



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

ASSESSORIA JURÍDICA DO LEGISLATIVO

PARECER JURÍDICO 133/2022 - PROJETO DE LEI 44/2022

Parecer jurídico ao projeto de lei nº 44/2024, que “autoriza a concessão de uso de bem imóvel do Município para instalação de indústria”.

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 empresa de fabricação e produção de artesanatos pelo prazo de 10 anos, mediante o cumprimento de algumas contrapartidas.

PARECER:

Sob o aspecto formal, a proposição em referência está redigida em linguagem parlamentar e obedece à boa técnica legislativa.

No mérito, o projeto autoriza a concessão gratuita de uso de um imóvel de propriedade do Município para a empresa denominada “Sebastião Roberto dos Santos”, sob a condição de nele promover a implantação de uma fábrica de artesanatos, especialmente, artesanatos em madeira, sendo proibida sua atividade para fim diverso.

O imóvel a ser concedido consiste num terreno com área de 1.000 m², a ser desmembrado de uma gleba com área total de 88.333,22 m², localizada no local denominado “Candeias”, local este já reservado por lei para a implantação de distrito industrial do Município.

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 3 meses, a contar da publicação da lei autorizativa, para a



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

conclusão das instalações e início efetivo do funcionamento da fábrica no terreno concedido.

Pesquisando no cadastro da Receita Federal não foi possível verificar a situação do CNPJ: 43.845.039/0001-70, visto que o sistema está dando erro na consulta. Além disso, o PL só veio instruído com a justificativa e com a Carta de Intenções, portanto não veio acompanhado dos demais documentos da empresa, tais como cartão do CNPJ, os quais podem amparar a legalidade da atividade desempenhada.

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, alegando ainda ser uma atividade de baixo impacto ambiental.

Ressalto ainda 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 anos, com possibilidade de uma prorrogação por igual período, e 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 artigo 3º fixa o prazo de 3 meses, a partir da publicação desta lei, para a construção das instalações e início efetivo do funcionamento da empresa, e impõe a esta a obrigação de gerar e manter pelo menos duas vagas de empregos diretos, utilizando preferencialmente mão-de-obra local.

Passando à análise jurídica, esta envolve o estudo de vários aspectos diretos e indiretos: primeiro quanto à aplicação e às regras do instituto da concessão de uso, passando pela questão da dispensa de licitação, e abrangendo também a compatibilidade do projeto com as disposições do Plano Diretor do Município e da Lei municipal no 1.616/2021, que estabeleceu diretrizes de incentivo à instalação de empresas nesta cidade.



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

No tocante ao primeiro aspecto, a concessão de uso 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 esfera.

Porém, há situações excepcionais que podem justificar o apoio do poder público à iniciativa privada, sobretudo quando vise ao alcance dos objetivos sociais diretos e indiretos do Município, como nos casos de geração direta 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.

Tal colaboração público-privada encontra inclusive respaldo indireto na Constituição Federal e em outros dispositivos da legislação brasileira, que permitem a concessão de benefícios econômicos a organizações privadas. 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 auxílio material para empresas privadas como incentivo para instalarem novos empreendimentos no seu território.

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 venda ou 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,



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

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). 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, ou 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.

Desta forma, desde que sejam atendidos a todos os requisitos legais, e desde que haja elementos para identificar o relevante interesse público envolvido, poder-se-á caracterizar a possibilidade de dispensa de licitação.

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.



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

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 o imóvel será revertido ao patrimônio público no prazo máximo de 30 dias e as benfeitorias eventualmente acrescidas pela concessionária serão incorporadas ao imóvel e revertidas ao patrimônio público sem direito a qualquer indenização, 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 do imóvel 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.

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,



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

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, 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, o Executivo forneceu cópia da carta de intenções fornecida pelo interessado, onde contém as informações básicas exigidas pela Lei 1.616. Essa carta solicita ao Município a cessão de uma área de 1.000 m² para a instalação de fábrica de artesanatos em madeira, com risco ambiental nulo, e oferece como contrapartida a geração de 3 empregos diretos, além do retorno de impostos, baseados numa estimativa de faturamento entre R\$ 30.000,00 e R\$ 50.000,00 mil anuais.

Contudo, não entra em maiores detalhes, descreve superficialmente as instalações que serão construídas, porém não menciona o volume de produção almejado, nem a estimativa do montante financeiro dos tributos que reverterão ao Município.

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.



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

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, entretanto, cumpre esclarecer que segundo o PL e a carta de intenções mencionam que o risco ambiental é nulo.

O Plano Diretor, ao traçar as diretrizes do zoneamento urbano do Município, destacou duas áreas a serem destinadas para a finalidade industrial, classificadas como Zonas Predominantemente Industriais: 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.

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).

Já a ZPI-2 é mais afastada, situando-se à margem da BR-267, após o viaduto da Ferrovia do Aço, no sentido Caxambu. Por isso, sendo uma área sem habitações nas redondezas, comporta indústrias que causem maior impacto ou possuam potencial de poluição.

As atividades que são permitidas em cada uma destas 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.

Cabe então ao Município, antes de autorizar o funcionamento de uma indústria, e antes de promover a concessão de uso de terrenos para tal fim, analisar com qual das duas áreas o empreendimento é compatível. Afinal, o poder público municipal deve ser o primeiro a respeitar o Plano Diretor e submeter-se às diretrizes de organização urbanística nele previstas.



CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

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 empresa beneficiária e do imóvel a ser concedida, 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, cabe aos nobres vereadores analisarem o interesse público envolvido.

Sob o prisma urbanístico, à primeira vista o projeto apresenta-se em conformidade com o Plano Diretor do Município, já que a localização do terreno que se pretende conceder somente permite a instalação de empresas com baixo potencial poluidor.

Sendo assim, concluo que o projeto é compatível com o Plano Diretor do Município, não havendo ilegalidade para instalação de uma fábrica de artesanatos em madeira no local.

Eis o parecer.

Bom Jardim de Minas-MG, 30 de agosto de 2022.


Dra. Ana Clara Cirilo de Paula

OAB/MG 173.104