



# CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

000034

## PARECER JURÍDICO Nº 103.2021

**Assunto:** Projeto de Lei nº 78.2021.

**Protocolo:** 1148.2021 (Ver. Marcelo Marques)

**Objetivo:** *Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, no âmbito do Município de Toledo.*

**Autor do PL:** Poder Executivo

**Parecer:** Ilegalidade. Ausência de critérios objetivos para a concessão. Possível violação à Lei de Responsabilidade Fiscal. Não observância das diretrizes do TCE/PR e da Recomendação Administrativa nº 14.2019.

### I. Relatório

Solicita o Vereador Marcelo Marques a análise do Projeto de Lei nº 78.2021, de autoria do Poder Executivo, que *dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, no âmbito do Município de Toledo.*

É o relatório.

### II. Parecer

De início cumpre salientar que, na forma do art. 30 Lei Orgânica do Município de Toledo, trata-se de projeto de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, conforme se observa do art. 30, §1º da LOM.

Quanto ao quórum de aprovação, nos termos do art. 41, §1º, III do Regimento Interno, *dependerá da maioria de 2/3 (dois terços) dos votos dos vereadores, haja vista a previsão de concessão de anistia, remissão ou isenção, envolvendo matéria tributária.*

Referente à matéria financeira e orçamentária, esta Assessoria tecerá breves considerações; todavia, como preconiza o art. 13, V e VII do Ato nº 29.2019, é de competência do Controle Interno o *assessoramento aos vereadores em matéria orçamentária, tributária, financeira, e outras relacionadas ao controle interno e a participação e acompanhamento, quando solicitado, no processo de elaboração de projetos sobre matérias orçamentárias e financeiras.* Seria interessante, assim, a sua oitiva.

De mais a mais, eis os pontos que merecem destaque, sem prejuízo de novos apontamentos:



# CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

000035

## 1. A possibilidade de incentivos econômicos para empresas privadas de fins lucrativos

Há que se ressaltar que o art. 174 da Constituição Federal delega ao Estado a função de *agente normativo e regulador* da atividade econômica, exercendo, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, com fim à garantia do desenvolvimento nacional e erradicação da pobreza (art. 3º, II e III da CF).

A legislação infra-constitucional também traz dispositivos nos quais se antevê a possibilidade de concessão de incentivos econômicos a entidades privadas de fins lucrativos. Os artigos 12 a 21 da Lei nº 4.320/64, embora de aplicação restrita, abrem uma possibilidade do Poder Público conceder incentivos econômicos à empresas privadas de fins lucrativos; o artigo 17 da Lei nº 8.666/93 autoriza o Estado a doar bens públicos; o artigo 7º do Decreto-lei nº 271/67 prevê que para fins de industrialização, mediante certas condições, pode o Estado conceder o uso de terrenos públicos para particulares, gratuita ou remuneradamente; o Código Tributário Nacional, em seus artigos 176e 179, dispõe sobre a possibilidade da isenção de tributos.

Conclui-se que, em razão de dispositivos constitucionais e legais, o ordenamento jurídico não veda a concessão de benefícios econômicos para empresas privadas como incentivo para instalarem-se no território de uma unidade federativa.

*Entretanto, estes incentivos, como quaisquer atos da Administração Pública, estão sujeitos à observância de uma série de princípios e de exigências constitucionais e legais. Assim, embora permitidos, os incentivos às empresas privadas devem respeitar os princípios que regem a Administração Pública e à legislação, bem como definir em lei a forma, requisitos e abrangência da referida política de incentivo, sob pena de invalidade do ato de concessão e de responsabilização do agente público responsável.*

## 2. Os incentivos fiscais e a Lei de Responsabilidade Fiscal

As receitas e despesas devem estar previstas na Lei de Orçamento, votada no exercício anterior. Deste modo, tanto as despesas com incentivos, como as isenções tributárias, devem, necessariamente, vir previstas no orçamento, conforme princípio constitucional insculpido no artigo 165 da Constituição Federal.

Quanto a isenção tributária, esclarece Hely Lopes Meirelles que por "acarretar alteração na legislação tributária, a lei que estabelece a isenção deve estar prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias, em consonância com o disposto no art. 165, §2º, da



# CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

000036

Constituição da República.”<sup>1</sup>

Logo, os incentivos fiscais previstos deverão ser bem estudados e analisados pelos Vereadores, em especial os percentuais, critérios e prazos concedidos, pois retratam verdadeira *renúncia de receita* pelo Município.

A compensação da renúncia deverá necessariamente estar prevista na lei de diretrizes orçamentárias (LC 101.2000, art. 4º, V), na lei orçamentária anual (LC 101.2000, art. 5º, II), bem como acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

No entender desta Assessoria, como não é possível – agora – mensurar precisamente o quantitativo que será deixado de arrecadar ao erário, cada ato do Poder Executivo decorrente desta norma que implicar em renúncia de receita deverá necessariamente estar em acordo com as exigências da LC nº 101/2000, como a elaboração do impacto financeiro-orçamentário e alteração das leis orçamentárias, sob pena de possível crime de responsabilidade e/ou improbidade administrativa do gestor.

### 3. A ausência de critérios objetivos para a concessão dos benefícios

O artigo 4º define que o Poder Executivo *poderá* utilizar de mecanismos para incentivos, elencados nos artigos seguintes. Contudo, a norma deveria estabelecer objetivamente os critérios para a concessão, afastando a discricionariedade na análise dos pedidos dos possíveis beneficiários, haja vista que, pela letra dos art. 6º e 8º, o Chefe do Poder Executivo deverá conceder a todos os empreendimentos que se enquadrarem no programa “Toledo+Negócio!”, indiscriminadamente, todos os benefícios ali previstos!

