



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 611500/16
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE MARILÂNDIA DO SUL
INTERESSADO: PEDRO SERGIO MILESKI
ADVOGADO:
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 1730/18 - Tribunal Pleno

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

1 RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Município de Marilândia do Sul, por seu representante legal à época, Senhor Pedro Sérgio Mileski, por meio do qual faz os seguintes questionamentos¹:

***Quesito 01.** O município pode repassar dinheiro/pecúnia à indústria ou empresa para custear despesas de aluguel, água e luz, como forma de incentivo à instalação ou ampliação de empresa ou indústria no âmbito municipal?*

***Quesito 02.** O município pode alugar imóvel para ceder o uso por determinado período à indústria ou empresa, como forma de incentivo à instalação ou ampliação?*

***Quesito 03.** O município pode proceder à doação de terrenos à indústria ou empresa, como forma de incentivo à instalação ou ampliação?*

***Quesito 04.** O município, como forma de incentivo à instalação ou ampliação de empresa/indústria, pode proceder à doação de imóvel adquirido onerosamente para constituição de parque industrial municipal, ou deve, prévia e obrigatoriamente, proceder à Concessão de Direito Real de Uso do imóvel e somente depois poderá converter ref. concessão em doação?*

***Quesito 05.** O município pode promover a terraplanagem, aterro e drenagem de área para construção civil, como forma de incentivo à instalação ou ampliação de empresa?*

***Quesito 06.** O município pode proceder à doação de materiais a serem aplicados na construção civil como forma de incentivo à instalação ou ampliação de indústria ou empresa?*

***Quesito 07.** O município pode promover a extensão de infraestrutura (água, esgoto, luz e vias públicas) até o local de instalação da empresa ou indústria, como forma de incentivo à instalação ou ampliação de empresa ou indústria?*

***Quesito 08.** O município pode conceder a isenção de tributos, como forma de incentivo à instalação ou ampliação de empresa ou indústria?*

¹ Peça 3.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quesito 09. O município pode conceder a redução de alíquotas e/ou base de cálculo de tributos, como forma de incentivo à instalação ou ampliação de empresa ou indústria?”

O Parecer Jurídico que instrui o expediente concluiu pela possibilidade de concessão de incentivos econômicos e fiscais a entidade privada com fins lucrativos nestes termos²:

“1) incentivos para instalação de empresas privadas com fins lucrativos nunca poderão ser feitos em dinheiro, haja vista que a Lei nº 4.320/64, somente permite esta destinação, exclusivamente, nos casos elencados pelo parágrafo único do art. 18 (cobrir diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais; e, pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros materiais), portanto, repasse de dinheiro à indústria ou empresa para custear despesas de aluguel, água e luz é, definitivamente, conduta vedada;

2) é possível ceder imóvel alugado pela administração pública à empresa privada que vise se instalar ou mesmo ampliar suas instalações no município, desde que: a) autorizado em lei especial; b) haja previsão no orçamento ou em seus créditos adicionais; c) atenda às condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias; e, d) contraprestação da iniciativa privada (ex. geração de emprego e renda);

3) a doação de bens públicos, para ser lícita, necessita de prévia autorização legislativa, prévia avaliação, procedimento licitatório, atendimento do interesse público e desde que com encargos e com cláusula de reversão;

4) a Administração Pública não pode adquirir um bem de forma onerosa (ex. desapropriação) com o intuito precípua de proceder doação à empresa privada a título de incentivo para instalar-se em seu território – conduta vedada pela Lei nº 4.320/64 –, sendo permitido nesta hipótese apenas venda ou locação, portanto, imóvel adquirido onerosamente pelo Município para constituição de parque industrial municipal não pode ser doado à empresa como incentivo econômico, deve, o Poder Público, previamente à pretensa doação, utilizar-se da Concessão de Direito Real de Uso e, uma vez identificado que o incremento na arrecadação da receita pública e a geração de emprego e renda tenham sido proporcionais aos incentivos concedidos (despesas com a implantação do parque industrial), poderá ‘converter’, em nome do interesse público, referida concessão em doação, desde que respeitados os critérios alinhavados no item anterior;

5) consoante entendimento do TCE/PR, ‘é evidente que se deve preferir a adoção do direito real de uso do bem doado ao particular, pois garante maior proteção ao patrimônio público. Porém, deve ser utilizada a doação com encargos sempre que esta se mostrar mais vantajosa ao Poder Público’ – fonte: <http://www1.tce.pr.gov.br/noticias/doacao-de-imovel-publico-a-particular-deve-ser-avaliada-com-cautela/2273/N>;

6) é possível a Administração Pública realizar serviços de terraplanagem, aterro e drenagem de área para construção civil como incentivo à instalação de empresas, desde que: a) autorizado em lei especial; b) haja previsão no orçamento ou em seus créditos adicionais; c) atenda às condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias; e, d) contraprestação da iniciativa privada, (ex. geração de emprego e renda);

7) é vedado à Administração Pública proceder à doação de materiais de construção como forma de incentivo à indústria e empresa, haja vista que o material adquirido pelo município integrará o patrimônio da mesma, considerando-

² Peça 4.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

se, portanto, futuro bem de capital, que diverge das despesas correntes albergadas pelas subvenções econômicas;

8) A Administração Pública pode realizar promover a extensão de infraestrutura (água, esgoto, luz e vias públicas) até o local de instalação da empresa ou indústria, por se tratar de serviços e atividades essenciais e caso de utilidade pública;

9) as despesas realizadas pelo Poder Público com incentivo a entes privados quanto às isenções fiscais, só podem existir se previstas na Lei Orçamentária votada no exercício anterior;

10) as isenções tributárias e as reduções das alíquotas e/ou das bases de cálculo de imposto somente serão válidas se previstas em lei local – requisitos e condições previamente definidos em lei;

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

Pelo Despacho nº 1590/16-GCDA³, foi admitido o processamento do feito.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca – SJB emitiu a Informação nº 107/16⁴, indicando a existência de decisões acerca do tema, quais sejam a Súmula nº 1 (Protocolo nº 513170/06), o Acórdão nº 1512/06-TP (Consulta nº 425146/05), o Acórdão nº 2760/14-S1C (Tomada de Contas Extraordinária nº 485316/07) e o Acórdão nº 157/07-TP (Denúncia nº 440130/03).

A então Coordenadoria de Fiscalização Municipal – COFIM, por meio da Instrução nº 4857/16⁵, sugeriu que a consulta seja respondida no sentido de que:

“a) as subvenções/incentivos/benefícios concedidos pela Administração Pública devem ter como núcleo estruturante a busca/concretização da função social da propriedade e dos bens públicos, tendo o particular (beneficiário) a obrigação de demonstrar à sobeja que cumpriu a função social imposta pela Administração Pública ao receber tais bens/recursos (inteligência do art. 5º, inciso XXIII, art. 170, inciso III; art. 182 e art. 186, todos da Carta-Ápice; Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade e arts. 421 e 2.035, parágrafo único, do Código Civil); b) em adição à conformação constitucional do item precedente, o salto qualitativo para o desenvolvimento a ser implementado pelos municípios, Estados membros, regiões e União começa pela necessidade do Estado brasileiro levar a sério o planejamento de médio e longo prazos (art. 174, § 1º e 2º, da Constituição) e o desenvolvimento regional exigido pelo art. 43 e art. 48, inciso IV, da Carta-Cidadã, implementando o federalismo cooperativo exigido pela Carta Fundamental; c) o projeto de fomento ao desenvolvimento municipal, regional ou nacional deve dimensionar os benefícios públicos a serem obtidos em sua multidimensionalidade: c.1) social; c.2) espacial; c.3) cultural; c.4) política; c.5)

³ Peça 7.

