PROJETO DE LEI Nº 231/18
05/07/18

SÚMULA: Revoga a Lei Municipal nº 086/90 e dá outras providências.

AMIN JOSÉ HANNOUCHE, Prefeito do Município de Cornélio Procópio, Estado do Paraná, usando das atribuições que lhe são conferidas por lei,

FAZ SABER

a todos que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona e promulga a seguinte

LEI:

Art. 1º - Fica revogada, a partir desta data, a Lei Municipal 086/90 que "Institui Programa de Incentivo à Implantação e Ampliação industrial do Município".

Art. 2º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

Gabinete do Prefeito, 05 de julho de 2018.

Amin José Hannouche
Prefeito

Claudio Trombini Bernardo
Procurador Geral do Município

CÂMARA MUNICIPAL DE C. PROCÓPIO
Recebido em:
06/07/18 às 08:35 horas
Encarregado

PROJETO DE LEI Nº 231/18
Exposição de Motivos

Senhor Presidente,

Senhores Vereadores,

O presente tem por objeto revogar a Lei Municipal 086/90 que "Institui Programa de Incentivo à Implantação e Ampliação industrial do Município".

.

Como se sabe, tal lei foi muito usada em todas as gestões subsequentes à sua edição, até que, em 2016, numa análise a respeito, o **Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção ao Patrimônio Público e à Ordem Tributária**, apresentou manifestação nos seguintes termos:

> *" ..... Diante de todo o exposto, este Centro de Apoio de Proteção ao Patrimônio Público entende que Lei Municipal nº 086/90 viola o inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal* ***ao possibilitar a alienação de bens públicos imóveis na ausência de certame licitatório*** *(assim como na inexistência de procedimento de dispensa ou de inexigibilidade de licitação), sugerindo-se que sejam tomadas as medidas cabíveis no que tange à declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos legais da referida lei, acima mencionados, ou seja, caso comprovada a inexistência de prévios procedimentos licitatórios para amparar as alienações em comento, sugere-se o encaminhamento da* ***Lei municipal nº 086/90*** *ao Exmo. Procurador Geral de Justiça para a verificação a respeito da possibilidade do exercício do controle concentrado da constitucionalidade, destacando-se a hipótese dos efeitos de eventual reconhecimento da inconstitucionalidade ter seus efeitos modulados,* ***validando-se, por conseguinte, as doações operadas até a decisão da inconstitucionalidade*** *(Lei nº 9.868/1999, artigo 27). ...."*

Em decorrência, em 2018, a Promotoria de Justiça Entrância Final, editou a Portaria nº MPPR-0046.18.033850-4 visando a análise da (in)constitucionalidade da dita Lei Municipal nº 086/90, resultando na anexa Recomendação Administrativa nº 05/2018, do Procurador de Justiça, Dr. Mauro Sérgio Rocha, para a adequação constitucional da Lei Municipal nº 086/90.

Contudo, ao invés de se fazer alterações na referida Lei, torna-se prudente revogá-la em todos os seus termos, eis que a todas as doações ou cessões, a partir de 2016, deverão ser autorizadas em lei própria e atender os requisitos da Recomendação Administrativa 02/2016, do GEPATRIA - Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no Combate à Improbidade Administrativa, DE Santo Antonio da Platina.

Assim, diante do prazo estabelecido para o acolhimento da Recomendação Administrativa nº 05/2018 da Procuradoria de Justiça torna-se prudente revogar a dita lei e, posteriormente, se fazer uma outra de incentivo a industrialização de Cornélio Procópio, dispondo perfeitamente todas as exigências da Recomendação da GEPATRIA .

Isto posto, contamos com o apoio irrestrito dos nobres Edis.

Atenciosamente

Amin José Hannouche
Prefeito

Recebido em 02/07/18 Procuradoria

MINISTÉRIO PÚBLICO
do Estado do Paraná

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS
Núcleo de Controle de Constitucionalidade

Ofício nº 0544/2018/SUBJUR/GAB

Curitiba, 22 de junho de 2018.

Senhor Prefeito,

Cumprimentando-o, e com o fim de instruir os autos de Procedimento Administrativo de Controle da Constitucionalidade nº MPPR-0046.18.033850-4 (cópia Portaria anexa), encaminho a Vossa Excelência a inclusa Recomendação Administrativa nº 05/2018-PGJ, exarada por este Núcleo de Controle de Constitucionalidade, ao tempo que lhe solicito, no prazo de 30 (trinta) dias, seja informado a respeito do acatamento respectivo.

Atenciosamente,

Mauro Sérgio Rocha
Procurador de Justiça
Coordenador do Núcleo de Controle de Constitucionalidade

A Sua Excelência o Senhor
Amin Hannouche
DD. Prefeito
Av. Minas Gerais, 301
Cornélio Procópio – PR
CEP 86300-000

Rua Marechal Hermes, 751 – 2º andar - Ed. Affonso Alves de Camargo – Centro Cívico - Curitiba/PR – CEP 80530-230
Fone: (41) 3250-4000 – E-mail: subjur@mppr.mp.br

Papel reciclado, menor custo ambiental.

