



*Câmara Municipal de Itaúna do Sul - Estado do Paraná*  
Avenida Brasil, 883 - Centro - CEP 87980-000  
Caixa Postal 11 - Itaúna do Sul-PR  
Fone/Fax: (44) 3436-1659  
<https://www.itaunadosul.pr.leg.br>

## PARECER JURÍDICO

Referência: **Projeto de Lei nº 30/2023**

Autor: **Prefeito Municipal de Itaúna do Sul/PR**

### 1. Relatório

Trata-se o presente Parecer do Projeto de Lei nº 30/2023 de autoria do Senhor Prefeito Municipal de Itaúna do Sul/PR que autoriza o Poder Executivo a transferir o imóvel cedido à empresa **E.M. DA SILVA ITAUNA ME** - CNPJ 12.500.332/0001-14 e dá outras providências, proposto em caráter de urgência, tendo em vista a importância e necessidade que exige a matéria, bem como por estar de acordo com a Lei Orgânica Municipal, atender as necessidades administrativas e os anseios da população, conforme consta do Ofício 45/2023.

De acordo com a Mensagem do Senhor Prefeito Municipal anexa ao Projeto, a finalidade da transferência é permitir que a empresa possa dar continuidade às atividades econômicas no referido imóvel, com o compromisso de gerar emprego, renda e contribuir para o desenvolvimento econômico do Município.

Na data de 20 de junho de 2023 foram apresentados novos documentos ao Projeto (Lei nº 448/2005, Instrumento Particular de Cessão, Despacho 10/2023 e Pedido de Transferência de imóvel). É o relatório.

### 2. Fundamentação

#### 2.1. Da técnica legislativa

De início, insta salientar que a elaboração legislativa exige, acima de tudo, observância de procedimentos e normas redacionais específicas, requisitos que se inserem no âmbito de abrangência da “técnica legislativa”.

No contexto supracitado, observa-se que no Projeto de Lei em ora analisado, não foram detectadas grandes inconsistências de redação, contudo na Súmula poderia a palavra autorizar ser alterada para realizar, entre outras alterações, como no item VI do artigo 3º, prevendo cumprindo de lei futura.



## **2.2 Da iniciativa legislativa**

Quanto à iniciativa legislativa, constata-se adequada a iniciativa pelo Prefeito Municipal, pois a propositura quanto ao assunto em tela é de competência do Chefe do Poder Executivo, conforme se observa dos arts. 46 e 47 da Lei Orgânica do Município.

## **2.3. Da competência legislativa**

Quanto à competência legislativa, observa-se que na estrutura federativa brasileira, impõe-se aos municípios a observância dos princípios e das regras gerais de organização adotados pela Constituição Federal, cuja estrutura é dotada normas centrais que conferem homogeneidade aos ordenamentos parciais constitutivos do Estado Federal, seja no plano constitucional, no domínio das Constituições Estaduais, seja na área subordinada da legislação ordinária.

Na concretização da repartição das competências dos entes federados, a Constituição Federal previu as matérias cuja iniciativa legislativa reservou expressamente aos Municípios, vejamos: ***Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (...).***

Com efeito, a Constituição Federal de 1988 fortaleceu a autonomia dos municípios, no ensinamento de Celso Ribeiro Bastos, emprestando a estes entes quatro competências particularmente significativas: (i) auto-organização, através da existência de Lei Orgânica Municipal; (ii) auto-governo, através da eleição de prefeito e vereadores; (iii) faculdade normativa, através da capacidade de editar leis locais próprias ou legislação suplementar às leis estaduais e federais; (iv) auto-administração ou auto-determinação, através da administração e prestação de serviços de interesse local.

O presente projeto de lei se insere, efetivamente, na definição de interesse local, uma vez que visa autorizar a concessão de uso com encargos ou doação com encargos do imóvel Barracão área Industrial a empresas que assumirem os encargos de geração de empregos e cumprimento das formalidades legais.

Desta forma, cumpriu-se adequadamente os requisitos de competência legislativa para o projeto analisado.



## **2.4. Da legislação pertinente**

O presente Projeto de Lei visa autorizar a transferência dos direitos de uso do imóvel com área de 20 m de testada por 120m de altura, com um Barracão Industrial com 340m<sup>2</sup> construído em alvenaria, situado no Parque Industrial, KM 01, atualmente na posse da empresa EM DA SILVA ITAUNA ME – CNPJ 12.500.332/0001-14 para a empresa V DE ALMEIDA SANTANA GAS YPE – CNPJ 28.765.489/0001-01.

