



GRANDO & ZORZI  
ADVOGADOS ASSOCIADOS

**PARECER JURÍDICO Nº 057/2026**

**PARECER REFERENCIAL**

**Assunto:** Incentivos/apoio ao desenvolvimento econômico municipal – aplicação da **Lei Municipal nº 3.941/2021** e demais normas correlatas – diretrizes gerais para instrução, deliberação, formalização e controle de benefícios concedidos a empresas no âmbito do COMUDE.

**Referência fática:** Ata COMUDE nº 01/2026 (incentivos envolvendo, em linhas gerais, **concessão de direito real de uso/doação de imóvel com encargos e prestação de serviços de terraplanagem**, mediante contrapartidas de investimento/emprego/faturamento e obrigações de manutenção de atividade).

**I) RELATÓRIO**

Trata-se de solicitação para emissão de **parecer jurídico** destinado a embasar **processos administrativos de incentivo a empresas** no Município, apreciados pelo COMUDE e encaminhados ao Chefe do Poder Executivo para decisão, tendo como norma central a **Lei Municipal nº 3.941/2021 (apoio ao desenvolvimento)** e demais diplomas municipais aplicáveis, bem como normas gerais (constitucionais e infraconstitucionais) pertinentes.

**II) FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

**1) Competência municipal e interesse público**

O Município possui competência para **promover o desenvolvimento local**, ordenar o uso do solo, incentivar atividades econômicas e adotar políticas públicas de geração de emprego e renda, desde que respeitados os **princípios da Administração Pública** (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) e a **finalidade pública** do ato.

**Premissas do incentivo legítimo:**

- há **interesse público demonstrável** (emprego, renda, aumento de arrecadação, diversificação produtiva, inovação, fixação de empresas);



**GRANDO & ZORZI**  
ADVOGADOS ASSOCIADOS

- a medida é **motivada**, proporcional e baseada em **critérios objetivos**;
- existe **contrapartida mensurável** (encargos) e **mecanismos de controle**;
- há **formalização adequada** (instrumento jurídico, prazos, condições, reversão/sanções);
- observa-se **regularidade orçamentária e financeira**, quando houver impacto.

## 2) Lei Municipal nº 3.941/2021 e normas municipais correlatas

A **Lei Municipal nº 3.941/2021** deve ser tratada como o **regime jurídico específico** dos incentivos (modalidades permitidas, requisitos, critérios, limites, forma de deliberação e exigências documentais). Este parecer é **referencial** e, portanto, estabelece **regras de conformidade**: em cada caso concreto, a instrução deve demonstrar expressamente a aderência aos requisitos da lei local (inclusive eventuais exigências de: requerimento, plano de investimento, prazos, estimativa de empregos, regularidade fiscal, garantias, acompanhamento e prestação de contas).

**Regra imprescindível**: incentivo só é juridicamente sustentável quando a Administração comprova, no processo, que o caso **se encaixa** na lei municipal (tipologia do benefício + requisitos + contrapartidas + rito + fiscalização).

## 3) Modalidades usuais e suas cautelas jurídicas

### (a) Concessão de direito real de uso / cessão onerosa ou gratuita com encargos

Quando o incentivo envolve disponibilização de imóvel público para implantação/expansão empresarial (ex.: “direito real de uso” por prazo determinado, com obrigações de investimento e geração de empregos), é imprescindível:

- ✓ **autorização** conforme a lei local e, quando exigível, **autorização legislativa** e/ou instrumento próprio;
- ✓ **avaliação prévia** do imóvel e identificação registral (matrícula/área/localização);
- ✓ **encargos claros** (metas, prazos, manutenção de atividade, vedação de desvio de finalidade, proibição/condições de transferência);



**GRANDO & ZORZI**  
ADVOGADOS ASSOCIADOS

- ✓ **cláusula de reversão** (retorno do bem ao patrimônio público) e sanções em caso de descumprimento;
- ✓ **publicidade e impessoalidade** (critérios objetivos para seleção/justificativa do beneficiário, evitando favorecimento).

**(b) Doação de imóvel com encargos (ou doação definitiva condicionada a cumprimento)**

Para doação (sobretudo definitiva), recomenda-se rigor ainda maior:

- ✓ comprovação do **cumprimento integral** dos encargos previamente pactuados, quando a doação definitiva for etapa posterior (como “conversão” após metas);
- ✓ previsão expressa de **encargos e condição resolutiva** (reversão automática/indenização por perdas e danos conforme pactuado);
- ✓ observância do regime jurídico de **alienação de bens públicos** aplicável (normas gerais e exigências locais).

**(c) Incentivo por prestação de serviços/obras (ex.: terraplanagem, horas-máquina, infraestrutura)**

Sendo benefício econômico indireto (serviço custeado/executado pelo Município):

- ✓ deve haver previsão na **Lei Municipal nº 3.941/2021** (ou outra lei local) permitindo o apoio;
- ✓ o processo deve conter **memorial/quantificação** (horas, trechos, volumes), **orçamento** estimado e compatibilidade com planejamento/cronograma;
- ✓ cuidado com o regime de **contratações públicas**: ainda que o beneficiário não seja contratado, o Município precisa assegurar que a execução do serviço (se terceirizada) observe a legislação de licitações/contratos e que haja **dotação e controle de execução**.

