ementa assim dispôs:

CONSTITUCIONAL. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO ADMINISTRATIVA. A Lei nº 8.666, de 21.06.93. I. Interpretação conforme dada ao art. 17, I, "b" (doação de bem imóvel) e art. 17, II, "b" (permuta de bem móvel), para esclarecer que a vedação tem aplicação no âmbito da União Federal, apenas. Idêntico entendimento em relação ao art. 17, I, "c" e § 1º do art. 17. Vencido o Relator, nesta parte. II. Cautelar deferida, em parte.

Conforme se verifica, a medida cautelar foi deferida em parte, para suspender, até a decisão final da ação, quanto aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a eficácia da expressão "permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo", contida na alínea "b" do inciso I, do art. 17, da Lei Federal nº 8.666/93 e de seu Parágrafo Primeiro.



ESTADO DO PARANÁ

Rua Paranaguá, 528 – Cx. P. 02 – CEP 87830-000 E mail: cmtapira@yahoo.com.br Fone-Fax (44) 3679 1076 CNPJ: 72.540.578/0001-41

Isso porque, de acordo com o entendimento do Supremo Tribunal Federal, em relação ao dispositivo referenciado, não seria cabível falar em normas gerais, que são as únicas que o artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal obriga que sejam da competência privativa da União, in litteris:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XXVII. normas gerais de licitações e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1°, III.

No que se refere, no entanto, aos requisitos exigidos para a realização de doações de bens públicos, em especial, a exigência de licitação na modalidade de concorrência, sem dúvida alguma, que se tratam de normas gerais, conforme entendimento do Ministro Relator, na Ação Direta de Inconstitucionalidade referenciada, que assim manifestou-se em seu voto:

O caput do art. 17 veicula, sem dúvida, norma geral, ao subordinar a alienação de bens públicos ao interesse público devidamente justificado e ao exigir a avaliação. O inciso I do mesmo artigo contém, também, norma geral, ao estabelecer que a alienação de imóveis públicos dependerá de autorização legislativa, de avaliação prévia e de licitação na modalidade concorrência, dispensada esta nos casos que enumera nas alíneas a até d. Não vincularia norma geral, na alínea b, que cuida da doação de imóvel, se estabelecesse que a doação somente seria permitida para outro órgão ou



ESTADO DO PARANÁ

Rua Paranaguá, 528 – Cx. P. 02 – CEP 87830-000 E mail: cmtapira@yahoo.com.br Fone-Fax (44) 3679 1076 CNPJ: 72.540.578/0001-41

> entidade da Administração Pública. No ponto, a lei trataria mal a autonomia estadual e a autonomia municipal, se interpretada no sentido de proibir a doação a não ser para outro órgão ou entidade da Administração Pública. Uma tal interpretação, constituiria vedação aos Estados e Municípios de disporem de seus bens, a impedir, por exemplo, a realização de programas de interesse público, tal como ocorre, no caso, conforme noticiado na inicial[...]Empresto, pois, interpretação conforme à Constituição ao citado dispositivo – art. 17, I, b: a expressão – 'permitida exclusivamente para outro órgão entidade Administração Pública, de qualquer esfera de governo' somente tem aplicação no âmbito do governo central, vale dizer, no âmbito da União Federal.

Marçal Justen Filho ³ interpretou da mesma forma o artigo 17, inciso I, alínea b, da Lei nº 8.666/93:

A redação da alínea "b" produz perplexidade, eis que induz a impossibilidade de doação de bens públicos para particulares. Interpretação dessa ordem torna o dispositivo inconstitucional e não aplicável às demais órbitas federativas. Aliás, este último entendimento foi adotado pelo STF, ao examinar a liminar em ação direta de inconstitucionalidade, tema ao qual se retornará. Ora, vedar a doação de bens públicos a particulares ultrapassa largamente a competência legiferante ordinária. Trata-se

³ 2 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários á Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética, 2004, p. 178.





Rua Paranaguá, 528 – Cx. P. 02 – CEP 87830-000 E mail: cmtapira@yahoo.com.br CNPJ: 72.540.578/0001-41

Fone-Fax (44) 3679 1076

de disposição sobre a estrutura das competências do ente federativo. Seria um despropósito editar leis assim dispondo, tal como ultrapassaria os limites do cabível uma lei federal pretender disciplinar a utilização de bens e direitos de outros entes integrantes da Federação. A única interpretação razoável para o dispositivo é considerar que a ressalva da segunda parte se relaciona com as hipóteses de dispensa de licitação. Ou seja, será dispensável a licitação para doação de bens públicos quando o destinatário for órgão ou entidade da Administração Pública de qualquer esfera de governo. Se a licitação tiver por destinatário um particular, será obrigatória a licitação.

