

PARECER Nº 423/2023

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 33392/2023

Assunto: **Projeto de Lei que:** “AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A DESAPROPRIAR ÁREA DE IMÓVEL URBANO LOCALIZADO NA QUADRA 20 DO BAIRRO CIDADE VERDE NO MUNICÍPIO DE CUIABÁ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

Autoria: Prof. Mario Nadaf.

I – RELATÓRIO

O vereador apresentou projeto de lei que autoriza o Poder Executivo a desapropriar área de imóvel urbano localizado na quadra 20 do bairro cidade verde no município de Cuiabá e dá outras providências.

O Autor do projeto informa em sua justificativa que: “O presente projeto de lei visa atender os atuais moradores da área denominada A,B,C,D,E, pertencentes à Quadra 20, medindo 2.385,00 m², sendo 45x53 com frente para Rua São Luiz, fundos com a Rua Amapá, e lado direito com a Rua Guanabara, loteamento Cidade Verde, que possuem construções na referida área desde 1996, para contemplar as pessoas de baixa renda, dispondo dos terrenos para que possam permanecer com suas casas”.

Informação importante trazida pelo autor no projeto informa que: “A área já foi afetada e ocupada por inúmeras famílias de baixa renda com a **intervenção do Município e do Estado**, que implantaram toda a infraestrutura básica no local, tornando-se a área bairros urbanos, e está sendo discutida no processo n. 0004376-65.1996.8.11.0041”.

É a síntese do necessário.

II – EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

O projeto informa que a área descrita está sendo discutida no Poder Judiciário no processo n. 0004376-65.1996.8.11.0041. Dessa forma, **existe interesses conflitantes sendo dirimidos pelo Poder Judiciário**.

Porém, como já iniciado o processo legislativo com a iniciativa do Vereador sem esperar a solução da referida lide, abordaremos os elementos legais a seguir sobre o presente projeto de lei.



O [Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941](#), dispõe sobre desapropriações por utilidade pública e a [Lei nº 4132 de 10 de setembro de 1962](#) define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre a sua aplicação.

No **artigo 8º do Decreto-lei Federal nº 3.365, de 21 de junho de 1941**, que dispõe sobre a desapropriação por utilidade pública, estabelece:

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

Apesar da previsão acima, o referido dispositivo **não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988**, a iniciativa parlamentar de lei autorizativa de desapropriação é **incompatível com o ordenamento constitucional vigente**, em razão da vigência do **princípio constitucional da separação dos poderes** previsto no **artigo 2º da Constituição da República e os argumentos a seguir**:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário

Conforme ensina o **Prof. Diogenes Gasparini (Direito Administrativo, 3ª edição, Ed. Saraiva 1993, p. 482)**:

*"A declaração efetivada pelo Legislativo (**art. 8º da Lei Geral das Desapropriações**) não obriga o Executivo, dado que não se trata de verdadeira lei. Na verdade, é mero ato administrativo e como tal pode ser atacada por mandado de segurança. Em seu favor, portanto, não vigora o princípio da inatacabilidade da lei in tunc. **O Executivo promoverá a desapropriação se entender a medida conveniente e oportuna. Nada pode ser feito para compeli-lo a promover a expropriação, se entender inconveniente ou inoportuna a medida, nem sua omissão pode caracterizar crime de responsabilidade. Seu comportamento, nesse particular, é discricionário**".*

Lei Orgânica do município impõe:

Art. 4º Ao Município de Cuiabá compete:

e) **dispor sobre administração, utilização e alienação de seus bens** ; [\(Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 23, de 08 de julho de 2010\)](#)

f) **adquirir bens, inclusive através de desapropriação por necessidade, utilidade pública ou por interesse social.**



Art. 41 Compete ao Prefeito, entre outras atribuições: a **iniciativa das leis**, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;

I - a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;
(...)