MINISTÉRIO PÚBLICO
do Estado do Paraná

PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

PORTARIA Nº MPPR-0046.18.033850-4

REPRESENTADO(S): CÂMARA MUNICIPAL DE CORNÉLIO PROCÓPIO, MUNICÍPIO DE CORNÉLIO PROCÓPIO

REPRESENTANTE(S): 3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE CORNÉLIO PROCÓPIO

OBJETO:

PALAVRA(S)-CHAVE: INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

DESCRIÇÃO DOS FATOS: Análise da (in)constitucionalidade da Lei Municipal nº 86, de 22 de junho de 1990, de Cornélio Procópio, Paraná que autoriza a doação de imóveis públicos sem a prévia realização de procedimento licitatório, frente ao que dispõem os artigos 1º, inciso III e 27, caput e inciso XX, ambos da Constituição do Estado do Paraná.

A Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Paraná, pela Subprocuradoria Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos, no uso de suas atribuições legais, com fundamento nos artigos 111, inciso II e 120, inciso IV, ambos da Constituição do Estado do Paraná; artigos 25, inciso I, e 29, inciso I, da Lei Federal n.º 8.625/93 e artigos 57, inciso II, e 61, inciso II, ambos da Lei Complementar Estadual n.º 85/99, instaura o presente Procedimento Administrativo para verificação dos pressupostos e condições, formais e materiais, que legitimam o Parquet à propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade caso a questão não seja resolvida extrajudicialmente.

Registre e autue esta portaria, afixando-a no local de costume. Cumpra-se.

Curitiba, 20 de Março de 2018.

CÓPIA

MARCIO TEIXEIRA DOS SANTOS
PROMOTOR DE JUSTICA ENTRANCIA FINAL

Papel reciclado, menos custo ambiental.

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 05/2018

CONSIDERANDO que o artigo 127, *caput*, da Constituição da República 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";

CONSIDERANDO que ao Ministério Público compete zelar pela defesa do patrimônio público e social, nos termos do artigo 129, inciso II, da Constituição Federal, e tendo em vista que, dentro desta relevante atribuição ministerial, há a observância dos princípios que norteiam a Administração Pública;

CONSIDERANDO que é função institucional do Ministério Público "promover recomendações" (artigo 27, inciso IV, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público – Lei nº 8.625/1993) e "sugerir ao Poder competente, por escrito, a edição de normas e a alteração da legislação em vigor" (artigo 58, inciso VII, da Lei complementar Estadual nº 85/1999);

CONSIDERANDO que perante a Coordenadoria do Núcleo de Controle de Constitucionalidade da Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos tramita Procedimento Administrativo de Controle de Constitucionalidade nº MPPR-0046.18.033850-4, destinado a analisar a (in)constitucionalidade da **Lei Municipal nº 86, de 22 de junho de 1990, do município de Cornélio Procópio, Paraná**, que autoriza e regulamenta a doação de terrenos às empresas industriais e comerciais, mediante autorização legislativa e, portanto, sem a prévia realização de procedimento licitatório, conforme verifica-se da redação dos seguintes dispositivos; *in verbis:*

> "Art. 1º, Lei nº 86/1990, do município de Cornélio Procópio. Fica instituído, por força desta lei, o Programa Especial de Incentivo à implementação a Ampliação Industrial, que objetiva garantir a oferta de terrenos em áreas apropriadas no Município, às empresas industriais e comerciais que apresentem e obtenham aprovação de seus projetos de investimentos no local. §1º Os terrenos

Papel reciclado, menor custo ambiental.

serão doados, com autorização legislativa, para empresas industriais ou comerciais que desejarem se instalar ou ampliar suas instalações no Município, sempre que esses investimentos resultam no aumento da oferta de empregos e na melhoria da arrecadação do Município. §2º. Poderão ser construídos com autorização do Legislativo, barracões para o funcionamento de micro empresas devidamente cadastradas, desde que comprovem a geração de empregos e a melhoria na arrecadação do município, de acordo com o artigo 152 da Lei Orgânica Municipal. Art. 4º. A obtenção de terrenos nas áreas industriais do programa dependerá da solicitação do interessado, que deverá instruir o pedido com os seguintes documentos: (...) Art. 6º. Concluída a análise, num prazo máximo de quinze (15) dias, o Conselho encaminhará relatório final ao Executivo Municipal, expressando sua opinião sobre o pedido e indicando, quando for o caso, a dimensão e localização da área que melhor atenda as necessidades do empreendimento. Art. 7º. O Executivo Municipal, se acolher o parecer do Conselho, solicitará a Câmara Municipal autorização para doação do terreno ao interessado. Parágrafo único. **Aprovada a doação que se refere o *caput* deste artigo, o Executivo Municipal a efetivará por Decreto concedendo-se, às pessoas físicas, o prazo de 45 dias para apresentação dos atos constitutivos a que se referem o art. 4º desta Lei."** (destacado)

CONSIDERANDO o contido no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal e o artigo 1º, inciso III, artigo 10 *caput* e parágrafo único e artigo 27, *caput* e inciso XX, todos da Constituição do Estado do Paraná, literalmente:

"Art. 37, CF. 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: (...) XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão **contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações".