Conforme consta ainda no Projeto de Lei, o Município fica autorizado a proceder, através de contrato particular, o compromisso de doação do imóvel com encargos através de escritura pública com as obrigações de manter o funcionamento das atividades de Oficina Mecânica e Ferro Velho, pelo prazo mínimo de 10 anos; gerar no mínimo 05 empregos formais no prazo de 01 ano, sob pena de reversão do imóvel.

Entre os requisitos citados, consta também que deverá cumprir os requisitos da Lei Municipal nº 1.466/2022 ou outra que a substituir.

Consta ainda que a formalização do compromisso de doação com encargos será condicionada a apresentação da regularidade da pessoa jurídica em relação aos serviços de execução de oficina mecânica e ferro velho. Por fim, consta que excepcionalmente será admitida a efetivação do compromisso particular, bem como à doação definitiva à outra pessoa jurídica criada pelos sócios da empresa.

Pelo o que se observa, a **Lei Municipal 448/2005** que trata de doação, contratos de locação e contratos em sistema de comodato com pessoas jurídicas, entre outros assuntos, era a lei vigente á época da realização do instrumento particular de cessão.

Nesse sentido, foi juntado ao Projeto de Lei, o instrumento particular de cessão, em sistema de comodato, realizado entre o Município de Itaúna do Sul e a empresa E.M. da SILVA ITAÚNA ME, constando da Cláusula 1º, entre outras coisas, que: ***“Quando não houver mais interesse do comodatário, na exploração de suas atividades, a referida área, com o respectivo barracão e suas acessões reverterão***



*Câmara Municipal de Itaúna do Sul - Estado do Paraná  
Avenida Brasil, 883 - Centro - CEP 87980-000  
Caixa Postal 11 - Itaúna do Sul-PR  
Fone/Fax: (44) 3436-1659  
<https://www.itaunadosul.pr.leg.br>*

**ao Município de Itaúna do Sul/PR**, ora comodante, livre e desembaraçados, em perfeito estado de conservação, inclusive com pinturas do imóvel, sem quaisquer ônus à municipalidade. Desde já, o comodatário se compromete a conservar e manter, em perfeito estado de conservação o imóvel, cumprindo fielmente as cláusulas seguintes, exigidas pela Lei Municipal nº 448/2005".

Consta ainda da Cláusula 5<sup>a</sup>, que "**o Comodatário não poderá transferir, nem ceder a terceiros, o presente Contrato de Cessão, em Sistema de Comodato, sem o expresso consentimento da Comodante**".

Embora conste na Cláusula 5<sup>a</sup> a possibilidade de cessão ou transferência do instrumento citado, é necessário expresso consentimento do Comodante, ressaltando-se, no caso, que o ramo de atividade da empresa V de Almeida Santa Gas Ype, constante do Projeto de Lei 30/2023 é diferente do da empresa EM da Silva Itaúna ME, sendo que na Cláusula 1º do instrumento consta que a área de atuação é de facção de peças de vestuários.

Conforme se observa do Despacho 010/2023, o Chefe do Executivo, deferindo o pedido feito pela empresa, apresentou o Projeto de Lei em tela viabilizando a transferência do imóvel, ante a necessidade de aprovação pela Câmara Municipal de Itaúna do Sul, conforme relata no referido documento.

Por sua vez, a **Lei Municipal nº 1.466/2022**, de 27 de julho de 2022, dispõe sobre a regularização dos imóveis utilizados por particulares, por qualquer título, com o objetivo de geração de emprego, renda ou desenvolvimento econômico, bem como a reversão ao patrimônio público de imóveis em estado de abandono e prevê a doação definitiva a empresas que tenham cumprido 10 anos de efetivo exercício comercial, industrial ou de prestação de serviços, tenha gerado emprego ou renda ao Município, continue em atividade na data da entrada em vigor da presente lei, não tenha ação judicial ou inadimplência que afete o erário público municipal e comprove obediência às normas estabelecidas com relação a posturas municipais, estaduais e federais.

Dessa forma, compete aos Vereadores realizar consulta no site da Receita Federal e tirar o comprovante de inscrição e situação cadastral da empresa EM da Silva





*Câmara Municipal de Itaúna do Sul - Estado do Paraná  
Avenida Brasil, 883 - Centro - CEP 87980-000  
Caixa Postal 11 - Itaúna do Sul-PR  
Fone/Fax: (44) 3436-1659  
<https://www.itaunadosul.pr.leg.br>*

Itaúna para verificar se a mesma estava ativa na data da entrada em vigor da Lei 1.466/2022 (art. 2º, III) para verificar a aplicabilidade da lei a ela.