⁴ Peça 9.

⁵ Peça 12.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

econômica e c.6) ambiental (art. 174 e 225, da Carta da República); d) face ao princípio da indisponibilidade do interesse público, a Administração Pública deve avaliar minuciosamente se o interessado apresenta aptidão para receber subvenções, sob os aspectos jurídico, fiscal (inexistência de débito perante a Fazenda Pública e o sistema de seguridade social: art. 12, da Lei nº 8.429/92), técnico e econômico-financeiro, sob pena de configuração de desvio de finalidade e, conseqüentemente, violação ao princípio republicano (art. 1º e 3º, da Carta Fundamental) e a inúmeras normas infralegais, a exemplo das predicadas pelo art. 93, do Decreto-Lei nº 200/67, art. 1º, incisos I a IV, X, do Decreto-Lei nº 201/67 e art. 9º a 12, da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa); e) não basta ao Município criar formalmente projetos de incentivo à instalação e ampliação de empresa ou parque industrial, mas que sirvam eles de veículos/instrumentos efetivos, com critérios objetivos e adequados e metodologia confiáveis, demonstrando o impacto real que os incentivos/benefícios produziram à cidade e aos Municípios, conforme o exige a Constituição e o Estatuto da Cidade, dando concretude ao direito fundamental à cidade sustentável; f) os incentivos para a instalação de empresas privadas com fins lucrativos não podem ser feitos em dinheiro, pois o art. 18, da Lei nº 4.320/64, veda o repasse de dinheiro à indústria ou empresa para custear despesas de aluguel, água e luz; g) não é possível a cessão de imóvel alugado pela Administração Pública a empresa privada que vise se instalar ou ampliar suas instalações no Município, mesmo em existindo autorização em lei específica; previsão no orçamento/créditos adicionais; e esteja 'conformada', pela LDO e haja contraprestação da iniciativa privada, por meio da geração de emprego e renda, eis que a Administração Pública estaria incorrendo em despesas de custeio previamente e somente ao final do Projeto ou do prazo avençado é que teria condições de aferir o cumprimento da função social e da geração ou não das utilidades com as quais se comprometeu, situação esta precária e potencialmente lesiva à Administração Pública; h) em adição à resposta anterior, deve-se preliminarmente fazer uso da concessão de direito real de uso e, após a aferição da implementação das condições e encargos, proceder à doação, sempre mediante prévia autorização legislativa e avaliação; celebrada de forma onerosa; mediante procedimento licitatório; em estrita observância ao interesse público; com previsão de cláusula de retrocessão/reversão ao patrimônio público, caso não cumpridos os encargos (contraprestações assumidas) e com todos os requisitos e cautelas apontadas no itens II e III, da presente; i) a administração pública não pode, de supino, adquirir onerosamente determinado bem pela via da desapropriação e doá-lo a empresa privada a título de incentivo à industrialização/instalação de Parque Industrial, mas, conforme resposta anterior, celebrar escritura pública de concessão de direito real de uso e, uma vez cumpridas as obrigações/encargos pactuados (geração de emprego e renda e cumprimento da função social da propriedade) e em montante/volume proporcional aos incentivos concedidos, podendo convolar a concessão em doação; j) em adição às duas respostas precedentes, deve-se instituir/adotar preliminarmente a concessão de direito real de uso do bem doado ao particular, pois o instrumento oferece maior proteção ao patrimônio público, podendo adotar-se a doação com encargo se esta se mostrar mais vantajosa para o Poder Público, mas ultimar os atos de domínio ao particular apenas após a rigorosa aferição do cumprimento dos encargos e comprovada que a doação cumpriu efetivamente sua função social, nos contornos constitucionais e infraconstitucionais alinhavados na presente consulta (itens II e III); k) é possível à Administração Pública realizar, em fase preparatória/inicial do projeto, serviços de terraplenagem, aterro, drenagem de área para construção civil como meio/instrumento de incentivo à instalação de empresas desde que seja autorizado por lei especial e em caráter geral, ou seja, sem direcionamento a um determinado particular (inteligência do princípio da impessoalidade, igualdade, moralidade, legalidade, etc); que haja previsão orçamentária ou em créditos adicionais; atenda aos limites definidos na LDO e haja contraprestação do beneficiário/subvencionado; l) é vedado à Administração Pública doar materiais de construção como forma de incentivo à indústria e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

empresa, pois o material integraria o patrimônio privado/particular e não haveria a contraprestação exigida pela Lei nº 4.320/64, incursionando a Administração Pública, nos moldes apresentados na consulta, em desvio de finalidade e prática de ato de improbidade administrativa, conforme apontado no item III, da presente; m) a Administração Pública não deve promover a extensão de infraestrutura (água, esgoto, luz e vias públicas) até o local da instalação da empresa ou indústria específica, pois, mesmo em se tratando de atividades essenciais e de utilidade pública, não pode macular o princípio da igualdade e negar o mesmo benefício a outros interessados e à sua população, evidenciando que prática de tal natureza não pode criar privilégios ou discriminações odiosas; n) as isenções fiscais concedidas a entes privados só podem ser realizadas se previstas em Lei e observassem o princípio da anterioridade tributária e estejam devidamente conformadas às restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a renúncia de receitas; o) as isenções tributárias e as reduções de alíquotas e/ou de bases de cálculo de imposto somente são válidas se previstas em lei e estejam conformadas à Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a juridicidade das renúncias lícitas de receitas; p) recomenda-se a observância dos demais critérios legais apontados no item III, da presente consulta, destacadamente a desafetação por meio de lei, eis que elenca uma série de normas e parâmetros que não podem ser olvidados para que os benefícios ganhem o cariz da juridicidade (legalidade constitucionalizada); q) recomenda-se a instituição de padrões/critérios objetivos e efetivos de resultados/retornos (metas e resultados) que esses projetos de incentivo à instalação e ampliação de parque industrial devem proporcionar aos municípios, cuja aferição seja pré-condição para a consolidação da titularidade da propriedade cedida no domínio jurídico do particular, pois a criação de padrões, critérios e metodologia de aferição desses impactos na vida dos municípios constitui inovação fundamental, dando concretude à Constituição e ao Estatuto da Cidade (função social da propriedade) e servindo de efetivo instrumento de desenvolvimento municipal, sempre conformados aos princípios que ‘informam’ e ‘conformam’ o direito público, especialmente quando se está a tratar da transferência de bem público a particular, que deve passar por escrutínio fático e jurídico rigoroso, tanto em relação à legalidade/juridicidade da transferência da titularidade quanto em relação ao retorno/resultados proporcionados à coletividade municipal; r) em adição à recomendação anterior, com metodologia e critérios adequados para aferição do retorno desses projetos, permite-se não só exigir novos projetos de desenvolvimento econômico de qualidade e melhor elaborados, como permite auditorias por parte deste Tribunal de Contas capazes de aferir objetivamente o que se deveria ter alcançado e o efetivamente obtido.”

Por sua vez, a então Coordenadoria de Fiscalização de Transferência e Contratos – COFIT⁶ propôs a seguinte resposta:

“1. O Município pode repassar dinheiro à Indústria ou Empresa para custear despesas de aluguel, água e luz, como forma de incentivo à instalação ou ampliação de Empresa ou Indústria no âmbito municipal?