"Art. 1°, Constituição Estadual. O Estado do Paraná, integrado de forma indissolúvel à República Federativa do Brasil, proclama e assegura o Estado democrático, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais, do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político e tem por princípios e objetivos: (...) III - a defesa, a igualdade e o conseqüente combate a qualquer forma de discriminação. Art. 10. Os bens imóveis do Estado não podem ser objeto de doação ou de utilização gratuita, salvo, e mediante lei, se o beneficiário for pessoa jurídica de direito público interno, órgão ou fundação de sua administração indireta ou entidade de assistência social sem fins lucrativos, declarada de utilidade pública, ou para fins de assentamentos de caráter social. (destacado) Parágrafo único. **A alienação, a título oneroso, de bens imóveis do Estado dependerá de autorização prévia da Assembleia Legislativa e será precedida de concorrência pública**, a qual será dispensada quando o adquirente for uma das pessoas jurídicas de direito público interno, referidas neste artigo, ou para fins de assentamentos de caráter social. (destacado) Art. 27. A administração pública direta, indireta e fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, **impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, eficiência, motivação, economicidade**

Papel reciclado, menor custo ambiental.

e, também, ao seguinte: (destacado) [...]; XX- ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam as obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, a qual permitirá somente as exigências de qualificação técnico-econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações." (destacado)

CONSIDERANDO a existência de entendimento jurisprudencial sedimentado reconhecendo a inconstitucionalidade da doação de imóveis públicos à particulares, sem a prévia realização de procedimento licitatório, (Precedentes: STF, ADI nº 651/TO, Tribunal Pleno, Unânime, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, j. 08/08/2002; TJ/PR, ADI nº 1526652-5, Órgão Especial, Relª. Desª. SÔNIA REGINA DE CASTRO, j. 21/08/2017; TJ/PR, ADI nº 1147994-0, Órgão Especial, Unânime, Rel. RENATO LOPES DE PAIVA, j. 05/05/2014; TJ/SP, ADI nº 0054197-80.2015.8.26.0000, Órgão Especial, Unânime, Rel. ADEMIR BENEDITO, j. 11/11/2015; TJ/PE, ADI nº 3591886, Corte Especial, Maioria, Rel. JOVALDO NUNES GOMES, Publ. 21/09/2015; TJ/DF, ADI nº 0004524-35.2004.807.0000, Conselho Especial, Unânime, Rel. OTÁVIO AUGUSTO, j. 24/10/2006) conclusão, aliás, que também decorre dos princípios da isonomia e da impessoalidade (CE, arts. 1º, *caput*, e inc. III; e 27, *caput*);

CONSIDERANDO que a Lei Municipal nº 86, de 22 de junho de 1990, do município de Cornélio Procópio, Paraná, autoriza interpretação incompatível com o ordenamento jurídico, sendo passível de controle de constitucionalidade;

CONSIDERANDO a possibilidade do autocontrole da constitucionalidade por parte do próprio Poder idealizador da norma e de sua legitimidade para a adequação infraconstitucional aos ditames constitucionais, mediante adequado procedimento legislativo de modificação ou revogação do ato normativo questionado;

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, por meio da Coordenadoria do Núcleo de Controle de Constitucionalidade da Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos, antes de utilizar a via do controle concentrado e abstrato da constitucionalidade das

Papel reciclado, menor custo ambiental.

leis e atos normativos perante o Tribunal de Justiça e, no uso de suas atribuições conferidas pelo artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal nº 8.625/1993, expede a presente:

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA

à Prefeita Municipal de Cornélio Procópio, Paraná, para que, com o indispensável respeito a independência dos poderes constituídos, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, analise a possibilidade de adequação constitucional da **Lei Municipal nº 86, de 22 de junho de 1990, de Cornélio Procópio, Paraná**, mediante envio de Projeto de Lei à respectiva Câmara Municipal, de forma a atender o que dispõe os artigos 1º, inciso III; 10, parágrafo único e 27, *caput* e inciso XX, todos da Constituição do Estado do Paraná e art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, submetendo-a assim ao processo licitatório.

Curitiba, 18 de junho de 2018.

MAURO SÉRGIO ROCHA
PROCURADOR DE JUSTIÇA

MÁRCIO TEIXEIRA DOS SANTOS
PROMOTOR DE JUSTIÇA

Papel reciclado, menor custo ambiental.

Santo Antônio da Platina, 04 de agosto de 2016.

Ofício Circular GEPATRIA/SAP nº 532/2016 – A

Ilma. Senhora:

Pelo presente, encaminha-se à Vossa Senhoria a **Recomendação Administrativa nº 02/2016** deste Gepatria, a fim de que promova sua leitura em plenário e tome as providências que entender necessárias, notadamente quanto à edição de Lei Própria sobre o tema, ou regularização de eventual legislação local já existente.

Como já estamos no findar do último ano do mandato de Vereador desta Casa de Leis, solicita-se os bons préstimos no sentido de enviar a este Gepatria a **ciência expressa do ocupante do cargo efetivo de Procurador/Advogado acerca deste documento**, com intuito de resguardar a continuidade dos trabalhos desenvolvidos por este Órgão com os futuros edis.

