



# CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

---

## ASSESSORIA JURÍDICA DO LEGISLATIVO PARECER JURÍDICO 40/2022 – Projeto de Lei 09/2022

Autoriza a concessão de uso de bem imóvel do município para instalação de Indústria.

### **CONSULTA:**

Após receber um avulso do projeto de lei ordinária 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 um empreendimento de fabricação de usinagem asfáltica, sendo proibido seu uso para qualquer outra atividade, 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 produção e cortes de mármore e granitos para uso de empresa privada, qual seja, MAYARA GARGIA DA SILVA, CNPJ: 41.988.891-0001-13.

O imóvel a ser concedido está localizado no lugar denominado Candeias, na BR-267, o qual possui uma área total de 88.333,22 m<sup>2</sup> (oitenta e oito mil trezentos e trinta e três vírgula vinte e dois metros quadrados), onde será destacada uma gleba de 1000 m<sup>2</sup> (mil metros quadrados), com matrícula registrada no Cartório de Registro de imóveis de Andrelândia sob o nº: 7.809, fl.068, Livro 201.

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 até 03 (três) meses, a contar da publicação da lei autorizativa, para



# CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

---

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, foi possível identificar algumas informações da empresa, as quais não estão sendo consideradas no PL apresentado.

Trata-se de MGS BLOCOS DE CONCRETO, Empresa de Bom Jardim De Minas /MG fundada em 18/05/2021. Sua atividade principal é fabricação de outros artefatos e produtos de concreto, cimento, fibrocimento, gesso e materiais semelhantes.

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, entretanto, o projeto define que será gerado apenas 01 (um) emprego.

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.

O projeto veio instruído com a documentação necessária, inclusive justifica sua propositura alegando que pretende arrecadar um valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) anuais em tributos municipais.

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



# CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

---

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 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



# CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

---

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, 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.



# CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

---

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, facultando-se à empresa apenas a retirada das benfeitorias que sejam removíveis sem danos 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.

Com relação às características e condições específicas do empreendimento, o PL menciona a sua compatibilidade com os termos da Lei no 1.616/2021 (artigo 1º), recentemente aprovada pela Câmara Municipal, a qual dispõe sobre o incentivo à instalação de empresas na área industrial onde se localiza o terreno objeto deste projeto.

Essa 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



# CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

---

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 uma cópia da “Carta de Intenção”, entretanto, caso as informações nela contidas não sejam suficientes para os nobres, a assessoria sugere que seja requerida uma nova cartão, mais detalhada.

Além disso, a empresa e o Executivo devem apresentar junto a essa casa legislativa os demais documentos legais para o bom funcionamento da empresa, conforme mencionado anteriormente.

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.

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.

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).



# CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

---

Portanto, 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, nesse sentido, a empresa anexou cópia do licenciamento ambiental.

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 aos 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.



# CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JARDIM DE MINAS

---

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, 15 de março de 2022.

  
Dra. Ana Clara Cirilo de Paula

**OAB/MG 173.104**