

A autoria da presente Proposição é do Vereador Francisco Carlos Silveira Leite.

Trata-se de PL que dispõe sobre declaração de utilidade pública para fins de desapropriação o imóvel entre o bairro Parada do Alto e a Ponte Francisco Delosso, de propriedade do Grupo Votorantim dá outras providências.

Fica declarado de utilidade pública, com fundamento na alínea "i", do art. 5º do Decreto-Lei Federal nº 3.365, de 21 de junho de 1941, para ser desapropriado judicialmente ou adquirido mediante acordo, o terreno de propriedade do Grupo Votorantim, onde se situa um ramal de linha, que se inicia no Bairro Parada do Alto e termina da Ponte Francisco Delosso. A declaração de utilidade pública tem motivação em razão do encerramento das atividades e a desativação total do referido ramal, que se estende por ponto altamente estratégico da cidade, sob a ótica da mobilidade e do transporte urbano (Art. 1º); o imóvel a ser desapropriado destinar-se-á a

implantação de um Parque Linear com pista de caminhada ou, caso estudos indiquem mais proveitoso, para implantação de via de circulação de veículos (Art. 2º); cláusula de despesa (Art. 3º); vigência do PDL (Art. 4º).

Este Projeto de Decreto Legislativo encontra respaldo em nosso Direito Positivo, neste diapasão passa-se a expor:

Constata-se que esta Proposição visa normatizar sobre declaração de utilidade pública para fins de desapropriação do terreno de propriedade do Grupo Votorantim, onde se situa um ramal de linha férrea , que se inicia no Bairro Parada do Alto e termina na Ponte Francisco Delosso; destaca-se que a declaração de utilidade pública é ato preparatório da desapropriação de bem imóvel, cabendo ao Poder Executivo a prática dos demais atos necessários à efetivação da desapropriação; frisa-se que:

A desapropriação é um procedimento administrativo que se realiza em duas fases: a primeira, de natureza declaratória, consubstanciada na indicação da necessidade ou utilidade pública, ou do interesse social; a segunda de caráter executório, compreendendo a estimativa da justa indenização e a transferência do bem expropriado para o domínio do expropriante. É um procedimento administrativo porque se efetiva através de uma sucessão ordenada de atos intermediários (declaração de utilidade pública, avaliação, indenização), visando a obtenção de um ato final, que é a adjudicação do bem ao Poder Público, ou a seu delegado beneficiário da expropriação. Toda desapropriação deve ser precedida de declaração expropriatória regular, na qual se indique o bem a ser desapropriado e se especifique a sua destinação pública ou interesse social. Não há, nem porque haver, desapropriação de fato, ou indireta; reitera-se que a desapropriação é um procedimento administrativo que se realiza em duas

fases: a primeira, de natureza declaratória e a segunda de caráter executório, a qual cabe ao Poder Executivo; sublinha-se que:

A Norma de Regência expressamente dispõe sobre a competência do Poder Legislativo para inaugurar o processo de desapropriação, *in verbis*:

DECRETO-LEI Nº 3.365, DE 21 DE JUNHO DE 1941.

Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública.

Art. 1º A desapropriação por utilidade pública regular-se-á por esta lei, em todo o território nacional.

Art. 2º Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.

Art. 6º A declaração de utilidade pública far-se-á por decreto do Presidente da República, Governador, Interventor ou Prefeito.

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

Frisa-se que em conformidade com a Norma de abrangência nacional, que normatiza sobre utilidade pública, faculta-se ao Poder

Legislativo a iniciativa do procedimento da desapropriação, cumprindo, neste caso, ao Poder Executivo, praticar os atos necessários a sua efetivação, **tal entendimento, tem o pleno respaldo da Doutrina Pátria, tal qual como a seguir se demonstrará:**

1- Fundamentos da Desapropriação

Mediante a declaração preliminar de necessidade pública, ou de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, pelos Municípios ou pelo Distrito Federal. Compete, contudo, à União a desapropriação por interesse social.

