

À

Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final da Câmara Municipal de Bom Despacho

Projeto de Lei n.º 15/2022

### **Relatório**

Trata-se de Projeto de Lei proposto pelo Chefe do Poder Executivo, que revoga a integralidade da Lei Municipal n.º 2.814, de 31 de agosto de 2021 e dá outras providências.

O Poder Executivo Municipal propõe a revogação da Lei Municipal nº 2.814/2021, que desafetou e autorizou a permuta de imóvel do patrimônio público municipal por imóvel particular e deu outras providências. A motivação apresentada expressa que a citada lei perdeu sua eficácia, pois o terreno particular já foi cedido ao Poder Executivo para expansão do Cemitério Parque Boa Esperança mediante futura compensação de área institucional em parcelamento de solo a ser efetivada pelos cedentes em área da fazenda Vilaça.

O Presidente da Comissão de Justiça, Legislação e Redação Final encaminhou ao Poder Executivo o Of. 02/2022 de fls. 08 requerendo o envio do documento que formalizou a cessão, bem como demais esclarecimentos sobre a futura compensação mencionada. O Prefeito encaminhou o documento de fls. 10/24 denominado Termo de cessão de uso de imóvel que entre si fazem o município de Bom Despacho e particulares, informando que sua Cláusula Segunda apresenta as demais informações solicitadas

É o essencial a relatar.

### **Parecer**

O Projeto de Lei nº 15/2022 trata de assunto de interesse local, competindo ao Município legislar sobre a matéria amparado pelo art. 30, inciso I da Constituição Federal, bem como pelo art. 8º e 11 da Lei Orgânica Municipal. É de responsabilidade do Município

administrar os cemitérios e os bens municipais, conforme art. 9º, XXIII e 18 da Lei Orgânica Municipal. Quanto à competência e iniciativa o Projeto de Lei está amparado pelo ordenamento jurídico.

A lei que se pretende revogar foi promulgada após a tramitação do Projeto de Lei nº 98/2021, sobre o qual serão feitas algumas menções e considerações. O Prefeito Municipal encaminhou à época o Of. nº 266/2021/GPBCN, em 13 de agosto de 2021, justificando que o cemitério Parque Boa Esperança possuía apenas 20 (vinte) covas disponíveis para novos sepultamentos e que o espaço seria totalmente utilizado no prazo máximo de 90 (noventa) dias. Por isso, seria necessária a desafetação de área institucional no Residencial Pedro Tavares Gontijo e autorização legal para permuta desta com terreno de propriedade privada, citando a urgência da medida.

O terreno então escolhido pertence a Maurício Antônio Lopes, Márcio José de Azevedo Lopes e Maura Helena Lopes e fica ao lado do cemitério, permitindo a expansão de forma adequada. Conforme projeção feita à época, no dia 11/11/2021 não haveria mais espaço para novas covas. Diante da grave situação apresentada, esta Casa Legislativa deu prioridade à tramitação do Projeto e no prazo de 18 (dezoito) dias foi sancionada a Lei Municipal nº 2.814/2021.

Ocorre que o Prefeito Municipal não cumpriu a legislação promulgada através de sua própria iniciativa. Ao invés disso, no dia 14/02/2022 assinou um Termo de Cessão de Uso do imóvel que faz divisa com o cemitério, declarando que a Lei Municipal nº 2.814/2021 perdeu sua eficácia e que os objetivos visados pelo presente Projeto de Lei são de interesse público.

Importante mencionar que os documentos sobre a cessão de uso citada foram assinados 95 (noventa e cinco) dias após a data projetada pelo Poder Executivo para o limite da capacidade do cemitério. A Cláusula Segunda do termo em comento menciona que a área objeto do ajuste será utilizada em futura compensação, conforme transcrito a seguir:

**CLÁUSULA SEGUNDA – DO OBJETO, FUTURA COMPENSAÇÃO E VIGÊNCIA**

A presente cessão tem por finalidade a expansão do Cemitério Municipal Parque da Esperança e a área cedida será utilizada em futura compensação de área institucional em parcelamento de solo a ser efetivada pelos Cedentes em área da Fazenda Vilaça, cujos projetos e documentações



para a devida aprovação do empreendimento já são objeto de projeto pelos Cedentes e seus parceiros, onde será aproveitada a cessão como abatimento de área futura institucional.

A presente cessão de uso tem vigência até a concretização do parcelamento de solo a ser realizado pelos Cedentes, quando haverá o recebimento definitivo da escritura pública, eis que se faz necessária a realização de atos cartorários prévios, como descaracterização da área rural e consequente desmembramento, bem como aprovação de projetos, visando o parcelamento de solo pelos Cedentes.

Os atos administrativos devem ser compostos por cinco elementos, dos quais a conduta do Prefeito Municipal, em meu entendimento, incorreu em vício de ao menos dois, quais sejam: finalidade e forma. Apenas para o sentido argumentativo, mesmo considerando que na análise da finalidade genérica o interesse público possa ter sido alcançado, a finalidade específica foi desviada quando a Lei Municipal nº 2.814/2021 não foi observada durante a produção do Termo de Cessão de Uso, o qual buscou atender tão somente os interesses dos particulares proprietários do terreno ao lado do cemitério. A forma, por sua vez, é o modo de se exteriorizar o ato administrativo previsto na legislação; “o desrespeito a estas formalidades específicas definidas em lei não geram a inexistência do ato, mas sim sua ilegalidade, devendo ser anulado por desatendidas as regras que compõem sua apresentação”<sup>1</sup>. Embora o vício no elemento seja sanável em algumas hipóteses, não ocorreu ausência de forma e sim formalização de atos integralmente contrários àqueles tratados em lei específica. É possível concluir, desde já, que o ato de assinar o documento aqui em análise não atendeu os pressupostos para sua validade.