Outrossim, a mesma recomendação foi enviada ao Poder Executivo para as providências.

Certa de seu pronto atendimento, reiteram-se protestos de elevada estima e distinta consideração.

KELE CRISTIANI DIOGO BAHENA
Promotora de Justiça

Ilustríssima Senhora
ANGÉLICA DE CARVALHO OLCHANESKI DE MELLO
DD. Presidente da Câmara de Vereadores
Cornélio Procópio/PR

GEPATRIA
Grupo Especializado na Proteção ao Patrimônio Público e no Combate à Improbidade Administrativa
Rua Marechal Deodoro da Fonseca, 191, Santo Antônio da Platina, CEP: 86.430-000 - Fone/fax (43)3534-2754 - gepatriasap@mppr.mp.br

Papel reciclado, menor custo ambiental.

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 02/2016

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, por sua Promotora de Justiça que adiante assina, no uso de suas atribuições legais pela Resolução n.º 5525/2015, da douta Procuradoria-Geral de Justiça do Estado Paraná,

CONSIDERANDO o contido no artigo 127 da Constituição Federal, que 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**";

CONSIDERANDO o estabelecido nos artigos 129, inciso II, da mesma Carta Constitucional, bem como no artigo 120, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná, que atribuem ao Ministério Público a função institucional de *"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"*;

CONSIDERANDO o artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, o qual faculta ao Ministério Público **expedir recomendação administrativa** aos órgãos da administração pública federal, estadual e municipal, requisitando ao destinatário adequada e imediata divulgação;

CONSIDERANDO o artigo 2º, caput, da Lei Complementar n.º 85, de 27 de dezembro de 1999, que antes de elencar funções atribuídas ao Ministério Público, reforça aquelas previstas na Constituição Federal e Estadual e na Lei Orgânica Nacional;

Papel reciclado, menor custo ambiental.

CONSIDERANDO que o mesmo diploma legal supramencionado, em seus artigos 67, § 1º, inciso III, e 68, inciso XIII, item 10, dispõe que ao Promotor de Justiça incumbe, respectivamente, *"atender a qualquer do povo, ouvindo suas reclamações, informando, orientando e **tomando as medidas de cunho administrativo ou judicial**, ou encaminhando-as às autoridades ou órgãos competentes"* e *"efetuar a articulação entre os órgãos do Ministério Público e entidades públicas e privadas com atuação na sua área"*;

CONSIDERANDO a necessidade de submissão dos atos do Poder Executivo ao controle do Poder Legislativo, Tribunal de Contas e outros órgãos legitimados, incluindo-se o Ministério Público;

CONSIDERANDO que o artigo 98 do Código Civil define como **bens públicos** aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, sendo estes: a União, Estados, Distrito Federal, Territórios, Municípios, autarquias, inclusive as associações públicas e as demais entidades de caráter público, criadas por lei.

Aliás, o Código Civil ainda tratou de classificar os bens públicos conforme sua destinação da seguinte forma:

Art. 99. São bens públicos:

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

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

R: Marechal Deodoro da Fonseca, 191, Santo Antônio da Platina, CEP: 86.430-000 – Fone/fax (43)3534-2754 –
gepatriasap@mppr.mp.br

Papel reciclado, menor custo ambiental.

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

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

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

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

Para melhor compreensão da **afetação** e **desafetação** dos bens públicos, de suma importância se revela a averiguação quanto ao uso do bem. Diz-se que o bem está **afetado** quando sua destinação é específica, ou seja, está atrelada a determinado fim público e, a contrário senso, diz-se que o bem está **desafetado** quando não está sendo utilizado para nenhuma finalidade pública.

Sobre o tema **José Carvalho dos Santos Filho**[1] discorre:

Afetação e desafetação são os fatos administrativos dinâmicos que indicam a alteração das finalidades do bem público. Se o bem está afetado e passa a desafetado do fim público, ocorre a desafetação; se, ao revés, um bem desativado passar a ter alguma utilização pública, poderá dizer-se que ocorreu a afetação.

Dessa maneira, pode conceituar-se a afetação como sendo o fato administrativo pelo qual se atribui ao bem público uma destinação pública

[1]CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo, 30. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016, p. 1434/1435.

Papel reciclado, menor custo ambiental.

especial de interesse direto ou indireto da Administração. E a desafetação é o inverso: é o fato administrativo pelo qual um bem público é desativado, deixando de servir à finalidade pública anterior. Em tal situação, como já se afirmou corretamente, a desafetação traz implícita a faculdade de alienação do bem.

A afetação e a desafetação servem para demonstrar que os bens públicos não se perenizam, em regra, com a natureza que adquiriram em decorrência de sua destinação. Um prédio onde haja uma Secretaria de Estado em funcionamento pode ser desativado para que o órgão seja instalado em local diverso. Esse prédio, como é lógico, sairá de sua categoria de bem de uso especial e ingressará na de bem dominical. A desativação do prédio implica sua desafetação. Se, posteriormente, no mesmo prédio for instalada uma creche organizada pelo Estado, haverá afetação, e o bem, que estava na categoria dos dominicais, retomará a sua condição de bem de uso especial.