A declaração de necessidade pública, ou utilidade pública, para fins de desapropriação, poderá ser definida pelo Poder Legislativo, mas somente ao Poder Executivo é facultada a prática dos demais atos necessários à efetivação da desapropriação. Na Exposição de Motivos, com o qual submeteu o Projeto de Decreto-Lei nº 3.365/41 ao Presidente da República, o Ministro Francisco Campos esclarece que a declaração de utilidade pública passa a ser de iniciativa do Poder Executivo, a quem cabe a iniciativa e os estudos preliminares, necessários à realização das obras públicas. Ao Legislativo, em caso de omissão do Executivo, fica reservada igual faculdade, bem como a fiscalização dos atos do outro Poder. ***(Tratado de Direito Municipal, Volume 1 – Direito Administrativo, Administração Pública e Direito Municipal, Petrônio Braz, 3ª Edição, Mundo Jurídico Editora, 2009, Leme/SP, página nº 397)***

2- 26. No Brasil são Poderes competentes para manifestar a declaração de utilidade pública tanto o Poder Legislativo, como o Poder Executivo, conforme arts. 6º e 8º do Decreto-Lei nº 3.365/1941. Em qualquer caso, contudo, o ato é de natureza administrativa. (g.n.)

Quando expedida a declaração pelo Legislativo, competente para tanto é, evidentemente, o órgão Legislativo; quando expedida pelo Executivo, competentes para manifesta-las são os chefes deste Poder, isto é Presidente, Governados e Prefeito.

Deverão fazê-lo através de decreto, o qual é ato típico de tais autoridades e lhes serve de veículo para manifestar deferentes atos relativos a mais elevadas atribuições. (Curso de Direito Administrativo, Celso Antonio Bandeira de Mello, 29ª Edição, Malheiros Editores, São Paulo/SP, 2001, pagina nº 895)

3- 5. Competências legislativa, declaratória e executiva

A competência para declarar ou, o que é o mesmo, submeter um bem ao regime expropriatório, por necessidade pública ou interesse social, é concorrente, isto é, as pessoas indicadas em lei como é o caso da Agência Nacional de Energia – ANEEL (art. 10 da Lei Fed. nº 9.074/95, com redação dada pela Lei nº 9.648/98), também podem editar declarações expropriatórias.

O Poder Legislativo também tem essa competência, consoante estabelece o art. 8º da Lei Geral das Desapropriações, embora caiba ao respectivo Executivo, praticar os atos necessários à efetivação da Desapropriação, conforme estabelece a parte final desse dispositivo. Não obstante essa variedade de competências, a natureza da declaração expropriatória é sempre um ato administrativo, cabendo contra ele e por essa razão mandado de segurança. (g.n.) (**Direito Administrativo, Diógenes Gasparini, Edição Saraiva, São Paulo/SP, 2012**)

4 - 6.10. Desapropriação

6.10.4. Procedimento

A desapropriação desenvolve-se por meio de uma sucessão de atos definidos em lei com a incorporação do bem ao patrimônio público.

Esse procedimento compreende duas fases: a declaratória e a executória, esta última, uma fase administrativa e uma judicial.

Na fase declaratória, o Poder Público declara a utilidade pública ou o interesse social do bem para fins de desapropriação.

A desapropriação expropriatória pode ser feita pelo Poder Executivo, por meio de decreto ou pelo Legislativo, por meio de lei (artrs. 6º e 8º do Decreto-Lei nº 3.365/41), cabendo neste

último caso, ao Executivo tomar as medidas para à efetivação da desapropriação, independentemente de autorização legislativa.

O ato declaratório, seja lei ou decreto, deve indicar o sujeito passivo da desapropriação, a descrição do bem, a declaração de utilidade pública ou interesse social, a destinação específica a ser dada ao bem, o fundamento legal e os recursos orçamentários destinados ao atendimento da despesa. (g.n.) (Direito Administrativo, Maria Sylvia Zanella di Prieto, 26ª Edição, São Paulo, Editora Atlas, São Paulo/SP, 2013, Páginas nºs 169, 170)

5- 13.14. fases da desapropriação

O procedimento expropriatório dividi-se em duas grandes etapas: fase declaratório e fase executória.

