

CONSULTA/0186/2026/JG/G/DDR

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

At.: Vereador Wagner Ricardo Pereira

### **EMENTA:**

**Câmara Municipal – Projeto de lei – Iniciativa do Chefe do Poder Executivo – Dispõe sobre a desapropriação amigável ou judicial de área de terreno para a construção de uma ponte - Considerações gerais.**

### **CONSULTA:**

*"Encaminho para análise o Projeto de Lei Complementar Nº 40/2026, que " DISPÕE SOBRE A DESAPROPRIAÇÃO, AMIGÁVEL OU JUDICIAL, DE ÁREA DE TERRENO SITUADA NO BAIRRO DO TUCURA, NESTE MUNICÍPIO, ESTADO DE SÃO PAULO. "*

*Solicito um parecer técnico e jurídico abrangente, considerando os seguintes aspectos:*

*Competência de iniciativa.*

*Impacto da proposta ao Município.*

*Impacto orçamentário-financeiro da proposta.*

*Regulamentação das diretrizes para implementação da lei.*

*Compatibilidade com as normas administrativas e constitucionais.*

*Solicito que o parecer indique eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática.*

*Peço que o parecer identifique possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto.”*

### **ANÁLISE JURÍDICA:**

Diante das indagações propostas, passamos a exarar as considerações a seguir:

Inicialmente, cumpre-nos ressaltar que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do mérito de proposições legislativas, sendo nossa orientação restrita à verificação da **competência** e da **iniciativa**.

Dessa forma, a presente consulta apresentará ponderações acerca da constitucionalidade do respectivo projeto de lei complementar somente sobre esses aspectos.

O Chefe do Poder Executivo encaminhou um projeto de lei à Câmara Municipal com o objetivo de obter a autorização legislativa para a realização de uma desapropriação amigável ou judicial de área de terreno. O Poder Executivo pretende utilizar a área para a construção de uma ponte.

Há declaração de utilidade pública veiculada no Decreto nº 9.806/26.

Pois bem, a decisão pela desapropriação de um bem imóvel particular depende, em regra, da decisão do Chefe do Poder Executivo.

De acordo com Hely Lopes Meirelles,

“Para a execução de obras e serviços públicos o Município pode desapropriar quaisquer bens particulares, principalmente imóveis necessários à implementação dos equipamentos urbanos e dos edifícios públicos, desde que atenda aos requisitos constitucionais do instituto (art. 5º, XXIV) e observe as normas básicas do seu procedimento, expressas no Decreto-lei 3.365, de 21.6.1941 – que dispõe sobre a desapropriação por utilidade ou necessidade pública e respectivo processo -, ou se atenha aos preceitos da Lei 4.132, de 10.9.1962, que regula a expropriação por interesse social, ou, ainda, atenda ao que estabelece o Decreto-lei 1.075, de 22.1.1970, que disciplina a desapropriação de prédios residenciais urbanos” (cf. *in Direito Municipal Brasileiro*, 23ª ed., Malheiros, São Paulo, 2026, p. 390).

O mesmo autor escreve que “A desapropriação deve ser decretada pelo prefeito, embora possa ser por lei da Câmara, mas sempre promovida pelo Executivo ou pela entidade a quem se atribuir o bem expropriado” (cf. *in ob. cit.*, p. 390) (grifo nosso).

Diogenes Gasparini preleciona que

“Duas são as fases do procedimento expropriatório. A primeira é a declaratória; a segunda é a executória. Aquela consubstancia-se na declaração da necessidade ou utilidade pública ou do interesse social, e esta, a executória, caracteriza-se pelo conjunto das medidas administrativas (convocação do expropriado, oferecimento da indenização, lavratura da escritura amigável de desapropriação) ou judiciais (ingresso em juízo com a competente ação expropriatória) que visam concretizar a vontade do Poder expropriante, manifestada na fase declaratória” (cf. *in Direito Administrativo*, 17ª ed., Saraiva, São Paulo, 2012, p. 940).

José dos Santos Carvalho Filho também trata do tema:

“A regra geral consiste em que essa declaração seja formalizada através de decreto do Chefe do Executivo (Presidente, Governadores, Prefeitos e Interventores) (art. 6º, Decr.-lei nº 3.365/41). Na verdade é essa a forma comum de declaração, sendo o ato normalmente denominado decreto expropriatório” (cf. *in Manual de Direito Administrativo*, 40ª ed., Atlas, Barueri, 2026, p. 717).

A seu turno, Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina:

“A declaração expropriatória pode ser feita pelo Poder Executivo, por meio de decreto, ou pelo Legislativo, por meio de lei (arts. 6º e 8º do Decreto-lei nº 3.365/41), cabendo, neste último caso, ao Executivo tomar as medidas necessárias à efetivação da desapropriação, independentemente de autorização legislativa. Esta somente é **obrigatória** quando a desapropriação recaia sobre bens públicos (art. 2º, § 2º, do mesmo Decreto-lei)” (cf. *in Direito Administrativo*, 36ª ed., Forense, Rio de Janeiro, 2023, p. 174).