O art. 37 da Constituição Federal ordena que a administração pública deverá obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Matheus Carvalho esclarece que o “princípio da legalidade decorre da existência do Estado de Direito como uma Pessoa Jurídica responsável por criar o direito, no entanto submissa ao ordenamento jurídico por ela mesma criado e aplicável a todos os cidadãos”<sup>2</sup>. O administrador público pode fazer apenas o que a lei permite, não havendo espaço para atuar de forma diversa.

A cessão de uso de imóvel particular para a administração pública carece totalmente de fundamento legal. Não há que se falar, por exemplo, na hipótese de

---

<sup>1</sup> CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 6. ed. Salvador: JusPODIVM, 2019, p. 271.

<sup>2</sup> CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 6. ed. Salvador: JusPODIVM, 2019, p. 66.

servidão administrativa, que se conceitua como um “direito real de gozo, de natureza pública, instituído sobre o imóvel de propriedade alheia, com base em lei, por entidade pública ou por seus delegados, em favor de um serviço público ou de um bem afetado a fim de utilidade pública”<sup>3</sup>. Nesse caso o bem e os poderes do proprietário ficariam afetados apenas parcialmente, a exemplo de passagens de cabos de energia elétrica dentro de uma propriedade ou instalação de placa com nome de rua na fachada de uma casa. A Cláusula Terceira do Termo de Cessão de Uso prevê que o objetivo do acordo celebrado é a expansão do Cemitério Parque da Esperança para abertura de novas covas, não se enquadrando, definitivamente, como restrição parcial do direito de uso do imóvel. Ainda que o ato correspondesse a uma servidão administrativa, falta a previsão legal.

O Poder Executivo realizar sepultamentos em um terreno particular após uma cessão de uso é algo tão incongruente, foge tanto do sistema normativo, que conceber um juízo sobre o fato acaba se tornando um processo cognitivo sem nenhum nexo ou lógica. O próprio Termo de Cessão de Uso menciona que o acordo foi feito a título precário, reforçando ser apenas uma permissão ou um favor, além de ser ilegal. Ou seja, não há um direito constituído, é algo com pouca ou nenhuma estabilidade, completamente inconsistente. Tal ato pode ter consequências graves e atingir famílias que já estão sofrendo com o falecimento de entes queridos.

Em outra apreciação, condicionar a cessão de uso efetuada a uma compensação com outro imóvel em zona rural, de propriedade privada, sobre o qual há uma mera expectativa de que o Município possuirá futuramente uma área institucional, através de uma promessa de parcelamento de solo feita pelos atuais proprietários, excede totalmente aquilo que se pode admitir no Direito. O documento parece se referir aos terrenos que devem ser transferidos para o domínio do Município nos loteamentos urbanos de que tratam a Lei nº 736, de 6 de dezembro de 1.977 e a Lei nº 2.644, de 20 de junho de 2.018. Porém, as áreas reservadas para uso institucional têm destinação específica e somente poderão ser desafetadas por lei. Nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro “a Administração Pública não pode por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto, ela depende de lei”.<sup>4</sup> O Prefeito vinculou o ato a uma permuta futura com um bem que não pertence à Administração Pública.

<sup>3</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 32. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 187.

<sup>4</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 32. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 93.



Também merece menção a Cláusula Quinta do Termo que trata de dar publicidade ao acordo celebrado através do Diário Oficial do Município para a eficácia do ato. No entanto, nenhuma publicação foi localizada. Mais um princípio constitucional violado e a falta de transparência sugere novamente que o Prefeito Municipal não buscou atender aqui o interesse público.

O Administrador Público deve se subordinar à lei. A presente proposição não está revestida de nenhuma legalidade, uma vez que as razões expostas são fundadas em atitudes posteriores antagônicas à lei que se pretende revogar. A prática de atos contrários a uma lei não é justificativa para retirá-la do ordenamento jurídico e muito menos para declarar a perda de sua eficácia. Os atos ilegais que originaram o Termo de Cessão de Uso de imóvel deveriam ser anulados de ofício e jamais servir de fundamento para abolir uma legislação. Cabe ao Prefeito Municipal cumprir a Lei nº 2.814/2021.

Ante o exposto, **opino pela inconstitucionalidade e ilegalidade do PL n.º 15/2022**, devendo o presente parecer, caso aprovado nessa comissão, ser remetido ao Presidente da Câmara, para submetê-lo ao Plenário, nos termos dos artigos 89, II e 124 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Bom Despacho.

Bom Despacho, 28 de julho de 2022.

APARECIDA

ADRIANA

LUCIO:70128324600

Assinado de forma digital por

APARECIDA ADRIANA

LUCIO:70128324600

Dados: 2022.07.28 17:25:32

-03'00'

Vereadora Pará

Relatora