



CÂMARA MUNICIPAL DE PITANGA

Rua Visconde de Guarapuava, 311 - Fone/Fax (42) 3646-3443 - Cx. Postal 106
Centro Administrativo 28 de Janeiro - CEP 85.200-000 - Pitanga - Paraná
www.pitanga.pr.leg.br camarã@pitanga.pr.leg.br



Informação jurídica nº 133/2019

Interessado: A Comissão de Constituição e Justiça

Proposição: Projeto de lei ordinária nº 74/2019

Assunto: Doação de bens imóveis à Companhia de Habitação do Paraná

EMENTA: PROJETO DE LEI AUTORIZATIVA. DOAÇÃO DE BENS IMÓVEIS COM ENCARGO. NECESSIDADE DE AVALIAÇÃO PRÉVIA. PREVISÃO DE ISENÇÃO DE ITBI. NÃO INCIDÊNCIA. PREVISÃO DE ISENÇÃO DE IPTU. NECESSIDADE DA ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO CONFORME LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. INEXISTÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARECER PELA ADEQUAÇÃO DO PROJETO.

RELATÓRIO

1. Trata-se de projeto de lei ordinária, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que visa obter autorização legislativa para doar bens imóveis à Companhia de Habitação do Paraná, para construção de moradorias que serão destinadas à famílias que residiam em imóveis objeto de desapropriação.

2. A proposição veio acompanhada de justificativa (fl. 14), de memoriais descritivos e matrículas dos imóveis (fls. 5-10) e de relatórios sociais (fls. 11-13).

3. Por determinação da Comissão de Constituição e Justiça, os autos vieram a esta Procuradoria para análise, conforme permite o art. 70 do Regimento Interno.

É o breve relato.

ANÁLISE JURÍDICA

4. A iniciativa para deflagração do processo legislativo obedece aos ditames legais, eis que o Chefe do Poder Executivo é o representante legal do Município.

5. De um modo geral, a alienação de bem imóvel pelo Poder Público necessita de avaliação prévia, de lei autorizativa e procedimento licitatório.

6. A Lei Orgânica do Município de Pitanga, no *caput* de seu art. 92 estabelece que "(a) alienação de bens municipais, subordinada a existência de interesse público devidamente justificado, obedecerá as normas gerais de licitação, instituídas por lei

Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR Nº 1.618



CÂMARA MUNICIPAL DE PITANGA

Rua Visconde de Guarapuava, 311 - Fone/Fax (42) 3646-3443 - Cx. Postal 106
Centro Administrativo 28 de Janeiro - CEP 85.200-000 - Pitanga - Paraná
www.pitanga.pr.leg.br camara@pitanga.pr.leg.br



federal".

7. Além disso, a Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XXI, preceitua:

*XXI - **ressalvados os casos especificados na legislação**, as obras, serviços, compras e **alienações serão contratados mediante processo de licitação pública** que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. [grifo nosso]*

8. Pois bem. Como regra, as alienações (venda, doação etc.) realizadas pela Administração Pública devem ser precedidas de regular procedimento licitatório.

9. A Lei Federal nº 8.666/93, porém, em algumas situações, autoriza a Administração Pública a realizar contratações diretas, sem a necessidade de realizar licitação. Tratando-se propriamente de doação de imóvel, dispõe o artigo 17, inciso I, alínea "b", da Lei Federal nº 8.666/93:

*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) [omissis];

*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**;*

10. Como se deduz do dispositivo, dispensada a licitação, os critérios exigidos para doação do bem imóvel são: a) avaliação prévia e b) autorização legislativa.

11. Conforme preceitua o art. 538 do Código Civil, "(c)onsidera-se doação o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra".

12. Também estabelece o art. 553, caput, do mesmo código: "O donatário é obrigado a cumprir os encargos da doação, caso forem a benefício do doador, de terceiro, ou de interesse geral".

13. Trata-se, como se denota, de doação com encargo, pois impõe um ônus ao donatário: a construção de moradias para as famílias que residiam em imóvel desapropriado em virtude da pavimentação da PR-239 Pitanga-Mato Rico.

Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR Nº 51.818



CÂMARA MUNICIPAL DE PITANGA

Rua Visconde de Guarapuava, 311 - Fone/Fax (42) 3646-3443 - Cx. Postal 106
Centro Administrativo 28 de Janeiro - CEP 85.200-000 - Pitanga - Paraná
www.pitanga.pr.leg.br camara@pitanga.pr.leg.br



14. O projeto prevê o prazo de 36 meses para o início das obras. Assim, se o donatário não iniciar as obras dentro do período estipulado – requisito de eficácia do negócio jurídico – os imóveis retornam ao patrimônio do Município. É importante a previsão de prazo para o implemento do encargo, pois sem ele o donatário poderia conduzir a obra sem nenhum comprometimento com o tempo, realizando a edificação no período em que bem entender. Tal situação não se coaduna com o interesse público, eis que o Município poderia utilizar-se do imóvel para outras obras em prol da população.