Do contexto, depreende-se que para que o bem público seja passível de alienação, quaisquer que sejam suas modalidades, primeiro há necessidade de verificar se é um bem dominial, isto é, desafetado de utilização pública. Já que os bens afetados são inalienáveis enquanto mantiverem essa característica.

CONSIDERANDO que para a alienação de bens públicos exige-se prévia licitação, disciplinada pelo artigo 17, da Lei Federal n.º 8.666/93 que dispõe:

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,

Papel reciclado, menor custo ambiental.

inclusive entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

a) dação em pagamento;

b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas "f", "h" e "i";

c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei;

d) investidura;

e) venda a outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo;

f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;

g) procedimentos de regularização fundiária de que trata o art. 29 da Lei n.º 6.383 de 7 de dezembro de 1976;

h) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;

i) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União na Amazônia Legal onde incidam ocupações até o limite de quinze módulos fiscais ou mil e quinhentos hectares, para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais;

Papel reciclado, menor custo ambiental.

Ao comentar o art. 17 da Lei n.º 8.666/93, **Marçal Justen Filho**[2] conceitua a alienação:

> *Alienação é expressão de acepção ampla. O termo é utilizado para abranger todas as modalidades de transferências voluntárias do domínio de um bem ou direito. No direito privado, os instrumentos jurídicos mais utilizados para transferência de domínio são a compra e venda e a doação. As alienações de bens públicos se operam através desses institutos de direito privado. [...] Significa que a alienação onerosa de bens públicos faz-se pela via de uma compra e venda; a gratuita, pela via de uma doação. Mas nenhuma cláusula ou regra peculiar a esses contratos privados será aplicável quando contrariar os princípios de direito público.*

Vê-se, portanto, que a hipótese de alienação de imóveis públicos submete-se ao prévio procedimento licitatório, mormente quando sua finalidade específica seja fomentar o desenvolvimento econômico local; buscando sempre assegurar a participação de todos os interessados, respeitando os critérios de seleção voltados ao interesse público.

Nesse mesmo sentido, a Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XXI, assegura a isonomia e a impessoalidade nas alienações de bens públicos, dispondo:

> *"ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e* ***alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes****, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências*

[2] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. São Paulo: Dialética, 2002, p. 167.

Papel reciclado, menor custo ambiental.

de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações." (grifado)

Depreende-se ainda do *caput* do artigo 17 da Lei n.º 8.666/93, que a alienação de bens públicos, ainda que gratuita, somente poderá ocorrer se subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, cujos bens deverão ser previamente identificados e avaliados.

CONSIDERANDO que a Lei n.º 8.666/93 (Lei de Licitações) foi objeto de impugnação através de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta junto ao E. STF – ADIN 927-3, ainda pendente de julgamento definitivo, mas no qual culminou na suspensão de várias disposições da lei federal, entre elas a expressão *"(...) permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública"*, contida na alínea 'b', do inciso I, do artigo 17.

No julgamento da medida cautelar postulada na ADIN n.º 927-3, o relator Ministro Carlos Velloso, no tocante ao artigo 17 da Lei n.º 8.666/93, consignou em seu voto:

> *"(...) Empresto, pois, interpretação conforme à Constituição ao citado dispositivo – art. 17, I, b: a expressão – "permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera do governo" – somente tem aplicação no âmbito do governo central, vale dizer, no âmbito da União Federal".*

Por sua vez, **Marçal Justen Filho**, em crítica a redação originária do artigo 17, inciso I, alínea 'b', da Lei n.º 8.666/93, pontuou:

> *A redação da alínea 'b' produz perplexidade, eis que induz à impossibilidade de doação de bens públicos para particulares, interpretação dessa ordem torna*

Papel reciclado, menor custo ambiental.

o dispositivo inconstitucional e não aplicável às demais órbitas federativas. Aliás, este último entendimento foi adotado pelo STF, ao examinar a liminar em ação direta de inconstitucionalidade.

Ora, vedar a doação de bens públicos a particulares ultrapassa largamente a competência legiferante ordinária. Trata-se de disposição sobre estrutura das competências do ente federativo. Seria um despropósito editar lei assim dispondo, tal como ultrapassaria os limites do cabível uma lei federal pretender disciplinar a utilização de bens e direitos de outros entes integrantes da federação. A única interpretação razoável para o dispositivo é considerar que a ressalva da segunda parte se relaciona com hipóteses de dispensa de licitação. Ou seja, será dispensável a licitação para doação de bens públicos quando o destinatário for órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera do governo. Se a licitação tiver por destinatário um particular, será obrigatória a licitação.[3]

Portanto, no que tange à discussão sobre a possibilidade ou não de doação de bens públicos a particulares restou superada, uma vez que o posicionamento adotado pela doutrina e pelo Egrégio STF é **no sentido de sua constitucionalidade**, porém, desde que observados certos pressupostos que legitimem a doação, tais como: **avaliação prévia, autorização legislativa e licitação**, sendo em determinados casos onde o interesse público esteja devidamente justificado, **dispensada a licitação**.