Conforme se pode verificar, contudo, as doações de bens públicos a pessoas privadas dependem do atendimento de alguns requisitos previstos também no artigo 17, da Lei 8.666/93, que devem ser cumpridos por todos os entes políticos, uma vez que são normas gerais. São eles: interesse público justificado; avaliação prévia; autorização legislativa; desafetação e licitação na modalidade concorrência.

Utiliza-se a doação de bens públicos sempre que o interesse público puder indicar ser essa a modalidade de transferência da propriedade mais vantajosa que alguma outra, o que muitas vezes se torna dificultoso, mas não deixa de ser frequente, como no caso de doação de lotes públicos a particulares, pessoas físicas ou jurídicas, em distritos industriais, com encargos de edificação e funcionamento de indústrias, mesmo que tributariamente incentivados, tudo visando oferecer empregos à população local, desenvolvimento da atividade econômica e, ao longo do tempo, propiciar aumento da arrecadação tributária.

Nos ensinamentos do ilustre doutrinador Marçal Justen

Filho:





ESTADO DO PARANÁ

Rua Paranaguá, 528 – Cx. P. 02 – CEP 87830-000 E mail: cmtapira@yahoo.com.br Fone-Fax (44) 3679 1076 CNPJ: 72.540.578/0001-41

"Ressalva-se a hipótese de doação de bem público, gravada com encargo. Assim, por exemplo, poderá ser do interesse estatal a construção de um certo edifício em determinada área. Poderá surgir como solução promover uma doação de imóvel com encargo para o donatário promover a edificação. Essa é uma hipótese em que a doação deverá ser antecedida de licitação, sob pena de infringência do princípio da isonomia. Em outras hipóteses, porém, o encargo assumirá relevância de outra natureza. A doação poderá ter em vista a situação do donatário ou sua atividade de interesse social. Nesse caso, não caberá a licitação. Assim, por exemplo, uma entidade assistencial poderá receber doação de bens gravada com determinados encargos. (...) O instrumento de doação deverá definir o encargo, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de reversão para o patrimônio público do bem doado em caso de descumprimento. A regra aplica-se tanto aos casos de dispensa de licitação como aqueles em que a licitação ocorrer." (Grifo nosso) (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Editora Dialética. 9ª Edição. 2002. p. 185)

Deve ainda ser lembrada a necessidade de atendimento dos Princípios Constitucionais Administrativos, previstos no artigo 37, da Constituição Federal, ou seja, Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, sob pena de, inserir os gestores responsáveis nas sanções da Lei de Improbidade Administrativa (Lei Federal nº 8.429/92).

É regra pacificamente adotada a de que não pode haver doação de imóveis públicos sem a previsão de encargos de interesse público a serem cumpridos pelo donatário com prazo determinado em lei, sob pena de reversão ou retrocessão do bem ao poder público.

Faz-se salutar esclarecermos que a doação pura e simples somente pode ocorrer quando o donatário for outro órgão ou entidade da Administração (Art. 17, I, b, Lei nº. 8666/93).

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público

W



ESTADO DO PARANÁ

Rua Paranaguá, 528 – Cx. P. 02 – CEP 87830-000 E mail: cmtapira@yahoo.com.br Fone-Fax (44) 3679 1076 CNPJ: 72.540.578/0001-41

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:
- b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas f, h e i; (Redação dada pela Lei nº 11.952, de 2009)

Mesmo assim, embora não exista expressa vedação sobre a possibilidade de realização de doações de bens imóveis públicos a particulares por entes municipais, desde que atendidos os requisitos já referenciados, esta espécie de alienação não se revela a mais adequada ao interesse público.

Neste sentido, José dos Santos Carvalho Filho, lembrando o magistério de Hely Lopes Meirelles, assim afirmou:⁴

A Administração pode fazer doação de bens públicos, mas tal possibilidade deve ser tida como excepcional e atender a interesse público cumpridamente demonstrado. Qualquer violação a tais pressupostos espelha conduta ilegal e dilapidatória do patrimônio público. Embora não haja proibição constitucional para a doação de bens públicos, a Administração deve substituí-la pela concessão de direito real de uso, instituto pelo qual não há perda patrimonial no

W

⁴CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 17.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p.1012.



