



CÂMARA MUNICIPAL DE PORECATU – PARANÁ PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER 04/2020

Assunto: Projeto de Lei nº 21, de 16 de abril de 2020.

Autor: Fábio Luiz Andrade, Prefeito Municipal

Ementa: "AUTORIZA O EXECUTIVO A CEDER EM CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO IMÓVEL DE PROPRIEDADE DO MUNICÍPIO QUE ESPECIFICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"¹.

I- RELATÓRIO

A Comissão de Legislação, Justiça, Finanças, Orçamento, Tomada de Contas e Redação da Câmara Municipal de Porecatu, por seu presidente, usando de suas prerrogativas e atribuições legais, solicitou a esta Procuradoria Jurídica parecer sobre o PL nº 21-2020, de autoria do Prefeito Municipal, Fábio Luiz Andrade.

Trata-se de proposição legal que objetiva, em apertada síntese, autorizar o Executivo Municipal "a ceder em Concessão de Direito Real de Uso, pelo prazo de 20 (vinte) anos, prorrogável por até igual período, mediante processo licitatório na modalidade concorrência pública, com os ônus da Lei Municipal nº 704, de 5 de julho de 1989, instalações edificadas e os lotes de terras nºs 17, 19 e 21 da Quadra 2 do loteamento determinado Parque Industrial Gastão Camargo Penteado, com frente para a Rodovia PR 170, nesta cidade, de propriedade desta municipalidade", conforme redação do seu art. 1º. O parágrafo único do dispositivo inaugural descreve que "a Comissão Permanente de Avaliação de Bens Móveis e Imóveis, constituída pela Portaria nº 075/2017, alterada pela Portaria nº 384/2017, avaliou os bens referido no caput do artigo, conforme documento em anexo".

Na sequência do projeto legislativo, o art. 2º, por seu turno, veda à concessionária promover a cessão da área, no todo ou em parte, onerosa ou gratuitamente; o art. 3º aduz que as atividades da empresa vencedora deverão ser iniciadas no prazo máximo de 6 (seis) meses, contado da homologação do certame licitatório; o art. 4º autoriza o Município a fiscalizar as atividades da concessionária, quando julgar necessário; o art. 5º determina que, após o início das atividades, a concessionária deverá manter e comprovar um número mínimo de empregos formais diretos, tal como previsto na Lei Municipal nº 704-89, sob pena de rescisão contratual, ficando também o Município autorizado a fiscalizar o cumprimento desse requisito, a qualquer momento; o art. 6º prevê que durante a vigência da lei, qualquer encargo civil, administrativo e tributário que incidir sobre os imóveis cedidos em concessão de uso ficará a cargo da concessionária; o parágrafo único do art. 6º estabelece que deverá haver instalação de procedimento averiguatório dos requisitos mínimos exigidos pela Lei Municipal nº 704-89 a cada 05 (cinco) anos; o art. 7º veicula as hipóteses em que pode ocorrer a reversão do imóvel e seus acessórios ao Município, sem direito a indenização ou compensação; e, por fim, o art. 8º impõe cláusula de vigência a partir da publicação da lei, revogando-se as disposições em contrário, em especial, as contidas na Lei Municipal nº 1.762/17.

Segundo a justificativa do Prefeito², o objetivo da proposição é, em suma:

RECEBIDO

EM 06 / 05 / 2020 às 13h 23



CÂMARA MUNICIPAL DE PORECATU

¹ Conforme Súmula, às fls. 02.

² Fls. 04.



CÂMARA MUNICIPAL DE PORECATU – PARANÁ PROCURADORIA JURÍDICA

- 1- *“Necessário se faz que o Município tenha instrumentos que alavanquem o desenvolvimento econômico e social da comunidade. Entre esses instrumentos, e talvez os de maior dificuldade de se implantar, são os que permitem atrair e fomentar investidores externos ou daqui mesmo de nossa comunidade para, por meio de seus espíritos empreendedores, gerarem alternativas de emprego e renda em nossa comunidade”;*
- 2- *“Para tanto se faz necessário atribuir ao Município poderes especiais para fazer frente às dificuldades econômicas da nação, que mitiga o empreendedorismo próprio dos investidores, impedindo o surgimento de fontes diversas de alavancamento da economia local”;*
- 3- *“Uma das formas de criar mecanismos de enfrentamento destas dificuldades econômicas é a de autorizar o Executivo Municipal a celebrar contratos de concessão de direito real de uso, em especial, o do imóvel descrito no Projeto de Lei, que possui características próprias para instalação de indústria ou qualquer outra atividade que, de igual forma, crie novos postos de trabalho, quando esclarecemos que a utilização do instituto da cessão real de uso é o que melhor atende aos interesses da administração pública”;*
- 4- *“É válido esclarecer que, de acordo com o artigo 2º da Lei nº 704/89, já mencionada, os benefícios para as indústrias que se instalarem no Município só poderão ser concedidos através de lei especial desse Legislativo, encaminhada pelo Executivo após verificar se a pretendente satisfaz as exigências da citada Lei, que dentre elas a principal é a de criar no mínimo 05 (cinco) postos de trabalho e a empresa em questão garante isso após o início das atividades no novo endereço”;*
- 5- *“Vale ressaltar ainda que a presente propositura é um atendimento a uma Ação Civil Pública nº 0000727.51.2019.8.16.0137 do Ministério Público porquê a Lei 1762 (já revogada), direcionou o imóvel a uma determinada empresa, o que é vedado por lei, necessitando do procedimento licitatório, para que outras empresas que tiverem interesse possam se instalar no município, implementando assim a geração de renda”.*

