



CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA

Procuradoria Jurídica Legislativo

1

PARECER JURIDICO 055/2022
28 de novembro de 2.022

PROCESSO: **PROJETO DE LEI 62/2022**
PROPONENTE: **PODER EXECUTIVO**
REQUERENTE PARECER: **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO JUSTIÇA E REDAÇÃO**

1- Relatório

Projeto de Lei Ordinária 62/2022, proposição da lavra do Excelentíssimo senhor Prefeito Fernando Gorgen, dispõe sobre autorização legislativa para Desapropriação Judicial para aquisição de 4.000,00m² de um total de 50.000m² (5,0000 ha) do lote urbano localizado na Chácara nº 42-A, setor B, Loteamento Projeto Querência I, nesta cidade, matrícula n. 8.072 do Registro de Imóveis de Querência.

O Projeto foi recebido pela secretaria em 18/11/2022, aceito pela mesa e colocado em cumprimento de pauta na Sessão Ordinária que aconteceu no dia 21 de novembro de 2.022, em exercício do mero juízo de delibação que lhe impõe o Regimento Interno- Resolução nº 01/2015 em seu art. 130.

Em sua justificativa o senhor prefeito informa que a medida tem como objetivo adquirir, através de desapropriação judicial, imóvel para atender as necessidades da Administração, visando a conclusão das obras de prolongamento da Avenida Leste.

Em síntese, são estas as questões de fato e de direito constante nos autos que darão suporte para emissão deste parecer. É o relatório do essencial. Passo a análise jurídica.

2.0 Análises Jurídicas

Ab initio, considera-se conveniente a consignação de que a presente manifestação toma por base exclusivamente os elementos que constam no Processo Legislativo em epígrafe até a presente data, e tem como finalidade prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade da aprovação dos mesmos considerando a sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Querência, conforme dispõe as atribuições do procurador jurídico legislativo contido no anexo IV na Lei Municipal nº 965/2015.

São atribuições do Procurador Jurídico legislativo (...). Analisar e emitir parecer das matérias em tramitação na Câmara quando solicitado;



CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA

Procuradoria Jurídica Legislativo

2

Impende salientar que, a emissão deste Parecer por esta Assessoria não substitui o parecer de mérito emitido pela Comissão especializada, composta pelos representantes do povo, que constitui manifestação legítima deste parlamento, que deverá analisar todas as nuances sociais e políticas da proposta ora analisada.

2.1 Da Técnica Legislativa

Antes de adentrarmos ao estudo da juridicidade do presente Projeto de Lei, analisaremos a técnica legislativa aplicada a ele.

Em observância ao artigo 59 da Constituição da República, a elaboração, alteração ou consolidação de leis no Brasil, deverá observar o regramento estabelecido na Lei Complementar Federal nº. 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Feita a leitura do projeto verifica-se a necessidade de correção do § 1º do artigo 3º, uma vez que o mesmo traz texto confuso, e enumera incisos não existentes.

Desta feita, RECOMENDA-SE a correção do mesmo para que possa trazer uma linguagem coerente e concisa ao texto normativo.

2.2 Do Controle Prévio de Constitucionalidade

Consoante o clássico ensinamento de Lúcio Bittencourt, "a inconstitucionalidade é um estado, estado de conflito entre uma lei e a Constituição".

Em nosso ordenamento constitucional vige um complexo sistema de controle da constitucionalidade das leis e atos administrativos e assim, no plano jurídico o sistema de controle de constitucionalidade adotado admite a existência de dois tipos de controles:

- a) O controle preventivo, que se realiza no curso do processo legislativo;
- b) O controle repressivo, cuja incidência se dá quando a lei se encontra em vigência.

A Constituição Federal de 1988 outorgou o exercício do controle prévio da constitucionalidade ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo, este último no momento da emissão de juízo de valor quanto à sanção ou veto do autógrafo de lei aprovado pelo parlamento.