V - **decretar, nos termos da lei, a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social;**

Nos termos do artigo 41, inciso V, da Lei Orgânica do município de Cuiabá, informa de forma clara que **compete ao Prefeito** declarar a utilidade pública para fins **desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social.**

A respeito do tema, vale à pena destacar um trecho do seguinte Acórdão proferido pelo **Egrégio Supremo Tribunal Federal**:

"O princípio constitucional da reserva da administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar de suas prerrogativas institucionais." (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Contribuindo com o mesmo pensamento **segue jurisprudência sobre o tema informa:**

EMENTA: REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL N.º 3.774/2014 DO MUNICÍPIO DE GUARAPARI – PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES – DESAPROPRIAÇÃO – COMPETÊNCIA TÍPICA DO PODER EXECUTIVO – LEI AUTORIZATIVA – INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. 1. A República Brasileira orienta-se, em todos os níveis da Federação, pelo princípio da separação de poderes, que visa, sobretudo, evitar que o exercício das prerrogativas do Estado por parte dos governantes se transforme em arbítrio, tolhendo, assim, as liberdades individuais. 2. **Compete em regra ao Poder Executivo proceder à desapropriação** de áreas em razão de sua utilidade pública, por se tratar de **típico ato administrativo**, que **envolve a alocação de recursos e a gestão da coisa pública.** 3. **É inconstitucional lei de iniciativa do Poder Legislativo Municipal que autoriza o Prefeito a proceder à desapropriação de**



determinada área. Isso, porque, ao autorizar o Chefe do Poder Executivo a realizar ato que seria de sua competência típica, invade a esfera de atribuições deste de forma desnecessária, violando, assim, o princípio da separação dos poderes. 5. O fato de se estar diante de lei meramente autorizativa não afasta a sua inconstitucionalidade quanto há invasão da esfera de competências de outro poder constituído. 6. Representação de inconstitucionalidade julgada procedente. (TJ-ES - ADI: 00199492620148080000, Relator: TELEMACO ANTUNES DE ABREU FILHO, Data de Julgamento: 23/10/2014, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: 31/10/2014)

O projeto trata de um **esboço de lei autorizativa**, algo vedado em nosso ordenamento jurídico e o tema já foi abordado em tribunais superiores, justamente pelo vício de iniciativa e ferir o princípio constitucional da separação dos poderes.

O Poder Executivo não necessita de autorização para desempenhar funções das quais já estão inseridas em sua competência por força de mandamento constitucional ou previsto na Lei Orgânica Municipal.

Em essência, houve **invasão manifesta da gestão pública**, assunto da alçada exclusiva do Chefe do Poder Executivo, violando sua prerrogativa de análise da **conveniência e da oportunidade das providências previstas na lei**.

Lição doutrinária abalizada, analisando a natureza das intrigantes leis autorizativas, especialmente quando votadas contra a vontade de quem poderia solicitar a autorização, ensina que:

“(...) insistente na prática legislativa brasileira, a ‘lei’ autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de ‘leis’, passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu “lei” autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente autorizativa é a ”lei” que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da ‘lei’ começa por uma expressão que se tornou padrão: ‘Fica o Poder Executivo autorizado a...’ O objeto da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser ‘determinado’, mas é apenas ‘autorizado’ pelo Legislativo, tais ‘leis’, óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se



autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente" (**Sérgio Resende de Barros. "Leis Autorizativas", in Revista da Instituição Toledo de Ensino, Bauru, ago/nov 2000, p. 262)**)

Continuando, a **lei que autoriza** o Poder Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, **em verdade, uma determinação**, sendo, portanto, inconstitucional, vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 2.057/09, DO MUNICÍPIO DE LOUVEIRA - AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A COMUNICAR O CONTRIBUINTE DEVEDOR DAS CONTAS VENCIDAS E NÃO PAGAS DE ÁGUA, IPTU, ALVARÁ A ISS, NO PRAZO MÁXIMO DE 60 DIAS APÓS O VENCIMENTO – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - AÇÃO PROCEDENTE. A lei inquinada originou-se de projeto de autoria de vereador e procura criar, a pretexto de ser meramente autorizativa, obrigações e deveres para a Administração Municipal, o que redundava em vício de iniciativa e usurpação de competência do Poder Executivo. **Ademais, a Administração Pública não necessita de autorização para desempenhar funções das quais já está imbuída por força de mandamentos constitucionais**" (TJSP, ADI 994.09.223993-1, Rel. Des. Artur Marques, v.u., 19-05-2010).