Resposta: Não é possível o incentivo em dinheiro para custeio de despesas de aluguel, água e luz de empresas ou indústrias que pretendem instalar-se no âmbito da municipalidade, eis que, as hipóteses de subvenção em pecúnia restringem-se a dotações para cobrir diferença entre preços de mercado e preços de revenda de gêneros alimentícios ou outros materiais, bem como, ajuda para pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais.

2. O Município pode alugar imóvel para ceder o uso por determinado período à Indústria ou Empresa, como forma de incentivo à instalação ou ampliação?

⁶ Parecer nº 3/17-COFIT (peça 16).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Resposta: É possível que o Município alugue imóvel e o ceda para uso por determinado período à Indústria ou Empresa como forma de incentivo à instalação ou ampliação desde que haja previsão em lei específica, dotação orçamentária, comprovação do interesse público envolvido, seleção impessoal e imparcial dos interessados, verificação sobre as condições de funcionamento da entidade beneficiária e estabelecimento de parâmetros objetivos da contraprestação a fim de comprovar de forma objetiva que a geração de empregos e renda compensará o dispêndio com o aluguel e trará mais benefícios a toda a coletividade beneficiada com a instalação da empresa.

3. O Município pode proceder à doação de terrenos à Indústria ou Empresa, com forma de incentivo à instalação ou ampliação?

Resposta: O Município pode, como forma de incentivo, proceder à doação com encargo de imóvel público à empresa privada que pretenda instalar-se em sua área territorial apenas em hipóteses excepcionais em que não for possível ou mais vantajosa a utilização da concessão real de uso de bens imóveis.

4. O Município, como forma de incentivo à instalação ou ampliação de Empresa/Indústria, pode proceder à doação de imóvel adquirido onerosamente para constituição de parque industrial municipal, ou deve, previa e obrigatoriamente, proceder à concessão de direito real de uso do imóvel e somente depois poderá converter a concessão em doação?

Resposta: O Município pode proceder doação com encargo de imóvel público adquirido onerosamente, para fins de constituição de parque industrial, apenas em hipóteses excepcionais, eis que, deve ser dada preferência à concessão real de uso de bens imóveis. Se o imóvel foi adquirido por meio de desapropriação por utilidade pública ou interesse social não será possível a doação, pois, neste caso, a lei só admite a venda ou locação.

5. O Município pode promover a terraplanagem, aterro e drenagem de área para construção civil, como forma de incentivo à Instalação ou Ampliação de Empresa?

Resposta: O Município pode promover a terraplanagem, aterro e drenagem de área para construção civil, como forma de incentivo à instalação ou ampliação de empresa desde que parte integrante de uma política destinada ao desenvolvimento geoeconômico, social e à garantia de uma cidade sustentável.

6. O Município pode proceder à doação de materiais a serem aplicados na construção civil como forma de incentivo à instalação ou ampliação de Indústria ou Empresa?

Resposta: Município não pode proceder à doação de materiais a serem aplicados na construção civil mesmo em se tratando de incentivo à instalação ou ampliação de Indústria ou Empresa na localidade.

7. O Município pode promover a extensão de infraestrutura (água, esgoto, luz e vias públicas) até o local de instalação da Empresa ou Indústria, como forma de incentivo à instalação ou ampliação de empresa ou indústria?

Resposta: A realização de obras de infraestrutura (água, esgoto, luz e vias públicas) como forma de incentivo à instalação de empresa ou indústria na municipalidade desde que parte integrante de uma política pública impessoal e destinada ao desenvolvimento geoeconômico, social e à garantia de uma cidade sustentável, não é vedada.

8. O Município pode conceder a isenção de tributos, como forma de incentivo à instalação ou ampliação de Empresa ou Indústria?

Resposta: O Município pode conceder isenção de tributos como forma de incentivo à instalação ou ampliação de empresa ou indústria desde que haja lei específica local prevendo as condições e requisitos para o seu recebimento, tributos a que se aplica e prazo de duração, bem como, desde que respeitadas as restrições contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal acerca da renúncia de receitas.

9. O Município pode conceder a redução de alíquotas e/ou base de cálculo de tributos, como forma de incentivo à instalação ou ampliação de Empresa ou Indústria?

Resposta: O Município pode conceder a redução de alíquotas e ou base de cálculo como forma de incentivo à instalação ou ampliação de empresa ou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

indústria desde que haja lei específica local prevendo as condições e requisitos para o seu recebimento, tributos a que se aplica e prazo de duração, bem como, desde que respeitadas as restrições contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal acerca da renúncia de receitas.”

Já o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, pelo Parecer nº 2761/17⁷, opinou pela resposta à consulta nestes termos:

Questão 01: “é vedado o repasse de recursos públicos para empresa privada para fins de despesas de custeio, como aluguel, água e luz, em razão do disposto no art. 18, parágrafo único, da Lei nº 4.320/1964.”

Questão 02: “a cessão à iniciativa privada de apartamento alugado pelo Poder Público caracterizaria hipótese de concessão indireta de subvenção econômica para o pagamento de despesas de custeio de empresa privada, o que é vedado pelo art. 18, parágrafo único, da Lei nº 4.320/1964.”

Questão 03: “o incentivo à instalação ou ampliação de indústria ou empresa deverá ser realizado, como regra, através da concessão de direito real de uso, admitida apenas excepcionalmente a doação com encargo, cabendo ao gestor, em qualquer hipótese, observar os requisitos e exigências fixados pelo TCE-PR na Súmula nº 1 e no Acórdão nº 5330/13 – Tribunal Pleno.”

Questão 04: “o imóvel adquirido onerosamente pelo Poder Público poderá ser objeto de concessão de direito real de uso para a constituição de parque industrial, sendo a doação com encargos medida excepcional e apenas legitimada se observadas as exigências da Súmula nº 1 e do Acórdão nº 5330/13 – Tribunal Pleno, ambos do TCE-PR, exceto em caso de imóvel desapropriado por utilidade pública ou interesse social, hipóteses em que a doação é vedada por lei (art. 5º, §1º, do Decreto-Lei nº 3.365/41 e art. 4º da Lei nº 4.132/62).”

Questão 05: “não existe óbice legal à realização de terraplanagem, aterro e drenagem em imóvel privado como mecanismo de fomento ao desenvolvimento econômico local, desde os particulares beneficiados sejam escolhidos de maneira objetiva e impessoal e desde que sejam satisfeitos os requisitos previstos no art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal: autorização por lei específica, condicionamento do benefício ao atingimento de objetivos de caráter público, observância das condições da LDO, estar prevista no orçamento anual ou em créditos adicionais.”

Questão 06: “é vedada a doação de materiais de construção civil a empresas privadas por afronta ao art. 21 da Lei nº 4.320/64.”

Questão 07: “a extensão de infraestrutura mínima de serviços públicos (água, esgoto, luz e vias públicas) para o atendimento das demandas de cidadãos e empresas constitui obrigação municipal, e não atividade de fomento em sentido estrito, sendo possível a instituição de contribuição de melhoria quando as obras públicas eventualmente empreendidas promovam valorização imobiliária, nos termos disciplinados pelo Código Tributário Nacional e pelo Decreto-Lei nº 195/67.”

Questões 08 e 09: “é legítima a concessão de isenção tributária, redução de alíquotas ou modificação da base de cálculo de tributos pelos Municípios, como forma de incentivo à atividade econômica, desde que observados os seguintes requisitos: (i) previsão em lei específica (art. 150, §6º, da Constituição), que defina objetivamente as condições e requisitos para a sua concessão (art. 176 do CTN); (ii) previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 165, §2º, da Constituição); (iii) estimativa de impacto orçamentário-financeiro da isenção no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes (art. 14, caput, da LRF); (iv) demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não prejudicará o atingimento das metas de resultados fiscais

⁷ Peça 17.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

definidas na LDO ou demonstração de que foram adotadas medidas de compensação que assegurem aumento de receita (art. 14, I e II, da LRF)."