Acompanham o projeto documento de avaliação do imóvel elaborado pela Comissão de Avaliação de Bens e Imóveis do Município³, cópia das matrículas nº 6.889, 6.887, 6.888, 6.886 dos imóveis objetos das proposições⁴ e espelho dos cadastros de IPTU dos mesmos⁵.

Com tais informações e documentos, foi o processo legislativo encaminhado a esta divisão, no dia 24 de abril de 2020.

Em suma, é o relatório.

II- FUNDAMENTAÇÃO

1. Considerações Iniciais

Importa esclarecer, inicialmente, que a emissão de parecer por esta Procuradoria tem caráter meramente opinativo e não vincula as manifestações dos órgãos

³ Fls. 06.

⁴ Fls. 07 a 14.

⁵ Fls. 15 e 16.



CÂMARA MUNICIPAL DE PORECATU – PARANÁ PROCURADORIA JURÍDICA

fracionários desta Casa (Presidência, Comissões Permanentes e/ou Temporárias⁶), uma vez que *não se revela como requisito para a tramitação regular de projetos de lei* (facultativo), de modo que não se traduz em procedimento obrigatório, podendo os seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa.

Ora, regra geral, *a análise jurídica realizada pelo parecerista em hipótese alguma pode vincular a Administração, simplesmente porque o parecer é a consubstanciação de uma opinião jurídica, daquilo que a consulta “parece” ao parecerista, e jamais uma ordem, um ato ou uma determinação a qualquer autoridade, seja no plano da Administração Pública, seja mesmo no plano privado.* Inclusive, já pontuou o Egrégio Supremo Tribunal Federal, abalizado no ensinamento de Celso Antonio Bandeira de Mello, que:

[...] o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377. [...] (MS 24073, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 06/11/2002, DJ 31-10-2003 PP-00015 EMENT VOL-02130-02 PP-00379).

Por outro lado, e considerando o universo jurídico sob análise, inexistente dispositivo normativo no ordenamento jurídico local – em particular, na Lei Orgânica do Município e no Regimento Interno desta Casa, que são os diplomas legais que regulamentam a tramitação dos projetos de leis municipais – que determine a obrigatoriedade de opinativo jurídico sobre proposta de lei⁷, razão pela qual as manifestações exaradas por esta Procuradoria, como a presente, se configuram como meros atos facultativos de consultoria.

Não se nega, outrossim, a existência de previsão legal através da qual a Presidência, e as diversas Comissões desta Casa podem solicitar pareceres a este órgão de assessoramento. Basta ler-se o Anexo II, da Lei Municipal nº 1.278, 30 de outubro de 2007, que dispõe sobre as atribuições dos cargos efetivos da Câmara Municipal de Porecatu, nos quais se inclui o de Procurador, para se constatar tal possibilidade.

Não obstante, resulta necessário esclarecer, por oportuno, que o excerto normativo supra traduz claramente a ideia segundo a qual *a solicitação de parecer à Procuradoria desta Casa, por qualquer de suas comissões, ou mesmo pela Presidência, se trata de mera faculdade, e não de procedimento obrigatório, motivo pelo qual os opinativos não vinculam as decisões dos órgãos desta Casa*, até porque, repita-se à exaustão, o ordenamento local que dispõe sobre a tramitação de projetos de leis municipais carece de imperativo legal no sentido da obrigatoriedade de tal consulta.

Daí porque é imperioso que se ressalte, exaustivamente se preciso, que a opinião técnica desta Procuradoria é estritamente sugestiva, não podendo substituir a

⁶ Conforme art. 17 da Lei Orgânica Municipal, que assim reza: "Art. 17º - A Câmara Municipal terá Comissões Permanentes e Temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas nesta lei orgânica, no Regimento Interno ou no ato de que resultar a sua criação."

⁷ Como é, por exemplo, o art. 38, inciso VI, e parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que exige o parecer como requisito de validade do certame licitatório.



CÂMARA MUNICIPAL DE PORECATU – PARANÁ PROCURADORIA JURÍDICA

manifestação da Presidência ou das Comissões Legislativas especializadas, muito menos as escolhas políticas de cada vereador, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, que se deixa transparecer através dos seus representantes eleitos, já que vigora no Estado brasileiro a democracia representativa, nos termos do **parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal**⁸. E são estes mesmos representantes que melhor podem analisar a oportunidade e a conveniência, bem como as razões sociais e políticas de cada proposição.

