

:

CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
Rua Princesa Isabel, 410 – Boa Vista – Recife – Pernambuco
COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA

PARECER Nº _____/2019

Da **COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA**
sobre o Projeto de Lei Ordinária PLO n.º 359/2017,
que dispõe sobre a desapropriação do Mercado de
Areias e dá outras providências; pela REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

A **Comissão de Legislação e Justiça** recebeu, para análise e emissão de parecer, o **Projeto de Lei Ordinária nº 359/2017**, de autoria da Vereadora Aline Mariano, nos termos do art. 113 do Regimento Interno da Câmara Municipal do Recife, tendo sido designado, como relator, o Vereador Eriberto Rafael.

O Projeto de Lei em análise busca, em síntese, desapropriar, para fins de Utilidade Pública, o bem imóvel privado do Mercado de Areias, localizado na Av. Dr. José Rufino, nº 922.

Na justificativa, a vereadora afirma que o Mercado de Areias, atualmente, é cenário de sujeira e de vandalismo, fato esse que ocasiona uma grande perda para os comerciantes daquela área, além de prejudicar os moradores dos bairros de Areias, Estância, Jardim São Paulo, Barro e Vila Cardeal que são clientes do local.

Quando em pauta, nos termos regimentais, a propositura não recebeu emendas.

ANÁLISE

:
CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
Rua Princesa Isabel, 410 – Boa Vista – Recife – Pernambuco
COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA

A iniciativa parlamentar encontra-se disciplinada no art. 26, da LOMR e no art. 247, do Regimento Interno da Câmara Municipal do Recife, os quais asseguram, entre outros, a qualquer membro ou comissão da Câmara de Vereadores a propositura de projetos de leis complementares e ordinárias.

No que se refere à competência municipal para legislar sobre a matéria em análise, entendo que o Projeto não preenche os requisitos legais. Explico.

A regra matriz da desapropriação está no art. 5º, XXIV, da Constituição Federal, que assim dispõe:

“XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;”

Mister se faz, por sua vez, esclarecer que a análise das competências estatais relacionadas à desapropriação deve distinguir três frentes: **competência legislativa, competência declaratória e competência executória.**

A **competência privativa para legislar** sobre desapropriação é da União Federal, *ex vi* do art. 22, II, da CF.

Por sua vez, *“declarar a utilidade pública ou o interesse social é conduta que apenas reflete a manifestação do Estado no sentido do interesse público que determinado bem desperta com vistas à transferência coercitiva a ser processada no futuro. Portanto, não se pode dizer ainda que, com a declaração, já exista a desapropriação. A declaração é apenas uma fase do procedimento”*¹. Dessa forma, a competência para declarar a utilidade pública ou o interesse social é concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos Territórios, e está prevista no art. 2º do Decreto-Lei nº 3.365/41.

1 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 898.

:

CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
Rua Princesa Isabel, 410 – Boa Vista – Recife – Pernambuco
COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA

Após a fase declaratória, em que é afirmada a **intenção de desapropriar o bem**, por utilidade pública ou interesse social, o Poder Público passa a agir efetivamente para ultimar a desapropriação, para completar a transferência do bem para o expropriante e assegurar ao expropriado a devida indenização. Essa é a **fase executória** da desapropriação, que poderá ser efetivada tanto na via administrativa quanto na via judicial (SANTOS, Carvalho).

Por força do princípio da publicidade, as manifestações de vontade da Administração Pública devem ser formalizadas e divulgadas aos administrados. Essa exigência não é diferente no caso da declaração expropriatória para fins de utilidade pública.

A regra geral consiste em que essa declaração seja formalizada através de decreto do Chefe do Executivo (Presidente, Governadores, Prefeitos e Interventores)². Essa é a forma comum de declaração, sendo o ato normalmente denominado de **decreto expropriatório**. Não obstante, dispõe a lei geral, em caráter de exceção que:

“Art. 8º O Poder Legislativo poderá tomar a iniciativa da desapropriação, cumprindo, neste caso, ao Executivo, praticar os atos necessários à sua efetivação”.