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Presentes os pressupostos legais, ratifico o conhecimento da consulta proposta, para respondê-la em tese, afastando da presente análise eventual situação fática de fundo.

O Município de Marilândia do Sul formulou questionamentos visando a obter orientações desta Corte a respeito da concessão de incentivos econômicos e fiscais pelos Municípios para a instalação de novas empresas ou ampliação das atividades daquelas já instaladas, com o fim precípuo de aumentar a geração de empregos diretos e indiretos e a arrecadação de tributos.

Conforme informado nos autos⁸, o Tribunal possui os seguintes precedentes que tangenciam a matéria aqui versada:

Súmula nº 01

Órgão Colegiado de Origem: Tribunal Pleno

Autuação do Projeto de Enunciado de Súmula: Protocolo nº 513170/06

Relator: Conselheiro Artagão de Mattos Leão

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

Acórdão Nº 1512/06 - Tribunal Pleno

Processo n.º: 425146/05

Interessado: MUNICÍPIO DE MATELÂNDIA

Assunto: CONSULTA

Relator: AUDITOR JAIME TADEU LECHINSKI

Ementa: Consulta sobre acordos judiciais, ajuda pecuniária para empresas privadas, lei anterior em conflito com a LRF, doação de terrenos, incentivo por meio de pagamento de aluguéis de barracões industriais. Resposta nos termos da instrução da DCM e do parecer ministerial. Pelo não conhecimento do último item, sobre aluguel de barracões, por tratar-se de caso concreto

Acórdão: 2760/2014

Processo: 485316/2007

⁸ Informação nº 107/16-SJB (peça 9).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Colegiado: Primeira Câmara

Assunto: TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA

Entidade: MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Relator: JAIME TADEU LECHINSKI

EMENTA: Tomada de Contas Extraordinária em decorrência de aprovação do Relatório de Auditoria nº 004/06. Município de Francisco Beltrão. Exercícios financeiros de 1995 a 2005. 3.1 – DA AQUISIÇÃO DA ÁREA DESTINADA À CONSTRUÇÃO DO FRIGORÍFICO MEDIANTE DOAÇÃO. LEI MUNICIPAL Nº 2323/95. Pagamento de correção monetária e juros com base na Taxa de Referência. Cumprimento de decisão judicial. Sem responsabilização pecuniária. 3.1.1 – DA DOAÇÃO DA ÁREA A EMPRESA GOMES & SIMÕES LTDA, DA EXECUÇÃO IRREGULAR DE CONVÊNIO FEDERAL. LEI MUNICIPAL Nº 2346/95 E EXECUÇÃO DE CONVÊNIO FEDERAL. Convênio Federal de competência exclusiva do órgão de controle externo federal. Vedação dos artigos 54 e 55, da CF/88, aplicada exclusivamente à relação do agente político com a empresa privada. Doação. Lei Federal nº 8.666/93, em seu artigo 17, inciso I, alínea B, suspenso pela ADIN 927-3. Jurisprudência Irresoluta. Sem responsabilização pecuniária. 3.1.2 – DA INDENIZAÇÃO IRREGULAR DE BENFEITORIAS A EMPRESA GOMES & SIMÕES LTDA. LEI MUNICIPAL Nº 2706/98. Cumprimento de Acordo Judicial.

Aprovação Legislativa. Comissão de Avaliação composta por cinco profissionais. Valores compatíveis. Dação em pagamento. Sem responsabilização pecuniária. 3.2 – DOS FATOS APONTADOS NO PARECER Nº 12572/02 DO MPJTC REF. (FLS. 2992 Letra “b”) PROTOCOLO Nº 7490-8/01 JUNTADO AO PROCESSO. Devolução de valor multa à empresa privada, aplicada em decorrência do atraso na execução do objeto. Princípio do Formalismo Moderado. Devolução de Valores para garantir o adimplemento do objetivo principal. Sem responsabilidade pecuniária. 3.3 – DAS CONCESSÕES DE BARRACÕES INDUSTRIAIS SEM LICITAÇÃO. Programa de Industrialização Municipal. Cláusulas Uniformes. Critérios préestabelecidos. Concessões indistintas. Sem responsabilização pecuniária. 3.4 – DAS DOAÇÕES IRREGULARES DE RECURSOS FINANCEIROS. Autorização Legislativa. Amparo em Lei Municipal. Programa de Industrialização Municipal. Ato não passível de restituição na esfera administrativa. Sem responsabilização pecuniária. 3.5 – DAS DOAÇÕES IRREGULARES DE ÁREAS MUNICIPAIS. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 927-3. Preferência pela Concessão de Direito Real de Uso. Inteligência da Súmula nº 01/2006. Doação. Lei Federal nº 8.666/93, em seu artigo 17, inciso I, alínea B, suspenso pela ADIN 927-3. Jurisprudência Irresoluta. Sem responsabilização pecuniária. 3.5.1 – LEI MUNICIPAL Nº 2362/95 QUE ALTERA REDAÇÃO DA LEI MUNICIPAL Nº 2344/95 – LOTE URBANO Nº 09 QUADRA Nº 353-A – 688,50 M2- REGISTRO DE IMÓVEL MATRÍCULA Nº 19587 1º OFÍCIO – BENEFICIÁRIO: CHIAPETTI & CHIAPETTI LTDA. Falta de comprovação do cumprimento dos encargos. Área doada foi oferecida como pagamento de dívidas junto ao INSS da empresa beneficiária. Responsabilidade solidária de JOÃO BATISTA ARRUDA E DEONI CARLOS DOS SANTOS. Devolução de recursos devidamente corrigidos. Pela procedência parcial da presente tomada de contas extraordinárias.

Acórdão: 157/2007

Processo: 440130/2003

Colegiado: Tribunal Pleno

Assunto: DENÚNCIA

Relator: NESTOR BAPTISTA

EMENTA: DENÚNCIA – IRREGULARIDADES NO PAGAMENTO DE ALUGUEL DE IMÓVEL PELA PREFEITURA EM FAVOR DE EMPRESA PRIVADA – INEXISTÊNCIA DE LEI ESPECÍFICA AUTORIZATIVA – PROCEDÊNCIA PARCIAL RESPONSABILIZAÇÃO DO DENUNCIADO PELO RESSARCIMENTO DOS VALORES



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Passo, pois, a enfrentar as dúvidas suscitadas.

2.1 *“O município pode repassar dinheiro/pecúnia à indústria ou empresa para custear despesas de aluguel, água e luz, como forma de incentivo à instalação ou ampliação de empresa ou indústria no âmbito municipal?”*

No que diz respeito a esse quesito, as manifestações da assessoria jurídica do consultante, das unidades técnicas e do órgão ministerial foram convergentes no sentido de que, com exceção dos casos previstos no art. 18, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.320/1964, é vedado o repasse de dinheiro a empresas privadas.

De acordo com a Lei Federal nº 4.320/1964, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas constituem subvenções, as quais são classificadas em sociais – concedidas a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa – e econômicas – concedidas a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril⁹.

Em seu art. 18, a lei disciplina a concessão de subvenção econômica nestes termos:

“Art. 18. Art. 18. A cobertura dos déficits de manutenção das empresas públicas, de natureza autárquica ou não, far-se-á mediante subvenções econômicas expressamente incluídas nas despesas correntes do orçamento da União, do Estado, do Município ou do Distrito Federal.

