

P A R E C E R

Nº 3356/2023¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de lei que dispõe sobre a concessão de incentivos a instalação e ampliação de empresas e indústrias no âmbito do Distrito Industrial e Empresarial do Município. Iniciativa do Chefe do executivo local. Análise da validade. Considerações.

CONSULTA:

Indaga o consulente acerca da validade de projeto de lei, de iniciativa do Chefe do Executivo local, que dispõe sobre a concessão de incentivos a instalação e ampliação de empresas e indústrias no âmbito do Distrito Industrial e Empresarial do Município.

A consulta vem acompanhada da referida propositura.

RESPOSTA:

Inicialmente, temos que a propositura em tela versa sobre a concessão de fomento/incentivos para o desenvolvimento empresarial e industrial em dada área do território municipal.

Para incentivar as atividades econômicas particulares e tendo em vista o interesse coletivo, em termos de empregos a gerar ou em vista da movimentação econômica resultante ou ainda considerando a exploração de recursos naturais, admite-se que possa o Poder Público conceder benefícios e vantagens. Entre esses se inclui a isenção temporária de tributos, a realização de certos serviços ou até a doação ou concessão de direito real de uso de terrenos.

Acerca do tema, pertinentes as lições de Hely Lopes Meirelles:

¹PARECER SOLICITADO POR EUCLIDES DE QUADROS, ANALISTA PARLAMENTAR - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

"Poder de propulsão é a faculdade de que dispõe o Município para impulsionar o desenvolvimento local, através de medidas governamentais de sua alçada. É, pois, toda ação incentivadora de atividades particulares lícitas e convenientes à coletividade. Fomentar o desenvolvimento econômico, cultural e social dos municípios é missão tão relevante quanto a contenção de atividades nocivas à coletividade. Juntos, portanto, devem ser exercidos o poder de contenção e o poder de propulsão do Município; aquele detendo toda ação prejudicial dos municípios, e este auxiliando as atividades úteis ao indivíduo e à comunidade.

(...)

O desenvolvimento de uma região está em íntima relação com as facilidades de exploração e circulação de sua riqueza. Ora, ao Município cabe promover facilidades e aparelhar o seu território, em especial o sistema de comunicações e de transportes, para possibilitar o escoamento da produção local, principalmente da zona rural para o centro urbano. Nesse plano de desenvolvimento econômico do Município entram todos os melhoramentos urbanos e rurais que venham estimular a iniciativa particular, notadamente no setor da produção agrícola e industrial.

(...)

Não só a realização de melhoramentos e serviços públicos no território municipal como até mesmo a ajuda direta, consistente em isenção de impostos sobre determinado tempo, ou o auxílio em recursos de qualquer natureza, são admissíveis como medida político-administrativa de alto alcance para o desenvolvimento da iniciativa privada no Município, e por isso devem merecer sempre a atenção do governo local (prefeito e Câmara de Vereadores).

(...)

No setor agrícola pode o Município ajudar o lavrador distribuindo... sementes, inseticidas, adubos, aparelhagem para o

cultivo...". (*In* Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros Editores, 1993, pp. 371-373).

Nessa esteira, temos que a propositura em tela pretende a isenção de tributos; alienação ou concessão de terrenos; prestação de serviços públicos na forma de: execução de obras e serviços, destinados a dotar as áreas empresariais e industriais de infraestrutura primária adequada, especialmente no que se refere ao sistema viário, rede de distribuição de energia elétrica e sistema de escoamento de águas pluviais.

No que tange à concessão de isenções tributárias, temos que o art. 150, § 6º, da Constituição Federal impõe que a concessão de subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, seja feita por intermédio de Lei específica, não sendo, portanto, cabível a previsão via ato infralegal.

Desta feita, o texto constitucional estabelece a obrigatoriedade de Lei específica para a concessão de benefícios fiscais, o que quer significar que uma Lei, normalmente ordinária, deve se ater tão somente ao tema, especificando as condições e exigências para a sua concessão.

Por seu turno, o art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) determina que a concessão ou ampliação de benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada da estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva vigorar e nos dois seguintes.

Especificamente quanto ao ISS, prescreve a Constituição Federal no art. 156, §3º, que cabe à lei complementar fixar as alíquotas máximas e mínimas; regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados, dentre outros aspectos.

Com a publicação da Lei Complementar nº 157/2016 foi expressamente prevista alíquota mínima de 2% no ISS. A nova lei caracteriza como ato de improbidade administrativa a concessão de benefício fiscal em alíquota aquém deste patamar. A lei expressamente ressalva deste regramento da alíquota mínima (§ 1ª do art. 8º-A da LC

116/2003): os subitens 7.02, 7.05 e 16.01. Rememoramos que o ISS tem como fato gerador a prestação de serviços da lista anexa, mesmo que não constitua atividade preponderante do prestador.

Dessa sorte, ***desde que observados tais requisitos e adequada a isenção do ISS observando-se o percentual mínimo de 2%***, não vislumbramos óbices à concessão dos benefícios pretendidos.

Em prosseguimento, com relação à alienação de imóveis municipais, temos que, como sabido, os bens que não se encontrem afetados ao interesse público, podem vir a ser alienados pelo Poder Público, desde que sejam observados alguns requisitos previstos na Lei nº. 8.666/1993.

Dispõe o art. 17, I, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (lei vigente à época da alienação):

"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 (...)"

A partir da leitura do artigo 17 da Lei de Licitações, podemos perceber que a alienação de bens imóveis públicos depende de: ***(i) interesse público previamente justificado; (ii) avaliação prévia; (iii) autorização legislativa; (iv) licitação na modalidade de concorrência, sendo esta última dispensada nas hipóteses que ali especifica***

Na nova lei de licitações (Lei nº 14.133/2021), a disciplina da alienação dos bens públicos se encontra no art. 76 e seguintes.

Nessa esteira, observados os requisitos acima, mormente a

exigência de licitação, a princípio, não vislumbramos óbice à alienação dos imóveis na forma aventada na propositura (valor abaixo do constatado na avaliação prévia, desde que a mesma seja realizada; parcelamento do pagamento; carência para início do pagamento).

Não obstante, registramos que é assente no âmbito desta Instituição que a concessão de direito real de uso de imóvel público é sempre mais vantajosa para a Administração Pública, ainda que da doação conste cláusula de reversão em favor da municipalidade, na medida em que o Município continua sendo proprietário do bem, apenas concedendo o uso a terceiros e a concessão fica condicionada à utilização do bem conforme à finalidade justificadora de sua realização, e se extingue, imediatamente, perante o desvio de finalidade.

Em prosseguimento, não vislumbramos maiores óbices nos demais dispositivos da propositura em tela.

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 14 de novembro de 2023.