1) Fase declaratória: é iniciada com a expedição de decreto expropriatório ou a publicação de lei expropriatória.

Como regra a desapropriação instaura-se com a expedição de decreto expropriatório pelo Presidente da República, Governador, Interventor ou Prefeito (Art. 6º do Decreto-Lei nº 3.365/41). Entretanto, excepcionalmente o Poder Legislativo poderá tomar a iniciativa da desapropriação por meio da promulgação de lei específica, cumprindo neste caso, ao Executivo, praticas os atos processuais à sua efetivação. (g.n.) (Manual de Direito

Administrativo, Editora Saraiva, Alexandre Mazza, 2ª Edição, São Paulo/SP, página nº 574).

6 – 6. FASES DO PROCEDIMENTO DESAPROPRIATÓRIO

O procedimento expropriatório segue as seguintes fases:

*a) a fase declaratória, que consiste no mandamento legal – lei ou decreto – em que se idêntica o bem a ser desapropriado, indica-se o seu destino e a norma autorizativa. Entende muitos autores ser o ato mais compatível com o Executivo, pois assume as características de ato administrativo; **no entanto, a competência desapropriatória é atribuída ao Legislativo, constituindo lei de efeito concreto;** (g.n.) (*Curso Prático de Direito Administrativo, Carlos Pinto Coelho Motta, Editora Del Rey, Belo Horizonte/MG, 1999, página nº 681*)*

7 – a) Fase declaratória.

Momento em que o Poder Público manifesta sua vontade na futura desapropriação. Caracteriza-se pela declaração de utilidade pública ou interesse social, com a indicação do bem expropriado e a especificação de sua destinação.

O instrumento adequado é o decreto expropriatório, ato típico do Poder Executivo (art. 6º, do DL). Trata-se de um ato administrativo discricionário, em que o administrador, conforme a conveniência e oportunidade do interesse público, decide quanto à necessidade da medida e a escolha do bem, só sendo vinculada a decisão no tocante à fundamentação, que ficará restrita às hipóteses legais. Como os demais atos administrativos, tal decreto depende de motivação.

Para a decretação realizada pelo Poder Legislativo, o instrumento apontado pelo DL é a lei de feitos concretos, que significa um ato com formato de lei mas com características de ato administrativo, por exemplo, o fato de ser concreto e individual (art. 8º, DL). Alguns autores criticam esse instrumento por ele depender da sanção e veto do Poder Executivo, a cuja vontade fica de qualquer forma condicionado, defendendo o Decreto Legislativo como instrumento ideal já que não exige essa participação. O fato é que o Legislativo só poderá declarar a desapropriação, ficando as demais providências por conta do chefe do Executivo. (g.n.) (Direito Administrativo, Fernanda Marinela, Editora Impetus, 2010, Niterói/RJ, página nº 837)

8- 5.6 Desapropriação

Desapropriação é o procedimento de direito público pelo qual o Poder Público transfere para si a propriedade de terceiro, por razões de utilidade pública, de necessidade pública, ou de interesse social, normalmente mediante o pagamento de justa e prévia indenização.

5.6.6.1. Fase declaratória

A fase declaratória tem início com a chamada “declaração expropriatória”, em que o Poder Público emite sua intenção de ulteriormente transferir a propriedade do bem para seu patrimônio, ou para o de pessoa delegada, com o objetivo de executar determinada atividade pública prevista em lei.

*A declaração expropriatória é feita por decreto do Presidente da República, Governador ou Prefeito. **Admite-se, também, que a iniciativa da desapropriação seja do Poder Legislativo (art. 8º do DL 3.365/1941).** Nesta última hipótese, excepcional, há controvérsia doutrinária sobre o ato ser utilizado pelo Poder Legislativo. Os administrativistas, majoritariamente, afirmam que a declaração expropriatória seria veiculada por lei, **mas importantes autores, entendem que o ato deve ser um decreto legislativo.** A diferença fundamental é que, se o ato for um decreto legislativo, não há sujeição ao Poder Executivo, para efeito de sanção ou veto. (g.n.) (**Direito Administrativo Descomplicado, Marcelo Alexandrino Vicente Paulo, 20ª Edição, Editora Método, São Paulo/SP, 2012, página nº 993**)*