Por essa razão, e em síntese, é que, em situações como tais, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico – autorizada por norma do ordenamento local, como faculdade dirigida às comissões, destituída, porém, de obrigatoriedade –, **tem natureza apenas opinativa, de modo que não substitui, como também não obriga, e nem vincula, o parlamentar a aceitá-la.** Outra não tem sido a posição sobre a matéria no âmbito da jurisprudência dos nossos Tribunais, bastando, por brevidade, trazer à colação *leading case* apreciado pela mais alta Corte do Judiciário Nacional, do qual resultou em decisão emblemática da lavra do eminente Ministro **Joaquim Barbosa**, abaixo reproduzida:

"CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir. II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa.

⁸Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]
Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição.



CÂMARA MUNICIPAL DE PORECATU – PARANÁ PROCURADORIA JURÍDICA

Mandado de segurança deferido. (MS 24.631/DF, Plenário, rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, j. em 9-8-2007, DJ 31-1-2008, p. 276)

Nesta ordem de ideias, o presente parecer ficará adstrito apenas à verificação, em caráter apenas sugestivo, da legalidade e da constitucionalidade da proposta normativa, ausente qualquer juízo político e social, ou mesmo sobre a sua oportunidade e conveniência, afastada qualquer natureza vinculativa sobre a decisão da Comissão.

Tal julgamento (qual seja, de oportunidade e conveniência, considerados os aspectos políticos e sociais), frise-se novamente, se constitui em atividade estritamente política, inerente ao *múnus* que é constitucionalmente atribuído ao legislador municipal, providência que foge da análise desta Procuradoria, limitada à análise estritamente técnico-jurídica, de ordem meramente opinativa.

2. Dos Requisitos Formais:

Superada essa consideração preliminar, passa-se à análise dos aspectos formais da proposição.

Neste particular, o processo de formação das leis municipais deve dar-se, como não poderia deixar de ser, em absoluto respeito aos *procedimentos formais* estabelecidos na Constituição Federal, na Lei Orgânica Municipal, no Regimento Interno desta Casa e, ainda, seguir os critérios gerais de técnica de redação legislativa preconizados na Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1.998⁹.

Em análise dos requisitos da *competência e legitimidade para iniciativa do processo legislativo*, não se pode olvidar que o mérito (objeto) do projeto versa sobre a transferência de bem imóvel público, e respectivos acessórios, a empresa particular mediante o instituto da *concessão de direito real de uso*, obedecidas determinadas condições (encargos).

No plano da legislação local, incide sobre a hipótese o art. 3º, inciso VIII; art. 43, inciso XXXI; art. 73, inciso I; e, art. 75, todos da Lei Orgânica Municipal, abaixo transcritos:

“Art. 3º: - Ao município de Porecatu compete:

[...]

VIII - dispor sobre concessões de direito real de uso e administração de bens municipais;”

“Art. 73º - [...]

§ 1º - O Município, preferentemente à venda ou doação de se bens imóveis, outorgará concessão de direito real de uso, mediante prévia autorização legislativa e licitação, dispensada esta quando uso se destinar a concessionária de serviço público, a entidades assistenciais, ou quando houver relevante interesse público, devidamente justificado.”

⁹ 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE PORECATU – PARANÁ PROCURADORIA JURÍDICA

“Art. 75º - O uso de bens municipais por terceiros poderá feita mediante concessão, permissão ou autorização, conforme o caso e quando houver interesse público, devidamente justificado.

§1º - A concessão de uso dos bens públicos de uso especiais e dominiais dependerá de lei e de licitação, e far-se-á mediante contrato sob pena de nulidade do ato. A licitação poderá ser dispensa mediante lei, quando o uso se destinar a concessionária de servi público, a entidades assistências ou quando houver interesse público devidamente justificado.

§ 2º - A concessão de uso de bens públicos de uso comum somente será outorgada mediante autorização legislativa.”

Pelo que se infere dos dispositivos citados, a competência para tratar do assunto é do Município (local) e a iniciativa legislativa é exclusiva do Prefeito, ficando ao legislativo local a tarefa de deliberar politicamente sobre o assunto. A jurisprudência, inclusive, já sufragou este entendimento, tendo declarado a inconstitucionalidade formal de leis violadoras desta iniciativa exclusiva do Poder Executivo sobre esta matéria. Veja-se, *mutatis mutandis*:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL N.º 464, DE 10.01.1994. DESAFETAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCEDÊNCIA. EFEITOS EX TUNC.

Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa de leis que disponham sobre o uso, a desafetação e a destinação dos bens públicos do Distrito Federal. *Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, a Lei n.º 464/1994, de iniciativa de parlamentar, que desafeta área localizada na Região Administrativa do Cruzeiro/DF.”* (TJDF, Conselho Especial, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2009.00.2.006912-3, Acórdão n. 396910, Relator (a): Desembargadora CARMELITA BRASIL, Data de Julgamento: 13/10/2009, Publicado no DJE: 08/01/2010, pág. 5).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL N. 390/01. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. OCORRÊNCIA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI COM EFEITOS EX TUNC E COM EFICÁCIA ERGA OMNES. 1. Os arts. 3º, 52, 100, da LODF demonstram que ao Governador do Distrito Federal compete a iniciativa de leis que disponham sobre o uso, a desafetação, a destinação dos bens públicos do Distrito Federal. *Portanto, leis de iniciativa de deputados distritais com relação a essa matéria padecem de vício de inconstitucionalidade formal. 2. O art. 51, § 2º, da LODF dispõe sobre a necessidade de comprovação do interesse público, e prévia audiência à população interessada, como pré-requisitos necessários à desafetação de bem público ou alteração de sua destinação original, o que não ocorreu. 3. Ainda, não houve prévia licitação com ofensa aos princípios da isonomia, da moralidade e da impessoalidade. 4. Pedido, na Ação Direta de Inconstitucionalidade, julgado procedente com efeitos*



CÂMARA MUNICIPAL DE PORECATU – PARANÁ PROCURADORIA JURÍDICA

ex tunc e eficácia erga omnes.” (TJDF, Conselho Especial, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2004.00.2.008228-9, Relator: Desembargador HERMENEGILDO GONÇALVES, Data de Julgamento: 06/12/2005, Publicado no DJE: 14/03/2006, pág. 89).

Logo, a proposição em testilha está, em tese, atendendo às exigências legais acima, na medida em que foi iniciado pelo Chefe do Executivo, reclamando deliberação desta Casa de Leis, em consonância com o princípio do devido processo legal no seu aspecto formal (art. 5º, inciso LIV, da Constituição Federal)¹⁰.

Na sequência, cumpre salientar que o procedimento legislativo adotado¹¹ está adequado à espécie, na medida em que a Lei Orgânica Municipal não exige rito especial para formação de leis desse jaez. Nem mesmo o art. 18 da Lei Orgânica Municipal, com a nova redação que lhe deu a Emenda à Lei Orgânica nº 09/2017¹², faz qualquer menção à necessidade de tramite diverso do comum/ordinário para esta espécie de legislação.

Assim, o procedimento legislativo adotado *está adequado à espécie*, na medida em que foi proposto como projeto de lei ordinária.

A técnica legislativa, por sua vez, está consentânea com a estruturação e a articulação prescritas nos arts. 3º a 11, da Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1.998¹³, em nada havendo o quê possa desabonar a propositura normativa neste aspecto.

¹⁰ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens **sem o devido processo legal**.”

¹¹ Qual seja, Projeto de Lei Ordinária.

¹² “Artigo 18 – O processo legislativo compreende:

I – emendas à Lei Orgânica do Município;

II – leis complementares;

III – leis ordinárias;

IV – decretos legislativos;

V – resoluções.

§ 1º - As leis complementares versarão, dentre outras autorizadas por esta Lei Orgânica, sobre as seguintes matérias:

I – Código Tributário;

II – Código de Obras e Edificações;

III – Código de Posturas;

IV – Código de Parcelamento e Zoneamento;

V – Código de Uso e Ocupação do Solo;

VI – Sistema Viário;

VII – Estatuto dos Servidores Municipais;

VIII – Plano Diretor;

IX – Definição das áreas de atuação das fundações, conforme prevê o inciso XIX do art. 37 da Constituição Federal e

X – Outros Códigos, Planos e afins.”

¹³ “Art. 9º A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas.” (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)





CÂMARA MUNICIPAL DE PORECATU – PARANÁ PROCURADORIA JURÍDICA

Assim, a proposição em testilha, não apresenta, em tese, qualquer defeito ou irregularidade em matéria de competência, adequação procedimental ou técnica legislativa, estando, portanto, formalmente regular.

3. Dos Requisitos Materiais - Mérito:

Para além da verificação acima, salienta-se ser imprescindível que a matéria contida no projeto de lei seja possível juridicamente, além de estar compatível e não contrariar a Constituição Federal, a Constituição Estadual, a Lei Orgânica Municipal, e leis infraconstitucionais (federais, estaduais e municipais).

Nesta perspectiva, tem-se a considerar que a proposição legal objetiva autorizar o Município realizar transferência de imóvel de sua propriedade a empresa particular, através de certame licitatório, mediante *concessão de direito real de uso*, obedecidas as condições determinadas pela Lei Municipal nº 704-89, e nos limites propostos também no próprio PL, visando fomentar a criação de emprego e renda.

A questão que se coloca, portanto, é saber se, do ponto de vista constitucional e da legislação federal, *pode* o Município fazer *concessão de direito real de uso de bens imóveis públicos a empresas particulares*, para o fim específico de promover a industrialização, com objetivo de criar emprego e renda, e quais são os requisitos necessários para tanto.

Em termos gerais, o ordenamento infraconstitucional contempla essa possibilidade através do permissivo constante do art. 7º, *caput*, do Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, com as alterações que lhe foram impostas pela Lei Federal nº 11.481, de 2007, da seguinte forma:

“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 regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.” (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)

De acordo com o raciocínio legal, visualiza-se a *concessão de direito real de uso* como um instrumento através do qual se viabiliza transferência de imóvel público a particular, para utilização privativa por determinado período, mediante o cumprimento de certas exigências, remunerada ou gratuitamente¹⁴.