Do mesmo modo, não há clareza na *contrapartida* que cada beneficiário dará em troca do benefício recebido, bastando apenas que seja *novo empreendimento*, *ampliação do existente* (art. 9º) ou *aprovação do loteamento industrial* (art. 10º).

Em estudo elaborado pelos Promotores de Justiça do Estado do Paraná,

<sup>1</sup> MEIRELLES, HELY LOPES. Direito Municipal Brasileiro, 9ª ed., São Paulo: Malheiros Ed., 1997, p. 494



# CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

000037

atuando no Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Proteção ao Patrimônio Público, área cível, Drs. Mário Sérgio De Albuquerque Schirmer e Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini,

“os incentivos econômicos às empresas privadas de fins lucrativos só podem ser concedidos para atender o interesse público, interesse geral de toda sociedade, razão pela qual não podem ser concedidos graciosamente, devendo existir uma contraprestação por parte dos beneficiários, expressa em lei ou contrato, com garantias concretas de sua execução”

(...) o interesse público exige proporcionalidade, razoabilidade e economicidade, razão pela qual 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 que vão demonstrar a existência ou não de interesse público.<sup>2</sup>

Logo, a contraprestação do beneficiado deverá ser proporcional ao incentivo recebido, sempre respeitando o interesse público.

#### 4. A preferência pela concessão real de uso

De acordo com o disposto no Acórdão nº 5330/13 do Tribunal Pleno do TCE/PR (cópia anexa), é preferível a concessão real de uso de imóveis públicos ao invés da doação (art. 4º, III), com a permanência do direito de propriedade do ente federativo e a conservação do patrimônio público. Em casos excepcionais, quando a concessão real de uso não for vantajosa e quando minuciosamente justificada, poderá ser utilizada a *doação com encargos*.

Além de obedecer ao interesse público e os princípios que regem a Administração Pública, a Lei nº 8.666/93 estabelece, no artigo 17, outras exigências para doação de bens público: interesse público, autorização legislativa, prévia avaliação e procedimento licitatório, avaliação de sua oportunidade e conveniência sócio-econômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação.

Em ambas as situações (doação com encargos ou concessão real de uso), o TCE/PR exige *licitação prévia* (seleção impessoal e imparcial dos interessados), inclusive com previsão dos encargos, do prazo para cumprimento e de cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato.

<sup>2</sup> SCHIRMER, Mário Sérgio De Albuquerque e BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. Da Concessão De Benefícios Econômicos Pelo Poder Público À Empresa Privada, Como Incentivo À Industrialização. Disponível em: [https://patrimoniopublico.mppr.mp.br/arquivos/File/Artigos\\_Testes\\_Estudos/Tese\\_incentivo\\_empresas.pdf](https://patrimoniopublico.mppr.mp.br/arquivos/File/Artigos_Testes_Estudos/Tese_incentivo_empresas.pdf)



# CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

000038

## 5. A alienação dos imóveis e a Recomendação Administrativa nº 14/2018

Referente à alienação de bens imóveis (art. 11) para estímulo e desenvolvimento da indústria, a 4ª Promotoria de Justiça da Comarca de Toledo emitiu a Recomendação Administrativa nº 14/2018 (cópia anexa) onde, em síntese:

- a) A alienação dos bens imóveis não poderia ser abaixo do valor de avaliação, sob risco de subfaturamento e decréscimo patrimonial injustificado do ente público;
- b) A cláusula de reversão não pode apresentar subjetividade, o que ocasionaria insegurança jurídica;
- c) Priorização para pequenos empreendimentos;
- d) Inserção de mecanismos para se evitar a especulação imobiliária;
- e) Limitação ao número máximo de unidades a serem adquiridas pelos participantes;

Não há informações de acatamento da Recomendação pelos Srs. Vereadores ou pelo Sr. Prefeito.

## 6. A edificação compulsória e a cláusula de reversão

O artigo 13, II do projeto de lei prevê que:

Art. 13 – As empresas beneficiadas pela aquisição de áreas deverão:  
(...)

II – iniciar as obras de implantação do projeto, devendo concluí-las no prazo de 24 (vinte e quatro) meses, com início das atividades empresariais previstas em até 90 (noventa) dias após a conclusão.

Do mesmo modo, o § 4º do artigo 12 impõe que, “caracterizada a inadimplência e o descumprimento contratual, a alienação considerar-se-á rescindida, com a reversão do imóvel ao Município, sem qualquer direito de indenização em favor da empresa favorecida, das benfeitorias e/ou acessões por ela introduzidas, as quais reverterão, igualmente, em favor do Município, sejam elas voluptuárias, úteis ou necessárias”.

No entendimento desta Assessoria, impor a reversão direta pela não edificação violaria os direitos de propriedade esculpidos no artigo 5º, *caput* e inciso XXII e nos artigos 1228 e ss. do Código Civil. No máximo, poderiam ser criados mecanismos de reversão dos incentivos concedidos pela lei estudada.



# CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

000039

Adquirida a propriedade, terá o vencedor a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha (CC, 1.228). Ainda, o proprietário só poderá ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente (CC, 1.228, §3º).

Logo, restrições ao direito de propriedade não poderão ser aplicadas aqueles proprietários não beneficiários dos incentivos, como, por exemplo, daqueles que adquirirem o imóvel pelo valor da avaliação ou acima deste pois não seriam beneficiários de incentivos.

Neste sentido, a *reversão compulsória* só seria possível no caso de *inadimplemento* ou de *doação* (artigo 17, §1º da Lei nº 8.666/93), instituto diverso da alienação, onde se transferem todos os direitos da propriedade ao comprador.