ESTADO DO PARANÁ

Rua Paranaguá, 528 – Cx. P. 02 – CEP 87830-000 E mail: cmtapira@yahoo.com.br Fone-Fax (44) 3679 1076 CNPJ: 72.540.578/0001-41

domínio estatal Pode ocorrer que a legislação de determinada pessoa de direito público proíba a doação de bens públicos em qualquer hipótese. Se tal ocorrer, deve o administrador observar a vedação instituída para os bens daquela pessoa específica.(g.n)

Neste sentido o Tribunal de Contas do Paraná possui os seguintes precedentes que tangenciam a matéria aqui versada:

Súmula nº 01

Órgão Colegiado de Origem: Tribunal Pleno

Autuação do Projeto de Enunciado de Súmula: Protocolo

nº 513170/06

Relator: Conselheiro Artagão de Mattos Leão

Enunciado: "Preferência pela utilização da Concessão de Direito Real Uso, em substituição a 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. 8.666/93. Caso o bem não seja utilizado para os fins consignados no contrato pelo concessionário, deverá reverter ao patrimônio público."

Outros julgados seguiram essa orientação, inclusive reafirmada no âmbito da Consulta nº 99793/11, que, detalhando mais a matéria debatida, restou respondida nestes termos (Acórdão nº 5330/13-STP12):

"(i) a preferência pela concessão real de uso de imóveis públicos é vantajosa pela proteção ao direito de propriedade que permanece com o ente federativo,





ESTADO DO PARANÁ

Rua Paranaguá, 528 – Cx. P. 02 – CEP 87830-000 E mail: cmtapira@yahoo.com.br Fone-Fax (44) 3679 1076 CNPJ: 72.540.578/0001-41

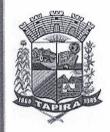
garantindo a conservação do patrimônio público; (ii) a doação com encargos pode ser utilizada apenas em hipóteses excepcionais, quando constatada a impossibilidade ou a não vantajosidade da concessão real de uso; (iii) tanto a doação com encargos quanto a concessão real de uso, devem ser precedidas de licitação; (iv) no caso de doação com encargos o edital da licitação deverá prever os encargos, o prazo para cumprimento, cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato; e, por fim (v) necessidade de fixação de políticas públicas orientando e garantindo o cumprimento do fim pretendido com o imóvel."

Na consulta formulada ao TCE/PR 611500/16⁵, pelo MUNICÍPIO DE MARILÂNDIA DO SUL, foi respondida a seguinte duvida:

- 2.3 "O município pode proceder à doação de terrenos à indústria ou empresa, como forma de incentivo à instalação ou ampliação?"
 - 1. A doação de terrenos públicos a particulares, como forma de incentivo à instalação ou à ampliação de empresas privadas, deve atender aos preceitos fixados no Acórdão nº 5330/13-STP, quais sejam: "(i) a preferência pela concessão real de uso de imóveis públicos é vantajosa pela proteção ao direito de propriedade que permanece com o ente federativo, garantindo a conservação do patrimônio público; (ii) a doação com encargos pode ser utilizada apenas em hipóteses excepcionais, quando constatada a impossibilidade ou a

Pag)

⁵ ACÓRDÃO Nº 1730/18 - Tribunal Pleno



ESTADO DO PARANÁ

Rua Paranaguá, 528 – Cx. P. 02 – CEP 87830-000 E mail: cmtapira@yahoo.com.br Fone-Fax (44) 3679 1076 CNPJ: 72.540.578/0001-41

não vantajosidade da concessão real de uso; (iii) tanto a doação com encargos quanto a concessão real de uso, devem ser precedidas de licitação; (iv) no caso de doação com encargos o edital da licitação deverá prever os encargos, o prazo para cumprimento, cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato; e, por fim (v) necessidade de fixação de políticas públicas orientando e garantindo o cumprimento do fim pretendido com o imóvel". (g.n)

Desta forma, com base nos fundamentos apresentados, somo opinamos pelo uso do instituto de concessão real de uso.