Parágrafo único. Consideram-se, igualmente, como subvenções econômicas:

- a) as dotações destinadas a cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais;*
- b) as dotações destinadas ao pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais.”*

⁹ *“Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas:*

(...)

§ 3º Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como:

I - subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa;

II - subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Depreende-se desse dispositivo que as subvenções econômicas prestam-se a cobrir déficits de manutenção de entidades da administração pública indireta, tendo a lei incluído nessa categoria de despesa também as dotações destinadas à cobertura da diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais e ao pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais.

Logo, o repasse de dinheiro em favor de entidade privada com fins lucrativos apenas se legitima nos casos definidos no art. 18, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.320/1964.

Desse modo, conclui-se, em conformidade com a instrução processual, que é vedada a concessão de subvenção 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.

2.2 “O município pode alugar imóvel para ceder o uso por determinado período à indústria ou empresa, como forma de incentivo à instalação ou ampliação?”

O parecer jurídico que instrui a presente consulta afirmou ser possível a cessão de imóvel alugado pela Administração Pública a empresa privada que vise a instalar-se ou a ampliar suas instalações, desde que: *“a) autorizado em lei especial; b) haja previsão no orçamento ou em seus créditos adicionais; c) atenda às condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias; e, d) contraprestação da iniciativa privada, (ex. geração de emprego e renda)”*.

A COFIT corroborou tais conclusões e, assentando não vislumbrar a existência de impedimento legal, ressaltou a imprescindibilidade de *“previsão em lei específica, dotação orçamentária, comprovação do interesse público envolvido, seleção impessoal e imparcial dos interessados, verificação sobre as condições de funcionamento da entidade beneficiária e estabelecimento de parâmetros objetivos da contraprestação a fim de comprovar de forma objetiva que a geração de empregos e renda compensará o dispêndio com o aluguel e trará mais benefícios a toda a coletividade beneficiada com a instalação da empresa”*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Já a COFIM manifestou-se contrariamente, argumentando que “a *Administração Pública estaria incorrendo em despesas de custeio previamente e somente ao final do Projeto ou do prazo avençado é que teria condições de aferir o cumprimento da função social e da geração ou não das utilidades com as quais se comprometeu, situação esta precária e potencialmente lesiva à Administração Pública*”.

Da mesma forma, o Ministério Público de Contas opinou pela impossibilidade de cessão de imóvel alugado e acrescentou que a conduta “*caracterizaria hipótese de concessão indireta de subvenção econômica para o pagamento de despesas de custeio de empresa privada, o que é vedado pelo art. 18, parágrafo único, da Lei nº 4.320/1964*”.

Não obstante as manifestações da COFIM e do órgão ministerial, tenho, em consonância com o opinativo do Município consulente e da COFIT, que inexistente óbice legal à transferência de uso, em favor de empresa privada, de imóvel alugado pela Administração Pública para fomento da atividade industrial ou empresarial.

O raciocínio defendido pelo Ministério Público de Contas, apesar de pertinente, não se sustenta.

De fato, a detida análise da situação conduz à ilação de que a transferência do uso de imóvel locado acaba indiretamente caracterizando subvenção, já que os custos não despendidos com o pagamento de aluguéis geram economia no orçamento da empresa, que pode utilizar-se dessa reserva para fazer frente a outras despesas, inclusive de custeio.

À idêntica conclusão, entretanto, chegar-se-ia ao examinar-se a fundo toda e qualquer forma de incentivo estatal, pois, a rigor, todas acabam repercutindo positivamente nas finanças das empresas beneficiadas.

Com efeito, embora a lei não autorize o repasse de dinheiro ou a concessão de auxílio para investimentos, outras modalidades de fomento – como, por exemplo, a concessão de benefício fiscal – também aliviam o caixa das empresas privadas, permitindo, assim, que o recurso poupado seja utilizado em despesas diversas, sejam elas correntes ou de capital.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Contudo, a despeito da inexistência de impeditivo legal, a locação de imóvel para transferência de uso a entidade particular, dentro de uma política de incentivo à instalação de indústrias e empresas ou à ampliação das já instaladas, deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

Além disso, a par da necessária seleção impessoal e imparcial dos interessados, deve ser exigida contraprestação da empresa beneficiária, mediante, por exemplo, a geração de empregos e renda. De se salientar, na linha defendida pela COFIT, a importância do estabelecimento de parâmetros objetivos de contraprestação, a fim de verificar-se, igualmente de forma objetiva, se essa modalidade de incentivo apresenta-se suficientemente vantajosa em face do dispêndio a ser assumido pela Administração Pública com o contrato de locação.

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

Nesse ponto, o setor jurídico do Município consulente sublinhou o posicionamento já firmado pelo Tribunal (Acórdão nº 5530/13-TP¹⁰) de que deve ser dada preferência à concessão de direito real de uso, sem, contudo, excluir a possibilidade de utilização da doação para viabilização do desenvolvimento econômico.

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

A questão já está há tempos pacificada no âmbito desta Corte. Efetivamente, a Súmula nº 1, aprovada por meio do Acórdão nº 1865/06-TP¹¹,

¹⁰ Consulta nº 99793/11, unânime: Conselheiros Nestor Baptista – relator, Fernando Augusto Mello Guimarães, Caio Marcio Nogueira Soares, Ivan Lelis Bonilha e José Durval Mattos do Amaral e Auditor Ivens Zschoerper Linhares.

¹¹ Súmula nº 513170/06, unânime: Conselheiros Nestor Baptista, Artagão de Mattos Leão – relator, Henrique Naigeboren, Fernando Augusto Mello Guimarães e Caio Marcio Nogueira Soares e Auditor Jaime Tadeu Lechinski.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ênfatiçou a preferência pela utilização da concessão de direito real de uso, assim dispondo:

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

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

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

Pelo Acórdão nº 2218/14-STP¹³, proferido na Consulta nº 639388/10, o Tribunal reiterou essas mesmas diretrizes.

De se destacar que tais decisões foram tomadas com observância do quórum qualificado de que tratam o art. 115 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005¹⁴ e o art. 434 do Regimento Interno¹⁵, inexistindo, neste momento, motivos para alteração de entendimento.

¹² Unânime: Conselheiros Nestor Baptista – relator, Fernando Augusto Mello Guimarães, Caio Marcio Nogueira Soares, Ivan Lelis Bonilha e José Durval Mattos do Amaral e Auditor Ivens Zschoerper Linhares.

¹³ Por maioria qualificada: Conselheiros Nestor Baptista – relator, Fernando Augusto Mello Guimarães, Caio Marcio Nogueira Soares, Ivan Lelis Bonilha e José Durval Mattos do Amaral e Auditor Ivens Zschoerper Linhares. O Auditor Cláudio Augusto Kania votou pela não resposta à consulta.

¹⁴ “Art. 115. Quando exigido o quorum qualificado para a deliberação, será necessária, para a instalação da sessão, a presença de, pelo menos 4 (quatro) Conselheiros efetivos, além do Presidente e para a aprovação da matéria, o voto favorável de, no mínimo, 3 (três) Conselheiros efetivos.”

¹⁵ “Art. 434. Quando exigido o quorum qualificado para a deliberação, será necessária, para a instalação da sessão, a presença de pelo menos 4 (quatro) Conselheiros efetivos, além do Presidente e para a aprovação da matéria, o voto favorável de, no mínimo, 3 (três) Conselheiros efetivos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Vale frisar que o mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 927, em que se discute a constitucionalidade, dentre outros dispositivos, do art. 17, inciso I, alínea “b” da Lei Federal nº 8.666/1993¹⁶, ainda não foi julgado, prevalecendo, por ora, a medida liminar deferida pelo Supremo Tribunal Federal¹⁷, que conferiu interpretação conforme à Constituição Federal, para que a expressão “*permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo*” tenha aplicação somente no âmbito da União.