15. Denota-se, porém, não ter o Município instruído o projeto com as avaliações dos imóveis, conforme exigência da Lei nº 8.666/93.

16. Quanto às isenções de tributos municipais constantes do art. 5º, algumas considerações são necessárias.

17. A doação de bem imóvel, a princípio, é fato gerador do ITCMD - Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação de quaisquer bens, de competência estadual. Ocorre que não se trata de doação pura e simples, mas de doação com encargo, surgindo daí a dúvida sobre qual imposto deve incidir: ITBI, de competência municipal, ou ITCMD, de competência estadual. Vale aqui a reprodução do que pensa Kiyoshi Harada:

Quando se tratar de doação pura ou incondicionada nenhuma dúvida paira quanto a incidência do ITCMD. Entretanto, surge a dúvida em se tratando de doação com encargo. No caso, incide o ITCMD ou o ITBI? Algumas leis estaduais incluem expressamente a doação com encargo no âmbito de incidência do ITCMD. É o caso da lei do Estado de São Paulo, Lei nº 10.705/2000 que no § 3º, do art. 2º incluiu a doação com encargo no campo de abrangência do fato gerador do ITCMD. É claro que esse fato, por si só, não significa que a competência impositiva estadual, no caso, é indiscutível. Por outro lado, existem inúmeras leis municipais de diferentes Municípios autorizando o Executivo a doar terrenos com encargos (para construção de creches, de conjuntos habitacionais etc.), com a dispensa do ITBI, o que dá a entender que esse tipo de doação estaria abrangida pelo fato gerador do ITBI. Não há posicionamento doutrinário definitivo a respeito. Mauro Luis Rocha Lopes entende que na doação com encargo somente incidirá o ITBI se o ônus atinente ao encargo for proporcional ao valor do bem transmitido, caso em que o contrato respectivo será bilateral e oneroso. No nosso entender na doação com encargo haverá apenas incidência do ITCMD, porque o caráter de liberalidade permanece ainda que de forma restritiva. O certo é que no caso de doação de terreno com a condição de construir uma creche, por exemplo, o donatário adquire a propriedade do terreno de forma gratuita. A edificação é fator que vem acrescer o valor do patrimônio transferido pelo doador¹.

1 Doação com encargo: ITCMD ou ITBI?. Disponível em:

[http://www.fiscosoft.com.br/base/228258/doacao com encargo itcmd ou itbi - kiyoshi harada.html](http://www.fiscosoft.com.br/base/228258/doacao%20com%20encargo%20itcmd%20ou%20itbi%20-%20kiyoshi%20harada.html)

Acesso em 04 dez 2019.

Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR Nº 51.618



CÂMARA MUNICIPAL DE PITANGA

Rua Visconde de Guarapuava, 311 - Fone/Fax (42) 3646-3443 - Cx. Postal 106
Centro Administrativo 28 de Janeiro - CEP 85.200-000 - Pitanga - Paraná
www.pitanga.pr.leg.br camara@pitanga.pr.leg.br



18. No mesmo sentido Josiane Minardi: *"(c)om relação à doação com 'encargo', também denominada de modal ou imprópria, prevista no artigo 540 do Código Civil, por não perder seu caráter de liberalidade, sustenta-se que também estará sujeita ao 'ITCMD' e não ao ITBI"*².

19. Ainda que se entenda que incida ITBI sobre a transferência, a previsão do inciso I do art. 5º do projeto não deveria existir. Isso porque o Código Tributário Municipal (Lei Complementar nº 8, de 21 de dezembro de 2009), "isenta" (na verdade é caso de hipótese de não incidência) do imposto as transferências em que o alienante é o "Poder Público". No caso, é o próprio município o doador e, portanto, alienante dos bens.

20. Caso se entenda, porém, que incide no caso o ITCMD, cabe ao Estado do Paraná afastar a exação, pois é quem detém a competência tributária de tal tributo. Entretanto, a Lei Estadual nº 8.927, de 28 de dezembro de 1988, no inciso V do art. 4º dispensa do pagamento do tributo *"a doação de bens imóveis para construção de moradia vinculada a programa de habitação popular ou para instalação de projeto industrial"*.

21. Como se vê, é desnecessária a previsão do inciso I do art. 5º constante do projeto.

22. Com relação à isenção do IPTU, faz-se necessária o encaminhamento da estimativa de impacto orçamentário, conforme disciplina o art. 14 da Lei Complementar Federal nº 101/2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal:

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 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

² In Manual de Direito Tributário. 2 ed. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 754.

Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR nº 51.818



CÂMARA MUNICIPAL DE PITANGA

Rua Visconde de Guarapuava, 311 - Fone/Fax (42) 3646-3443 - Cx. Postal 106
Centro Administrativo 28 de Janeiro - CEP 85.200-000 - Pitanga - Paraná
www.pitanga.pr.leg.br camara@pitanga.pr.leg.br



vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso. [grifo
nosso]

23. Quanto à técnica legislativa, faz-se necessária algumas alterações na proposição.

24. Caso a Comissão de Constituição e Justiça entenda pertinente, sugere-se a apresentação de substitutivo nos seguintes termos:

Sugestão de redação para substitutivo de projeto de lei

Autoriza a doação de bens imóveis para a
Companhia de Habitação do Paraná.

Art. 1º Fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a doar para a Companhia de Habitação do Paraná os seguintes bens imóveis:

I - uma área de terrenos medindo 366,46m² (trezentos e sessenta e seis metros quadrados e quarenta e seis centímetros), constituído pelo lote 02, quadra 137, zona 02, devidamente registrado no Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Pitanga – Estado do Paraná, sob a matrícula nº 36.923, folha 1, do livro 2;

II - uma área de terrenos medindo 364,90m² (trezentos e sessenta e quatro metros quadrados e noventa centímetros), constituído pelo lote 03, quadra 137, zona 02, devidamente registrado no Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Pitanga – Estado do Paraná, sob a matrícula nº 36.924, folha 1, do livro 2;

III - uma área de terrenos medindo 363,34m² (trezentos e sessenta e três metros quadrados e trinta e quatro centímetros), constituído pelo lote 04, quadra 137, zona 02, devidamente registrado no Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Pitanga – Estado do Paraná, sob a matrícula nº 36.925, folha 1, do livro 2.

Art. 2º O imóvel descrito no inciso I do art. 1º possui os seguintes limites e confrontações:
NOROESTE: confronta-se com o lote nº 01, medindo 33,39 metros e rumo SO 59°14'19"NE.
NORDESTE: confronta-se com a Rua E, medindo 11,00 metros e rumo NO 30°45'41"SE.
SUDESTE: confronta-se com o lote nº 03, medindo 33,24 metros e rumo NE 59°14'19" SO.
SUDOESTE: confronta-se com terras da Família Michalak, medindo 11,00 metros e rumo SE 31°30'00"NO.

Art. 3º O imóvel descrito no inciso II do art. 1º possui os seguintes limites e confrontações:
NOROESTE: confronta-se com o lote nº 02, medindo 33,24 metros e rumo SO 59°14'19"NE.
NORDESTE: confronta-se com a Rua E, medindo 11,00 metros e rumo NO 30°45'41"SE.
SUDOESTE: confronta-se com terras da Família Michalak, medindo 11,00 metros e rumo SE 31°30'00"NO.

Art. 4º O imóvel descrito no inciso III do art. 1º possui os seguintes limites e confrontações:
NOROESTE: confronta-se com o lote nº 03, medindo 33,10 metros e rumo SO 59°14'19"NE.
NORDESTE: confronta-se com a Rua E, medindo 11,00 metros e rumo NO 30°45'41"SE.
SUDESTE: confronta-se com O LOTE Nº 05, MEDINDO 32,96 METROS E RUMO ne 59°14'19"
SO. SUDOESTE: confronta-se com terras da Família Michalak, medindo 11,00 metros e rumo

Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR Nº 51.618



CÂMARA MUNICIPAL DE PITANGA

Rua Visconde de Guarapuava, 311 - Fone/Fax (42) 3646-3443 - Cx. Postal 106
Centro Administrativo 28 de Janeiro - CEP 85.200-000 - Pitanga - Paraná
www.pitanga.pr.leg.br camara@pitanga.pr.leg.br



SE 31°30'00"NO.

Art. 5º O donatário deverá efetuar a construção de unidades habitacionais nos bens imóveis descritos no art. 1º.

Parágrafo único. Após a construção das unidades habitacionais, a propriedade deverá ser transferida pelo donatário, a título gratuito, às famílias desapropriadas em virtude da pavimentação da PR 239 – Pitanga-Mato Rico.

Art. 6º As doações serão revogadas:

I - se o donatário fizer uso dos bens imóveis para fim distinto daquele determinado no art. 5º desta Lei;

II - se as construções das unidades habitacionais não se iniciarem em até 36 meses contados da efetivação das doações.

Art. 7º A Companhia de Habitação do Paraná ficará isenta do IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano incidente sobre os bens imóveis objeto das doações.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

CONCLUSÃO

25. Ante o exposto, em que pese inexistir vício de constitucionalidade, a proposição ainda necessita de ajustes antes de seguir sua regular tramitação, além da necessidade de ser instruída com avaliação dos bens imóveis e com a estimativa do impacto orçamento da isenção.

26. Atento, ainda, que a análise desta Procuradoria é meramente opinativa e não substitui a necessidade de parecer das comissões, sob pena de inconstitucionalidade formal.

É o que tinha a informar.

Pitanga, 4 de dezembro de 2019.


Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR nº 51.618