

Pouso Alegre, 11 de Outubro de 2022

PARECER DA COMISSÃO PERMANENTE DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
(CAP)

RELATÓRIO:

A Comissão de Administração Pública da Câmara Municipal de Pouso Alegre – MG, no uso de suas atribuições legais para exame do **PROJETO DE LEI Nº 1388, DE 10 DE OUTUBRO DE 2022**, que “*autoriza o Município de Pouso Alegre a transacionar no processo judicial nº 5011686-09.2021.8.13.0525, que tem por objeto a desapropriação de imóvel para a ampliação da rede municipal de ensino*”, emite o respectivo parecer e voto, nos termos regimentais.

FUNDAMENTAÇÃO E CONCLUSÃO DA RELATORIA:

A Constituição da República Federativa do Brasil assegura aos Municípios o direito de legislar sobre assuntos de interesse local, conforme art. 30, I. Conseqüência da CRFB, a Lei Orgânica do Município de Pouso Alegre carrega para o Poder Legislativo municipal o dever de identificar os interesses da comunidade e dispor normativamente sobre eles.

A seu turno, garantindo o devido processo legislativo, o artigo 37 e parágrafos da Lei Orgânica, e o artigo 67 e seguintes do Regimento Interno Câmara Municipal de Pouso Alegre, atribuem às Comissões Permanentes, o estudo e a emissão de parecer acerca das proposições que lhe são apresentadas, competindo a Comissão de Administração Pública (art. 70, RICMPA), o dever de examinar as proposições referentes as matérias desta natureza, vale dizer:

A expressão “Administração Pública” pode ser empregada em diferentes sentidos:

1º – Administração Pública em sentido subjetivo, orgânico ou formal é o conjunto de agentes, órgãos e entidades públicas que exercem a função Administrativa.

2º – Administração Pública em sentido objetivo, material ou funcional, mais adequadamente denominada “administração pública” (com iniciais minúsculas), é a atividade estatal consistente em defender concretamente o interesse público. No que diz respeito ao aspecto material da administração pública, isto é, utilizada a expressão para designar uma atividade estatal, pode-se distinguir a administração pública lato sensu, compreendendo tanto a função administrativa quanto a função política (ou de governo). Já administração pública stricto sensu abrange exclusivamente o desempenho da função administrativa (MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

Neste contexto, a Comissão de Administração Pública analisou o Projeto de Lei nº 1388/2022, que *“autoriza o Município de Pouso Alegre a transacionar no processo judicial nº 5011686-09.2021.8.13.0525, que tem por objeto a desapropriação de imóvel para a ampliação da rede municipal de ensino”*, conforme arts. 1º e 2º, *verbis*:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a transacionar no processo judicial nº 5011686- 09.2021.8.13.0525, que tem por objeto a desapropriação de imóvel pertencente à Campanha Nacional de Escolas da Comunidade— CNEC para a ampliação da rede municipal de ensino. Parágrafo único. O acordo autorizado contemplará o pagamento de: I- Complementação do valor depositado a título de justa e prévia indenização de até R\$6.800.000,00(seis milhões e oitocentos mil reais), a ser paga em parcela única até o dia trinta e um de dezembro de dois mil e vinte e dois; II — Honorários advocatícios de 1,5% (um vírgula cinco por cento) sobre a diferença entre o valor inicialmente ofertado e o valor estabelecido no acordo, em conformidade com o disposto no 81º do art. 27 do Decreto-Lei nº 3.365/1941, a serem pagos pelo regime de precatórios, nos termos do art. 100 da Constituição Federal. Art. 2º As despesas com a execução da presente Lei correrão à conta das seguintes dotações orçamentárias: Ficha 2166 = 02.007.0012.0361.0027.1191.34490610000.1012001e Ficha 2167 = 02.007.0012.0361.0027.1191.34490610000.2012001, que serão suplementadas, se necessário.

