



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

ASSESSORIA JURÍDICA DO LEGISLATIVO

PARECER JURÍDICO 65/2021 – PROJETO DE LEI 58/2021

Parecer jurídico ao projeto de lei n.º 58/2021, que autoriza a concessão de uso de bem imóvel do Município para instalação de indústria de artefatos de cimento e pré-moldados de concreto armado para a construção civil.

CONSULTA:

Após receber um avulso do projeto de lei em epígrafe, a Assessoria Jurídica da Câmara Municipal de Bom Jardim de Minas emite o seu parecer a esta proposição, de autoria do Poder Executivo Municipal, que solicita autorização para que o Município conceda gratuitamente um terreno de sua propriedade para a implantação de uma indústria de artefatos de cimento e pré-moldados de concreto armado para a construção civil, pelo prazo de 10 (dez) anos, mediante o cumprimento de algumas contrapartidas.

PARECER:

Formalmente, o projeto em tela está redigido com boa linguagem e em consonância com as regras da técnica legislativa.

Quanto ao seu conteúdo, tem o objetivo de autorizar o Poder Executivo Municipal a ceder bem imóvel - terreno - para a instalação de indústria de cimento e pré-moldados de concreto armado para a construção civil para uso de empresa privada, qual seja, "VS PRÉ MOLDADOS E ARTEFATOS DE CIMENTO LTDA" - CNPJ 22.957.790/0001-30.

O imóvel a ser concedido está localizado no lugar denominado Candeias, na BR-267, o qual possui uma área total de 88.333,22 m² (oitenta e oito mil trezentos e trinta e três vírgula vinte e dois metros quadrados), onde será destacada uma gleba de 6.000 m² (seis mil metros quadrados), com matrícula registrada no Cartório de Registro de imóveis de Andrelândia sob o n.º: 7.809, fl.068, Livro 201.



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

O projeto dá a entender que se trata de um terreno que não possui nenhuma edificação atualmente, já que não menciona a existência de qualquer benfeitoria. E estipula um prazo de 04 (quatro) meses, a contar da publicação da lei autorizativa, para a conclusão das instalações e início efetivo do funcionamento da fábrica no terreno concedido.

Entretanto o projeto não menciona quais tipos e tamanhos de construções serão realizadas no local, além de não delimitar o perfil das atividades econômicas a serem realizadas.

Pesquisando no cadastro da Receita Federal, não foi possível pela assessoria jurídica, verificar a situação cadastral da referida empresa, uma vez que ao digitar o CNPJ fornecido no Projeto de lei, qual seja, CNPJ 22.957.790/0001-30, a busca deu erro, entretanto, tal documentação consta anexada ao processo, onde a certidão possui validade até o ano de 2022.

Tal certidão juntamente com a documentação apresentada pela empresa, batem com os dados por ela fornecidos, sendo assim, trata-se de uma empresa de Arantina - MG, cidade vizinha, onde tem como atividades secundárias a fabricação de estruturas de concreto armado; fabricação de artefatos em cimento para construção civil; construção de edifícios; comércio varejista de materiais de construção em geral e atividades de limpeza não especificados anteriormente.

Quanto à motivação do projeto, o prefeito informou que a concessão tem como finalidade geral promover o desenvolvimento econômico do município, com a geração de possibilidades de trabalho, e visando resgatar a vocação deste município como centro comercial regional, porém, especialmente no art. 3º III, não ficou clara a quantidade de empregos a serem gerados, se serão seis ou dois, além do fato da utilização do termo "preferencialmente", deixar lacuna na lei para que não sejam contratados trabalhadores nativos ou previamente residentes em Bom Jardim, apesar do texto da Lei fazer essa menção.

Sendo assim, a empresa requerente é oriunda de Arantina - MG, portanto, devemos considerar a pequena distância entre nossas cidades, visto que é completamente possível e viável os trabalhadores virem trabalhar em Bom Jardim



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

diariamente, ou seja, muito provavelmente a empresa terá predileção pelos funcionários de sua cidade e não pelos de Bom Jardim – MG.

Argumenta também que o terreno a ser concedido insere-se dentro da área pública já destinada à instalação de empresas privadas, conforme determinado pela Lei nº 1.616, de 06 de maio de 2021.