5 - DA ALIENAÇÃO ONEROSA

Conforme consta do projeto, no seu artigo 22, que a alienação é subsidiada com incentivos, obrigando os adquirentes a manter a destinação do imóvel no desenvolvimento da atividade inicial prevista, salvo hipótese de alteração previamente autorizada pelo Poder Publico Municipal.

Vemos que o artigo é de certa forma genérico, não dispondo de critérios objetivos para a alienação por meio de incentivos, bem como a alteração da atividade inicial prevista autorizada pelo poder Publico Municipal, sem critérios objetivos definidos.

6 - DOS INCENTIVOS E BENEFICIOS





ESTADO DO PARANÁ

Rua Paranaguá, 528 – Cx. P. 02 – CEP 87830-000 E mail: cmtapira@yahoo.com.br Fone-Fax (44) 3679 1076 CNPJ: 72.540.578/0001-41

No tópico destinado aos incentivos e benefícios, o artigo 24 traz um rol de incentivos, vejamos:

Art. 24 (...)

 I – execução de infraestrutura do loteamento que comporta o Parque Industrial de que trata esta Lei;

Neste ponto, deve ser melhor especificado qual é a infraestrutura que será executada pelo Município.

No entanto, se a infraestrutura for concernente a terraplanagem, aterro e drenagem, não vemos óbice, desde que cumpridos alguns requisitos previsto em lei e que seja objetivamente ofertado em igualdade.

Porem, especificaremos o entendimento do TCE/Pr sobre o tema de que "não existe óbice legal à realização de terraplanagem, aterro e drenagem em imóvel privado como mecanismo de fomento ao desenvolvimento econômico local, desde os particulares beneficiados sejam escolhidos de maneira objetiva e impessoal e desde que sejam satisfeitos os requisitos previstos no art.26 da Lei de Responsabilidade Fiscal: autorização por lei específica, condicionamento do benefício ao atingimento de objetivos de caráter público, observância das condições da LDO, estar prevista no orçamento anual ou em créditos adicionais."(g.n)

A execução, pelo Município, de serviços de terraplanagem, aterro e drenagem com vistas a incentivar a instalação de empresas ou a ampliação da atividade de empresas já instaladas não encontra vedação legal.

Também não há óbice a que essas atividades sejam realizadas em imóvel privado. Entretanto, nessa hipótese, cabe à Administração Pública adotar as cautelas e medidas necessárias a impedir eventual direcionamento do benefício em favor de particular determinado, mostrando-se





ESTADO DO PARANÁ

Rua Paranaguá, 528 – Cx. P. 02 – CEP 87830-000 E mail: cmtapira@yahoo.com.br Fone-Fax (44) 3679 1076 CNPJ: 72.540.578/0001-41

apropriada, para tanto, a realização de procedimento objetivo e impessoal para escolha das empresas a serem beneficiadas.

Em vista disso, para que a execução desses serviços seja legítima, devem ser observados os seguintes requisitos: a) autorização por lei específica, b) atendimento às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, c) previsão no orçamento ou em seus créditos adicionais, d) exigência de contrapartida do beneficiário, por meio da geração de emprego e renda, e e) disponibilização em caráter geral, mediante a realização de procedimento objetivo e impessoal para escolha dos beneficiários.

Nesse caso, cabe ao Município a adoção das medidas apropriadas com vistas a selecionar, mediante procedimento em que se apliquem critérios objetivos e impessoais, as empresas a serem beneficiadas.

Além disso, a valorização imobiliária advinda das obras públicas de infraestrutura autoriza o ente a instituir contribuição de melhoria, prevista na Constituição Federal ⁶e no Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966) ⁷e regulamentada pelo Decreto -Lei nº 195/196729.

⁶ "Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas."

⁷ "Art. 81. A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado."

^{29 &}quot;Art 2º Será devida a Contribuição de Melhoria, no caso de valorização de imóveis de propriedade privada, em virtude de qualquer das seguintes obras públicas:

⁻ abertura, alargamento, pavimentação, iluminação, arborização, esgotos pluviais e outros melhoramentos de praças e vias públicas;

II - construção e ampliação de parques, campos de desportos, pontes, túneis e viadutos;

 ⁻ construção ou ampliação de sistemas de t rânsito rápido inclusive tôdas as obras e edificações necessárias ao funcionamento do sistema;

IV - serviços e obras de abastecimento de água potável, esgotos, instalações de redes elétricas, telefônicas, transportes e comunicações em geral ou de suprimento de gás, funiculares, ascensores e instalações de comodidade pública;

V - proteção contra sêcas, inundações, erosão, ressacas, e de saneamento de drenagem em geral, diques, cais, desobstrução de barras, portos e canais, retificação e regularização de cursos d'água e irrigação;

VI - construção de estradas de ferro e construção, pavimentação e melhoramento de estradas de rodagem;

VII - construção de aeródromos e aeroportos e seus acessos;

VIII - aterros e realizações de embelezamento em geral, inclusive desapropriações em desenvolvimento de plano de aspecto paisagístico."