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 2º DA LEI MUNICIPAL Nº 5.956/2015, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO, ATRAVÉS DE SEUS ÓRGÃOS, A PROMOVER CAMPANHAS PERMANENTES DE DIVULGAÇÃO DAS CONDIÇÕES ADEQUADAS PARA A PRÁTICA DA PESCA EM PEDRA, SINALIZANDO OS LOCAIS COM PLACAS INDICATIVAS. INTERFERÊNCIA DO LEGISLATIVO NA ORGANIZAÇÃO E NO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO EM AFRONTA AO ARTIGO 145, INCISO VI, "a", DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. LEI MERAMENTE AUTORIZATIVA. DESPICIENDA A AUTORIZAÇÃO DO LEGISLATIVO PARA A PRÁTICA PELO PODER EXECUTIVO DE ATOS TÍPICAMENTE ADMINISTRATIVOS. INGERÊNCIA INDEVIDA NA ESFERA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO, TAMBÉM, AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. (0065933-56.2016.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). CLÁUDIO DE MELLO TAVARES - Julgamento: 23/10/2017 -



OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)

É esse o longo entendimento da jurisprudência consolidada brasileira ao exercer o *Controle de Constitucionalidade/Legalidade das Leis*, decidindo pela invalidade das denominadas LEIS AUTORIZATIVAS.

Vejamos o entendimento do **Supremo Tribunal Federal – STF:**

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL, DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO, QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A CRIAR FUNDAÇÃO ASSISTENCIAL. LEI N. 174, DE 08.12.1977, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. A TEOR DO ART. 81, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, COMPETE, PRIVATIVAMENTE, AO PRESIDENTE DA REPUBLICA DISPOR SOBRE A ESTRUTURAÇÃO, ATRIBUIÇÕES E FUNCIONAMENTO DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL, NORMA ESTA QUE, GUARDANDO VINCULAÇÃO AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS PODERES, E APLICAVEL AOS ESTADOS, POR FORÇA DO ART. 13, I, COMBINADO COM O ART. 10, VII, LETRA "C", DA MESMA CONSTITUIÇÃO. FERE A LEI N. 174/1977, TAMBÉM, O ART. 57, I E II, DA LEI MAIOR, PORQUE, DA DISCIPLINA NELA DEFINIDA, RESULTA A PREVISÃO DE DESPESA PÚBLICA E CRIAÇÃO DE EMPREGOS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA, SEM A INICIATIVA DO GOVERNADOR. DIZENDO O ART. 57 REFERIDO COM O PROCESSO LEGISLATIVO, APLICA-SE AOS ESTADOS, "UT" ART. 13, III, DA CONSTITUIÇÃO. NÃO AFASTA, NA ESPÉCIE, O VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI N 174/ 1977 A CIRCUNSTANCIA DE SE CONTER, EM SEU ART. 1., AUTORIZAÇÃO AO PODER EXECUTIVO PARA CRIAR A FUNDAÇÃO, PORQUE, DE OUTRAS DISPOSIÇÕES DO DIPLOMA, DECORRE AO GOVERNADOR O DEVER DE ADOTAR PROVIDENCIAS, EM PRAZO ESTIPULADO, QUE O VINCULAM, POR FIM, AO PROCEDIMENTO PRÓPRIO DE CRIAÇÃO DA ENTIDADE, COM INAFASTAVEL DESPESA PÚBLICA, A MARGEM DE SUA INICIATIVA. O SÓ FATO DE SER AUTORIZATIVA A LEI NÃO MODIFICA O JUÍZO DE SUA INVALIDADE POR FALTA DE LEGITIMA INICIATIVA. PRECEDENTE, NESTE PARTICULAR, DO STF, NA REPRESENTAÇÃO N. 686-GB. REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE, DECLARANDO-SE A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI N. 174, DE 08.12.1974, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. (Rp 993, Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA, Tribunal Pleno, julgado em 17/03/1982, DJ 08-10-1982 PP-10187 EMENT VOL-01270-01 PP-00011 RTJ VOL-00104-01 PP-00046)