¹⁴ No entendimento de Raul de Mello Franco Júnior:

“Em termos conceituais, a concessão de direito real de uso é contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuita de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize em fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo de terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou qualquer outra modalidade de interesse social em áreas urbanas.

Em outras palavras, por esse contrato (firmado por instrumento público ou particular ou mesmo por simples termo administrativo) a Administração entrega certo bem ao concessionário, que dele fruirá plenamente, respondendo pelos encargos civis, administrativos e tributários eventualmente incidentes. O não cumprimento ou o desvio de finalidade que justificou a outorga exige a reversão do mesmo bem ao patrimônio público, o que evita prejuízos



CÂMARA MUNICIPAL DE PORECATU – PARANÁ PROCURADORIA JURÍDICA

Doutrina e jurisprudência, interpretando sistematicamente o referido instituto, notadamente à luz dos princípios constitucionais expressos no art. 37 da Magna Carta¹⁵ – os quais regem o modo de agir da Administração Pública em geral –, firmaram a conclusão no sentido de que é possível ao Município fazer a transferência de imóveis de sua propriedade a empresas particulares através da *concessão do direito real de uso*, como forma de incentivo de geração de empregos e renda, desde que cumpridas as seguintes condições:

- a) *autorização em lei especial;*
- b) *haja indicação de recurso no orçamento ou em seus créditos adicionais previstos na Lei Orçamentária vigente, caso decorram despesas;*
- c) *atenda às condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, também em caso de surgimento de despesas;*
- d) *procedimento licitatório para seleção das empresas interessadas no benefício;*
- e) *prévia avaliação do bem a ser doado / cedido;*
- f) *estabelecimento de políticas públicas para orientação, controle e garantia do interesse público, e do cumprimento do fim pretendido com o imóvel, através de: 1) fixação de parâmetros objetivos de justificação do interesse público mediante avaliação da proporcionalidade entre a contraprestação do particular e o incentivo, este representado pela posse do imóvel; e, 2) sejam estabelecidos mecanismos de constatação / fiscalização de que a empresa beneficiada tem condições de funcionamento viáveis, como também tem condições de cumprir com suas obrigações em prol do interesse público (contraprestações).*

Esse é, por exemplo, o entendimento adotado pelo Ministério Público do Paraná sobre a questão. A consubstanciar tal afirmativa, impende registrar que os eminentes Promotores de Justiça Mário Sérgio de Albuquerque Schirmer e Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertocini, publicaram no site daquela instituição um estudo feito a partir dessa temática, relacionada ao controle externo do patrimônio público¹⁶. Dentre as conclusões firmadas no trabalho ora citado, é possível constatar facilmente, numa visão geral, os pressupostos alhures ventilados, senão vejamos:

“DAS CONCLUSÕES

Considerando-se a relevância do tema e a necessidade da adequada aplicação das disposições constitucionais e legais sobre o assunto, bem como visando coibir a transferência indevida de recursos públicos para o setor privado, chega-se as seguintes conclusões:

*patrimoniais ou especulações imobiliárias à custa da coletividade (desvio de finalidade)” (FRANCO JÚNIOR, Raul de Mello. **Alienação de bem público**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, pg. 159-160).*

¹⁵ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos **princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) [...]”

¹⁶ SCHIRMER, Mário Sérgio de Albuquerque Schirmer; BERTOCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertocini. **Da Concessão de Benefícios Econômicos pelo Poder Público à Empresa Privada, como Incentivo à Industrialização**. Disponível em: http://www.patrimoniopublico.mppr.mp.br/arquivos/File/Artigos_Testes_Estudios/Tese_incentivo_empresas.pdf, Acesso em 05 de maio de 2020



CÂMARA MUNICIPAL DE PORECATU – PARANÁ PROCURADORIA JURÍDICA

1ª. A concessão de incentivos econômicos à empresas privadas de fins lucrativos, para instalarem-se no território de uma unidade federativa, só é possível respeitando-se os princípios que regem a Administração Pública, os requisitos previstos pela legislação e atendendo-se o interesse público, sob pena de invalidade do ato responsabilização do agente público responsável.

2ª. As despesas realizadas pelo Poder Público com incentivo à empresas privadas de fins lucrativos e as isenções fiscais à elas concedidas só serão válidas se previstas na Lei Orçamentária votada no exercício anterior.

3ª. A concessão de incentivos econômicos só é válida após constatação de que a empresa beneficiada tem condições de funcionamento e de cumprir com suas obrigações de interesse público.

4ª. As isenções tributárias somente são válidas se previstas em lei e concedidas em despacho da autoridade administrativa, após análise do procedimento que demonstre a observância dos requisitos previstos na lei.

5ª. A doação de bens públicos, para ser lícita, necessita de prévia autorização legislativa, prévia avaliação, procedimento licitatório e atendimento do interesse público.

6ª. O Poder Público não pode adquirir um bem de forma onerosa e, posteriormente, doá-lo à uma empresa privada de fins lucrativos, a título de incentivo para instalar-se em seu território.