Segundo o projeto, a concessão terá duração de 10 (dez) anos, com possibilidade de uma prorrogação por igual período. A concessão será gratuita, mas com a contrapartida de algumas obrigações a serem assumidas pela empresa concessionária, especialmente o cumprimento de prazos de implantação e a geração de um número mínimo de empregos, o qual não ficou claramente definido.

Quanto à solicitação feita pela empresa em questão, consta anexado no processo uma carta de requerimento, onde o prazo requerido, seriam 15 (quinze) anos, podendo serem renovados por mais 15 (quinze), diferentemente do prazo que o projeto traz, que são 10 (dez) anos.

Nesse sentido, a lei 8.987/95, não estabelece um prazo determinado para os contratos de concessão, ou seja, desde que não seja por tempo indeterminado, o a concessão poderá ser concedida, ficando estipulado entre as partes o prazos.

Passando à análise jurídica, a concessão pretendida a priori é legalmente possível, desde que exista interesse público plausível na sua efetivação. A princípio não é natural a destinação de recursos ou de bens públicos em favor de empresas privadas, devido à necessária separação das esferas pública e privada e às finalidades distintas de cada uma.

Porém, existem situações excepcionais que podem justificar o apoio do poder público à iniciativa privada, sobretudo quando esta colaboração vise ao alcance dos objetivos sociais diretos e indiretos do Município, como nos casos de geração de novos empregos e alavancagem de empreendimentos privados que possam trazer significativo retorno financeiro para o Município através da geração de tributos, especialmente em se tratando de indústrias, que produzem insumos que são vendidos para fora do território do município, e assim propiciam o enriquecimento da economia local.

Verde
3



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

Tal colaboração encontra inclusive respaldo indireto na Constituição Federal e em outros dispositivos da legislação brasileira, que permitem a concessão de benefícios econômicos. A CF/88 prevê, por exemplo, a responsabilidade do Estado pelas funções de fiscalização, planejamento e também de incentivo da atividade econômica (art. 174).

Desta forma, se for comprovada de forma clara a existência de interesse público, será legítima a pretensão da Municipalidade de conceder imóveis públicos para empresas privadas como incentivo para instalarem novos empreendimentos. Mas para isso a Lei Orgânica de Bom Jardim de Minas recomenda, em seu artigo 129, para fins de preservação do patrimônio público, que o Município deve evitar promover a doação de seus bens imóveis, outorgando preferentemente a concessão de direito real de uso, mediante prévia autorização legislativa e licitação.

Portanto, no tocante à escolha do instrumento da concessão de uso, o projeto de lei está em consonância com as diretrizes da Lei Orgânica do Município (LOM). A legislação nacional de licitações e a LOM de Bom Jardim de Minas contêm duas exigências relevantes que precisam ser observadas para a alienação de bens públicos em favor de particulares e que se aplicam subsidiariamente aos casos de concessão de uso, sendo elas: a aprovação legislativa e a realização de licitação (ou sua dispensa justificada).

Em relação à licitação, o § 1º do artigo 129 da LOM prevê a possibilidade de se dispensá-la para a outorga de concessões de uso de bens imóveis, desde que assim seja autorizado por lei específica, e desde que haja um relevante interesse público, devidamente justificado. De forma semelhante, o art. 17, § 4º, da Lei 8.666/1993, permite que seja dispensada a licitação quando se tratar de doação com encargo de bens públicos, e desde que haja interesse público devidamente justificado.

Embora o projeto trate de uma concessão de uso, e não de uma doação, entendo que o dispositivo da lei federal pode ser aplicado supletivamente, uma vez que a concessão é menos gravosa ao patrimônio público do que a doação (pelo fato de não transferir o direito de propriedade).



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

Por isso, se a Lei Federal autoriza o Município até mesmo a doar um imóvel sem licitação, não haveria lógica em vedar tal dispensa na concessão de uso com encargos, que representa uma espécie de “alienação temporária”.

Some-se a isto a grande dificuldade prática para se realizar um processo licitatório, seja pela presunção de baixa atratividade para um número plural de empresas, seja pelas características e necessidades diferenciadas de cada tipo de empreendimento, seja pela falta de parâmetros de comparação de propostas, já que a concessão não implica em nenhum pagamento direto aos cofres públicos, mas sim na assunção de obrigações recíprocas.