**4) Requisitos mínimos de validade do ato e do processo**

Para todos os casos (independentemente do tipo de incentivo), recomenda-se que o processo administrativo contenha:



**GRANDO & ZORZI**  
ADVOGADOS ASSOCIADOS

1. **Requerimento formal** da empresa, descrevendo o incentivo pretendido e o projeto.
2. **Documentos de habilitação:** CNPJ/contrato social, regularidade fiscal (mínimo exigido pela lei local), licenças/viabilidade urbanística-ambiental quando aplicável, comprovação de endereço/atividade.
3. **Plano de investimento e contrapartidas:**
  - metas objetivas (empregos diretos, faturamento, investimentos, área construída, prazos);
  - cronograma físico-financeiro;
  - indicadores e documentos de prova (GFIP/eSocial, RAIS quando aplicável, notas fiscais/contabilidade, alvarás, fotos/ART/RRT).
4. **Análise técnica** da área competente (desenvolvimento econômico/engenharia/tributos), com estimativa do impacto e viabilidade.
5. **Deliberação do COMUDE** (parecer/ata) e motivação administrativa.
6. **Análise jurídico-formal** (este parecer referencial + despacho de aderência ao caso concreto, apontando: modalidade, base legal, instrumento, cláusulas obrigatórias).
7. **Instrumento jurídico** adequado (lei municipal/termo de concessão/contrato/termo de doação com encargos/termo de cooperação, conforme o caso), com:
  - objeto, prazo, encargos e metas;
  - fiscalização e prestação de contas;
  - penalidades;
  - reversão/condição resolutiva;
  - vedação de desvio de finalidade e regras de transferência;
  - foro e disposições gerais.
8. **Publicação** do ato e extrato do instrumento, garantindo transparência.
9. **Matriz de fiscalização** (servidor responsável, periodicidade, relatórios, notificações, medidas em caso de inadimplência).



**GRANDO & ZORZI**  
ADVOGADOS ASSOCIADOS

### 5) Governança, controle e mitigação de riscos

Por se tratar de política pública sensível (benefício a particular), os maiores riscos jurídicos decorrem de: **ausência de critérios objetivos, falta de motivação, instrumentos frágeis e fiscalização inexistente**. Para mitigá-los:

- padronizar **modelo de projeto/contrapartida, minuta de instrumento e rotina de acompanhamento**;
- exigir **provas periódicas** do cumprimento (por exemplo: relatórios semestrais/anuais);
- prever **glosa proporcional** (quando aplicável) e **reversão**;
- garantir isonomia: casos semelhantes devem receber **tratamento semelhante**, com distinções motivadas.

### III) CONCLUSÃO

**Opina-se**, em caráter **geral e referencial**, que é **juridicamente possível** a concessão de incentivos/apoios a empresas locais no âmbito do desenvolvimento econômico municipal, **desde que**:

1. o benefício esteja **expressamente previsto** na **Lei Municipal nº 3.941/2021** (e/ou demais leis municipais aplicáveis), com observância integral de seus requisitos e rito;
2. haja **interesse público comprovado e motivação formal**, com critérios objetivos, evitando favorecimento;
3. sejam fixadas **contrapartidas mensuráveis e exigíveis**, com prazos, indicadores e documentos de comprovação;
4. o Município formalize o incentivo por **instrumento jurídico adequado**, contendo obrigatoriamente **cláusulas de fiscalização, penalidades e reversão/condição resolutiva**, além de regras de destinação do bem/serviço;
5. seja implementada **fiscalização continuada**, com relatórios e providências administrativas em caso de descumprimento;
6. quando envolver **imóveis públicos** (Cessão de Direito Real de Uso/Doação), sejam atendidas as exigências legais aplicáveis (inclusive avaliação).



**GRANDO & ZORZI**  
ADVOGADOS ASSOCIADOS

autorização cabível, formalização registral e regras de alienação/cessão conforme o regime vigente e a legislação municipal).

Este parecer pode ser utilizado como **fundamento padrão (referencial)** para os processos de incentivo constantes da Ata COMUDE nº 01/2026, bastando que, em cada processo concreto, seja juntada **cópia do presente Parecer Jurídico**, apontando objetivamente através de documentação própria: (i) a modalidade do incentivo, (ii) o enquadramento na Lei Municipal nº 3.941/2021 (e normas locais), (iii) as contrapartidas pactuadas, e (iv) o instrumento e plano de fiscalização correspondentes.

Por fim, cumpre anotar e esclarecer que o “*parecer não é ato administrativo*”. Ou seja, trata-se de ato meramente opinativo.

É o parecer, s.m.j.

Serafina Corrêa/RS, 04 de fevereiro de 2026.

**Daniel Zorzi**  
**OAB/RS 60.518**