ESTADO DO PARANÁ

Rua Paranaguá, 528 – Cx. P. 02 – CEP 87830-000 E mail: cmtapira@yahoo.com.br Fone-Fax (44) 3679 1076 CNPJ: 72.540.578/0001-41

O art. 24, traz um rol de incisos com isenção de tributos

municipais, vejamos:

II - isenção de impostos, taxas e emolumentos incidentes sobre a aprovação de projeto para edificação pelo prazo de 15 (quinze) anos, contados da data da assinatura do termo de Concessão de Uso com Promessa de Doação ou, no caso de venda da assinatura do Contrato de Compromisso de Venda e Compra/Escritura Publica;

III – isenção de tributos municipais pelo prazo de 15 (quinze) anos, contados da data da assinatura do termo de Concessão de Uso com Promessa de Doação ou, no caso de venda da assinatura do Contrato de Compromisso de Venda e Compra/Escritura Publica;

Neste sentido, novamente trazemos o entendimento do Tribunal de Contas do Paraná sobre o assunto, respondido na consulta formulada no Processo Nº:611500/16;8

Questões 08 e 09: "é legítima a concessão de isenção tributária, redução de alíquotas ou modificação da base de cálculo de tributos pelos Municípios, como forma de incentivo à atividade econômica, desde que observados os seguintes requisitos: (i) previsão em lei específica (art. 150, §6º, da Constituição), que defina objetivamente as condições e requisitos para a sua concessão (art. 176 do CTN);

(ii) previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 165, §2º, da Constituição); (iii) estimativa de impacto orçamentário-financeiro da isenção no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes (art. 14, caput, da LRF); (iv) demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de ou



⁸ ACÓRDÃO Nº 1730/18 - Tribunal Pleno



ESTADO DO PARANÁ

Rua Paranaguá, 528 – Cx. P. 02 – CEP 87830-000 E mail: cmtapira@yahoo.com.br Fone-Fax (44) 3679 1076 CNPJ: 72.540.578/0001-41

demonstração de que foram adotadas medidas de compensação que assegurarão aumento de receita (art. 14, I e II, da LRF)."

Assim, com amparo no entendimento já sedimentado pela Corte de Contas do Paraná, a procuradoria da Câmara opina pela nos termos do acordão supra mencionado, quais sejam, previsão em lei específica, que defina objetivamente as condições e requisitos para a sua concessão, previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias, estimativa de impacto orçamentário-financeiro da isenção no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não prejudicará o atingimento das metas de resultados fiscais definidas na LDO;

No artigo 24,inciso traz outros incentivos, vejamos:

V - execução da manutenção e conservação da infraestrutura do loteamento, do serviço de controle de acesso e monitoramento das áreas publicas (vias, áreas verdes) e abastecimento de agua potável e coleta de esgoto, pelo período de 15 (quinze) anos, contado da primeira ocupação;

Neste ponto, deve-se ressaltar que o município está se incumbindo da prestação de alguns serviços que ferem o principio da igualdade.

Visto que a Administração Pública não deve promover serviços que já não seriam de sua responsabilidade incumbindo-se do serviço de controle de acesso) e abastecimento de agua potável e coleta de esgoto, pelo período de 15 (quinze) anos, contado da primeira ocupação, pois "não pode macular o princípio da igualdade e negar o mesmo benefício a outros interessados e à sua população".

Veja, aqui não se proíbe a extensão de infraestrutura mínima dos serviços públicos, mas sim o favorecimento que beneficia empresas determinadas em detrimentos das demais instaladas na cidade, ferindo o principio da igualdade.