Assim, enfatizo que o requisito mais importante para a concessão de uso gratuita é a comprovação do “INTERESSE PÚBLICO”, o que reforça a necessidade de uma sólida argumentação a seu respeito. Por se tratar de um atributo de caráter subjetivo, caberá a análise e a interpretação pelos senhores vereadores, ponderando principalmente a proporcionalidade entre o benefício oferecido pelo poder público e o retorno esperado do empreendimento para o Município e para a sociedade. E isso sem deixar de lado os possíveis impactos colaterais que a atividade eventualmente poderá gerar.

No artigo 6º o projeto regulamenta as hipóteses de extinção da concessão e reversão do imóvel ao Município, prevendo as situações de descumprimento das exigências pela empresa, eventual falência, encerramento de atividades, paralisação ou suspensão de atividades por prazo superior a 90 dias, mudança de atividade sem aprovação prévia do Município, ou transmissão das instalações para terceiros.

Prevê-se também algumas regras do procedimento para a extinção da concessão, inclusive a notificação da empresa concessionária para contraditório e o prazo para desocupação do imóvel. O artigo 7º ainda permite ao Município revogar a concessão por razões de interesse público devidamente justificado, mediante notificação com antecedência de pelo menos 30 dias.

Em qualquer hipótese de extinção ou revogação, o artigo 8º prevê que as benfeitorias eventualmente acrescidas pela concessionária serão incorporadas ao imóvel e revertidas ao patrimônio público sem direito a qualquer indenização.



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

facultando-se à empresa apenas a retirada das benfeitorias que sejam removíveis sem dano ao imóvel.

Estas cláusulas são importantes para o Município a fim de resguardar o interesse público e evitar o desvirtuamento da concessão, permitindo uma rápida recuperação especialmente em caso de descumprimento das cláusulas ajustadas. Em relação às condições de utilização do terreno, o projeto prevê em seus artigos 4º e 5º que caberão integralmente à empresa concessionária todas as responsabilidades: pela preparação e adaptação do imóvel para seu funcionamento, bem como pela sua manutenção e conservação, pelo pagamento de tarifas decorrentes de suas atividades (como energia elétrica, consumo de água e outras), e pela realização de quaisquer obras necessárias ao exercício de suas atividades.

Contudo, todas as intervenções que a empresa pretender realizar deverão ser submetidas previamente à autorização e licenciamento da Prefeitura, inclusive sob os aspectos urbanístico e ambiental.

Por outro lado, o projeto autoriza o Município a promover os serviços de abertura e conservação de logradouros, e a realizar serviços de terraplanagem no imóvel concedido, com o uso de bens, veículos e servidores públicos. Com relação às características e condições específicas do empreendimento, faz-se necessário verificar a sua compatibilidade com os termos da Lei no 1.616/2021, recentemente aprovada pela Câmara Municipal, e que dispõe sobre o incentivo à instalação de empresas na área industrial onde se localiza o terreno objeto deste projeto. Contudo, ao verificar esta lei, observa-se a falta de alguns elementos por ela exigidos.

De início, vê-se que aquela lei estabelece um padrão de procedimentos e requisitos a fim de uniformizar a concessão de incentivos às empresas e assegurar a observância do interesse público, que, conforme já mencionado, é o elemento essencial que justifica tanto a cessão de um imóvel público para uma organização privada, como também a escolha direta de determinada empresa sem a realização de concorrência.

Neste intuito, o inciso I do artigo 2º da referida lei exige que a empresa interessada em obter o incentivo do Município deve em primeiro lugar apresentar um Protocolo de Intenções contendo a descrição do empreendimento e discriminando,



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

dentre outros elementos, informações sobre a atividade produtiva a ser realizada, a expectativa de faturamento anual e as contrapartidas oferecidas, tais como arrecadação estimada de tributos e número de empregos formais a serem gerados.

A partir da análise e aprovação preliminar deste Protocolo de Intenções é que o Poder Executivo elabora e encaminha à Câmara Municipal o projeto de lei autorizativo. Neste sentido, é de suma importância que o Executivo forneça uma cópia de uma "Carta de Intenção", detalhada, para uma nova apreciação do Projeto, informando com precisão dados relevantes, como o volume de produção almejado, estimativa do montante financeiro dos tributos que reverterão ao Município, quantidade correta de empregos diretos e indiretos, etc.

