

PROJETO DE LEI Nº , DE 2023

Modifica o Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 6º do Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 6º A declaração de utilidade pública far-se-á por decreto do chefe do Poder Executivo, que deverá atender os seguintes requisitos:

I – a indicação da fonte orçamentária dos recursos para o pagamento da indenização devida ao particular;

II – a delimitação do objeto a ser desapropriado;

III – a observância do dever de fundamentação, consoante as normas gerais de processo administrativo;

IV – caso se trate de desapropriação em área urbana que tenha por efeito social a alteração da configuração da cidade, a indicação do plano urbanístico que se quer dar efetividade.” (NR)

Art. 2º O art. 9º do Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 9º O Poder Judiciário deve examinar a validade a declaração de utilidade pública, devendo se abster de examinar a conveniência ou oportunidade da desapropriação.” (NR)

Art. 3º O art. 35 do Decreto-lei nº 3.365, de 1941, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 35. Os bens apossados pelo Poder Público, sem o devido processo legal ou sem base legal, podem ser objeto de reivindicação, sem prejuízo do direito do esbulhado à indenização por perdas e danos.

§ 1º Caso o bem apossado tenha sido destinado para fins de uso comum do povo ou de uso especial, ele não poderá ser objeto de reivindicação, cabendo ao esbulhado o direito à indenização por perdas e danos.

§ 2º O gestor público que autorizar ou determinar o apossamento administrativo sem o devido processo legal ou sem base legal, deverá ser civilmente responsabilizado em ação regressiva.

§ 3º Caso a autoridade competente para tomar a providência prevista no § 2º, não a realizar no prazo de um ano, contado do trânsito em julgado da sentença condenatória, ela passará a responder solidariamente pela obrigação devida à Fazenda Pública.

§ 4º O exercício do direito de reivindicação previsto no caput está sujeito a prazo decadencial de dois anos.” (NR)

Art. 4º Fica revogado o art. 8º do Decreto-lei nº 3.365, de 1941.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A proposição legislativa em apreço tem por objetivo reconciliar o modelo jurídico da desapropriação com a Constituição da República.

O Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941,¹ a atual lei geral da desapropriação, foi editada no contexto do Estado Novo, um regime

¹ Esse enunciado legal tem a seguinte redação:
“Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública”.

avesso à dinâmica do Estado Democrático de Direito. Contudo, apesar das controvérsias doutrinárias em torno a recepção de vários de seus dispositivos pelo atual ordenamento jurídico, instituído pela Constituição da República, a jurisprudência tem preservado prerrogativas do Estado-administração que têm se mostrado incompatíveis com o acesso à justiça, o devido processo legal, o direito fundamental de propriedade e a separação dos poderes.²

O art. 6^o³ do Decreto-lei n^o 3.365/1941 determina laconicamente que a declaração da utilidade pública deve ser expedida por meio de decreto do chefe do Poder Executivo. Na oportunidade, propõe-se aqui a atualização de seu texto, estabelecendo-se ainda os requisitos que devem ser observados para que esse ato jurídico seja válido, à luz das normas gerais de processo administrativo e de ordenação urbanística.

De acordo com o art. 9^o⁴ do Decreto-lei n^o 3.365/1941, restringe-se o controle jurisdicional do decreto expropriatório, impedindo-se o Poder Judiciário de reexaminar os pressupostos de fato desse ato administrativo, como lhe é assegurado em outras demandas nos termos do

² Vide o art. 2^o, e o art. 5^o, XXII, XXXV, LIV, ambos da Constituição da República.

³ Esse enunciado legal tem a seguinte redação:

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

⁴ Esse enunciado legal tem a seguinte redação:

“Art. 9^o Ao Poder Judiciário é vedado, no processo de desapropriação, decidir se se verificam ou não os casos de utilidade pública”.

art. 2º, “d”, parágrafo único, “d”,⁵ da Lei Federal nº 4.717, de 29 de junho de 1965.⁶

Noutro giro: quando o expropriado precisa questionar a validade da declaração de utilidade pública, ele não tem o direito de fazê-lo no processo judicial de desapropriação, sendo obrigado a propor outra ação judicial.