Na Justificativa, aduziu o autor do projeto legislativo:

Submetemos à apreciação desta Colenda Casa Projeto de Lei que “autoriza o Município de Pouso Alegre a transacionar no processo judicial nº 5011686-09.2021.8.13.0525, que tem por objeto a desapropriação de imóvel para a ampliação da rede municipal de ensino”. Por meio do Decreto nº 5.370, de 3 de novembro de 2021, o Poder Executivo declarou de utilidade pública, para fins de desapropriação, o imóvel registrado no Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Pouso Alegre - MG, sob a Matrícula nº 57.722, e sua respectiva construção, que corresponde a um prédio escolar com área construída de 4.106,70 m² situado na Praça Dr. Alcides Mosconi, nº 55, pertencente à Campanha Nacional das Escolas das Comunidades – CNEC. Trata-se de medida de grande importância para o Município de Pouso Alegre que, por meio da Secretaria Municipal de Educação e Cultura, precisa superar a defasagem de vagas escolares, sobretudo após a pandemia da Covid-19, que deixou os alunos fisicamente afastados das salas de aula por quase 2 (dois) anos, com prejuízos ao processo de ensino-aprendizagem, e cujos efeitos sobre a economia das famílias aumentou ainda mais a procura pela rede pública de ensino. Ademais, o prédio em questão atende perfeitamente à necessidade do Município, especialmente nesta região da cidade, sendo específico para unidade escolar e com grande capacidade. Assim, a disponibilização dessa estrutura física é necessária, o quanto antes, para ampliar a rede municipal de ensino e, conseqüentemente, atender a demanda por novas vagas, promover o exercício da aprendizagem e assegurar o direito à educação, que é um dos maiores objetivos da Administração Pública. Dada a impossibilidade de concluir a desapropriação amigavelmente em um primeiro momento, o Município de Pouso Alegre se viu obrigado a socorrer-se do Poder Judiciário por meio da ação de desapropriação nº 5011686-09.2021.8.13.0525, visando à obtenção de decisão judicial liminar que autorizasse a imissão provisória na posse do imóvel, mediante o depósito prévio de R\$12.200.000,00 (doze milhões e duzentos mil reais), correspondente à avaliação realizada administrativamente, em conta bancária vinculada ao Juízo. A ordem

liminar de imissão na posse foi inicialmente concedida pelo MM. Juízo da 1º Vara Cível desta Comarca, porém restou suspensa pelo E. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, que determinou a realização de perícia judicial para fins de apuração do justo e correto valor do bem expropriado, ordenando ao Município que, na sequência, efetuasse o depósito da diferença eventualmente encontrada para, somente depois disso, ser-lhe novamente deferida imissão provisória na posse (Agravado de Instrumento nº 2722052-43.2021.8.13.0000). A decisão foi combatida pelo Município por meio de Agravo Interno, Mandado de Segurança (nº 2746226-19.2021.8.13.0000) e Pedido de Suspensão de Liminar ao STF (STP nº 845/MG), sem sucesso. Assim, foi realizada a perícia judicial, que apontou R\$22.356.823,79 (vinte e dois milhões trezentos e cinquenta e seis mil, oitocentos e vinte e três reais e cinquenta e um centavos) como o valor real do terreno e das edificações a serem desapropriadas. Houve, então, nova tentativa de entendimento entre o Município de Pouso Alegre e a CNEC, que acabou viabilizando a convergência para o valor total de R\$19.000.000,00 (dezenove milhões de reais). Ao mesmo tempo em que assegura a justa e prévia indenização pela desapropriação do imóvel, conforme determina o art. 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal, aceita e reconhecida pelo expropriado, esta composição também enseja vantagem ao Município de Pouso Alegre, tendo em vista a redução de 15% (quinze por cento) em relação ao valor indicado pela perícia judicial. Além disso, promove a pacificação do conflito e viabiliza a imissão na posse do imóvel, de modo que ele possa funcionar como unidade da rede municipal de ensino já no ano letivo de 2028. A fim de que possa ser formalizado o acordo judicial com eficácia e segurança jurídica, entretanto, faz-se necessária a autorização do Poder Legislativo. Por todo o exposto, rogamos o empenho de Vossa Excelência e dos demais Vereadores com assento nessa Laboriosa Casa Legislativa no sentido da discussão e aprovação desta propositura.