Frisa -se, que as obras de infraestrutura relativas à instalação de redes de abastecimento de água, de coleta de esgoto, de iluminação





ESTADO DO PARANÁ

Rua Paranaguá, 528 – Cx. P. 02 – CEP 87830-000 E mail: cmtapira@yahoo.com.br Fone-Fax (44) 3679 1076 CNPJ: 72.540.578/0001-41

pública e de pavimentação de vias possuem natureza pública e, por força do disposto no art. 30, inciso V, da Constituição, devem ser executadas pelo ente municipal.

Nessa senda, revela-se perfeitamente possível que o Município, como incentivo à instalação ou à ampliação de indústrias, execute as obras públicas necessárias a dotar o espaço estabelecido da infraestrutura adequada.

Nas hipóteses em que o Poder Público pretenda constituir um distrito ou parque industrial, não resta dúvida de que lhe compete equipar a área correspondente com a infraestrutura pública necessária à instalação das empresas.

Assim, não se admite a realização dessas obras visando a atender particular específico, em prejuízo de outras empresas que se enquadrem na política local de incentivo ao desenvolvimento econômico.

7 - DO FUNDO MUNICIPAL PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL

O projeto de lei vem instituindo o Fundo Municipal para o desenvolvimento industrial, com a constituição dos recursos que formarão o fundo, a forma de utilização dos recursos o gerenciamento e a fiscalização.

Assim, em uma analise mais acurada vejo que grande parte dos recursos que formarão o fundo fazem parte do incentivos, e que certamente não entrarão nas receitas do fundo.

De outro modo, o gerenciamento e a fiscalização dos recursos serão de responsabilidade do Conselho Municipal de Desenvolvimento Industrial, sendo confundido na mesma pessoa jurídica o gerenciamento e a fiscalização dos recursos.





ESTADO DO PARANÁ

Rua Paranaguá, 528 – Cx. P. 02 – CEP 87830-000 E mail: cmtapira@yahoo.com.br Fone-Fax (44) 3679 1076 CNPJ: 72.540.578/0001-41

A iniciativa para o processo legislativo, por sua vez, está adequada, conforme a Lei Orgânica do município, e a Câmara Municipal detém entre as suas atribuições a competência para dispor sobre todas as matérias de competência do município. Sobre o tema remete a leitura do Art. 33, XI, in verbis:

"Art. 33 – Cabe à câmara Municipal, com a sanção do prefeito, dispor sobre todas as matérias de competência do município e, especialmente sobre: X – criar, estruturar secretarias, coordenadorias ou órgãos equivalentes e demais departamentos da administração publica;

A espécie normativa é apropriada ao tema, posto que vem atender ao critérios hierarquia e forma, tendo em vista não haver outra espécie normativa na Lei Orgânica Municipal e na Constituição do Estado do Paraná e na Constituição Federal de 1988, que vem a estabelecer formalidades legislativas diferenciada para a matéria.

Quanto à técnica legislativa, a proposição está em consonância com o que dita a Lei Complementar N.º 95 de 26 de fevereiro de 1998, que "Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona" com suas alterações posteriores (LC nº 107/2001).

CONCLUSÃO:

Pois bem.

Como visto nos tópicos anteriores, o Tribunal já assentou que o Poder Público deve dar preferência à concessão de direito real de uso, sendo admitida a doação com encargos somente em hipóteses excepcionais.





ESTADO DO PARANÁ

Rua Paranaguá, 528 – Cx. P. 02 – CEP 87830-000 E mail: cmtapira@yahoo.com.br Fone-Fax (44) 3679 1076 CNPJ: 72.540.578/0001-41

A interpretação que ora se propõe encontra guarida na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. Transcrevo a seguir entendimento do TCE/PR.

"(i) a preferência pela concessão real de uso de imóveis públicos é vantajosa pela proteção ao direito de propriedade que permanece com o ente federativo, garantindo a conservação do patrimônio público; (ii) a doação com encargos pode ser utilizada apenas em hipóteses excepcionais, quando constatada a impossibilidade ou a não vantajosidade da concessão real de uso; (iii) tanto a doação com encargos quanto a concessão real de uso, devem ser precedidas de licitação"

Assim, diante das limitações impostas pela lei e em consonância com a jurisprudência mencionada, conclui-se que para os bens imóveis devem ser preferencialmente adotado o instituto da Concessão de Direito Real de Uso, e que a doação com encargo somente em casos excepcionais.