## 7. A necessidade de licitação para locação de imóveis para instalação de empresas


O artigo 20 autorizaria ao Município de Toledo a locar imóveis para instalação de empresas, *por meio de dispensa de licitação*, objetivando a geração de emprego e renda no município e nos distritos, pelo prazo de até 2 anos.

A princípio, não se vislumbra referida hipótese de dispensa na Lei nº 8.666/93.

Assim, é o parecer pela ilegalidade da tramitação deste projeto.

Toledo, 10 de junho de 2021.

**Eduardo Hoffmann**  
Assessor Jurídico

  
**Fabiano Scuzziato**  
Assessor Jurídico



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

000040

PROCESSO Nº: 99793/11  
ASSUNTO: CONSULTA  
ENTIDADE: SECRETARIA DE ESTADO DA INDÚSTRIA, DO COMÉRCIO E ASSUNTOS DO MERCOSUL  
INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA INDÚSTRIA, DO COMÉRCIO E ASSUNTOS DO MERCOSUL, RICARDO JOSE MAGALHÃES BARROS  
RELATOR: CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

## 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.

### 1. RELATÓRIO

O Exmo. Secretário de Estado da Indústria, do Comércio e Assuntos do Mercosul, Sr. Ricardo Barros, encaminha a presente Consulta questionando a possibilidade de promover doação de terrenos públicos, com encargos, tendo por finalidade viabilizar investimentos produtivos, capazes de recompor a capacidade de geração de rendas, empregos e tributos no Estado, ao invés da preferência pela concessão do direito real de uso de terrenos públicos, entendimento este consubstanciado no Acórdão nº 1865/06-TCE/PR.

Em atendimento ao disposto no inciso IV do art. 311 do Regimento Interno do Tribunal, foi anexado parecer exarado pela assessoria jurídica, que entende, em síntese, pela possibilidade de se fazer uso da figura jurídica da doação com encargo, sem prejuízo do uso preferencial da concessão de direito real de uso, quando compatível com o alcance dos mesmos objetivos sociais e econômicos que tiverem fundamento a concessão do incentivo.

Nos termos do artigo 313 do Regimento Interno desta Corte, o expediente foi recebido por este Relator e determinado o seu encaminhamento à Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca, à 5ª Inspeção de Controle Externo



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

000041

(5ª ICE), à Diretoria de Contas Estaduais (DCE) e ao Ministério Público de Contas (MPC) para manifestações, conforme Despachos nº 1582/11 e 1670/11.

Manifestando-se sobre decisões desta Corte, a Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca (CJB) lançou a Informação nº 28/11 (peça 9) consignando a existência da Súmula nº 1 deste Tribunal, cuja matéria trata do objeto desta consulta. Noticiou, ainda, a existência de vários processos que versam sobre o tema analisado.

A 5ª ICE, por meio da Informação nº 18/11 (peça 12), apresentou opinião no sentido de que o Acórdão nº 1865/06 deste Tribunal apenas recomenda a preferência pelo uso da “concessão real” nos casos de terrenos públicos, não impedindo a utilização da “doação com encargos”, desde que obedecidos e justificados os ritos e requisitos previstos no artigo 17, §§ 4º e 5º, da Lei 8.666/93.

Consoante Instrução nº 167/11, a DCE corroborou a manifestação da 5ª Inspeção de Controle Externo.

Por seu turno o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 6918/11, opinou no seguinte sentido: (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) ressalta que é imprescindível a previsão de políticas públicas orientando e garantindo o cumprimento do fim pretendido com o imóvel.

Após a manifestação do “parquet” desta Corte de Contas, o presente protocolado foi incluído na pauta da Sessão de Julgamento do Tribunal do dia 10 de maio de 2012, oportunidade na qual o eminente Conselheiro Ivan Bonilha suscitou a ausência de parecer jurídico emitido pela assessoria da entidade Consulente, o que afrontaria um dos requisitos de admissibilidade da consulta.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

000042

Em virtude deste apontamento, determinou-se a intimação da entidade Consulente para que providenciasse o opinativo jurídico necessário, o que foi cumprido com a juntada do Parecer nº 12/2012, exarado pela Procuradoria Geral do Estado.

A Procuradoria Geral do Estado, por meio do mencionado parecer, se manifestou no sentido de que a Súmula 01 desta Corte de Contas, com seu caráter uniformizador, apenas indica a preferência pela adoção da concessão de direito real de uso de bem público em detrimento da doação de bem público com encargos, sem, no entanto, vedar a utilização da doação com encargos, desde que presentes os requisitos legais e analisadas as circunstâncias fáticas, de forma a se definir qual instituto se apresenta mais adequado ao interesse público. Alega ainda que a doação com encargos, precedida ou não de licitação, se mostra a forma mais adequada e vantajosa para a implementação do programa "Paraná Competitivo", por permitir que o donatário utilize o próprio imóvel como garantia hipotecária para a obtenção de uma linha de crédito para viabilizar o encargo assumido e, ao mesmo tempo, o ente federado estaria protegido em virtude do fato de que a cláusula de reversão e demais condições seriam garantidas por uma hipoteca de segundo grau em favor do doador, o que permitiria uma maior segurança jurídica.

Ato contínuo os autos foram remetidos à 5ª ICE, que, por meio da Informação nº 45/12, reiterou os termos da Informação nº 18/11 ao afirmar que o fato da concessão do direito de uso de bem público ser adotada preferencialmente não impede o emprego do instituto da doação com encargos desde que respeitados os requisitos legais e verificada a vantajosidade e adequação do instituto escolhido em relação ao interesse público.

