



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

00052

PARECER JURÍDICO nº 171.2020

Assunto: Projeto de Lei nº 81.2020.

Protocolo: 1500.2020 (Ver. Renato Reimann)

Objetivo: Proceder a desafetação e autorizar a alienação de bens imóveis integrantes do patrimônio público do Município de Toledo, situados no Parque Industrial "Citadin", nesta cidade, visando à implementação de políticas de incentivo à industrialização.

Autor do PL: Poder Executivo.

Parecer: Inconstitucionalidade.

I. Relatório

Solicita o Vereador Renato Reimann, de forma genérica, pedido de parecer jurídico acerca do Projeto de Lei nº 81.2020 que *procede a desafetação e autoriza a alienação de bens imóveis integrantes do patrimônio público do Município de Toledo, situados no Parque Industrial "Citadin" nesta cidade, visando à implementação de políticas de incentivo à industrialização.*

É o breve, mas necessário, relato.

II. Parecer

II.1. A violação ao princípio da impessoalidade ou da igualdade

Fixa o art. 3º:

Art. 3º – *Fica, também, o Município de Toledo autorizado a proceder à alienação, mediante venda, precedida de licitação, dos bens imóveis descritos nos incisos do artigo anterior, para a implantação de unidades industriais, observados os seguintes critérios:*

I – somente poderão instalar-se no Parque Industrial "Citadin" indústrias não-poluentes, cujas atividades se enquadrem como "uso industrial 1", conforme definido na legislação do zoneamento do uso e da ocupação do solo urbano;

II – somente poderá ser adquirido um imóvel por pessoa jurídica;

III – o edital de licitação poderá limitar a participação de pessoa jurídica já beneficiada com incentivos concedidos pelo Município para aquisição de imóvel para implantação de unidades industriais.

Observa-se afronta a Constituição Federal, haja vista que competete privativamente à União tratar de normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (artigo 22, XXVII). Explica-se:

Ao impor limites à participação no certame, sem respaldo na norma geral, a emenda invade competência da União. O STF, quando da análise da ADI 3735 MS, por seu Relator Ministro Teori Zavaski, entendeu que somente **a lei federal poderá, em âmbito geral, estabelecer desequiparações entre os concorrentes e assim restringir o direito de participar de licitações em condições de igualdade. Ao direito estadual (ou municipal) somente será legítimo inovar neste particular se tiver como objetivo estabelecer condições específicas, nomeadamente quando relacionadas a uma classe de objetos a serem contratados ou a peculiares circunstâncias de interesse local.** (grifou-se)



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

00053

Por sua vez, o artigo 3º da Lei Geral de Licitação (Lei nº 8.666/93) impõe como regra geral a *impeccabilidade* e a *igualdade* nos certames públicos:

Art. 3º **A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia**, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os **princípios básicos** da legalidade, **da impeccabilidade**, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (grifou-se)

Ainda, o §único deste artigo, em seu inciso I veda ao agente público

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991;

Nas palavras de Antônio Cecílio Moreira Pires:

“Se a Administração Pública, em razão da isonomia, está obrigada a tratar todos no mesmo pé de igualdade, temos que o princípio da impeccabilidade vem, em última análise, a concretizar a imposição constitucional trazida no conteúdo da isonomia. Isso porque, pelo princípio da impeccabilidade, a Administração está obrigada a pautar seus atos única e exclusivamente com vistas ao cumprimento do interesse público, sendo vedado, portanto, o estabelecimento de cláusulas ou condições que imponham privilégios ou prejuízos a quem quer que seja, de modo a permitir que todos sejam tratados de forma igualitária”¹.

Neste sentido, o TCE/PR ao proferir o Acórdão nº 2159/2018, entendeu por violar os princípios da impeccabilidade e da igualdade adotar benefícios ou privilégios nos casos de leilão ou concurso.

Outro entendimento poderia ser dado se a restrição contemplasse tão somente o acesso aos incentivos, podendo ser enquadrado como *circunstância peculiar de interesse local*. Assim, as empresas que se enquadrassem nas hipóteses dos incisos não poderiam usufruir dos incentivos previstos em lei.

Mesmo assim, referido projeto de lei não poderia adentrar à seara do zoneamento do uso e da ocupação do solo urbano no Município de Toledo, previsto em lei específica (Lei nº 2.233, de 16 de setembro de 2016). Noutras palavras, quem classifica e delimita os usos industriais é a citada lei já aprovada, mas especificadamente seu artigo 56 e anexos. Isto porque quando da aprovação da Lei de zoneamento do uso e da ocupação do solo urbano, subentende-se que estudos foram feitos para se delimitar e escolher qual imóvel ou atividade poderá se instalar em determinada região.

¹ TANAKA, Sônia Yuriko Kanashiro; PIRES, Antônio Cecílio Moreira. et. al. Direito Administrativo. São Paulo. Malheiros, 2008, p. 287.



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

00054

Em resumo, a participação não poderia ser restringida à indústrias não-poluentes, mas a sua implantação deverá respeitar o zoneamento do uso e da ocupação do solo urbano.

III. A edificação compulsória

O artigo 4º do projeto de lei prevê:

Art. 4º – O vencedor da licitação para aquisição de bens na forma prevista nesta Lei assumirá as seguintes obrigações:

I – observar, para a implantação da unidade industrial e para o início das atividades empresariais, os prazos estabelecidos no artigo 9º da Lei “R” nº 38/2014;

II – gerar, a partir do início das atividades industriais, o número mínimo de empregos considerado para a obtenção do benefício previsto no § 1º do artigo anterior, mantendo-os pelo período mínimo de cinco anos;

III – manter a destinação do imóvel para fins industriais;

IV – tomar medidas permanentes de preservação e defesa do meio ambiente.