Tendo em vista que o instrumento particular de cessão, em sistema de comodato apresentado, é datado de 25 de julho de 2011, também é necessário verificar se houve o cumprimento de 10 anos quando ela parou suas atividades.

Por fim, vale acentuar que se encontra em andamento nesta Câmara Municipal o Projeto de Lei nº 27/2023, de autoria do Senhor Prefeito Municipal de Itaúna do Sul/PR que autoriza o Município a realizar concessão de uso com encargos ou doação com encargos do imóvel Barracão área Industrial a empresas que assumirem os encargos de geração de empregos e cumprimento das formalidades legais, e dá outras providências, o qual está com as Comissões Permanentes da Câmara para análise e posterior julgamento pelos Vereadores, contendo regras mais rígidas, como geração de 8 empregos formais e realização somente mediante prévia licitação.

Observa-se que o instrumento particular realizado pelo Município de Itaúna do Sul e a empresa EM da Silva Itaúna – ME não prevê a doação do imóvel, inclusive revertendo ao Município as manutenções efetuadas e acessões.

Vale acentuar que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, por meio da Súmula nº1, já consolidou o entendimento de que deve se dar preferência pela utilização do instituto da Concessão de Direito Real de Uso, como se vê:

***Preferência pela utilização da Concessão de Direito Real Uso, em substituição a maioria das alienações de terrenos públicos, em razão de sua vantajosidade, visando fomentar à atividade econômica, observada prévia autorização legislativa e licitação na modalidade concorrência, exceto nos casos previstos no art. 17, inciso I, alínea "f" da Lei nº. 8.666/93. Caso o bem não seja utilizado para os fins consignados no contrato pelo concessionário, deverá reverter ao patrimônio público.***

Observa-se que a preferência pela Concessão de Direito Real de Uso de Imóveis Públicos aparenta ser mais vantajosa para o Município, uma vez que garante a conservação do bem no patrimônio público. Em outras oportunidades, também se manifestou o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, nesse mesmo sentido, vejamos:



*Câmara Municipal de Itaúna do Sul - Estado do Paraná  
Avenida Brasil, 883 - Centro - CEP 87980-000  
Caixa Postal 11 - Itaúna do Sul-PR  
Fone/Fax: (44) 3436-1659  
<https://www.itaunadosul.pr.leg.br>*

**Doação de bens imóveis pela municipalidade para construção de barracões industriais.**

**Concessão de direito real de uso.** A municipalidade deve favorecer o instituto da concessão de direito real de uso quando a intenção do poder público for disponibilizar bens imóveis a empreendimentos privados que venham a beneficiar a atividade econômica do município, por ser este meio o mais adequado ao resguardo do interesse público. *Consulta com Força Normativa - Processo nº 317030/07 - Acórdão nº 1183/07 - Tribunal Pleno - Rel. Conselheiro Hermas Eurides Brandão.*

**Administração Público. Patrimônio Público. Bem público. Bem imóvel. Alienação.**

**Doação. Concessão de direito real de uso.** 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. *A doação com encargos pode ser utilizada apenas em hipóteses excepcionais, quando constatada a impossibilidade ou a não vantajosidade da concessão real de uso. Tanto a doação com encargos quanto a concessão real de uso, devem ser precedidas de licitação.* 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 necessidade de fixação de políticas públicas orientando e garantindo o cumprimento do fim pretendido com o imóvel. *Consulta com Força Normativa - Processo nº 99793/11 - Acórdão nº 5330/13 - Tribunal Pleno - Rel. Cons. Nestor Baptista.*

**Condicionantes. Alienação Gratuita de Imóveis Públicos para Fomento Industrial.** 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. *A doação com encargos pode ser utilizada apenas em hipóteses excepcionais, quando constatada a impossibilidade ou a não vantajosidade da concessão real de uso. Tanto a doação com encargos quanto a concessão real de uso, devem ser precedidas de licitação.* 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 necessidade de fixação de políticas públicas orientando e garantindo o cumprimento do fim pretendido com o imóvel. *Consulta com Força Normativa - Processo nº 639388/10 - Acórdão nº 2218/14 - Tribunal Pleno - Rel. Cons. Nestor Baptista.*