CONSIDERANDO, portanto, que o ente público poderá, desde que atendidos os requisitos legais, **doar** bens públicos a particulares, sendo anotado por **Hely Lopes Meirelles** que:

A Administração pode fazer doações de bens móveis ou imóveis desafetados do uso público, e comumente o faz para incentivar construções e atividades particulares de interesse coletivo. Essas doações podem ser com ou sem

[3] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, São Paulo: Editora Dialética, 2010, p. 258.

Papel reciclado, menor custo ambiental.

encargos e em qualquer caso dependem de lei autorizadora, que estabeleça condições para sua efetivação, de prévia avaliação do bem a ser doado e de licitação. Só excepcionalmente poder-se-á promover a concorrência para doações com encargos, a fim de escolher-se o donatário que proponha cumpri-los em melhores condições para a Administração ou para a comunidade.[4]

Desse modo, para que a Administração Pública possa doar seus imóveis, há necessidade de existência de lei municipal autorizativa, delimitando as hipóteses cabíveis de maneira caracterizada e individualizada, não se admitindo autorização genérica.

A **doação com encargos** vem regulamentada no § 4º, do art. 17, da Lei n.º 8.666/93:

Art. 17.
[...]
§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;

Sobre a doação com encargos, **Marçal Justen Filho** afirma que é:

Uma hipótese peculiar, objeto de tratamento específico no § 4º, é a doação com encargo. A opção por essa alternativa dependerá da relevância do encargo para a consecução dos interesses coletivos e supra-individuais. Em determinadas hipóteses, a doação com encargo apresentará regime jurídico próprio, inclusive com a obrigatoriedade da licitação.
Assim, por exemplo, poderá ser do interesse estatal a construção de um certo edifício em determinada área. Poderá surgir como solução a doação de imóvel

[4] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo, atualizado por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balastero Alsixo e José Emanuel Burle Filho, São Paulo: Malheiros, 2007, p. 538.

Papel reciclado, menor custo ambiental.

com encargo para o donatário promover a edificação. Essa é uma hipótese em que a doação deverá ser antecedida de licitação, sob pena de infringência do princípio de isonomia. Em outras hipóteses, porém, o encargo assumirá relevância de outra natureza. A adoção poderá ter em vista a situação do donatário ou sua atividade de ***interesse social.*** *Nesse caso, não caberá a licitação. Assim, por exemplo, uma* ***entidade assistencial*** *poderá receber doação de bens gravados com* ***determinados encargos.***[5]

Celso Antônio Bandeira de Mello esclarece que a necessidade de licitação visa alcançar duplo objetivo:

Proporcionar às entidades governamentais possibilidades de realizarem o negócio mais vantajoso (pois a instauração de competição entre os ofertantes preordena-se a isto) e assegurar aos administrados ensejo de disputarem a participação nos negócios que as pessoas governamentais pretendam realizar com os particulares. Destarte, atendem-se três exigências públicas impostergáveis à proteção aos interesses públicos e recursos governamentais – ao se procurar a oferta mais satisfatória; respeito aos princípios da isonomia e impessoalidade (previstos nos arts. 5º e 37, caput) – pela abertura de disputa do certame, e, finalmente, obediência aos reclamos de probidade administrativa, imposta pelos arts. 37, caput, e 85, v, da Carta Magna Brasileira.[6]

Portanto, à luz dos princípios regentes da Administração Pública, a dispensa de licitação tanto nos casos de doação com ou sem encargo quanto na concessão de direito real de uso, somente seria possível caso fosse comprovado excepcional interesse público devidamente

[5] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, São Paulo: Editora Dialética, 2010, p. 232/233.
[6] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo, 22ª ed., São Paulo: Editora Malheiros, p. 505.

Papel reciclado, menor custo ambiental.

justificado, visando propiciar com as atividades desenvolvidas benefícios que atendessem a toda coletividade.

Nas hipóteses em que há interesse direto somente do particular favorecido, ainda que indiretamente seja toda comunidade beneficiada, necessário se faz a prévia autorização legislativa calcada no interesse público e procedimento licitatório – a maioria na modalidade concorrência, a fim de garantir igualdade entre todos os interessados.

De fato, cercear o certame licitatório implica na promoção de direcionamento para uma determinada empresa em detrimento de outras com mesmos objetivos, indo frontalmente aos princípios da isonomia e impessoalidade, acarretando prejuízos ao erário, porquanto não busca ou possibilita uma opção mais vantajosa para o ente público.

CONSIDERANDO que o Tribunal de Contas do Paraná sumulou o entendimento de que, embora seja possível a compra e venda e a doação realizados pela Administração para fins de incentivos públicos, recomenda operar-se, preferencialmente, pela **concessão de direito real de uso**. É o enunciado da Súmula n.º 01 do TCE/PR (Acórdão n.º 1865/06, publicação no Atos Oficiais do TC n.º 81 de 12/01/07):

> *Súmula n.º 1 – Doações de imóveis urbanos a 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 n.º 8.666/93. Caso o bem não seja utilizado para os fins consignados no contrato pelo concessionário, deverá reverter ao patrimônio público."*

Papel reciclado, nosso custo ambiental.