A Diretora de Contas Estaduais opinou por meio da Instrução nº 52/13-DCE, ratificando seu posicionamento anterior, além de manifestar sua concordância com a Procuradoria Geral do Estado quanto à vantajosidade do instituto da doação com encargos para implementação do Programa "Paraná Competitivo".

O Ministério Público de Contas, por sua vez, em seu Parecer nº 8414/13, arguiu preliminarmente que o eventual julgamento da presente Consulta



000043

## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

consistiria em um prejulgamento das contas do Programa "Paraná Competitivo", o que impossibilitaria inclusive de se aferir se a doação com encargos seria o instituto mais vantajoso. No mérito, o "parquet" manteve sua conclusão no sentido de que deve ser dada preferência à concessão de direito real de uso, sem prejuízo do instituto da doação com encargos, desde que justificado o interesse público.

É o relatório.

### 2. FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, verifica-se a legitimidade do Consulente para formular pleitos desta natureza, conforme artigo 312, II, do Regimento Interno desta Corte de Contas, bem como a escoreita instrução do processo, razão pela qual, a presente consulta merece ser conhecida.

Some-se a isso o fato de que o cerne da questão trata, basicamente, de aspectos relacionados à aplicação da lei de licitações e contratos, que foram analisados pelas unidades técnicas desta Corte, bem como pelo órgão ministerial.

Ao cotejar as manifestações técnicas precedentes e os dispositivos constitucionais e legais pertinentes, constato que elas se complementam, não havendo divergência ou dúvida quanto à aplicação da lei licitatória.

Quanto à preliminar arguida pelo Ministério Público de Contas no sentido que a decisão proferida nesta Consulta consistiria em um prejulgamento do programa "Paraná Competitivo", não há razões para o seu acolhimento, na medida em que é possível a realização de um controle externo posterior à implementação da mencionada política pública, objetivando aferir seus resultados e possíveis irregularidades na destinação dos bens públicos.

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

#### 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,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

000044

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.

No que toca à necessidade ou não de instauração de prévio certame licitatório, cabe uma análise do regime jurídico aplicável a cada uma das figuras em comento.

A Lei nº 8.666/93, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, ao dispor sobre a alienação de bens imóveis, disciplinou a matéria no art. 17 nos seguintes termos:

"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:

(...)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

§ 2º A Administração também poderá conceder título de propriedade ou de **direito real de uso de imóveis, dispensada licitação, quando o uso destinar-se:**

I - a outro órgão ou entidade da Administração Pública, qualquer que seja a localização do imóvel;

II - a pessoa natural que, nos termos da lei, regulamento ou ato normativo do órgão competente, haja implementado os requisitos mínimos de cultura, ocupação mansa e pacífica e exploração direta sobre área rural situada na Amazônia Legal, superior a 1 (um) módulo fiscal e limitada a 15 (quinze) módulos fiscais, desde que não exceda 1.500ha (mil e quinhentos hectares);

(...)

§ 2º-B. A hipótese do inciso II do § 2º deste artigo:

I - só se aplica a imóvel situado em zona rural, não sujeito a vedação, impedimento ou inconveniente a sua exploração mediante atividades agropecuárias;

II – fica limitada a áreas de até quinze módulos fiscais, desde que não exceda mil e quinhentos hectares, vedada a dispensa de licitação para áreas superiores a esse limite;

III - pode ser cumulada com o quantitativo de área decorrente da figura prevista na alínea g do inciso I do caput deste artigo, até o limite previsto no inciso II deste parágrafo.

(...)

§ 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;

§ 5º Na hipótese do parágrafo anterior, caso o donatário necessite oferecer o imóvel em garantia de financiamento, a cláusula de reversão e demais obrigações serão garantidas por hipoteca em segundo grau em favor do doador."



000046

## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(destacamos)

Por sua vez, a Lei 15.608/2007 que estabelece normas sobre licitações, contratos administrativos e convênios no âmbito dos Poderes do Estado do Paraná, ao dispor acerca da alienação de bens imóveis, notadamente, quanto à possibilidade jurídica de afastar a licitação, normatizou a situação de maneira diversa, consoante regra constante do art. 8º, inc. I, alínea "f":

"Art. 8º. **Será dispensada a licitação**, nos seguintes casos:

I – De bens imóveis para:

(...)

f) **doação com encargo**, no caso de interesse público devidamente justificado;" (destacamos)

Dos dispositivos legais acima transcritos, percebe-se, claramente, que a *doação com encargo* recebeu tratamento distinto. Enquanto a lei federal de licitações impõe, taxativamente, a instauração de prévia licitação (art. 17, § 4º), o legislador paranaense, houve por bem, dispensar a competição (art. 8º, inc. I, "f").

A contradição apontada pode ser resolvida mediante uma leitura constitucional, passando-se, necessariamente, pela competência para legislar sobre a matéria.

Do comando consubstanciado no artigo 22 da Carta Republicana de 1988, infere-se que à União compete legislar, de forma privativa, sobre normas gerais de licitação e contratação, cabendo às demais pessoas políticas (Estados-Membros, Municípios e Distrito Federal), a faculdade de disciplinar questões relativas às normas específicas que envolvem a matéria.

No que diz respeito ao conceito de norma geral, vale registrar a lição de Alice Gonzales Borges assim encontrada: "são normas gerais aquelas que, por alguma razão, convém ao interesse público sejam tratadas por igual, entre todas as ordens da Federação, para que sejam devidamente instrumentalizados e viabilizados os princípios constitucionais com que têm pertinência." <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Alice Gonzales Borges, **Normas Gerais no Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos**, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1991, p. 22.