De toda forma, caberá aos Senhores Vereadores analisarem as condições desta proposta e concluírem se as contrapartidas ofertadas, mesmo não estando totalmente quantificadas, são suficientes e proporcionais para configurar a presença do interesse público, a fim de justificar a concessão deste terreno à referida empresa.

Numa situação como esta, envolvendo a concessão de um valioso patrimônio público e a instalação de uma atividade que também pode vir a gerar impactos negativos, não basta o senso comum ou a mera opinião pessoal para sustentar uma conclusão sobre a viabilidade e a conveniência do empreendimento para o Município. É necessário que tal conclusão se baseie em dados objetivos, até mesmo como forma de acautelamento dos agentes públicos envolvidos

Seguindo adiante, também é relevante averiguar o aspecto ambiental e urbanístico do empreendimento, especialmente no tocante à sua compatibilidade com o PLANO DIRETOR do Município, plano este contido na Lei complementar no 21/2020, promulgada em 25 de setembro de 2020.

O Plano Diretor, ao traçar as diretrizes do zoneamento urbano do Município, destacou duas áreas a serem destinadas para a finalidade industrial, classificadas como "Zona Predominantemente Industrial": ZPI-1 e ZPI-2, sendo a primeira destinada para a implantação de usos industriais de baixo impacto, e a segunda para indústrias com potencial mais alto de poluição ambiental.



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

A principal diferença física entre as duas áreas refere-se à sua localização. A ZPI-1, que corresponde ao local denominado "Candeias", onde se situa o terreno tratado neste projeto de lei, é reservada para empreendimentos menos poluidores pelo fato de estar localizada muito próximo à sede do município (núcleo urbano principal), fazendo inclusive divisa com um conjunto habitacional (COHAB).

As atividades que são permitidas em cada uma das duas zonas industriais estão indicadas no artigo 100 do Plano Diretor, o qual, por sua vez, remete às descrições contidas no artigo 44, o qual aponta dois perfis diferentes de uso: IND-1, que se aplica na ZPI-1, e a IND-2, que se aplica na ZPI-2. A categoria de uso IND-1, segundo o artigo 44, IV, "a", abrange as atividades industriais que produzem incômodo moderado à vizinhança e com baixo potencial de poluição ambiental, de acordo com o seguinte perfil:

- IND 1: atividades industriais que produzem incômodo moderado à vizinhança, em vista do seu baixo potencial de poluição ambiental, geração de efluentes líquidos industriais, emissões atmosféricas, ruídos, odores, vibração, resíduos sólidos, tráfego gerado, risco à saúde pública e potencial perigo à população, abrangendo atividades tais como:

- 1. confecção de artigos de vestuário e acessórios;**
- 2. fabricação de artefatos de papel;**
- 3. fabricação de equipamentos de comunicações;**
- 4. fabricação de máquinas para escritório e equipamentos de informática;**
- 5. fabricação de equipamentos de instrumentação médico-hospitalares, instrumentos de precisão e ópticos, equipamentos para automação industrial, cronômetros e relógios; e**
- 6. oficinas de reparo e pintura de veículos, borracharia, vidraçarias, serralherias, soldagem, com mais de 50 m² de área construída total.**

Note-se que, mesmo para estas atividades, o Plano Diretor prevê algumas restrições para que possam funcionar na ZPI-1, a saber: a) para indústrias de confecção, não é permitido que utilizem processos de tingimento de fibras ou tecidos; b) para fabricação de artefatos de papel, só é permitido que produzam ruídos e vibrações que sejam compatíveis com o uso residencial; c) para as fábricas de equipamentos e máquinas (itens 3, 4 e 5), não é permitido indústrias que processem qualquer operação de transformação de materiais, admitindo-se um grau moderado de incômodo mas associado apenas aos processos de montagem dos equipamentos.

8
[Assinatura]



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

Já para a ZPI-2, que fica mais afastada do núcleo urbano, o Plano Diretor permite a instalação de indústrias com potencial mais alto de poluição ambiental, geração de efluentes, emissões atmosféricas, ruídos, odores, vibrações resíduos sólidos e tráfego, mas mesmo assim submetendo-se às normas de licenciamento e controle ambiental.