Dessa forma, prevalece, por ora, a possibilidade de doação de bens imóveis a particulares nas esferas estaduais e municipais.

2.4 “*O município, como forma de incentivo à instalação ou ampliação de empresa/indústria, pode proceder à doação de imóvel adquirido onerosamente para constituição de parque industrial municipal, ou deve, prévia e obrigatoriamente, proceder à Concessão de Direito Real de Uso do imóvel e somente depois poderá converter ref. concessão em doação?*”

Quanto ao tema, o parecer jurídico juntado com a inicial expôs que, tratando-se de desapropriação para constituição de parques industriais, os bens não

Parágrafo único. Para os fins do disposto no art. 115, da Lei Complementar nº 113/2005, e do caput, o quorum qualificado será exigido no julgamento de:

(...)

b) projeto de enunciado de Súmula;

(...)

e) resposta com força normativa em processo de Consulta, nos termos do art. 316.”

¹⁶ “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:

(...)

b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo; ([Vide Medida Provisória nº 335, de 2006](#))

b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas f e h; ([Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007](#))

b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas “f”, “h” e “i”; ([Redação dada pela Medida Provisória nº 458, de 2009](#))

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

poderão ser objeto de doação, pois a Lei Federal nº 4.132/1962 e o Decreto-Lei nº 3.365/1941 admitem somente a sua venda ou a sua locação. Entretanto, mesmo não sendo permitida a doação de plano, o parecerista reputou possível a doação desses bens, atendidos os seguintes critérios:

“a) o Poder Público deverá, inicialmente, optar pela Concessão de Direito Real de Uso mediante realização de procedimento licitatório previamente autorizado em lei específica;

b) dentro do prazo determinado pela Administração para a concessão, os gastos públicos com a instalação ou ampliação do parque industrial deverão ser proporcionais aos benefícios angariados (ex. incremento na receita pública, geração de emprego e renda) com a instalação da empresa ou empresas; e,

c) doação com autorização legislativa, onerosa (ex. manutenção de empregos) e com cláusula de reversão.”

A COFIM expressou entendimento análogo, aduzindo que, no caso de aquisição de bem pela via da desapropriação, o Poder Público deve primeiramente optar pela concessão de direito real de uso e, somente após cumpridas as obrigações pactuadas, convolá-la em doação.

Também a COFIT e o órgão ministerial manifestaram-se, uma vez mais, pela preferência à concessão de direito real de uso, constituindo a doação com encargos medida excepcional. Salientaram, entretanto, que, no caso de imóvel desapropriado por utilidade pública ou interesse social, a doação é vedada por lei.

Pois bem.

Como visto no tópico anterior, o Tribunal já assentou que o Poder Público deve dar preferência à concessão de direito real de uso, sendo admitida a doação com encargos somente em hipóteses excepcionais.

Contudo, se o imóvel tiver sido desapropriado por utilidade pública ou interesse social, o tratamento é diverso, porquanto, nesses casos, a lei não permite que o bem seja objeto de doação.

Efetivamente, o Decreto-Lei nº 3.365/1941, ao considerar de utilidade pública a desapropriação destinada à construção ou à ampliação de distritos industriais, estabelece que, após o loteamento das áreas necessárias à

¹⁷ ADI 927 MC/RS – Tribunal Pleno – Rel. Min. Carlos Velloso – j. 03/11/1993 – DJ 11/11/1994.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

instalação de indústrias e atividades correlatas, os respectivos lotes deverão ser revendidos ou locados a empresas previamente qualificadas:

“Art. 5º Consideram-se casos de utilidade pública:

(...)

i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais;

(...)

§ 1º - A construção ou ampliação de distritos industriais, de que trata a alínea i do caput deste artigo, inclui o loteamento das áreas necessárias à instalação de indústrias e atividades correlatas, bem como a revenda ou locação dos respectivos lotes a empresas previamente qualificadas.”

No mesmo diapasão, a Lei Federal nº 4.132/1962, que define os casos de desapropriação por interesse social, restringe as formas de transferência de domínio e posse do bem desapropriado à venda e à locação:

“Art. 2º Considera-se de interesse social:

I - o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico;

(...)

Art. 4º Os bens desapropriados serão objeto de venda ou locação, a quem estiver em condições de dar-lhes a destinação social prevista.”

Se as leis de regência do instituto da desapropriação por utilidade pública e por interesse social limitam a sua destinação à venda e à locação, afastada está, por exclusão, a possibilidade de o Poder Público dispor por doação dos bens desapropriados nessas hipóteses.

A interpretação que ora se propõe encontra guarida na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. Confira-se:

“DESAPROPRIAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. DECRETO MUNICIPAL DECLARATORIO DE UTILIDADE PÚBLICA E INTERESSE SOCIAL DE IMÓVEL URBANO, DESTINADO A AMPLIAÇÃO DO PARQUE INDUSTRIAL DO MUNICÍPIO, COM A DOAÇÃO DO LOTE DO BEM EXPROPRIADO A EMPRESAS PARTICULARES E PARA CONSTRUÇÃO DE CONJUNTOS HABITACIONAIS. OFENSA DO ART. 153, PARAGRAFO 22, DA CONSTITUIÇÃO, E NEGATIVA DE VIGENCIA DA LEI N. 4132/1962, ART. 4.. PRECEDENTES DO STF, NOS RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS N.S 78.229, 84.638 E 76.296. NÃO E POSSIVEL EXPROPRIAR IMÓVEL, URBANO OU RURAL, MESMO SE FOR PARA AMPLIAÇÃO DE PARQUE INDUSTRIAL,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DOANDO-SE, A SEGUIR, NO TODO OU EM PARTE, A GLEBA A PARTICULARES, A FIM DE ESSES, AI, LOCALIZAREM SUA INDUSTRIA. NA DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL, ADMITE-SE, TÃO SÓ, A VENDA OU A LOCAÇÃO DO BEM EXPROPRIADO, NÃO, POREM, A DOAÇÃO, EM FACE DA EXPRESSA DISPOSIÇÃO DO ART. 4., DA LEI N.4132/1962. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO, PARA CONCEDER O MANDADO DE SEGURANÇA E ANULAR O ATO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO.”¹⁸

“ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL. DOAÇÃO A PARTICULAR. ILEGALIDADE. LEI N. 4.132/62, ART. 4. A TEOR DO DISPOSTO NO ART. 4. DA LEI N. 4.132/62, NULA E A DOAÇÃO FEITA A PARTICULAR DE BEM DESAPROPRIADO POR INTERESSE SOCIAL, AINDA QUE SE DESTINE A IMPLANTAÇÃO DE INDUSTRIA. IMPORTA EM LESIVIDADE AO PATRIMONIO PUBLICO A CESSÃO DE BEM NA HIPOTESE ACIMA INDICADA. AÇÃO POPULAR JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.”¹⁹

Idêntico entendimento é adotado pelo Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul:

“CONSULTA (ART. 37, INCISO IX, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 048/90 E ART. 21, INCISO XVI, DA LEI COMPLEMENTAR 160/2012). (...) IMÓVEIS OBJETO DE DOAÇÃO NÃO PODEM TER SIDO DESAPROPRIADOS DE PARTICULARES PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, SENDO POSSÍVEL, NESSE CASO, APENAS E TÃO SOMENTE A VENDA E LOCAÇÃO, NOS TERMOS DO ART. 4º, CAPUT LEI Nº 4.132/62, ARTIGO 5º, ALÍNEA 'I', § 1º, DO DECRETO LEI Nº 3.365/41 E SEGUINDO A JURISPRUDÊNCIA DO STF (RE 93308 E RE 78229).”²⁰

Assim, diante das limitações impostas pela lei e em consonância com a jurisprudência mencionada, conclui-se que os bens imóveis desapropriados por utilidade pública ou interesse social não podem ser doados a particulares como forma de incentivo à instalação ou à ampliação de indústrias.