000047

## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Dessa forma, será norma geral toda aquela que, relacionada aos aspectos acima citados, possui um âmbito nacional, incidindo sobre qualquer pessoa política, de qualquer dos níveis da Federação, como observa Geraldo Ataliba, que as define como "*leis nacionais; leis que não se circunscrevem ao âmbito de qualquer pessoa política, mas que os transcendem aos três. Não se confundem com a lei federal, estadual ou municipal e têm seu campo próprio e específico, excludente das outras três e reciprocamente.*"<sup>2</sup>

Em face do comando constitucional, bem como das lições doutrinárias supramencionadas, concluo que hipóteses de dispensa de licitação são caracterizadas como normas gerais e, desta forma, somente à União compete legislar de forma privativa.

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.

**VISTOS, relatados e discutidos,**

<sup>2</sup> Geraldo Ataliba, *Normas Gerais na Constituição – leis nacionais, leis federais e seu regime jurídico*, Estudos e Pareceres de Direito Tributário, vol. 3, p. 15.



000048

## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

### ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro NESTOR BAPTISTA, por unanimidade, em:

Conhecer da presente consulta formulada pela Secretaria de Estado da Indústria, do Comércio e Assuntos do Mercosul e, por conseguinte, 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.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES, IVAN LELIS BONILHA e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e o Auditor IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente o Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ELIZEU DE MORAES CORREA.

Sala das Sessões, 28 de novembro de 2013 – Sessão nº 45.

NESTOR BAPTISTA  
Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO  
Presidente



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO

Rua Almirante Barroso, nº 3200 – Centro Cívico

CEP: 85900-020 – Toledo/PR

(45) 3378-5355

e-mail: toledo.4prom@mppr.mp.br

000048

000001

3644/2019

29/11 - 14:20

Câmara Municipal de Toledo

Ofício nº 1.000/2.019 – 4PJ/GAB

Toledo, 29 de novembro de 2019.

Ao Excelentíssimo Senhor  
**ANTÔNIO SÉRGIO DE FREITAS**  
Câmara Municipal de Toledo  
Toledo – Paraná

3644/2019

3635/2019

Senhor Presidente,

Retificando os termos do Ofício nº 996/19 – 4PJ/GAB, encaminha-se, em anexo, o inteiro teor da Recomendação Administrativa nº **014/2.019 – RERRATIFICADA**, considerando a constatação de erro material na identificação do número do documento (constou equivocadamente o nº 13/2.019) e também do procedimento (mencionou-se o nº IC-MPPR 0148.19.002210-0, nada obstante a ausência de registro de inquérito civil ao tempo da expedição da recomendação em comento).

Neste sentido, solicita-se sejam adotadas as providências administrativas cabíveis, dentre tais a publicação da atual recomendação administrativa, com sua redação ora readequada.

Atenciosamente,

Sandres Sponholz  
Promotor de Justiça



000049 000048 100002

# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

## 4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

### RECOMENDAÇÃO Nº 14/2.019 - RERRATIFICADA

Estimativa patrimonial econômica  
protegida (controle preventivo):  
aproximadamente R\$ 15.360.000,00  
(quinze milhões, trezentos e sessenta  
mil reais)<sup>1</sup>

**EMENTA:** PROJETO DE LEI Nº 151/2.019 –  
DESAFETAÇÃO E AUTORIZAÇÃO DE  
IMÓVEIS PARA FIIM DE INCENTIVO À  
INDUSTRIALIZAÇÃO - CONSTATAÇÃO  
DE EVENTUAIS IRREGULARIDADES,  
OMISSÕES E INCONSISTÊNCIAS –  
ACAUTELAMENTO DE RISCO DE  
ANTINOMIA (CONFLITO) DE REGRAS E  
SUBSEQUENTE INVALIDADE TOTAL OU  
PARCIAL DA LEI - RECOMENDAÇÃO  
ADMINISTRATIVA

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, por intermédio da 4ª  
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO – ÁREA DE PROTEÇÃO AO  
PATRIMÔNIO PÚBLICO, no exercício de suas funções institucionais previstas na Constituição  
Federal e na Lei Complementar Estadual nº 85/99, e

1 Suposta diferença global entre o resultado da avaliação atual e as estimativas de valor dos lotes no mercado  
imobiliário. Mera estimativa para fins administrativos.



008050 000048 100053

# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

## 4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

### 1ª PARTE – PREMISSAS GERAIS DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

- 1) **CONSIDERANDO** que o artigo 127 da Constituição Federal dispõe que “o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”;
- 2) **CONSIDERANDO** que o artigo 129 inciso II, da Constituição Federal, dispõe que cabe ao Ministério Público “zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”;
- 3) **CONSIDERANDO** que incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do patrimônio público, da moralidade, da legalidade e da eficiência administrativa, nos termos dos artigos 127, *caput*, e 129, III, da Constituição Federal; artigo 114, *caput*, da Constituição do Estado do Paraná e artigo 25, IV, “a”, da Lei Federal n.º 8.625/93;
- 4) **CONSIDERANDO** que ao Ministério Público compete zelar pela defesa dos direitos assegurados na Constituição da República de 1.988 sempre que necessário for para garantia do seu respeito pelos poderes municipais, nos termos do artigo 27, inciso I da Lei 8.625/93;
- 5) **CONSIDERANDO** que o art. 58, inciso VII, da Lei Complementar Estadual n.º 85/99 dispõe que compete ao Ministério Público do Estado do Paraná “expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública”;
- 6) **CONSIDERANDO** que o Ministério Público compete zelar pela defesa do patrimônio público e social, nos termos do artigo 129, inciso II da Constituição Federal;