Para esta segunda ZPI o Plano Diretor direciona os empreendimentos destinados à fabricação de produtos químicos, fabricação de produtos minerais não metálicos, fabricação de produtos têxteis com alvejamento e tingimento de tecidos, indústria extrativista e indústrias de processamento de borracha.

A atividade de produção de artefatos de cimento e pré-moldados de concreto armado para a construção civil não está diretamente prevista na descrição de nenhuma das duas zonas, e por isso o seu enquadramento depende da análise quanto ao perfil poluidor desse tipo de indústria.

Para tanto, entendo que o melhor parâmetro de classificação que pode ser usado como referência é a Deliberação Normativa no 217/2017 do COPAM-MG (Conselho Estadual de Política Ambiental), que classifica o potencial poluidor com base no porte do empreendimento e na natureza da atividade, para fins de licenciamento ambiental.

Essa DN possui a descrição da atividade de "fabricação de cimento", e "Metalurgia do pó, inclusive peças moldadas", que acredito que sejam as classificações pertinentes para a atividade que corresponde a este empreendimento.

Para tal atividade, a DN 217, qualifica a Fabricação de Cimento (B-01-05-08), da seguinte forma:

Potencial Poluidor/ Degrador:

Ar: G Água: G Solo: M Geral: G

Porte:

Capacidade Instalada < 200.000 t/ano: Pequeno

200.000 t/ano ≤ Capacidade Instalada ≤ 1.000.000 t/ano: Médio

Capacidade Instalada > 1.000.000 t/ano: Grande

Já em relação a Metalurgia do pó (B-05-02-9), inclusive peças pré-moldadas:

Potencial Poluidor/ Degrador:

Ar: M Água: M Solo: P Geral: M

Porte:

Área útil < 1 ha: Pequeno



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

1 ha ≤ Área útil ≤ 5 ha: Médio
Área útil > 5 ha: Grande

De qualquer forma, é recomendável que o Município analise os processos de funcionamento do empreendimento, com base nos critérios mencionados no Plano Diretor, ou seja: geração de efluentes líquidos industriais, emissões atmosféricas, ruídos, odores, vibração, geração de resíduos sólidos, tráfego gerado, risco à saúde pública e potencial perigo à população.

Por isso, será necessário que o Executivo elabore um estudo do potencial poluidor, com base nos critérios elencados acima, só podendo ser autorizada a instalação desta atividade caso tal estudo conclua haver baixo potencial poluidor.

CONCLUSÃO

Face ao exposto, sob o aspecto jurídico, primeiramente concluo que a concessão de uso de imóvel a uma empresa privada é legalmente possível, em tese.

O projeto apresentado atende formalmente a alguns dos requisitos primários para a aprovação da concessão de uso, como a identificação da concessionária e do imóvel a ser concedido, a fixação do prazo de duração e a reprodução das cláusulas gerais previstas na Lei 1.616/2021 relativamente às obrigações básicas da empresa, cláusulas de extinção da concessão, previsão da hipótese de revogação por interesse público, dentre outros aspectos.

Contudo, o projeto é muito superficial na argumentação em relação à presença do interesse público e à justificativa da proporcionalidade entre a dimensão da concessão e o retorno econômico e social esperado, elementos estes que são imprescindíveis para respaldar a entrega de um bem público a uma empresa privada, bem como para respaldar a outorga de uma concessão com dispensa de licitação.

Ademais, seria necessário a carta de motivação bem como a pesquisa detalhada do CNPJ da empresa.

Sob o prisma urbanístico e do planejamento urbano, a empresa precisará comprovar perante o Município a compatibilidade do empreendimento com o Plano



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

Diretor local, tendo em vista o fato de que a localização do terreno somente permite a instalação de atividades industriais de baixo potencial poluidor e que não produzam incômodo significativo à vizinhança nem gerem risco à saúde pública.

Sendo assim, é recomendável que o Município promova uma análise aprofundada dos processos da indústria e de seus efeitos, a fim de concluir por si próprio, e de forma específica, que este empreendimento possui baixo potencial de poluição ambiental e não produzirá incômodo significativo à vizinhança.

Eis o nosso parecer.

Bom Jardim de Minas, 11 de outubro de 2021.


Dra. Ana Clara Cirilo de Paula
OAB/MG 173.104