Nesse sentido, leciona José Carlos de Moraes Salles: “1.1 A declaração poderá ser feita por decreto do Presidente da República, Governador, Interventor ou Prefeito. Pode ser feita, ainda, por lei; 1.2 Em regra, a declaração de utilidade pública incumbe ao Poder Executivo, por ser ato de natureza tipicamente administrativo; A declaração de utilidade feita por lei é excepcional. Tal lei é de efeito concreto, correspondendo a verdadeiro ato administrativo, e pode ser atacada e invalidada pelas vias judiciais; [...]” (cf. *in A Desapropriação à Luz da Doutrina e da Jurisprudência*, 5ª ed., Revista dos Tribunais, São Paulo, 2006, p. 140) (grifo nosso).

Carlos Alberto Dabus Maluf defende que a desapropriação pode ser exercida pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo (cf. *in Teoria e Prática da Desapropriação*, Saraiva, São Paulo, 2015, p. 27).

Para Vitor Rolf Laubé,

“A desapropriação, consoante a sua conformação legal, possui um procedimento que pode compreender duas fases, uma administrativa, outra judicial.

A primeira fase, a administrativa, consiste no conjunto de atos praticados na seara administrativa, tais como o pertinente estudo, planejamento, avaliação, declaração de utilidade ou necessidade pública ou de interesse social e tentativa de composição com o proprietário do bem visado pelo poder público. Logrado acordo nessa fase, ter-se-á a desapropriação amigável.

Caso inviável a referida composição entre o poder expropriante e o administrado, remete a ‘Lei das Desapropriações’ a questão ao Poder Judiciário.

Tem-se, então, o procedimento ou fase judicial, em que o órgão jurisdicional resolverá a controvérsia, geralmente após a produção da prova pericial, fixando o justo preço” (cf. Aspectos do Regime Constitucional da Desapropriação, *in Boletim de Direito Municipal*, NDJ, São Paulo, fev/93, p. 93) (grifo nosso).

A utilidade pública pode ser verificada em diversas alíneas do art. 5º, do Decreto-Lei nº 3.365/41, como, por exemplo, na hipótese de “a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais” (al. “i”).

Portanto, a **competência do Município** para a desapropriação é inequívoca e depende tão-somente das necessidades da Administração Pública, devidamente declaradas por meio de decreto, consoante o disposto no art. 6º, do Decreto-Lei nº 3.365/61.

Por outro lado, o art. 66, § 1º, da Constituição Federal, dispõe:

“Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, veta-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto” (grifo nosso).

Sobre o tema, Manoel Gonçalves Ferreira Filho explica que o veto pode ser por inconstitucionalidade ou por inconveniência. Neste último caso, a inconveniência reside em “um motivo estritamente político, envolvendo uma apreciação de vantagem e desvantagem” (cf. *in Do Processo Legislativo*, 7ª ed., Saraiva, São Paulo, 2012, p. 244).

José Afonso da Silva explica que “[...] são, essencialmente, duas as finalidades do veto, na prática: a) serve de instrumento de controle prévio da constitucionalidade do ato legislativo, formal e substancialmente; b) atua como fator seletivo na escolha dos interesses que o Chefe do Poder Executivo quer ver tutelados ou repelidos pela ordem jurídica” (cf. *in Processo Constitucional de Formação das Leis*, 2ª ed., Malheiros, São Paulo, 2006, p. 223) (grifo nosso).

A ausência de interesse público no **Projeto de Lei nº 040/2026** pode ser arguida pelo Poder Legislativo diante do caráter meramente administrativo da matéria a ser abordada na propositura sob análise. O Prefeito Municipal não precisa da anuência da Câmara Municipal para a desapropriação de bens privados. O Poder Executivo pode promover a desapropriação sem a participação do Poder Legislativo.

Finalmente, concluímos pela **inexistência de vício de iniciativa e de competência legislativa** para a veiculação do tema proposto, pois o Município pode

legislar sobre assuntos de interesse local e o Chefe do Poder Executivo pode deflagrar o processo legislativo destinado à intervenção da Administração Pública na propriedade privada, o que ocorre na desapropriação.

Essas são as considerações a serem feitas a respeito da presente consulta, sem embargo de outros entendimentos em sentido contrário, para com os quais manifestamos, desde já, o nosso respeito.

São Paulo, 30 de abril de 2026.

Elaboração:



João Gabriel Lemos Ferreira

OAB/SP 145.358

Consultor Jurídico

Aprovação:



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP 151.849

Diretor Jurídico