No caso em tela, trata-se do controle preventivo de constitucionalidade no âmbito do processo legislativo. Sua característica fundamental consiste no fato de atuar no momento da elaboração da lei, com a finalidade de evitar que sua edição seja quanto à forma, seja quanto ao conteúdo, ofenda a supremacia da Lei Maior. Outra singularidade no sistema de controle preventivo da constitucionalidade no âmbito do Poder Legislativo, diz respeito aos agentes legitimados para exercer o controle da constitucionalidade. Assim, quanto a sujeito controlador, a primeira atuação incumbe aos Procuradores do Poder Legislativo, cuja atuação oferece o necessário subsídio técnico que irá pautar a atuação futura da Comissão de Constituição e Justiça.



CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA

Procuradoria Jurídica Legislativo

3

Em suma, em sede do controle preventivo de constitucionalidade, que se desenvolve na fase de elaboração da lei, a defesa da supremacia da Constituição é exercido pelos próprios agentes participantes do processo legislativo em relação aos projetos de lei e demais proposições de teor normativo.

Cumpra esclarecer que o procedimento prévio de controle de constitucionalidade estruturado no âmbito da produção legislativa municipal, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei sob dois prismas:

- a) Inconstitucionalidade Formal, quando tais normas são formadas por autoridades incompetentes ou em desacordo com formalidades ou procedimentos estabelecidos pela Constituição, nesta perspectiva analisamos a existência ou não de autorização Constitucional para o Município possa legislar sobre aquela matéria, a forma pela qual deva proceder e os legitimados;
- b) Inconstitucionalidade Material, quando o conteúdo de tais leis ou atos contraria preceitos, princípios e direitos tutelados pela Constituição.

O exame do controle formal de constitucionalidade deve preferir ao de exame de mérito. A razão dessa prevalência, para fins de análise, decorre da sedimentada jurisprudência do Pretório Excelso, segundo a qual, a existência de vício formal de inconstitucionalidade fulmina integralmente o ato ou a lei. Em decorrência, sendo constatada a existência de vício formal de inconstitucionalidade, torna-se desnecessário qualquer exame quanto à constitucionalidade material, posto que ante a constatação do aludido vício formal e insanável, a lei estará, irremediavelmente, condenada a ser expungida do mundo jurídico.

Ancorado neste entendimento, passo ao exame da constitucionalidade formal da proposição.

2.3 Controle Formal de Constitucionalidade

A proposta foi enviada por meio de **Projeto de Lei Ordinária**, de autoria do Senhor Prefeito Fernando Gorgen, na hipótese sob exame, dissecando o teor do Projeto, desde a sua ementa, o resultado autoriza concluir que a matéria versa sobre o instituto da desapropriação, que necessita de autorização legislativa para sua efetivação.

Neste sentido, quanto à autorização Constitucional, iniciativa e possibilidade jurídica, referido projeto encontra supedâneo no artigos 30, inciso I da Constituição Federal e também inciso IV do artigo 14 da LOMQ que autoriza os Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e também aquisições de bens mediante desapropriação.¹

¹ **Art. 14** - Ao Município compete prover a tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

IV. adquirir bens, **inclusive através de desapropriação por necessidade ou utilidade pública** ou por interesse social; **(LOMQ)**



CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA

Procuradoria Jurídica Legislativo

4

Trago à baila de igual modo previsão legal constante no Plano Diretor local acerca da utilização da Desapropriação como mecanismo de planejamento e instrumento apto a promover o desenvolvimento urbano, vejamos:

Art. 190. Para a promoção, planejamento, controle e gestão do desenvolvimento municipal, serão adotados, dentre outros, os seguintes instrumentos de política urbana:

II - Instrumentos jurídicos e urbanísticos:

n) Desapropriação; **Lei Complementar nº 102/2018.**

No que tange a iniciativa para deflagrar o processo legislativo, tem-se que a competência é privativa do senhor prefeito para dispor sobre a matéria em questão, dentro dos preceitos trazidos no art. 81, VI da Lei Orgânica Municipal².

Neste passo, é possível afirmar que esta proposta atende os requisitos formais de constitucionalidade.