É importante assinalar que o projeto de lei objetiva conferir a prerrogativa de ação para Administração Pública municipal, a teor dos arts. 37 da CRF, e art. 13 da Constituição de Minas Gerais, *verbis*:

Art. 13. A atividade de administração pública dos Poderes do Estado e a de entidade descentralizada se sujeitarão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e razoabilidade (CEMG).

Observa-se, assim, o cumprimento do princípio da legalidade. Como ensina Maria Sylvia Z. Di Pietro:

Segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite. No âmbito das relações entre particulares, o princípio aplicável é o da **autonomia da vontade**, que lhes permite fazer tudo o que a lei não proíbe. Essa é a ideia expressa de forma lapidar por Hely Lopes Meirelles (2003:86) e corresponde ao que já vinha explícito no artigo 4º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789: “a liberdade consiste em fazer tudo aquilo que não prejudica a outrem; assim, o exercício dos direitos naturais de cada homem não tem outros limites que os que asseguram aos membros da sociedade o gozo desses mesmos direitos. Esses limites somente podem ser estabelecidos em lei”. No direito positivo brasileiro, esse postulado, além de referido no artigo 37, está contido no artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal que, repetindo preceito de Constituições anteriores, estabelece que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Em decorrência disso, 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 (*Direito administrativo* – 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020).

Hely Lopes Meirelles complementa:

A Lei n. 9.784/99, prevê, assim como a Constituição da República, o princípio da legalidade como de obrigatória observância pelo administrador público, de forma que a atuação deste não depende de qualquer vontade pessoal, estando vinculado a lei administrativa que, normalmente, trata de matéria de ordem pública cujos preceitos não poderão ser descumpridos, ou seja, a natureza da função pública determina que os gestores devam cumprir os deveres e exercitar os

poderes que a lei impõe (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2012).

Ademais, a proposta legislativa objetiva maior eficiência e responsividade na execução das atividades típicas da Administração Pública, restando patente o interesse público da medida. Como ensina Alexandre Mazza *apud* José Santos Carvalho Filho:

Em defesa da concepção clássica de supremacia do interesse público, José dos Santos Carvalho Filho faz “a crítica da crítica” ao considerar a nova corrente como “pretensamente modernista”, e que, na verdade, não seria possível negar a existência do princípio em nosso sistema porque:

- a) trata-se de corolário do regime democrático, calcado na preponderância das maiorias;
- b) se é evidente que em determinados casos o sistema jurídico assegura aos particulares garantias contra o Estado em certos tipos de relação jurídica, é mais evidente ainda que, como regra, deva respeitar-se o interesse coletivo em confronto com o interesse particular;
- c) a existência de direitos fundamentais não exclui a densidade do princípio da supremacia do interesse público;
- d) a “desconstrução” do princípio espelha uma visão distorcida e coloca em risco a própria democracia;
- e) a supremacia do interesse público suscita, não uma desconstrução, uma “reconstrução” por meio da necessária adaptação dos interesses individuais à dinâmica social.

E conclui José dos Santos Carvalho Filho observando que a existência do princípio é inevitável em qualquer grupo de pessoas, impondo-se que o interesse do grupo tenha primazia sobre o interesse dos indivíduos que o integram. Nas palavras do autor: “Elidir o princípio se revela inviável, eis que se cuida de axioma inarredável em todo tipo de relação entre corporação e indivíduo. A solução, destarte, está em ajustá-lo para que os interesses se harmonizem e os confrontos sejam evitados ou superados”).

Maria Sylvia Z. Di Pietro arremata:

Esse princípio está presente tanto no momento da elaboração da lei como no momento da sua execução em concreto pela Administração Pública. Ele inspira o legislador e vincula a autoridade administrativa em toda a sua atuação (...) em primeiro lugar, as normas de direito público, embora protejam reflexamente o interesse individual, têm o objetivo primordial de atender ao interesse público, ao bem-estar coletivo (...). Em nome do primado do interesse público, inúmeras transformações ocorreram. Houveram uma ampliação das atividades assumidas pelo Estado para atender às necessidades coletivas, com a consequente ampliação do próprio conceito de serviço público. (...). Surgem, no plano constitucional, novos preceitos que revelam a interferência crescente do Estado na vida econômica e no direito de propriedade; assim são as normas que permitem a intervenção do Poder Público no funcionamento e na propriedade das empresas, as que condicionam o uso da propriedade ao bem-estar social (...). Tudo isso em nome dos interesses públicos que incumbe ao Estado tutelar (Di Pietro, Maria Sylvia Zanella Direito administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020; grifos).