2.5 “O município pode promover a terraplanagem, aterro e drenagem de área para construção civil, como forma de incentivo à instalação ou ampliação de empresa?”

Acerca desse quesito, a Procuradoria Jurídica do Município consulente apontou que a prestação de serviços de terraplanagem, aterro e drenagem de área para construção civil como incentivo à instalação ou à ampliação de empresa pode ser considerada espécie de subvenção econômica e, portanto,

¹⁸ RE 93308/PR – Primeira Turma – Rel. Min. Néri da Silveira – j. 21/05/1985 – DJ 11/10/1985.

¹⁹ REsp 55723/MG – Primeira Turma – Rel. Min. Cesar Asfor Rocha – j. 15/02/1995 – DJ 13/03/1995.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

legalmente permitida, com a observância dos requisitos impostos a todas as subvenções econômicas: a) autorização em lei especial, b) a empresa deve apresentar boas condições financeiras e comprovar sua capacidade jurídica e sua regularidade fiscal, c) atendimento às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e d) previsão no orçamento ou em seus créditos adicionais, além da contraprestação da iniciativa privada, como, por exemplo, geração de emprego e renda.

A COFIM entendeu possível a realização desses serviços, desde que em fase preparatória ou inicial do projeto de incentivo. Em adição às condições já citadas pelo suscitante, a unidade técnica ressaltou a necessidade de que seja autorizada por lei em caráter geral, ou seja, sem direcionamento a determinado particular.

Já a COFIT acentuou que a execução de terraplanagem, aterro e drenagem somente é permitida em área pertencente ao Município destinada à constituição de parque industrial compreendido em programa específico de governo e se realizada de forma impessoal. Por esse motivo reputou inadmissível a sua execução em terreno particular, pois isso redundaria em indevido direcionamento.

O Ministério Público de Contas, a seu turno, concluiu que não existe óbice legal à realização desse tipo de serviço em imóvel privado, contanto que os beneficiados sejam escolhidos de maneira objetiva e impessoal e que sejam satisfeitos os requisitos previstos no art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal²¹. Destacou, ainda, que *“tais atividades não podem ser direcionadas a beneficiar particulares específicos, sob pena de potencial caracterização de ato de improbidade administrativa”* (art. 9º, inciso IV, da Lei Federal nº 8.429/1992²²).

²⁰ Processo TC/1498/2014 – Tribunal Pleno – Rel. Cons. Iran Coelho das Neves – j. 08/05/2015.

²¹ “Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou débitos de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.”

²² “Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

(...)

IV - utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Pois bem.

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

Também não há óbice a que essas atividades sejam realizadas em imóvel privado. Entretanto, nessa hipótese, cabe à Administração Pública adotar as cautelas e medidas necessárias a impedir eventual direcionamento do benefício em favor de particular determinado, mostrando-se apropriada, para tanto, a realização de procedimento objetivo e impessoal para escolha das empresas a serem beneficiadas.

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

2.6 “O município pode proceder à doação de materiais a serem aplicados na construção civil como forma de incentivo à instalação ou ampliação de indústria ou empresa?”

As manifestações do setor jurídico do Município consulente, das unidades técnicas e do Ministério Público de Contas, no sentido de que o Poder Público não pode proceder à doação de materiais de construção civil a particulares para fomento da atividade industrial ou empresarial, devem ser encampadas.

É que a doação desses materiais, a teor do disposto no art. 12, § 4º, da Lei Federal nº 4.320/1964²³, pode ser classificada como investimento e a

bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;”

²³ “Art. 12. (...)”

§ 4º Classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

concessão de auxílio para investimentos que passem a compor o patrimônio de entidades privadas com fins lucrativos é expressamente proibida pelo art. 21 da mesma lei:

*“Art. 21. A Lei de Orçamento não consignará auxílio para investimentos que se devam incorporar ao patrimônio das empresas privadas de fins lucrativos.
Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se às transferências de capital à conta de fundos especiais ou dotações sob regime excepcional de aplicação.”*

Nesse viés, vale a lição de Heraldo da Costa Reis e José Teixeira Machado Júnior²⁴, para quem *“seria descabido ao Poder Público concorrer para o aumento do patrimônio das empresas de fins lucrativos, com transferências de recursos que se originam de fontes públicas de receita”*.

Portanto, em consonância com os dispositivos legais acima mencionados, é defesa a doação de materiais de construção civil para empresa privada.

2.7 “O município pode promover a extensão de infraestrutura (água, esgoto, luz e vias públicas) até o local de instalação da empresa ou indústria, como forma de incentivo à instalação ou ampliação de empresa ou indústria?”

O parecer jurídico apresentado pelo suscitante entendeu possível que o Município execute a ampliação de infraestrutura como forma de incentivo industrial, *“por se tratar de serviços ou atividades essenciais e, acima de tudo, considerado caso de utilidade pública”*.

A COFIM, por sua vez, concluiu que a Administração Pública não deve promover a extensão da infraestrutura até o local de instalação de empresa específica, pois *“não pode macular o princípio da igualdade e negar o mesmo benefício a outros interessados e à sua população”*.

bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.”

²⁴ *A lei 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal*. 34. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 53.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A COFIT ressaltou que a realização de obras de infraestrutura não é vedada, *“desde que parte integrante de uma política pública impessoal e destinada ao desenvolvimento geoeconômico, social e à garantia de uma cidade sustentável”*.

Já o Ministério Público de Contas sustentou que *“a extensão de infraestrutura mínima de serviços públicos (água, esgoto, luz e vias públicas) para atendimento das demandas de cidadãos não pode sequer ser considerada atividade de fomento, já que representa obrigação de caráter geral do Poder Público”*. Destacou, porém, não ser admitido o favorecimento que beneficie empresas determinadas. Acrescentou, ainda, que o Município pode instituir contribuição de melhoria pela eventual valorização imobiliária resultante dessas obras públicas.

De se frisar, primeiramente, que as obras de infraestrutura relativas à instalação de redes de abastecimento de água, de coleta de esgoto, de iluminação pública e de pavimentação de vias possuem natureza pública e, por força do disposto no art. 30, inciso V, da Constituição²⁵, devem ser executadas pelo ente municipal²⁶.

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

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

Por outro lado, em se tratando de imóveis privados, o ente deve, com mais rigor, atentar-se para não se descuidar dos princípios da igualdade e da impessoalidade. Assim, não se admite a realização dessas obras visando a atender

²⁵ “Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;”

²⁶ Consoante esclarece Hely Lopes Meirelles, *“(...) a expressão constitucional serviços públicos de interesse local (art. 30, V) abrange não só os serviços públicos propriamente ditos, como também as obras públicas e demais atividades do Município necessárias ou úteis aos munícipes.” (Direito municipal brasileiro. 17. ed. atual. por Adilson Abreu Dallari (coord.). São Paulo: Malheiros, 2014. p. 352. Grifo do autor).*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

particular específico, em prejuízo de outras empresas que se enquadrem na política local de incentivo ao desenvolvimento econômico.