000051

# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

## 4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

- 7) **CONSIDERANDO** que a Constituição Federal impõe ao Poder Público a observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência (art. 37, caput);
- 8) **CONSIDERANDO** que nada obstante a verificação de que os atos preparatórios ao fatídico projeto de lei, assim como o PL 151/19, foram apreciados pelas respectivos setores jurídicos do Município de Toledo e da Câmara Municipal de Toledo, sem que tenham sido formalmente constatados os apontamentos constantes deste documento;
- 9) **CONSIDERANDO** que o art. 107 do Ato Conjunto n.º 001/2019-PGJ/CGMP define que “a *Recomendação é instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público, sem caráter coercitivo, por intermédio do qual se expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de propor ao destinatário a adoção de providências, omissivas ou comissivas, tendentes a cessar a lesão ou ameaça de lesão a direitos objeto de tutela pelo Ministério Público, atuando, também, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas*”;

### 2ª PARTE – APRESENTAÇÃO DO CASO CONCRETO

- 10) **CONSIDERANDO** que nos termos do Projeto de Lei nº 151/2.019, apresentado pelo Poder Executivo Municipal em 03 de outubro de 2019, pretende-se a desafetação e autorização para alienação de 54 (cinquenta e quatro) imóveis integrantes do patrimônio público municipal, situados no Loteamento João Bortolotto, nesta cidade, visando à políticas públicas de incentivo à industrialização. A esse respeito, o Ministério Público observou que, restabelecida sua redação original, a matéria foi aprovada em 1º turno, aguardando 2º turno de discussão e votação<sup>2</sup>;

2 <https://www.toledo.pr.leg.br/processo-legislativo/materias-em-tramitacao-1>, acessado em 28/11/2019



000052  
**MINISTÉRIO PÚBLICO**  
do Estado do Paraná

**4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO**  
**PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO**

11) **CONSIDERANDO** que o atual texto que está sendo objeto de tramitação na Câmara Municipal de Toledo pretende, em suma, a criação de lei contendo as seguintes regras:

A) A título de incentivo industrial, o preço de partida para a venda dos bens imóveis de que trata o projeto de lei será apurado pela Comissão de Avaliação, de acordo com os critérios estabelecidos no parágrafo 1º do artigo 6º da Lei "R" nº 38/2.014<sup>3</sup>, conforme respectivo Parecer Técnico de Implantação do Empreendimento (Art. 3º, § 1º);

B) Os valores investidos com a venda dos imóveis serão investidos na aquisição de área a serem destinadas à implantação de novas políticas de incentivo à industrialização, inclusive na forma estabelecida na Lei "R" nº 38/2.014, que instituiu o Programa de Desenvolvimento Econômico de Toledo – PRODET/EMPRESA;

C) O vencedor da licitação para aquisição de bens na forma prevista na lei a ser aprovada assumirá a obrigação de por em funcionamento a sua unidade industrial, no imóvel adquirido, no prazo de 2 (dois) anos, a partir da formalização do negócio, sob pena de reversão do bem ao patrimônio público (Art. 4º PL 151/19);

12) **CONSIDERANDO**, a seu turno, que na mensagem do referido Projeto de Lei, o Chefe do Poder Executivo justifica que a concessão de direito real de uso ou doação de imóveis a empresas industriais têm gerado certas dificuldades na hipótese de buscarem algum financiamento para a implementação de suas atividades, tendo em vista que o ônus que recaem sobre os imóveis impedem que eles possam ser dados em garantia de financiamento, face à cláusula de reversão ao patrimônio do Município;

3 [http://www.toledo.pr.gov.br/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/6096\\_texto\\_integral](http://www.toledo.pr.gov.br/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/6096_texto_integral), acessado em 28/11/2019, às 14h:16min.



000053

# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

## 4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

13) **CONSIDERANDO** que dentre os documentos que instruem o referido Projeto de Lei, consta a identificação, bem como descrição dos imóveis e a avaliação de cada qual dos bens, atribuindo-se a todos, indistintamente, o valor de m<sup>2</sup> correspondente a R\$ 116,95 (cento e dezesseis reais e noventa e cinco centavos), conforme o contido no Ofício nº 117/2.019 – SDE/GAB-PR, emitido por Jozimar Polasso, Secretário de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico, de Inovação e Turismo);

14) **CONSIDERANDO** que igualmente ilustra o Projeto de Lei nº 151/2.019 o Parecer Técnico de Implantação do Empreendimento (Loteamento Industrial João Bortolotto), exarado em 25 de setembro de 2.019. A respeito do aludido parecer, depreende-se que a avaliação teve como base os dispositivos da Lei “R” nº 38, de 8 de abril de 2.014, especialmente o contido no artigo 6º, parágrafo 1º da norma em questão, salientando-se outrossim que o objetivo do trabalho técnico era promover a “avaliação mercadológica para fins de Concorrência Pública” (item 2). Sem prejuízo, verifica-se que a vistoria foi realizada em 24 de setembro de 2.019;

15) **CONSIDERANDO**, ainda em torno dos resultados do mencionado Parecer Técnico de Implantação do Empreendimento, “considerando-se os valores investidos na estruturação do Parque Industrial, totalizou R\$ 7.280.073,62 (sete milhões, duzentos e oitenta mil, setenta e três reais e sessenta e dois centavos)”, deduzindo-se a partir desta grandeza econômica o já mencionado valor de m<sup>2</sup> (R\$ 116,95 - item 6)

### 3ª PARTE – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

16) **CONSIDERANDO**, diante do cenário retratado na 2ª PARTE deste documento, em tese, a ocorrência de irregularidades, omissões ou inconsistências no Projeto de Lei nº 151/2.019, que poderão atingir a validade de eventual lei advinda de sua votação, a saber:



000054  
10300

# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

## 4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

A) O critério para o preço de partida para a venda dos bens imóveis de que trata o projeto de lei está, em tese, em desacordo com os preceitos da Constituição Federal (art. 37, XXI) Lei de Licitações (art. 17, I), bem como em relação à Lei Orgânica do Município de Toledo (art. 128, XX; art. 128, XXI, "a"; art. 148, III; art. 148, § 2º) que por sua vez remete sua eficácia plena à Lei Complementar nº 01/90.