**ACÓRDÃO Nº 1730/18 - Tribunal Pleno.** Consulta. Concessão de incentivos econômicos e fiscais pelos Municípios para a instalação de novas empresas ou ampliação das atividades daquelas já instaladas, com o fim precípua de aumentar a geração de empregos diretos e indiretos e a arrecadação de tributos. Resposta. (...) 1. É vedada a concessão de subvenção



*Câmara Municipal de Itaúna do Sul - Estado do Paraná*  
Avenida Brasil, 883 - Centro - CEP 87980-000  
Caixa Postal 11 - Itaúna do Sul-PR  
Fone/Fax: (44) 3436-1659  
<https://www.itaunadosul.pr.leg.br>

em pecúnia para fins de custeio de despesas de aluguel, água e luz de empresa privada como forma de incentivo à sua instalação ou à ampliação de suas atividades. 2. A locação de bem imóvel pelo Poder Público para transferência de uso a entidade particular, dentro de uma política de incentivo à instalação de empresas ou à ampliação das já instaladas, deve ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais. A Administração Pública deve realizar seleção impessoal e imparcial dos interessados e exigir contraprestação da empresa beneficiária, mediante, por exemplo, a geração de empregos e renda. 3. **A doação de terrenos públicos a particulares, como forma de incentivo à instalação ou à ampliação de empresas privadas, deve atender aos preceitos fixados no Acórdão nº 5330/13-STP, quais sejam:** *"(i) a preferência pela concessão real de uso de imóveis públicos é vantajosa pela proteção ao direito de propriedade que permanece com o ente federativo, garantindo a conservação do patrimônio público; (ii) a doação com encargos pode ser utilizada apenas em hipóteses excepcionais, quando constatada a impossibilidade ou a 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".* 4. Os bens imóveis desapropriados por utilidade pública ou interesse social não podem ser doados a particulares como forma de incentivo à instalação ou ampliação de empresas privadas. (...) 6. O Poder Público não pode proceder à doação de materiais de construção civil a particulares para fomento da atividade industrial ou empresarial. 7. É possível que o Poder Público, como incentivo à instalação ou à ampliação de empresas privadas, execute as obras públicas necessárias a dotar o espaço estabelecido da infraestrutura adequada. (...)

Raul de Mello Franco Júnior ao tratar da concessão de direito real de uso, preleciona que:

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





*Câmara Municipal de Itaúna do Sul - Estado do Paraná  
Avenida Brasil, 883 - Centro - CEP 87980-000  
Caixa Postal 11 - Itaúna do Sul-PR  
Fone/Fax: (44) 3436-1659  
<https://www.itaunadosul.pr.leg.br>*

simples termo administrativo) a Administração entrega certo bem ao concessionário, o que dele fruirá plenamente, respondendo pelos encargos civis, administrativos e tributários eventualmente incidentes. O não cumprimento ou o desvio da finalidade que justificou a outorga exige a reversão do mesmo bem ao patrimônio público, o que evita prejuízos patrimoniais ou especulações imobiliárias à custa da coletividade (desvios de finalidade). (FRANCO JUNIOR, Raul de Mello. Alienação de bem público. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, pg. 159-160).

Sendo assim, a Doutrina e Jurisprudência, atentando para os princípios da Administração Pública, admitem a possibilidade de transferência de imóveis pelo Município a empresas particulares por meio de concessão de direito real de uso, visando o incentivo de geração de empregos e renda, desde que **haja autorização em lei especial; haja indicação de recursos no orçamento previstos na Lei Orgânica vigente e atenda às condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, nos casos que decorram despesas; procedimento licitatório; prévia avaliação do bem a ser doado/cedido; interesse público avaliado a partir da contraprestação da iniciativa privada; parâmetros objetivos de avaliação; e que sejam estabelecidos mecanismos de constatação e fiscalização de que a empresa tem condições de funcionamento viáveis e de cumprir as obrigações.**

Assim, compete aos Vereadores a verificação de que a doação do bem após 10 anos de cumprimento dos requisitos, conforme estabelecido no projeto de lei, está em conformidade com a orientação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná de que “**a doação com encargos pode ser utilizada apenas em hipóteses excepcionais, quando constatada a impossibilidade ou a não vantajosidade da concessão real de uso**”, conforme já relatado anteriormente.

Do mesmo modo, não consta em anexo ao Projeto de Lei a avaliação do bem para que os nobres Vereadores possam avaliar se a geração de 5 empregos formais e o prazo de 10 anos compensa e traz reais benefícios ao nosso Município.