Outrossim, o **Tribunal de Justiça de Mato Grosso – TJMT** – ao avaliar a constitucionalidade/legalidade de uma *lei autorizativa municipal* reiterou o entendimento jurídico de que a **norma é inválida e até mesmo uma ulterior sanção pelo Chefe do Poder Executivo não afasta esta grave mácula:**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - TRANSPORTE COLETIVO URBANO - GRATUIDADE A DETERMINADOS SEGUIMENTOS - INICIATIVA LEGISLATIVA - VÍCIO FORMAL - SANÇÃO - VÍCIO MANTIDO - DISTINÇÃO ENTRE A POPULAÇÃO - DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO - ENCARECIMENTO TARIFÁRIO - DETERIORAÇÃO DO SERVIÇO - RESSALVA - LEIS AUTORIZATIVAS - NATUREZA INCONSTITUCIONAL - EMENDA MODIFICATIVA 03/94 - GRATUIDADE A MAIORES DE 65 ANOS - BENEFÍCIO JÁ ASSEGURADO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - PARCIAL INCONSTITUCIONALIDADE - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE PROCEDENTE. O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de relevante gravidade, cuja ocorrência reflete a hipótese de inconstitucionalidade formal. A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando seja dele a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício de iniciativa. A benesse concedida a determinadas categorias da população pode vir a refletir em substancial desequilíbrio econômico-financeiro no contrato de concessão de serviço público, além de criar despesas ao Município, sem previsão orçamentária e, de outro lado, gera o encarecimento tarifário aqueles não contemplados pela gratuidade do serviço público, bem como seu sucateamento. Ainda que se trate de leis autorizativas, o vício de forma se mantém, portanto, a inconstitucionalidade, porque a autorização ao Executivo para agir em matérias de sua iniciativa privada implicam em verdadeira imposição. Se o dispositivo legal repete a norma constitucional garantidora do direito, não há eiva de invalidez jurídica. (ADI 137443/2009, DES. GUIOMAR TEODORO BORGES, TRIBUNAL PLENO, Julgado em 24/11/2011, Publicado no DJE 05/12/2011)

Conforme vimos, é inquestionável a sensibilidade e boa intenção do projeto de lei em comento, porém, igualmente patente é sua incompatibilidade com o ordenamento jurídico brasileiro – viola a Lei Orgânica Municipal a Constituição Federal e a jurisprudência dos tribunais pátrios acerca da matéria.

Concluimos que transborda o poder de legislar do parlamentar, pois se revela verdadeira



ingerência na autonomia administrativa do Poder Executivo Municipal, com interferência em área exclusiva da Administração, evidente o vício de iniciativa, opinamos pela rejeição, salvo juízo diverso.

2. REGIMENTALIDADE

O Projeto cumpre as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO

O projeto atende os requisitos previstos na lei Complementar nº 95/98.

4. CONCLUSÃO

Por violar os mandamentos constitucionais e a Lei Orgânica do Município, **opinamos pela rejeição**, salvo juízo diverso.

5. VOTO

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.

Cuiabá-MT, 28 de setembro de 2023



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 350039003400360030003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Jeferson Siqueira (Câmara Digital)** em 09/10/2023 14:18

Checksum: **1E5B30645B51005315A0C1337BFB5D237B9E868FE269A161FA95D7C4151FADBA**

