



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: camaraigarapava.sp.gov.br

PARECER JURÍDICO Nº 006/2022/ JURÍDICO/ CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA-SP

Projeto de Lei nº 035, de 24 de março de 2022

Assunto: INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, A POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS E ECONÔMICOS DESTINADA AO DESENVOLVIMENTO DO SETOR COMERCIAL, INDUSTRIAL, TURÍSTICO E DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Autor: Prefeito Municipal de Igarapava-SP

EMENTA: PROJETO DE LEI QUE INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, A POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS E ECONÔMICOS DESTINADA AO DESENVOLVIMENTO DO SETOR COMERCIAL, INDUSTRIAL, TURÍSTICO E DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. OBSERVÂNCIA DO INTERESSE PÚBLICO NA CONCESSÃO DE INCENTIVOS ECONÔMICOS. LEI ORGÂNICA MUNICIPAL QUE TRAZ PREFERÊNCIA EXPRESSA DA CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO À DOAÇÃO DE BEM PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DE DESAPROPRIAÇÃO DE IMÓVEL PÚBLICO NO INTERESSE DE PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO. NECESSIDADE DE ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO, NOS TERMOS DO QUE DISPÕE O ART. 14, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei que institui o Programa Municipal de Desenvolvimento Econômico, a política de incentivos fiscais e econômicos destinada ao desenvolvimento do setor comercial, industrial, turístico e de prestação de serviço.

O Projeto de Lei possui um Anexo Único em que foram disciplinados critérios para avaliação e sistemática de cálculo do impacto do empreendimento para o interesse público.

Raissa Vieira de Oliveira



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: camaraigarapava.sp.gov.br

Inexistem documentos que instruem a propositura.

É o breve relatório, passo a opinar.

II – ANÁLISE JURÍDICA

De início, imperioso destacar que o exame do Setor Jurídico se circunscreve tão somente à matéria jurídica envolvida, tendo por base os documentos anexados, não sendo sua competência examinar o mérito do tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade das autoridades competentes.

II.1) Competência e iniciativa

O projeto é de autoria do Prefeito Municipal de Igarapava-SP, senhor José Ricardo Rodrigues Mattar. Consoante determina o artigo 39, da Lei Orgânica do Município de Igarapava-SP, bem como artigo 140, §1º, inciso III, do Regulamento Interno da Câmara Municipal de Igarapava-SP, o Prefeito Municipal possui iniciativa para propositura de Projetos de Lei.

A Constituição da República Federativa do Brasil em seu artigo 30, inciso I, dispõe que compete ao Município “legislar sobre assuntos de interesse local”. A instituição de um programa municipal de desenvolvimento econômico, bem como a criação de política de incentivos fiscais e econômicos destinada ao desenvolvimento do setor comercial, industrial, turístico e de prestação de serviço representa um interesse local.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: camaraigarapava.sp.gov.br

A Lei Orgânica do Município de Igarapava-SP, em seu artigo 132, enuncia que ao Município, dentro de suas competências “organizará a ordem econômica e social, conciliando a liberdade de iniciativa com os superiores interesses da coletividade

Isto posto, sob o ponto de vista jurídico, a competência e iniciativa para a propositura de Projeto de Lei que institui programa municipal de desenvolvimento econômico e política de incentivos fiscais e econômicos destinada ao desenvolvimento do setor comercial, industrial, turístico e de prestação de serviço estão escorregadas.

II.2) Matéria do Projeto de Lei

O Projeto de Lei, em exame, cria programa municipal de desenvolvimento econômico e política de incentivos fiscais e econômicos destinada ao desenvolvimento do setor comercial, industrial, turístico e de prestação de serviço.

Apresenta, em seu artigo 2º, uma série de incentivos fiscais que consistem na concessão de isenção total ou parcial de tributos municipais, tais como IPTU, ITBI ISSQN, na forma disciplinada em seu Anexo Único.

A isenção de tributos, espécie de hipótese de exclusão do crédito tributário, nos termos do art. 175, inciso I, do Código Tributário Nacional. Referido instituto jurídico é disciplinado nos artigos 176 a 179 do Código Tributário Nacional.

O artigo 176 supracitado assim dispõe:

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.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: camaraigarapava.sp.gov.br

O Projeto de Lei em análise traz as condições e requisitos para concessão, conforme pontuação obtida, nos termos do seu Anexo Único.

Na sequência, o Projeto de Lei, em seu artigo 3º, assim dispõe:

Art. 3º Para investimentos a serem implementados no Núcleo de Desenvolvimento Econômico, o Município fica autorizado a conceder créditos para fins tributários, sob efeito de incentivo fiscal, vinculado ao ICMS recolhido e gerado exclusivamente no núcleo acima citado, no período definido em regulamento.