Nos termos da atual sistemática jurídica, a alienação de imóveis dominiais de propriedade de entes públicos deve observar rigorosamente a avaliação dos referidos bens, levando-se em conta a estimativa mercadológica real de cada qual dos objetos avaliados<sup>4</sup>.

A premissa considera a circunstância de que referidos bens, incorporados ao patrimônio público do Município de Toledo, por ocasião de sua venda deverão permitir a recomposição de sua estimativa econômica, evitando-se desta forma decréscimo patrimonial injustificado, e, mais grave, a ocorrência de danos à municipalidade, e de forma reflexa, à coletividade toledana.

Essa questão assume maior importância considerando que nos termos do próprio Projeto de Lei, o produto da arrecadação da concorrência pública e subsequente alienações deverá ser revertido em prol de investimentos na aquisição de área a serem destinadas à implantação de novas políticas de incentivo à industrialização, inclusive na forma estabelecida na Lei "R" nº 38/2.014, de tal forma que o atual critério utilizado (apenas considerando o levantamento de custos do empreendimento municipal), desprezado da verificação e aplicação de índices econômicos seguros para se aferir o atual valor de tais lotes, poderá implicar em desautorizada renúncia de receita.

De outro lado, objetiva-se evitar o risco de subfaturamento por ocasião da oferta de valores pelos concorrentes participantes da licitação, notadamente levando em conta as particularidades da concorrência pública.

4 A esse respeito, o Centro de Apoio ao Patrimônio Público, no bojo do contido na Consulta nº 118/19, salienta que a forma procedimental para avaliação dos bens públicos, a fim de verificar suas condições e quantificar seu preço, pode ser disciplinada por lei, observando-se ainda os termos das normas ABNT NBR 14653-1 (procedimentos gerais), NBR 14653-2 (imóveis urbanos), NBR 14653-3 (imóveis rurais) e 14.653-4 (empreendimentos).



000055

# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

## 4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

Observe-se que não passou despercebido pelo Ministério Público a circunstância de que os lotes que se pretendem sejam alienados estão situados em local privilegiado, dotado de infraestrutura mínima e próximos de rodovia que permite fácil escoamento de produção para o mercado consumidor (Mapa Anexo PL 151/p. 151).

B) Não bastassem os argumentos já dispensados, além de harmonia com os preceitos da Lei de Licitações, a Lei Complementar nº 01/90 possui notoriamente valor hierárquico superior à Lei Municipal "R" nº 38/2.014, circunstância que consubstancia sua aplicação obrigatória como forma de resolução do conflito de antinomia das normas. A respeito deste aspecto, a Lei Complementar nº 01/90, além de exigir a prévia avaliação da coisa a ser alienada, obriga o ente municipal a apresentar laudo técnico sob responsabilidade de comissão composta de 3 (três) representantes do órgão competente da administração municipal, e 2 (dois) dois membros indicados pelo órgão representativo dos profissionais do ramo imobiliário (art. 29, incisos I e II, Lei Comp. 01/90), o que notoriamente não foi observado.

C) **A condição estabelecida para a incidência da cláusula de reversão apresenta, em tese, excessiva subjetividade, ocasionando risco de insegurança jurídica.** Justifica-se a argumentação considerando que, nos termos da proposta do artigo 4º do projeto de lei em análise, sugere-se tão somente o dever de "por em funcionamento a sua unidade industrial, no imóvel adquirido, no prazo de até 2 (dois) anos". Ora, não se verifica a especificação de quais serão os critérios a serem considerados para efeito de verificação de efetivo funcionamento do empreendimento industrial nos termos da finalidade do incentivo à industrialização, quais sejam, exemplificativamente, geração de empregos, estímulo à produção e geração de renda. Sobre esta questão, apesar de menção expressa



000056

# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

## 4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

no artigo 30 e incisos da Lei Complementar nº 01/90<sup>5</sup>, de que os encargos seriam diretamente relacionados à concessão real de uso ou de doação de imóvel, na medida que expressamente o ente municipal também pretende estabelecer, por ocasião da venda, condição resolutiva para a aquisição dos lotes industriais pelos interessados, o cumprimento da regra seria, em princípio, de cunho obrigatório.

Da forma como consignado no projeto, o adquirente que promover esforço irrisório na instalação de unidade industrial (sobretudo aqueles movidos por interesses meramente especulativos) terá a possibilidade de consolidação da propriedade, nada obstante absoluta ausência de cumprimento da função social do empreendimento.

Não bastassem esses argumentos, cumpre salientar a tendência da interpretação dos tribunais no sentido de que a reversão dos imóveis depende necessariamente da via judicial, ocasião em que será discutido justamente o cumprimento ou não da condição estabelecida ao tempo da criação da lei autorizadora da venda dos lotes industriais.