Além disso, deveria ser explicado melhor se os empregos formais gerados seriam simultâneos e a forma de comprovação, se por meio de assinatura em Carteira de Trabalho, já que poderiam haver entendimentos diversos e, ainda, se haverá despesas ao Município, caso em que deve ser respeitada a Lei de Responsabilidade Fiscal.



*Câmara Municipal de Itaúna do Sul - Estado do Paraná*  
Avenida Brasil, 883 - Centro - CEP 87980-000  
Caixa Postal 11 - Itaúna do Sul/PR  
Fone/Fax: (44) 3436-1659  
<https://www.itaunadosul.pr.leg.br>

Da mesma forma, deveria ser previsto no Projeto sobre a falta de cumprimento dos dispositivos da Lei e se, no caso, o imóvel (com todas as benfeitorias e instalações nele introduzidas) seria revertido ao Município, sem direito à indenização ou compensação e, ainda, a previsão de vedação de subcessão do imóvel a outrem.

Nesse sentido, compete ainda aos Nobres vereadores verificarem junto ao setor técnico competente (Setor de Contabilidade) esclarecimentos precisos a respeito de despesas e a existência de impacto ou não com a aprovação da presente lei, em respeito a Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como a necessidade de juntada de declarações nesse sentido.

Do mesmo modo, compete aos mesmos a verificação se a empresa inicial estava ou não cumprindo os requisitos constantes do instrumento particular de cessão em sistema de comodato, inclusive no momento da entrada em vigor da Lei 1.466/2022, e também o que foi feito pelo Município a respeito, uma vez que entende que o imóvel deveria ser revertido ao Município no caso de descumprimento e, posteriormente, ser cedido a outra empresa.

Em razão disso, entende que deve ser juntado ao Projeto o comprovante de inscrição e situação cadastral da empresa inicial, certidão de valor venal; laudo de avaliação do imóvel, emitido por comissão de avaliação do município; matrícula atualizada do Registro de Imóvel do bem; contrato social e atos constitutivos da empresa que vai receber o imóvel; memorial descrito do bem, mapa e outros documentos relevantes.

Por fim, observa-se que a transferência na forma pretendida não demonstra cumprir os requisitos da Lei de Licitações e Contratos (art. 17 da Lei 8.666/93 e art. 76 da Lei 14.133/2021) e aparenta não demonstrar respeito aos princípios da Administração Pública, ante o entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

## **2.5. Do procedimento**

Cumpre esclarecer que a emissão deste parecer jurídico não substitui, de forma alguma, o parecer das Comissões especializadas, eis que estas são compostas por representantes do povo. Sendo assim, a opinião jurídica exarada no Parecer em tela não





*Câmara Municipal de Itaúna do Sul - Estado do Paraná*  
Avenida Brasil, 883 - Centro - CEP 87980-000  
Caixa Postal 11 - Itaúna do Sul-PR  
Fone/Fax: (44) 3436-1659  
<https://www.itaunadosul.pr.leg.br>

possui força vinculante, podendo os seus fundamentos serem ou não utilizados pelos membros desta Casa de Leis, sendo este apenas um Parecer meramente opinativo e que não possui caráter vinculativo.

Nesse sentido, o projeto de lei deve ser submetido às comissões permanentes atinentes à sua matéria, sendo elas, a de Comissão de Obras e Serviços Públicos (art. 81), Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final (art. 75), e finalmente, pela Comissão de Finanças e Orçamento, nos termos do art. 82, todos do Regimento Interno desta Casa de Leis, devendo a matéria ter duas discussões.

Segundo a Lei Orgânica Municipal, as doações de imóveis serão feitas mediante autorização legislativa, com deliberação da maioria absoluta (art. 79).

### **3. Parecer**

Feitas as considerações legais acima de cunho estritamente jurídico e atentando-se especificamente para a competência e a iniciativa, verifica-se que o presente projeto se encontra em condições de regular tramitação, contudo, quanto ao mérito, manifesta-se de forma desfavorável em razão dos apontamentos contidos no item 2.4. - Da legislação pertinente.

Ressalta-se, por fim, que a emissão de parecer por esta Procuradoria Jurídica não vincula as Comissões, o plenário da Casa de Leis ou o julgamento a ser realizado pelos egrégios vereadores, eis que possui caráter meramente opinativo.

É o parecer.

Sala da Assessoria Jurídica.

Itaúna do Sul - PR, 22 de junho de 2023.

*Susana Lehmkuhl de Souza Anziliero*  
Susana Lehmkuhl de Souza Anziliero  
Procuradora Jurídica  
OAB-PR nº 40167