7ª. Em razão do disposto na Lei nº 4.320/64 os incentivos para instalação de empresas privadas de fins lucrativos nunca poderão ser feitos em de dinheiro.

8ª. A concessão de incentivos econômicos à empresas privadas de fins lucrativos só é válida se atendido o interesse público, caracterizado como interesse geral de toda sociedade, razão pela qual não pode ser concedida graciosamente, devendo existir uma contraprestação por parte do beneficiário, expressa em lei ou contrato, com garantias concretas de sua execução.

9ª. Em cada caso concreto deve ser analisada a relação custo-benefício entre os incentivos oferecidos aos beneficiários e as contraprestações de interesse público que estes devem proporcionar, fatores decorrentes dos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da economicidade, que vão demonstrar a existência ou não de interesse público no caso em análise.

10ª. Desejando repassar à uma empresa privada de fins lucrativos, a título de incentivo para industrialização, um terreno nu, deverá o Estado utilizar-se, preferencialmente, da concessão real de uso.

11ª. Quando o Poder Público pretender conceder incentivos fiscais à empresas de fins lucrativos, em troca de prestações de interesse público, deve realizar certame licitatório, especificando detalhadamente em Edital todos os incentivos a serem concedidos, todas as contraprestações e garantias exigidas dos beneficiários e todos os requisitos para habilitação dos interessados, podendo tal





CÂMARA MUNICIPAL DE PORECATU – PARANÁ PROCURADORIA JURÍDICA

licitação ser inexigível ou dispensada apenas nos casos previstos em lei, hipótese em que a Administração deverá formalizar procedimento demonstrando a ocorrência das condições de dispensa ou inexigibilidade.

12ª. Fere o princípio da moralidade conceder benefícios desarrazoados à empresas privadas de fins lucrativos, sem a existência de benefícios proporcionais em prol de toda a coletividade, toda vez que a conduta do administrar buscar prejudicar ou beneficiar alguém e toda vez que houver o desrespeito a determinações legais.¹⁷

Inclusive, sob a ótica dos pareceristas, a concessão dos benefícios ora em exame *sem o preenchimento dos requisitos acima declinados constitui ato de improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário*, sujeito, portanto, às sanções da lei Federal nº 8.492/1992, segundo a 13ª orientação específica do trabalho ministerial:

“13ª. A concessão ilícita de benefícios econômicos para empresas privadas de fins lucrativos, em tese, caracteriza a prática de atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário e que atentam contra os princípios que regem a Administração Pública.”¹⁸

Na mesma linha do MP-PR já se posicionou igualmente o Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE-PR no Acórdão nº 5330/13, o qual ficou assim ementado:

ACÓRDÃO Nº 5330/13-Tribunal Pleno

“CONSULTA. DOAÇÃO COM ENCARGOS DE TERRENOS PÚBLICOS PARA VIABILIZAR INVESTIMENTOS PRODUTIVOS. PREFERÊNCIA PELA CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO SOBRE A DOAÇÃO COM ENCARGOS. NECESSIDADE DE PRÉVIA LICITAÇÃO PARA AMBAS AS HIPÓTESES. IMPRESCINDIBILIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTANDO E GARANTINDO O CUMPRIMENTO DO FIM PRETENDIDO COM O IMÓVEL.”

Em resposta a quesito cuja hipótese fática subsume-se perfeitamente ao objeto de análise (PL nº 21-2020), o eminente Conselheiro Nestor Baptista esclareceu em seu voto que a matéria encontra-se sedimentada na Súmula nº 01 da Corte de Contas Paranaense, valendo, por oportuno, destacar a seguinte passagem:

“[...]”

No mérito cumpre, primeiramente, registrar o conteúdo da Súmula nº 1 deste Tribunal, vazada nos seguintes termos:

¹⁷ Obra citada, pgs. 20/21.

¹⁸ Idem, ibidem.



CÂMARA MUNICIPAL DE PORECATU – PARANÁ PROCURADORIA JURÍDICA

Súmula nº 01 – Doação de imóveis urbanos à particulares

“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.”

Da matéria sumulada, depreende-se que, em virtude da sua vantajosidade, deve haver uma preferência pelo instituto da concessão de direito real de uso de imóveis públicos, visando fomentar a atividade econômica, cabendo à Administração exercer um efetivo controle acerca da utilização do bem transferido.

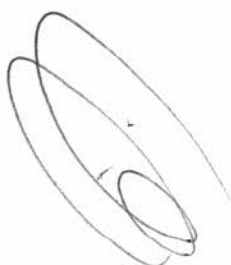
Como salientado pelo Ministério Público “...a preferência pelo instituto da Concessão Real de Uso de imóveis públicos, é vantajosa pela proteção dada ao direito de propriedade que permanece com o ente federativo, garantindo a conservação do patrimônio público.”

De outra banda, a doação com encargo pode ser utilizada em situações excepcionais, ou seja, quando, no caso concreto, reste demonstrada a impossibilidade da utilização da concessão real de uso em razão da não vantajosidade.

[...]