Trata-se da concessão de crédito tributário referente ao ICMS. Sabe-se que o ICMS é um tributo Estadual, nos termos do artigo 155, inciso II, da Constituição da República Federativa do Brasil. Também deve-se mencionar que 25% (vinte e cinco por cento) do produto de arrecadação do ICMS pertence ao Município, nos termos do artigo 158, inciso IV, da Constituição da República Federativa do Brasil.

O município não possui competência para conceder crédito de ICMS. Tendo em vista que parcela da arrecadação pertence ao município, o que poderia ter sido proposto é o ressarcimento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e não a concessão de um crédito que deve partir do Ente Federado competente.

No art. 4º do Projeto de Lei, é disciplinada uma autorização ao município para concessão de estímulos econômicos, quais sejam:

- I – Doar ou conceder imóvel público, mediante contrapartida definida em regulamento;
- II – Executar serviços, obras e/ou serviços de engenharia;
- III – Pagar aluguel de imóvel;
- IV – Desapropriar imóvel do interesse do empreendimento;
- V – Permutar imóvel com serviço ou outro imóvel, conforme regulamento.

Raissa Vieira de Gouveia



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: camaraigarapava.sp.gov.br

Quanto aos incentivos econômicos, vale destacar o disposto na Lei Orgânica:

Art. 94. A alienação de bens municipais, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerão as seguintes normas:

I – quando imóveis, **dependerá de autorização legislativa e concorrência pública, mesmo nos casos de doação u permuta;**

a) doação – devendo constar obrigatoriamente do contrato os encargos do donatário, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de retrocessão, sob pena de nulidade do ato; doação a órgãos públicos para a finalidade de interesse público comum ou do próprio município poderá ser gravada com simples destinação específica;

b) permuta;

II – quando imóveis, dependerá apenas da concorrência pública, dispensada esta nos casos de doação, **que será permitida exclusivamente para fins assistenciais ou quando houver interesse público relevante, justificado pelo Executivo.**

Art. 95. O Município, **preferentemente à venda ou doação de seus bens imóveis, outorgará concessão de direito real de uso**, mediante prévia autorização legislativa e concorrência pública.

§ 1º A concorrência poderá ser dispensada, por lei, quando o uso se destinar a concessionária de serviço público, a entidades assistenciais, ou quando houver relevante interesse público, devidamente justificado.

§ 2º A venda aos proprietários de imóveis lindeiros de áreas urbanas remanescentes e inaproveitáveis para edificações, resultante de obras públicas, dependerá apenas de prévia avaliação e autorização legislativa, dispensada a licitação. As áreas resultantes de modificações de alinhamento serão alienadas nas mesmas condições, quer sejam aproveitáveis ou não. (grifei)

Nota-se que a Lei Orgânica do Município de Igarapava-SP prefere que seja outorgado a concessão do direito real de uso, mediante prévia autorização legislativa e concorrência pública, a qual poderá ser dispensada apenas em caso de relevante interesse público, ou quando destinada à concessionária de serviço público e entidades assistenciais.

A concorrência pública é de suma importância já que ela materializa princípios basilares do Estado Democrático de Direito, tais como a moralidade, a impessoalidade, plasmados no art. 37, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil. Desse modo, por meio da licitação busca-se concretizar o princípio da igualdade por meio do

Ravessa Vieira de Oliveira



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: camaraigarapava.sp.gov.br

qual empresas em iguais condições oferecerão as melhores propostas para administração pública, concretizando, ainda, o princípio da boa administração pública.

No mesmo sentido é o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, conforme TC-007/002/94:

“DECISAO CONSTANTE DA ATA DE 1994: O EGREGIO PLENARIO, QUANTO AO MERITO, POR UNANIMIDADE, DELIBEROU RESPONDER A CONSULTA NO SENTIDO POSITIVO, ACONSELHANDO O CONSULENTE A LANCAR MAO DE CONCESSAO DE DIREITO REAL DE USO, VIA DA QUAL ATENDERA AO INDISPENSAVEL INTERESSE PUBLICO, SEM DESFAZER-SE DE SEU PATRIMONIO.” (grifei)

Diante dos ditames da Lei Orgânica, bem como os princípios insculpidos na Carta Magna brasileira o disposto no art. 7º, parágrafo único, do Projeto de Lei merece atenção:

“Parágrafo único – No caso de doação ou concessão de imóvel público com encargo, o processo deve passar por dispensa de licitação conforme exigências da Lei Federal nº 8.666/1993 e Lei Orgânica do Município.”

A Lei Orgânica do Município prefere a concessão do direito real de uso de imóvel e a condiciona à prévia concorrência pública. Assim, o parágrafo inserto na norma se distancia dos dizeres da Lei Orgânica do Município.