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

Além disso, conforme ressaltou o órgão ministerial, a valorização imobiliária advinda das obras públicas de infraestrutura autoriza o ente a instituir contribuição de melhoria, prevista na Constituição Federal²⁷ e no Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966)²⁸ e regulamentada pelo Decreto-Lei nº 195/1967²⁹.

Aproveito, aliás, a oportunidade para destacar a importância de o Tribunal de Contas passar a trabalhar na valorização imobiliária decorrente de obras públicas.

Inúmeros benefícios são gerados aos particulares a partir da realização dessas obras e a Administração Pública poucas vezes busca recuperar os investimentos por meio desse instrumento absolutamente moderno e justo que é a contribuição de melhoria, a qual, além de ser medida de justiça e bom senso,

²⁷ “Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

(...)

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

²⁸ “Art. 81. A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.”

²⁹ “Art 2º Será devida a Contribuição de Melhoria, no caso de valorização de imóveis de propriedade privada, em virtude de qualquer das seguintes obras públicas:

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

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

III - construção ou ampliação de sistemas de trânsito rápido inclusive tôdas as obras e edificações necessárias ao funcionamento do sistema;

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

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

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

VII - construção de aeródromos e aeroportos e seus acessos;

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ajuda a incrementar os cofres públicos, em especial num momento econômico tão delicado.

2.8 *“O município pode conceder a isenção de tributos, como forma de incentivo à instalação ou ampliação de empresa ou indústria?”*

2.9 *“O município pode conceder a redução de alíquotas e/ou base de cálculo de tributos, como forma de incentivo à instalação ou ampliação de empresa ou indústria?”*

Os quesitos 8 e 9 comportam análise conjunta.

Nesse aspecto, o parecer jurídico do Município consulente defendeu que *“as isenções tributárias e as reduções das alíquotas e/ou das bases de cálculo de imposto somente serão válidas se previstas em lei local – requisitos e condições previamente definidos em lei”*.

A COFIM asseverou que as isenções tributárias e as reduções de alíquotas e/ou de bases de cálculo de tributo apenas podem ser concedidas se previstas em lei e se conformadas às restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a renúncia de receitas.

Do mesmo modo, a COFIT manifestou-se favoravelmente à concessão de isenção tributária e da redução de alíquotas e/ou base de cálculo de tributos como forma de incentivo à instalação ou à ampliação de empresa ou indústria, *“desde que haja lei específica local prevendo as condições e requisitos para o seu recebimento, tributos a que se aplica e prazo de duração, bem como, desde que respeitadas as restrições contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal acerca da renúncia de receitas”*.

O Ministério Público de Contas sugeriu que as questões sejam assim respondidas: *“é legítima a concessão de isenção tributária, redução de alíquotas ou modificação da base de cálculo de tributos pelos Municípios, como forma de incentivo à atividade econômica, desde que observados os seguintes requisitos: (i) previsão em lei específica (art. 150, §6º, da Constituição), que defina objetivamente as condições e requisitos para a sua concessão (art. 176 do CTN); (ii)*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 165, §2º, da Constituição); (iii) estimativa de impacto orçamentário-financeiro da isenção no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes (art. 14, caput, da LRF); (iv) demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não prejudicará o atingimento das metas de resultados fiscais definidas na LDO ou demonstração de que foram adotadas medidas de compensação que assegurarão aumento de receita (art. 14, I e II, da LRF)”.

Inicialmente, convém ressaltar que a isenção fiscal, concedida mediante lei específica, encontra respaldo na Constituição Federal, ao dispor que:

“Art. 150. (...)

§ 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, § 2.º, XII, g.”

O Código Tributário Nacional, a seu turno, estabelece que as condições e os requisitos exigidos para concessão de isenção, os tributos a que se aplica e, em sendo o caso, o prazo de sua duração deverão igualmente estar previstos em lei:

“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.”

A matéria encontra-se regulada também no âmbito da Lei de Responsabilidade Fiscal, que, ao tratar da renúncia de receita, assim disciplinou:

“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar 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.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.”

Mostra-se lícita, portanto, dentro de uma política de incentivo ao desenvolvimento econômico, atrelada às vantagens para o interesse público a se verificarem no futuro, a concessão de isenção ou de redução da base de cálculo e/ou alíquota de tributo a empresas privadas que pretendam instalar-se ou ampliar suas atividades no Município.

Para tanto, devem ser observados os seguintes pressupostos legais:

a) concessão mediante lei específica, b) fixação por lei dos requisitos para obtenção do benefício tributário, dos tributos aos quais se aplica e do eventual prazo de duração, c) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois subsequentes, d) atendimento à Lei de Diretrizes Orçamentárias e e) demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias ou demonstração da adoção de medidas que compensem a renúncia de receita, nos moldes do art. 14, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

3 VOTO

Em face do exposto, com base nas razões supra, **VOTO** pelo conhecimento da Consulta para, no mérito, respondê-la nestes termos:

1. É vedada a concessão de subvenção 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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.
5. A execução, pelo Poder Público, de serviços de terraplanagem, aterro e drenagem com vistas a incentivar a instalação de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

empresas ou a ampliação da atividade daquelas já instaladas é legítima se cumpridos os seguintes requisitos: a) autorização por lei específica, b) atendimento às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, c) previsão no orçamento ou em seus créditos adicionais, d) exigência de contrapartida do beneficiário, por meio da geração de emprego e renda, e e) disponibilização em caráter geral, mediante a realização de procedimento objetivo e impessoal para escolha dos beneficiários.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca³⁰ para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno³¹, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

VISTOS, relatados e discutidos

ACORDAM

Os membros do **Tribunal Pleno** do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I. Conhecer da presente Consulta para, no mérito, respondê-la nestes termos:

1. É vedada a concessão de subvenção 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

³⁰ Regimento Interno: “Art. 175-D. A Escola de Gestão Pública compõe-se das Áreas de Capacitação e de Jurisprudência.

(...)

§ 2º Compete à Área de Jurisprudência:

(...)

III - manter atualizados os atos normativos e jurisprudência na intranet e no sítio do Tribunal;”

³¹ “Art. 398. (...)

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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.
5. A execução, pelo Poder Público, de serviços de terraplanagem, aterro e drenagem com vistas a incentivar a instalação de empresas ou a ampliação da atividade daquelas já instaladas é legítima se cumpridos os seguintes requisitos: a) autorização por lei específica, b) atendimento às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, c) previsão no orçamento ou em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- seus créditos adicionais, d) exigência de contrapartida do beneficiário, por meio da geração de emprego e renda, e e) disponibilização em caráter geral, mediante a realização de procedimento objetivo e impessoal para escolha dos beneficiários.
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.
 8. É lícita, dentro de uma política de incentivo ao desenvolvimento econômico, a concessão de isenção ou de redução da base de cálculo e/ou alíquota de tributo a empresas privadas que pretendam instalar-se ou ampliar suas atividades, devendo ser observados os seguintes pressupostos legais: a) concessão mediante lei específica, b) fixação por lei dos requisitos para obtenção do benefício tributário, dos tributos aos quais se aplica e do eventual prazo de duração, c) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois subsequentes, d) atendimento à Lei de Diretrizes Orçamentárias e e) demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias ou demonstração da adoção de medidas que compensem a renúncia de receita, nos moldes do art. 14, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II. Encaminhar os autos, após o trânsito em julgado, à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas KATIA REGINA PUCHASKI.

Sala das Sessões, 28 de junho de 2018 – Sessão nº 20.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Presidente