De acordo com este cenário, no presente caso, acode de razão o Ministério Público ao opinar pela necessidade de prévio certame licitatório, não apenas para a concessão real de uso, como também para a doação com encargos.

*Assim, acompanhando o Parecer daquele “Parquet”, VOTO pelo conhecimento da consulta formulada pela Secretaria de Estado da Indústria, do Comércio e Assuntos do Mercosul e, por conseguinte, para que a resposta seja dada nos seguintes termos: (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;** (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.**”*





CÂMARA MUNICIPAL DE PORECATU – PARANÁ PROCURADORIA JURÍDICA

Recentemente o mesmo Tribunal, também pelo seu Órgão Pleno, reiterou esse posicionamento no Acórdão nº 1730/18:

ACÓRDÃO Nº 1730/18-Tribunal Pleno

“Consulta. Concessão de incentivos econômicos e fiscais pelos Municípios para a instalação de novas empresas ou ampliação das atividades daquelas já instaladas, com o fim precípuo de aumentar a geração de empregos diretos e indiretos e a arrecadação de tributos. Resposta.”

Além de aderir ao contido na Súmula nº 01 – TCE-PR e no Acórdão nº 5330/13, o Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, então relator, fez questão de enfatizar que não havia, naquele momento, motivo para modificação do entendimento:

“[...]”

2.3 “O município pode proceder à doação de terrenos à indústria ou empresa, como forma de incentivo à instalação ou ampliação?”

Nesse ponto, o setor jurídico do Município consulente sublinhou o posicionamento já firmado pelo Tribunal (Acórdão nº 5330/13-TP) de que deve ser dada preferência à concessão de direito real de uso, sem, contudo, excluir a possibilidade de utilização da doação para viabilização do desenvolvimento econômico.

A COFIM, a COFIT e o Ministério Público de Contas manifestaram-se pela necessidade de dar preferência à concessão de direito real de uso, sendo a doação com encargos admitida apenas de forma excepcional.

A questão já está há tempos pacificada no âmbito desta Corte. Efetivamente, a Súmula nº 1, aprovada por meio do Acórdão nº 1865/06-TP, ênfatisou a preferência pela utilização da concessão de direito real de uso, assim dispendo:

“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-STP):

“(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,



CÂMARA MUNICIPAL DE PORECATU – PARANÁ PROCURADORIA JURÍDICA

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.

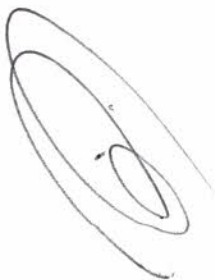
Pelo Acórdão nº 2218/14-STP, proferido na Consulta nº 639388/10, o Tribunal reiterou essas mesmas diretrizes.

De se destacar que tais decisões foram tomadas com observância do quórum qualificado de que tratam o art. 115 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 e o art. 434 do Regimento Interno, inexistindo, neste momento, motivos para alteração de entendimento.
[...]"

Na jurisprudência do Tribunal de Justiça do Paraná são encontrados julgados no sentido da nulidade da concessão do direito real de uso de imóveis feita pela Administração Pública quando ausentes os requisitos apontados nos itens "a" a "f" supra, podendo ser citados:

"APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. OUTORGA DE ESCRITURA DEFINITIVA. CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO DE IMÓVEL PÚBLICO. POSTERIOR DOAÇÃO COM ENCARGOS A PARTICULAR, VISANDO AO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DO MUNICÍPIO. INEXISTÊNCIA DE PRÉVIO PROCEDIMENTO DE LICITAÇÃO EM RELAÇÃO À CONCESSÃO DE USO. INOBSERVÂNCIA DO ART. 2.º DA LEI FEDERAL N.º 8.666/1993. AUSÊNCIA DE PROCEDIMENTO DE JUSTIFICAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO QUANTO À DOAÇÃO COM ENCARGOS. DESCUMPRIMENTO DO ART. 17, § 4.º, DA LEI FEDERAL N.º 8.666/1993. NULIDADE DO RESPECTIVO ATO ADMINISTRATIVO. RECURSO DESPROVIDO." (TJPR - 4ª C. Cível - 0002028-53.2018.8.16.0174 - União da Vitória - Rel.: Desembargadora Regina Afonso Portes - J. 07.04.2020)

"EMBARGOS INFRINGENTES. AÇÃO ANULATÓRIA. CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO DE IMÓVEL PÚBLICO. POSTERIOR DOAÇÃO COM ENCARGOS A PARTICULAR, VISANDO AO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DO MUNICÍPIO. INEXISTÊNCIA DE PRÉVIO PROCEDIMENTO DE LICITAÇÃO EM RELAÇÃO À CONCESSÃO DE USO. INOBSERVÂNCIA DO ART. 2.º DA LEI FEDERAL N.º 8.666/1993. AUSÊNCIA DE PROCEDIMENTO DE JUSTIFICAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO QUANTO À DOAÇÃO COM ENCARGOS. DESCUMPRIMENTO DO ART. 17, § 4.º, DA LEI FEDERAL N.º 8.666/1993. NULIDADE DO RESPECTIVO ATO ADMINISTRATIVO. EMBARGOS REJEITADOS." (TJPR - 5ª C. Cível em Composição Integral - EIC - 1106635-0/01 - Astorga - Rel.:





CÂMARA MUNICIPAL DE PORECATU – PARANÁ PROCURADORIA JURÍDICA

Desembargador Adalberto Jorge Xisto Pereira - Unânime - J.
26.04.2016)

Portanto, segundo a fundamentação acima, o objeto ventilado no PL nº 21-2020¹⁹, é materialmente possível, desde que presentes os critérios objetivos relacionados nas alíneas “a” a “f” retro.