A legalidade e o interesse público encontram-se compassados com os fundamentos do Estado Democrático de Direito, que traz à baila o *Estado atuante sob o império do Direito com a missão de concretizar direitos e garantias na comunidade nacional*, vale dizer, a legitimidade e efeito normativo do Direito não decorrem de estruturas legislativas estéreis, mas são revelados no devido processo legislativo, que respalda recinto isonômico e pertinente para o debate dialógico entre cidadãos despojados da *“presunçosa autocracia (tirania) de “eus” solipsistas, inatos e pressupostamente contextualizados em seus absolutos e estratégicos saberes deontológicos”*. (LEAL, Rosemiro Pereira, *“Direitos Fundamentais do Processo na Desnaturalização dos Direitos Humanos.”* In O Brasil que queremos. Reflexões sobre o Estado Democrático de Direito, Marcelo Galuppo (org.), Editora PUC-Minas, 2006, ps. 665-675). O Direito:

(...) contém uma *força inefável* que lhe confere, *“pela própria natureza”* (*sic!*), efeito normativo por enunciados só reveláveis aos juristas e provindos de um sujeito suposto personificado na ordem jurídica de um sistema social e político, exclui o PROCESSO como recinto **dialógico** (crítico-discursivo) de adrede escolha teórica à produção e balizamento do sentido normativo na criação, atuação, aplicação ou extinção do DIREITO. O **livre-arbítrio** na criação e aplicação ou extinção da norma fora do núcleo discursivo do PROCESSO, a partir de uma **livre-vontade** que não atende aos princípios autocríticos do

PROCESSO na formação das opiniões e vontades, mistifica (mitifica) a produção e atuação do direito, tendo em vista que a vontade humana centrada num “eu” soberano (sábio em seu reinado) ou inatamente puro e isento de influências malévolas (razão pura ou dádiva metódica por certezas adquiridas na metodização) cria uma fé num direito natural fundador do justo e do certo e conseqüentemente delator obsessivo do injusto e do incerto. (LEAL, ob. cit.)

A seu turno, o Estado Democrático de Direito tem como elemento nuclear, ponto de partida e destino de todas ações, a dignidade da pessoa humana, categoria axiológica aberta, heterogênea e plural que não se restringe à matriz kantiana, de modo a conformar apenas autonomia, autodeterminação e liberdade de cada pessoa, mas corresponde a um “*feixe de deveres e direitos*” que demanda o “reconhecimento e proteção pela ordem jurídica”, a “*consideração e respeito por parte do Estado e da comunidade*” (PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 5ª edição, revista ampliada e atualizada. São Paulo: Max Limonad, 2002). A proposta legislativa é capaz de tutelar as novas necessidades e exigências da comunidade de Pouso Alegre, promovendo todos demais projeto de vida, reconhecendo-os como válidos e relevantes (GALUPPO, Marcelo Campos. *Hermenêutica e jurisdição constitucional*. In: SAMPAIO, José Adércio Leite. CRUZ, Álvaro Ricardo de Sousa (coord.). *Hermenêutica e jurisdição constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004).

Diante do exposto, segue a conclusão deste parecer cujos termos estão devidamente apresentados.

CONCLUSÃO:

Em conclusão, considerando a fundamentação exarada, a Comissão de Administração Pública manifesta-se **FAVORÁVEL À TRAMITAÇÃO** do Projeto de Lei 1388/2022, podendo prosseguir em tramitação nos termos da lei.

Igor Tavares

Relator

Vereador Miguel Junior Tomatinho

Presidente

Vereador Oliveira Altair

Secretário