Para a resolução desse problema, propõe-se aqui uma nova redação para o art. 9º do Decreto-lei nº 3.365/1941, mais conciliada com a garantia do acesso à justiça.⁷

Outro ponto bastante problemático do atual modelo jurídico da desapropriação, é o incentivo que o art. 35⁸ do Decreto-lei nº 3.365/1941 concede ao fenômeno da *desapropriação indireta* ou *apossamento administrativo*.⁹ Trata-se do *esbulho possessório*¹⁰ feito pelo Poder Público,

⁵ Esses enunciados legais têm a seguinte redação:

“Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

(...)

d) inexistência dos motivos;

(...)

d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido”.

Sobre a matéria, consultar: FRANÇA, Vladimir da Rocha. *Estrutura e motivação do ato administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

⁶ “Regula a ação popular”.

⁷ Vide o art. 5º, XXXV, da Constituição da República.

⁸ Esse enunciado legal tem a seguinte redação:

“Art. 35. Os bens expropriados, uma vez incorporados à Fazenda Pública, não podem ser objeto de reivindicação, ainda que fundada em nulidade do processo de desapropriação. Qualquer ação, julgada procedente, resolver-se-á em perdas e danos”.

⁹ Sobre a matéria, consultar: JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 14 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023; BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 34 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2019.

¹⁰ Vide o art. 1.196, os arts. 1.223 e 1.224, e o art. 1.228, *caput*, todos da Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (“Institui o Código Civil”).

Sobre a matéria, consultar: LÔBO, Paulo Luiz Netto. *Direito Civil: coisas*. 4 ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2019.

sem qualquer respeito ao devido processo legal¹¹ ou ao direito fundamental de propriedade.¹²

Do jeito que está, os gestores públicos se sentem estimulados a simplesmente a autorizar ou determinar, impunemente, o apossamento de bens privados sem declaração de utilidade pública, sem o oferecimento de indenização, sem qualquer ato administrativo válido. Afinal, o administrado fica limitado a requerer indenização por perdas e danos, sendo privado de empregar a tutela jurisdicional da posse e da propriedade no caso concreto.¹³

Na nova redação proposta para o art. 35 do Decreto-lei nº 3.365/1941, assegura-se ao esbulhado o direito de reivindicar o bem ilegalmente apossado, sem prejuízo da responsabilidade civil do Estado.¹⁴ Observe-se ainda que procura conciliar os direitos do esbulhado com o interesse público, quando bem apossado tenha sido convertido em bem de uso comum do povo ou bem de uso especial.

Por fim, também determina expressamente a responsabilização do gestor público arbitrário em ação regressiva, assim como a da autoridade administrativa que se omitir na devida recomposição do patrimônio público, após a condenação do Estado em indenizar o esbulhado.

Ainda na presente proposição legislativa, busca-se a revogação do art. 8º do Decreto-lei nº 3.365/1941, que outorga uma competência

¹¹ Vide o art. 5º, XXIV e LIV, da Constituição da República.

¹² Vide o art. 5º, *caput*, e XXI, da Constituição da República.

¹³ Vide o art. 1.196, os arts. 1.223 e 1.224, e o art. 1.228, *caput*, todos do Código Civil.

Vide o art. 3º, *caput*, o art. 17, e os arts. 554 a 568, todos da Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015 (“Código de Processo Civil”).

¹⁴ Vide o art. 37, § 6º, da Constituição da República.

administrativa ao Poder Legislativo que se mostra inadequada à luz do princípio da separação dos poderes.¹⁵

Por todas essas razões de fato e de direito, solicitamos de Vossas Excelências o apoio à presente proposta.

Sala das Sessões,

Senador STYVENSON VALENTIM

¹⁵ Vide o art. 2º da Constituição da República.
Sobre a matéria, consultar: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 30 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2017.