Somando-se a retro exposição, sublinha-se que encontra ressonância no Supremo Tribunal Federal, o entendimento da possibilidade do Poder Legislativo inaugurar o procedimento desapropriatório, conforme se consta no Acórdão exarado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 969/DF, Relator Joaquim Barbosa, o julgamento se deu em 27.09.2007, onde julgou inconstitucional que a todo e qualquer ato de desapropriação precedesse o assentimento legislativo, no entanto, quanto a competência do Poder Legislativo para iniciar o procedimento de desapropriação, asseverou:

Como se sabe, o atual diploma que rege o procedimento de desapropriação é o Decreto-Lei nº 3.365/41, cujo objetivo, segundo dispõe seu art. 2º é estabelecer a possibilidade de desapropriação pela União, Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.

*Nos termos da lei, o procedimento de desapropriação é conduzido exclusivamente pelo Poder Executivo, com duas possíveis exceções, em que se faz presente o Poder Legislativo: a desapropriação de bens de outro ente federado (art. 2º, § 2º) **e a possibilidade de o Poder Legislativo tomar iniciativa da desapropriação, caso em que cabe “ao Executivo praticar os atos necessários à sua efetivação” (art. 8º).** (g.n.)*

Face a todo o exposto, constata-se que este Projeto de Decreto Legislativo, que visa a Declaração de Utilidade Pública para fins de desapropriação do terreno de propriedade do Grupo Votorantim, onde se situa um ramal

de linha férrea, que se inicia no Bairro Parada do Alto e termina na Ponte Francisco Delosso, encontra guarida no Direito Pátrio, pois a Norma de Regência (Decreto-Lei nº 3365, de 1941) em seu art. 8º expressamente dispõe: “O Poder Legislativo poderá tomar a iniciativa da desapropriação, cumprindo, neste caso, ao Executivo, praticar os atos necessários à sua efetivação”; tal entendimento é corroborado com a Doutrina Pátria, da qual destacam-se os magistérios dos seguintes Autores, em suas Obras de Direito Administrativo: Petrônio Braz; Celso Antonio Bandeira de Mello; Diógenes Gasparini; Maria Sylvia Zanella di Prieto; Alexandre Mazza; Carlos Pinto Coelho Mota; Fernanda Marinela; Marcelo Alexandrino Vicente Paulo. Destaca-se que o posicionamento conclusivo deste parecer encontra ressonância no Supremo Tribunal Federal, conforme se constara no Acórdão exarado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 969/DF, Relator: Ministro Joaquim Barbosa, o julgamento se deu na data de 27.09.2007; **sendo que, sob o aspecto jurídico, nada a opor.**

Cabe-se, por fim, a seguinte sugestão

:

Que se instrua este PL com cópia da matrícula do imóvel, para comprovação da titularidade do imóvel; bem como que se insira na Declaração de Utilidade Pública a descrição do imóvel; bem como o Valor Venal do mesmo.

Frisa-se que este PDL está em conformidade com a Doutrina Administrativista, a qual firma entendimento que a Declaração de

Utilidade Pública, de iniciativa Parlamentar, seja veiculada por Decreto Legislativo, para evitar que o Chefe do Poder Executivo vete o PL por falta de previsão orçamentária ou despesas não previstas.

Sublinha-se que está tramitando na Câmara o Projeto de Lei nº 327/2014, semelhante a presente Proposição, sendo assim incide-se na espécie o art. 139, RIC, devendo o Presidente da Câmara determinar que prevaleça na tramitação, o PL nº 327/2014 protocolizado anteriormente e que o presente PDL seja apensado ao mesmo.

É o parecer.

Sorocaba, 24 de outubro de 2014.

MARCOS MACIEL PEREIRA

ASSESSOR JURÍDICO

De acordo:

MARCIA PEGORELLI ANTUNES

Secretária Jurídica