Para os incentivos fiscais deve ser observados requisitos já expostos nos tópicos específicos das quais foram embasados nos entendimentos do TCE/PR. Transcrevo a seguir:

"É lícita, dentro de uma política de incentivo ao desenvolvimento econômico, a concessão de isenção ou de redução da base de cálculo e/ou alíquota de tributo a empresas privadas que pretendam instalar-se ou ampliar suas atividades, devendo ser observados os seguintes pressupostos legais: a) concessão mediante lei específica, b) fixação por lei dos requisitos para obtenção do benefício tributário, dos tributos aos quais se aplica e do eventual prazo de duração, c) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois subsequentes, d) atendimento à Lei de Diretrizes Orçamentárias e e) demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias ou demonstração da adoção de





ESTADO DO PARANÁ

Rua Paranaguá, 528 – Cx. P. 02 – CEP 87830-000 E mail: cmtapira@yahoo.com.br Fone-Fax (44) 3679 1076 CNPJ: 72.540.578/0001-41

medidas que compensem a renúncia de receita, nos moldes do art. 14, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal."

Assim, por se tratar de um projeto de lei tratando de institutos variados, esta procuradoria sugere a votação destacada de partes do referido projeto, para que assim possa o plenário deliberar isoladamente o grupo da preposição mencionada.

No plano da Constitucionalidade material e formal não vemos empecilhos para a tramitação da matéria.

Não há óbice para o prosseguimento da matéria quanto a iniciativa, pois é competente o prefeito para porpor a matéria, atendendo assim, Constitucionalidade Formal de inicialidade, (art. 45 LOM) conforme exposto.

Entretanto, Cabe ao Egrégio Plenário apreciar o seu mérito, considerando aprovado se obtido em dois turnos, por maioria absoluta de votos, conforme art. 44, VI da Lei Orgânica do Município de Tapira-Pr.

P.J, este é o parecer.

Tapira, em 09 de agosto de 2021.

JOEL ALBERTO ZARELLI

Procurador Jurídico



Estado do Paraná

Rua Paranaguá, 528 — Caixa. Postal. 02 — CEP 87830-000 Telefone: (44) 3679-1076 CNPJ 72.540.578/0001-41

Sala de Sessões, 11 de Agosto de 2021.

Senhores Vereadores:

Encaminho para a Comissão Permanente: COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO, conforme Artigo 23, VIII da Lei Orgânica Municipal e Artigo 50 do Regimento Interno desta Câmara Municipal de Tapira para apreciação e Parecer, o seguinte projeto: Projeto de Lei N.º1027/2021 – Súmula: Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Industrial, e dá outras providências.

Outrossim, sejam cumpridos o Artigo 51 e 76 I, II e III parágrafo 1°,2°, 3°, 4° e 5° - I, II, III, VI, parágrafo 6° e Artigo 77 – Parágrafo Único do Regimento Interno desta Câmara Municipal de Tapira.

Atenciosamente,

CLAUDEMIR ANTONIO DE ABREU
Presidente da Câmara

Aos membros da Comissão Permanente Comissão de Justiça e Redação Nesta Vanderlei Vieira Mendes

Presidente da Comissão



Estado do Paraná

Rua Paranaguá, 528 — Caixa. Postal. 02 — CEP 87830-000 Telefone: (44) 3679-1076 CNPJ 72.540.578/0001-41

SALA DE SESSÕES, 11 DE AGOSTO DE 2021.

SENHORES VEREADORES:

Encaminho para a Comissão Permanente: *COMISSÃO DE SERVIÇOS E OBRAS PÚBLICAS*, conforme Artigo 23, VIII da Lei Orgânica Municipal e Artigo 50 do Regimento Interno desta Câmara Municipal de Tapira para apreciação e Parecer, o seguinte projeto:

Projeto de Lei N.°1027/2021 – Súmula: Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Industrial, e dá outras providências.

Outrossim, sejam cumpridos o Artigo 51 e 76 I, II e III parágrafo 1°, 2°, 3°, 4° e 5° - I, II, III, VI, parágrafo 6° e Artigo 77 – Parágrafo Único do Regimento Interno desta Câmara Municipal de Tapira.

Atenciosamente,

CLAUDEMIR ANTONIO DE ABREU
Presidente da Câmara

Aos membros da Comissão Permanente Comissão de Serviços e Obras Públicas Nesta

Recebi	em	/	/2021.
			/ 4 0 4 1 0

ROSA LOPES SMARZARO
Presidente da Comissão