Também é citado como estímulo econômico a desapropriação de imóvel do interesse do empreendimento. Sobre o instituto da desapropriação, mister transcrever o elucidado pelo ilustre administrativista Hely Lopes Meirelles:

“A finalidade pública, consubstanciada na necessidade ou utilidade do bem para fins administrativos ou no interesse social da propriedade para ser explorada ou utilizada em prol da comunidade, é o fundamento legitimador da desapropriação. **Não pode haver expropriação por interesse privado de pessoa física ou de entidade particular sem utilidade pública ou interesse social. O interesse há que ser ou do**



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: camaraigarapava.sp.gov.br

Poder Público ou da coletividade beneficiada com o bem expropriado, pena de nulidade da desapropriação.¹ (grifei)

Menciona, ainda, outros estímulos econômicos tais como execução de serviços, pagamento de aluguéis, permuta de imóvel. Sabe-se que o móvel da Administração Pública deve ser sempre o interesse público. Desse modo, necessário que sejam fixados critérios objetivos, visando ao interesse público que justifiquem os incentivos econômicos dispostos no Projeto de Lei.

Quanto ao pagamento de aluguéis para empresas privadas, necessário mencionar a vedação da Lei 4320/1964:

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.

O aluguel é uma forma de auxílio o qual se incorporará ao patrimônio das empresas privadas. Logo, enquadra-se na vedação legal acima transcrita.

No Anexo Único do Projeto de Lei nº 035 é citada uma série de critérios para indicar os benefícios máximos, assim de acordo com pontuação obtida serão conferidos estímulos econômicos e incentivos fiscais. Entretanto, quanto aos incentivos econômicos disciplinados no art. 4º não ficaram definidos claramente os critérios para se obter cada um deles, bem como a forma de concretização da isonomia e impessoalidade na eleição do empreendimento beneficiado.

Por fim, destaca-se que a Lei Complementar nº 101/2000 determina que:

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42. ed.. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 751.

Raissa Vieira de Souza



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: camaraigarapava.sp.gov.br

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: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001) (Vide ADI 6357)

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 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.

No Projeto de Lei, há a concessão de benefícios de natureza tributária, por isso deve estar acompanhado da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, adequação com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como a demonstração do atendimento de uma das duas condições dispostas no art. 14, incisos I e II, acima transcrito.

II.3) Da técnica legislativa

No Projeto de Lei nº 035/2022, não há nada que impeça sua leitura e compreensão, estando de acordo com os ditames da Lei Complementar nº 95/1998, em observância ao parágrafo único do artigo 59 da Constituição da República Federativa do Brasil.

Raissa Vieira de Souza



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: camaraigarapava.sp.gov.br

III – CONCLUSÃO

À vista do exposto, quanto ao Projeto de Lei nº 035/2022, OPINA-SE QUE:

- 1) Para a concessão de incentivos econômicos pelo Município de Igarapava-SP deve-se respeitar os princípios basilares da Administração Pública, bem como os requisitos previstos na Lei Orgânica do Município de Igarapava-SP, tendo como lastro, sempre, o interesse público, devendo existir, de forma clara, garantias concretas por parte do beneficiário;
- 2) A Lei Orgânica do Município de Igarapava-SP é expressa quanto à preferência da concessão do direito real de uso à qualquer outra forma de doação de bem público, precedida de concorrência, excetuando hipóteses expressamente previstas no mencionado diploma normativo, no mesmo sentido é o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo;
- 3) Para concretização do princípio da isonomia e impessoalidade, necessidade de realização de prévia licitação para fins de concessão de incentivos econômicos;
- 4) A desapropriação de imóvel no interesse de pessoa jurídica de direito privado, na forma descrita no Art. 4º, IV, do Projeto de Lei, não encontra ressonância no ordenamento jurídico pátrio;
- 5) Impossibilidade de consignação de auxílios que serão incorporados ao patrimônio de empresas privadas de fins lucrativos, nos termos do art. 21, da Lei 4320/1964, como o previsto no art. 4º, inciso III, do Projeto de Lei;
- 6) Necessidade de adequação ao disposto no Projeto de Lei como crédito de ICMS, já que o tributo é de competência estadual, devendo ser disciplinada formas de ressarcimento do valor às empresas, se for o caso, para se evitar qualquer vício de competência;
- 7) No Projeto de Lei há a concessão de benefícios de natureza tributária, por isso deve estar acompanhado da estimativa do impacto orçamentário-

Raissa Vivian de Souza



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 – 3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: camaraigarapava.sp.gov.br

financeiro, adequação com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como a demonstração do atendimento de uma das duas condições dispostas no art. 14, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101/2000.

A opinião do Setor Jurídico não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, visto que estas são compostas por representantes do povo.

Ademais, quanto ao mérito, não cabe a esta advogada opinar, pois cabe aos ilustres vereadores, no exercício de sua função legislativa, averiguar a viabilidade da aprovação, respeitando-se, para tanto, as formalidades legais e regimentais.

É o parecer, de **caráter opinativo**, salvo melhor juízo.

Igarapava-SP, 20 de abril de 2022

Raissa Vieira de Gouveia
Raissa Vieira de Gouveia
Advogada da Câmara Municipal de Igarapava-SP
OAB/MG 186.364