A concessão de direito real de uso, é expressamente regulamentada pelo Decreto-lei n.º 271/67, dispondo em seu art. 7º:

> *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 de terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência, ou outras modalidades de interesse social de áreas urbanas".*

A respeito da concessão de direito real de uso de bens públicos, **José dos Santos Carvalho Filho** tece a seguinte consideração:

> *"[...] a concessão de direito real de uso salvaguarda o patrimônio da Administração e evita a alienação de bens públicos, autorizada às vezes sem qualquer vantagem para ela. Além do mais, o concessionário não fica livre para dar ao uso a destinação que lhe convier, mas, ao contrário, será obrigado a destiná-lo ao fim estabelecido em lei, o que mantém resguardado o interesse público que originou a concessão real de uso"*[7].

Igualmente à doação com ou sem encargo, na concessão de direito real de uso também é necessária à prévia autorização legislativa calcada no interesse público e procedimento licitatório, sendo apenas dispensada a licitação em casos excepcionais e devidamente justificados.

Ainda sobre a concessão de direito real de uso, **Hely Lopes Meirelles**[8] leciona:

[7] CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo, 30. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016, p. 1467.
[8] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo, atualizado por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balastero Aleixo e José Emanuel Burle Filho, São Paulo: Malheiros, 2007, p. 538/539.

Papel reciclado, menor custo ambiental.

A concessão de uso, como direito real, é transferível por ato inter vivos ou sucessão por legítima ou testamentária, a título gratuito ou remunerado, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, com a só diferença de que o imóvel reverterá à Administração concedente se o concessionário ou seus sucessores não lhe derem o uso prometido ou desviarem de sua finalidade contratual. Desse modo, o Poder Público garante-se quanto à fiel execução do contrato, assegurando o uso a que o terreno é destinado e evitando prejudiciais especulações imobiliárias dos que adquirem imóveis públicos para aguardar valorização vegetativa, em detrimento da coletividade.

A concessão de direito real de uso pode ser outorgada por escritura pública ou por termo administrativo, cujo instrumento ficará sujeito a inscrição no livro próprio do registro imobiliário competente. Desde a inscrição o concessionário fruirá plenamente o terreno para fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas.

A concessão assim concebida substitui vantajosamente a maioria das alienações de terrenos públicos, razão pela qual deverá ser sempre preferida, principalmente nos casos de venda ou doação. A concessão de direito real de uso, tal como ocorre com a concessão comum, depende de autorização legal e concorrência prévia, admitindo-se a dispensa desta nos termos do art. 17, já referido acima.

Destaca-se, assim, a maior vantajosidade da concessão de direito real de uso para a Administração Pública, uma vez que não importa na retirada do bem da esfera de seu patrimônio, como ocorre na doação, atentando-se, tão somente, para os requisitos legais a ela impostos.

Papel reciclado, menos custo ambiental.

CONSIDERANDO que em se tratando de bens públicos, importante salientar que no parcelamento do solo, sob as forma de desmembramento ou loteamento, tem-se a denominada **área institucional**, que é a parcela do terreno reservada a edificação de equipamentos comunitários e vem regulada pelo artigo 22 da Lei Federal n.º 6.766/79 que assim estabelece:

> *Art. 22. Desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo.*

Tal dispositivo atende ao comando constitucional contido nos artigos 5º, XXIII, 170, III e 182 da Constituição Federal que é a *'função social'* da propriedade e a política do desenvolvimento urbano, visando *"ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes"*.

Destaca-se que a Lei n.º 6.766/79 não contemplou nenhuma exceção à hipótese de reserva legal de áreas institucionais, vale dizer, aprovado o projeto pela Prefeitura, não poderá mais ser alterada a destinação dada aos equipamentos urbanos e comunitários.

Aliás, importante frisar que tais áreas não podem ser destinadas a entes particulares, por exemplo as entidades religiosas, sob alegação de atendimento ao interesse público, eis que abarca restrição ou limitação à sua utilização, posto que desvirtuada a finalidade pública, por serem bens reservados ao uso comum do povo, já que a população tem direito à sua fruição.

CONSIDERANDO, ainda, que eventual isenção de tributo só pode ser realizada mediante **lei específica**, conforme regramento constitucional constante no artigo 150, § 6º:

Papel reciclado, menor custo ambiental.

Art. 150. Sem prejuízos de outras garantias asseguradas aos contribuintes, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, "g".

Ao dispor sobre isenção de tributos, o Código Tributário Nacional disciplina em seu artigo 176:

Art. 176. *A isenção, ainda quando prevista em contrato, é sempre decorrente de lei que especifique as condições e requisitos exigidos para a sua concessão, os tributos a que se aplica e, sendo caso, o prazo de sua duração.*

Nessa toada, possível isenção tributária nas hipóteses de doação ou concessão, será cabível desde que mediante lei autorizadora específica e levando-se em consideração caso a caso.

CONSIDERANDO, por fim, que este Grupo Especializado tem verificado inúmeros casos de irregularidades em doações de terrenos públicos, culminando em sua maioria no ajuizamento de ações civis públicas;

Expede a presente **RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA** ao Exmo (a). Sr. Prefeito (a) Municipal, a fim de que:

Papel reciclado, menor custo ambiental.