**D) O projeto de lei não contempla, em tese, hipótese de prioridade para os pequenos empreendimentos como forma de fomento da atividade econômica em geral, descumprindo o preceito do artigo 4º, parágrafo 1º, inciso VII, da Lei Complementar nº 01/90. Conforme já explicitado, a referida lei complementar consubstancia norma de otimização de eficácia da Lei Orgânica do Município de Toledo, na questão relativa às regras que devem ser observadas para as alienações de bens pelo Município de Toledo (art. 148, III, Lei Orgânica). No caso, há preceito específico estabelecendo referida obrigação à municipalidade.**

5 Art. 30 - As leis autorizadas de concessão real de uso ou de doação de imóvel municipal, para exploração de atividade econômica, deverão estabelecer, respectivamente, para o concessionário ou donatário, entre outros, os seguintes encargos: I - fixação de: a) área mínima a ser edificada; b) número mínimo de empregos a serem garantidos. II - definição de medidas de preservação e defesa do meio ambiente, se a atividade assim o exigir; III - estímulo ao acesso do trabalhador adolescente à escola.  
[http://www.toledo.pr.gov.br/sapl/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/268\\_texto\\_integral](http://www.toledo.pr.gov.br/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/268_texto_integral)



009057

200910

# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

## 4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

- E) Nada obstante a autorização legal para que o Município de Toledo promova a alienação de bens na modalidade venda, insta consignar que nos termos do contido no art. 27 da Lei Complementar nº 01/90, a orientação da norma caminha no sentido de que deve ser promovida, preferencialmente, a Concessão de Direito Real de Uso. Sobre este aspecto, respeitada a liberdade de convicção de cada qual dos Ilustres Vereadores, apenas a título de recomendação em sentido estrito, orienta-se no sentido de que seja avaliado se a justificativa para a não utilização desta modalidade de uso especial de bens patrimoniais (concessão de direito real de uso) efetivamente atende o interesse público.
- F) Não se verifica a limitação de participação no futuro certame licitatório exclusivamente às pessoas jurídicas regularmente constituídas, nada obstante a finalidade de incentivo à industrialização, circunstância esta que, em tese, pode dar indevida oportunidade à ocorrência de especulação imobiliária por pessoas não interessadas em promover efetivamente exercício de atividade industrial, ou mesmo terceirização indevida de atividade. Observe-se que nos termos do art. 4º da Lei "R" 38/2.014, na hipótese do Município de Toledo pretender dar continuidade ao fomento econômico das atividades, os benefícios somente serão concedidos às empresas de ramo industrial, comercial atacadista, prestadores de serviços e de turismo, presumindo-se, pois, a necessidade de que estejam pré-constituídas ao tempo da participação no certame público.
- G) Ausência de delimitação de número máximo de unidades a serem adquiridas pelos participantes da concorrência pública, acarretando-se preocupante possibilidade de dominação da aquisição por reduzido grupo de participantes, dotados de maior poder econômico, em desacordo com a finalidade social da iniciativa do Município de Toledo (prejuízo à ampla e isonômica concorrência).



009058 000011

# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

## 4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

- H) Ausência de menção à aplicação das regras contidas na Lei Municipal nº "R" 38/2.014, de 8 de abril de 2.014, que Institui o Programa de Desenvolvimento Econômico de Toledo – PRODET/EMPRESA, que foram compatíveis com eventual lei decorrente de aprovação do Projeto de Lei nº 151/2.019. Reputa-se relevante a providência considerando que a referida norma traça as diretrizes, direitos e deveres gerais relacionados ao propósito de desenvolvimento econômico do Município de Toledo, de tal forma que recomenda-se melhor esclarecimento se a referida lei atualmente vigente comporá também a aplicação da nova lei acaso aprovada (princípio da especialidade).
- I) Finalmente, por se tratar de futura lei de efeitos concretos, o sistema jurídico admite o seu controle de legalidade, a par de questionamento de sua constitucionalidade. Por intermédio desta observação, o Ministério Público local não apenas explicita sua legitimação para a expedição do presente documento, como sobretudo o faz com a finalidade de que seja evitado o acionamento da via judicial para buscar a invalidação, parcial ou total, dos preceitos da lei que seja porventura aprovada em sucedâneo à tramitação do Projeto de Lei nº 151/19 perante o Poder Legislativo. Dessa forma, busca-se a máxima resolutividade, em prol do interesse público, respeitando-se a harmonia entre os poderes constituídos.

### RECOMENDA

ao Senhor **Prefeito Municipal de Toledo, Lucio de Marchi**, bem como ao Senhor **Secretário de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico, de Inovação e Turismo, Jozimar Polasso**, além dos Senhores Vereadores do Município de Toledo, por intermédio de comunicação interna a ser promovida pelo Sr. **Presidente da Câmara Municipal de Toledo, Vereador Antônio**



000059  
000012

# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

## 4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE TOLEDO PROMOTORIA DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO

Sérgio de Freitas, a análise das considerações promovidas neste documento, bem como a adoção de todas as providências que se fizerem necessárias objetivando evitar eventual invalidação total ou parcial de lei porventura decorrente da votação e aprovação final do Projeto de Lei nº 151/19.

I – Informa-se que a verificação do acatamento ou não da presente Recomendação Administrativa ocorrerá por intermédio do acompanhamento da tramitação legislativa do Projeto de Lei nº 151/19.

II - Independentemente da aceitação, deverá ser realizada a digitalização e inserção do expediente no Portal da Transparência do Município de Toledo, bem como da Câmara Municipal de Toledo, no prazo de 10 (dez) dias, contados da cientificação desta Recomendação Administrativa por seus destinatários, a fim de dar publicidade, permitindo deste modo o seu conhecimento, e fiscalização pelos próprios agentes públicos, além de controle pela população.

III - Assevera-se que em caso de não acatamento desta Recomendação, o Ministério Público poderá adotar as medidas legais necessárias a fim de assegurar a sua implementação.

Toledo, 28 de novembro de 2019.

SANDRES SPONHOLZ - Promotor de Justiça