Pode-se afirmar, em contrapartida, que o expediente legislativo analisado não está compatível com o ordenamento jurídico (Constituição Federal e legislação infraconstitucional) justamente devido a falta de atendimento de algumas das exigências indicadas. Isso porque é possível verificar que o PL nº 21-2020 simplesmente carece dos requisitos descritos nas alíneas “b”, “c”, “f.1” e “f.2”.

Como medida de esclarecimento, é de rigor salientar que, muito embora seja possível, e até mesmo provável, que não decorrerão despesas da ação prevista no PL – logo, seriam desnecessárias as condições indicadas nos itens “b” e “c” supramencionados –, tal circunstância não resulta definida na proposição, por isso se justificando o apontamento da sua falta.

Na sequência, a ausência do item “f.1” fundamenta-se na completa inexistência de um juízo de valoração do **interesse público**, porque não há qualquer parâmetro objetivo a indicar que a concessão de uso de um imóvel avaliado em **R\$ 350.000,00 (trezentos e cinquenta mil reais), por 20 (vinte) anos – podendo ser renovado por igual período** – é proporcional ao encargo de criação e manutenção de 05 (cinco) empregos diretos ao particular beneficiado, tal como preconiza a Lei Municipal nº 704/89.

Derradeiramente, denota-se uma lacuna também no que se refere ao item “f.2” mesmo em face da previsão constante no art. 6º do PL nº 21-2020. Com efeito, tal dispositivo não supre a *necessidade de prévia constatação da viabilidade de que a empresa beneficiada tenha plenas condições de funcionamento pelo período da concessão, como também tenha plenas condições de cumprir com as obrigações assumidas em favor do interesse público*, uma vez que remete a fiscalização destes ônus para período em que já estará em plena vigência o instrumento contratual respectivo (contrato de concessão de direito real de uso).

III- RESPOSTA À CONSULTA

Diante do exposto, conclui-se que o PL nº 21-2020 não apresenta, em tese, qualquer defeito ou irregularidade em matéria de *iniciativa, competência, adequação procedimental ou técnica legislativa*, nos termos do item II. 2.

No plano material, indica-se a existência de entendimento no sentido de que o objeto da proposição é possível juridicamente, **desde que presentes as seguintes condições objetivas**:

a) autorização em lei especial;

¹⁹ Qual seja, autorização para o Município fazer a concessão do direito real de uso de determinado imóvel de sua propriedade a empresa particular, com o objetivo de criar empregos e renda, mediante certame licitatório.



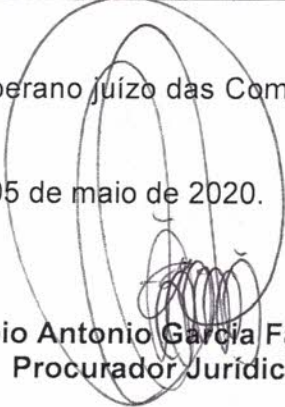
CÂMARA MUNICIPAL DE PORECATU – PARANÁ PROCURADORIA JURÍDICA

- b) haja indicação de recurso no orçamento ou em seus créditos adicionais previstos na Lei Orçamentária vigente, caso decorram despesas;
- c) atenda às condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, também em caso de surgimento de despesas;
- d) procedimento licitatório para seleção das empresas interessadas no benefício;
- e) prévia avaliação do bem a ser doado / cedido;
- f) estabelecimento de políticas públicas para orientação, controle e garantia do interesse público, e do cumprimento do fim pretendido com o imóvel, através de: 1) fixação de parâmetros objetivos de justificação do interesse público mediante avaliação da proporcionalidade entre a contraprestação do particular e o incentivo, este representado pela posse do imóvel; e, 2) sejam estabelecidos mecanismos de constatação / fiscalização de que a empresa beneficiada tem condições de funcionamento viáveis, como também tem condições de cumprir com suas obrigações em prol do interesse público (contraprestações).

Por fim, opina-se pela *inexistência dos requisitos descritos nas alíneas “b”, “c”, “f.1” e “f.2” no expediente analisado*, de modo que o projeto não encontra condições de seguir tramitação normal, por **incompatibilidade material com o ordenamento jurídico**, segundo razões expostas no item II. 3.

Salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Colenda Casa Legislativa, esse é o parecer.

Porecatu, Pr., em 05 de maio de 2020.


Fábio Antonio Garcia Fabiani
Procurador Jurídico