*Parágrafo único – O descumprimento de qualquer das obrigações especificadas nos incisos do **caput** deste artigo implicará a reversão do imóvel ao patrimônio público municipal, hipótese em que o Município restituirá ao adquirente o valor por ele pago, corrigido monetariamente, sem direito a indenização por benfeitorias eventualmente edificadas no imóvel.*

Está-se, aqui, diante da *edificação compulsória*, prevista no artigo 5º do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Por este instituto, poderá o Poder Público, mediante lei específica, determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado para área incluída no plano diretor, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

Conforme destaca Alexandre Levin², extraindo ensinamento do próprio normativo federal, “a qualificação do imóvel como não edificado deve ser realizada em **cotejo com as disposições do plano diretor**”.

Define ainda o Estatuto da Cidade, no mesmo artigo, os procedimentos a serem seguidos pelo Poder Executivo municipal para cumprimento da obrigação:

§ 2º - O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3º - A notificação far-se-á:

I – por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

² LEVIN, Alexandre. Parcelamento, edificação e utilização compulsórios de imóveis públicos urbanos. Belo Horizonte: Fórum, 2010



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

00055

§ 4º - Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

Descumprida a obrigação de edificação e, conseqüentemente, a função social da propriedade, o Estatuto prevê dois instrumentos de coercibilidade: o IPTU progressivo no tempo (art. 7º) e a desapropriação com pagamento em títulos (art. 8º).

No entendimento desta Assessoria, impor a reversão direta em desacordo com o Estatuto da Cidade viola de sobremaneira os direitos de propriedade esculpidos no artigo 5º, *caput* e inciso XXII e nos artigos 1228 e ss. do Código Civil.

No máximo, poderiam ser criados mecanismos de reversão dos incentivos concedidos pela lei estudada, haja vista que o projeto de lei pode ser segregado em duas partes: 1) a desafetação e a alienação dos bens públicos (artigos 2º e 3º, *caput*); 2) os incentivos à industrialização (artigo 3º, §§1º ao 3º). Isto, pois, nem todo adquirente do imóvel poderá ser beneficiário de alguns dos incentivos previstos na norma.

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

Logo, restrições ao direito de propriedade não poderão ser aplicadas àqueles proprietários não beneficiários dos incentivos previstos nos parágrafos do artigo 3º. E, mais, também não poderão ser àqueles beneficiários dos incentivos, haja vista que em ambos os casos estar-se-á violando o direito de propriedade e as faculdades lhe atinentes!

Ora, a norma sequer veda a alienação pelos adquirentes, ou seja, se é possível a venda do imóvel imediatamente após a sua aquisição, como ficará o terceiro de boa-fé acaso não cumprida a exigência do artigo 4º, *caput*?

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

Em entendendo, poderia o Município cobrar daqueles que obtiveram algum incentivo os valores despendidos a este título, acaso não cumprida a exigência da lei.

Conquanto à multa, uma vez que ela teria o caráter contratual, o TJDF julgou legal e constitucional o seu estabelecimento, desde que as obrigações e condições estejam devidamente averbadas para conhecimento público:

APELAÇÃO. CONSTITUCIONAL. CIVIL. COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA. LICITAÇÃO. EDIFICAÇÃO COMPULSÓRIA. MULTA. RESOLUÇÃO 220/2007. CONSTITUCIONALIDADE. LEGALIDADE. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. PROIBIDADE E BOA-FÉ CONTRATUAL. SENTENÇA MANTIDA. 1. Entende-se como penalidade contratual constitucional e legal a edificação compulsória fixada, sob pena de multa, em Licitações e Contratos regidos pela Resolução 220/2007, emitida pela Companhia Imobiliária de Brasília. 2. Tal previsão



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

00056

tem como base a consolidação da Função Social da Propriedade, sendo socialmente relevante na prevenção de práticas ilegais referentes a abusos na fruição do direito à terra, mormente diante do quadro fático de disputas e especulações imobiliárias presentes na realidade do Distrito Federal. 3. A obrigação de construir derivada de Contrato (fonte), mesmo administrativo, difere-se daquela imposta pela Administração aos particulares em geral, essa sim a depender de Lei em sentido formal, motivo pelo qual não há qualquer nulidade na respectiva cláusula por violação ao Estatuto das Cidades ou ao Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal. Inexistência, igualmente, de violação ao Princípio da Legalidade. 4. Não havendo alegações ou indícios de fraude ou irregularidades no procedimento licitatório em questão deve prevalecer, nesse cenário, a boa-fé e a probidade contratual previstas no Código Civil em seus artigos 421 e 422 e na Lei 8.666/93, em seu artigo 66. 5. Recurso conhecido e desprovido. (TJ-DF 0701501-29.2017.8.07.0018, Relator: EUSTÁQUIO DE CASTRO, Data de Julgamento: 14/12/2017, 8ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no DJE : 22/01/2018 . Pág.: Sem Página Cadastrada.)

Por fim, relembra-se aos edis que no Município de Toledo está em vigência a Lei "R" nº 38, de 8 de abril de 2014, que institui o Programa de Desenvolvimento Econômico de Toledo – PRODET/EMPRESA.

Assim, é o parecer pela não tramitação ao projeto de lei.

Toledo, 01º de setembro de 2020.

Eduardo Hoffmann
Assessor Jurídico

Fabiano Scuzziato
Assessor Jurídico

PL 081/2020
AUTORIA: Poder Executivo