2.4 Controle Material de Constitucionalidade

Após análise dos aspectos constitucionais formais, resta-nos analisar os aspectos materiais da proposição que busca a devida autorização legislativa para proceder com a desapropriação de 4.000,00 m² de um total de 50.000 m² (5.0000 ha) do lote urbano localizado na Chácara nº 42-A, setor B, Loteamento Projeto Querência I, nesta cidade, matrícula n. 8.072 do Registro de Imóveis de Querência.

Inicialmente, vale informar que a desapropriação é uma faculdade concedida a administração pública, desde que motivada por necessidade pública, ou interesse social. Frise-se que tal faculdade encontra supedâneo no princípio da supremacia do interesse público, no qual as atividades administrativas devem ser desempenhadas sempre em busca do benefício da coletividade.

Isso implica dizer que a desapropriação é o instrumento pelo qual a administração pública compulsoriamente, retira de alguém um bem, em nome da necessidade ou utilidade pública.

² **Art. 81** – São, ainda, atribuições do Prefeito:

I. (...)

VI. **decretar desapropriações** e instituir as servidões administrativas, observadas a Constituição Federal e as Leis; **(LOMQ)**



CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA

Procuradoria Jurídica Legislativo

5

Esta forma de aquisição, possui natureza originária, e deve ser feita mediante justa e prévia indenização em dinheiro, nos moldes do inciso XXIV, do artigo 5º da Constituição Federal.³

Neste ínterim, trago à baila os comandos constitucionais que disciplinam o procedimento sobre a desapropriação, vejamos:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Reza também o Código Civil Brasileiro em seu artigo 1.288 o seguinte:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 3º—O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, **por necessidade ou utilidade pública ou interesse social**, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

Frise-se, para que o Processo expropriatório seja bem sucedido há que se observar os pressupostos elencados na norma acima, quais sejam: Necessidade, Utilidade pública ou interesse social.

No caso em tela, entendo tratar-se de utilidade pública, uma vez que a obtenção deste imóvel mostra-se vantajosa ao interesse público, haja vista que a medida pretende dar continuidade ao prolongamento da Avenida Leste e melhorar a trafegabilidade urbana, descaracterizando assim a urgência exigida pela necessidade pública e o não direcionamento da medida à melhoria das condições de vida de determinadas classes sociais demandada pelo interesse social.

2.5 Da Lei de Responsabilidade Fiscal

³ 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; **(CRFB/88)**.



CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA

Procuradoria Jurídica Legislativo

6

Resta ainda, apontar a necessidade do cumprimento das exigências trazidas pelo comando da Lei de Responsabilidade fiscal, constantes no artigo 16 da LRF, uma vez que a medida acarretará em aumento de despesas para os cofres públicos, vejamos:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do **impacto orçamentário-financeiro** no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - **declaração do ordenador da despesa** de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o [§ 3º do art. 182 da Constituição](#).

Compulsando os autos, **não foi possível localizar o impacto financeiro da medida**, e também a declaração de adequação orçamentária.

Perpetradas estas considerações sobre a legalidade da matéria, esta Procuradoria Jurídica **RECOMENDA A JUNTADA DO IMPACTO FINANCEIRO** bem como juntada da DECLARAÇÃO DE ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA da medida, e somente após a superação destes requisitos dar continuidade a marcha processual nesta Casa de Leis.

3- Conclusão:

A guisa dessas considerações, essa Procuradoria Jurídica tendo como análise a constitucionalidade, juridicidade e a boa técnica legislativa, s.m.j **RECOMENDA A JUNTADA DO IMPACTO FINANCEIRO** bem como juntada da **DECLARAÇÃO DE ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA** da medida, e somente após a superação destes requisitos dar continuidade a marcha processual nesta Casa de Leis.

Relembrando que não compete a esta Procuradoria manifestar acerca da "Conveniência e Razoabilidade" desta proposta, cabendo aos doutos edis sua apreciação no uso da função legislativa, verificar a viabilidade da aprovação do mesmo, respeitando para tanto, as formalidades legais e regimentais.

Este é o parecer s.m.j

Kelly Cristina Rosa Machado
Procuradora Legislativa – OAB/MT 13449
Matrícula 39