1 – As doações ou concessões de direito real de uso de bens públicos sejam regulamentadas através de **lei**, nunca mediante decreto.

2 – Seja dada preferência pela adoção da **concessão de direito real de uso** à doação de bens públicos, por ser mais **vantajoso** ao Município, vez que não há redução em seu patrimônio, garantindo que a finalidade para a qual foi designada seja fielmente observada, sob pena de reversão do bem à municipalidade.

3 – Em ambos procedimentos, doação ou concessão, deverão ser precedidos de **avaliação prévia, licitação na modalidade concorrência** e **autorização legislativa**. Excepcionalmente será cabível a dispensa de licitação, desde que devidamente justificado o interesse público.

4 – Seja editada lei própria, acaso a legislação municipal seja omissa, no seguinte sentido:

a) Estabelecer a vinculação do imóvel que se pretende a alienação à finalidade industrial ou comercial, e, se for o caso, dando-se prazo para início e término da construção, instalação, funcionamento do empreendimento e condições de uso, bem como retorno do imóvel ao domínio do Município, mediante procedimento administrativo, sem qualquer ressarcimento de benfeitorias realizadas ou qualquer outro tipo de indenização, em caso de descumprimento do acordado.

b) Constituir Comissão Especial de Avaliação e Fiscalização, composta por representantes do Poder Executivo, Legislativo, Associação Comercial, Sindicatos, OAB, e outras entidades da sociedade civil, que deverá acompanhar todos os trâmites da doação/concessão, por etapas previamente fixadas, emitindo pareceres, inclusive, incumbindo-lhe a fiscalização posterior dos imóveis doados ou concedidos, a fim de verificar se estão ou não atendendo aos fins para os quais foram doados/ concedidos.

Papel reciclado, menos custo ambiental.

c) Proceder a abertura de <u>licitação na modalidade concorrência</u> para selecionar, dentre os interessados na doação/concessão, a proposta que melhor atenda ao interesse público.

d) As pessoas jurídicas interessadas deverão apresentar a solicitação com os seguintes documentos:

- Requerimento;
- Cópia do contrato social/ estatuto da empresa com todas as alterações;
- Certidão Conjunta Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, Certidão Negativa de Débitos Relativos às Contribuições Previdenciárias e às de Terceiros Previdenciários, Certificado de Regularidade do FGTS – CRF, Certidão Negativa de Débitos Tributários e de Dívida Ativa Estadual, Certidão Negativa de Débitos Municipais e Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas;
- Licença Ambiental;
- Comprovação de idoneidade financeira da empresa e dos sócios de, pelo menos, de 2 (duas) instituições financeiras;
- Cópia do projeto de construção;
- Cronograma físico e financeiro de implantação de indústria ou outra atividade empresarial;
- Número de empregos a ser gerado;
- Previsão estimada de arrecadação de tributos;
- Previsão estimada de faturamento mensal.

e) Sejam beneficiárias pessoas jurídicas legalmente constituídas a, pelo menos, 5 (cinco) anos.

f) Após a apresentação da documentação pelas pessoas jurídicas interessadas, seja realizada a análise de viabilidade da concessão/doação pela Comissão Especial, que emitirá seu parecer.

Papel reciclado, menor custo ambiental.

g) Somente depois de cumpridos todos os trâmites administrativos internos seja o Projeto de Lei encaminhado para autorização legislativa, devendo haver um procedimento para cada doação/concessão de imóvel, sendo isto condição *sine qua non* para a assinatura do Termo de Concessão de Direito Real de Uso ou Doação.

h) Estabelecer quais serão os casos de reversão do imóvel ao Município, dentre eles:

– desativação das atividades por mais de 6 (seis) meses;
– diminuição de mais de 1/3 do número de empregados;
– violar obrigações tributárias;
– mudar a destinação do empreendimento;
– transferir o imóvel para terceiro antes do prazo determinado em lei.

i) O descumprimento das obrigações constantes do item anterior deve ser apurado mediante procedimento administrativo contraditório, com rito previamente estabelecido em lei, assegurada ampla defesa, com oportunidade, ao beneficiário, de justificar as razões do descumprimento do acordado.

j) Realização semestral de vistorias pela Comissão Especial e a apresentação de relatório anual pelas empresas beneficiárias comprovando o número de empregos e pagamento de tributos e demais encargos, entre outras obrigações previstas.

j) Em caso de eventual mudança de destinação do empreendimento e transferência do imóvel para terceiro, há necessidade de prévio parecer do Executivo e da Comissão Especial, bem como de autorização legislativa, sob pena de reversão.

5 – Nos casos de concessão de direito real de uso, ultimado o prazo firmado no contrato administrativo, o Município poderá optar por nova concessão, reversão ou a doação do imóvel, observando-se a necessidade de novo procedimento.

Papel reciclado, menor custo ambiental.

Santo Antônio da Platina, 03 de agosto de 2016.

KELE CRISTIANI DIOGO BAHENA
Promotora de Justiça

Papel reciclado, menor custo ambiental.