Segundo Carvalho Filho, “a expressão ‘tomar a iniciativa’ tem o sentido de *deflagrar, dar início*, o que se consubstancia realmente **declaração**. Em consequência, o dispositivo admitiu que, quando é do Legislativo a iniciativa da desapropriação, **a declaração há de se formalizar através de ato declaratório dele emanado**”³.

2 Decreto-Lei nº 3.365/41 **Art. 6º A declaração de utilidade pública far-se-á por decreto** do Presidente da República, Governador, Interventor ou **Prefeito**.

3 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 907.

:
CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
Rua Princesa Isabel, 410 – Boa Vista – Recife – Pernambuco
COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA

Nota-se, portanto, que a Lei (ou decreto legislativo, pois há divergência doutrinária e jurisprudencial a respeito da forma mais adequada para esse tipo de declaração expropriatória de iniciativa do legislativo municipal) oriunda do Legislativo se qualificará como lei de efeitos concretos, que, embora sob a forma de lei, representa materialmente um ato administrativo.

Há de se ressaltar, por oportuno, que essa Lei jamais poderá, por si só, desapropriar o bem, fato esse que, eventualmente, se dará na fase executória da expropriação. Pelo contrário, *“expressando a vontade administrativa no sentido de proceder à futura transferência do bem, o ato que declara a utilidade pública ou o interesse social está preordenado a produzir esse objeto básico: o interesse na desapropriação de determinado bem”*⁴.

Pois bem, compulsando o Projeto de Lei em análise, verifica-se que este se propõe a desapropriar, de plano, o Mercado de Areias, sem que tenha declarado, previamente, a utilidade pública do referido bem, conforme disposto em seu art. 1º, *verbis*:

*Art. 1º **Fica desapropriado**, para fins de Utilidade Pública, o bem imóvel privado do Mercado de Areias, localizado na Av. Dr. José Rufino, nº 922.*

De volta ao art. 8º do Decreto-Lei 3.365/41, segundo o qual *“o Poder Legislativo poderá tomar a iniciativa da desapropriação, **cumprindo, neste caso, ao Executivo, praticar os atos necessários à sua efetivação**”*, resta cristalino que compete privativamente ao Executivo, na hipótese em que o Legislativo toma iniciativa na declaração de utilidade pública de determinado bem, efetivar a expropriação, ou seja, desapropriá-lo.

Dessa forma, embora extremamente louvável a iniciativa da ilustre vereadora, vislumbra-se vício formal de iniciativa no Projeto em comento, motivo pelo qual opina-se pela sua rejeição.

⁴ Ibid. p. 909.

:
CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
Rua Princesa Isabel, 410 – Boa Vista – Recife – Pernambuco
COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA

DO VOTO

Conforme o exposto, votamos pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei (PLO) nº 359/2017, de autoria da Vereadora Aline Mariano.

É o parecer.

Recife, 3 de dezembro de 2019.

ERIBERTO RAFAEL

Relator

RESULTADO DA VOTAÇÃO DO RELATÓRIO

Do exposto, opina a **Comissão de Legislação e Justiça** pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei nº 359/2017, de autoria da Vereadora Aline Mariano.

Sala das Comissões da Câmara Municipal do Recife, 3 de dezembro de 2019.

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA

:

CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
Rua Princesa Isabel, 410 – Boa Vista – Recife – Pernambuco
COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA

AERTO LUNA
Presidente

ERIBERTO RAFAEL
Vice-Presidente/Relator

ALMIR FERNANDO
Membro Efetivo

SAMUEL SALAZAR
Membro Efetivo

RENATO ANTUNES
Membro Efetivo

AMARO CIPRIANO MAGUARI
Membro Suplente

MARCOS DI BRIA
Membro Suplente

EDUARDO CHERA
Membro Suplente