



**PROJETO DE LEI Nº \_\_\_\_\_, de 2015**  
**(Do Sr. Goulart)**

*Dispõe sobre os casos de desapropriação por utilidade pública e interesse social.*

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A desapropriação por utilidade pública e interesse social regular-se-á por esta lei.

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

§1º A desapropriação do espaço aéreo ou do subsolo só se tomará necessária, quando de sua utilização resultar prejuízo patrimonial ao proprietário do solo.

§2º Os bens do domínio dos Estados, Municípios e Distrito Federal poderão ser desapropriados pela União, e os dos Municípios pelos Estados, mas, em qualquer caso, o ato deverá preceder autorização legislativa do ente expropriante.

§3º É vedada a desapropriação pelos Estados, Municípios e Distrito Federal de ações, cotas e direitos representativos do capital de instituições e empresas cujo funcionamento dependa de autorização do Governo Federal e se subordine à sua fiscalização, salvo mediante prévia autorização, por decreto do Presidente da República.

Art. 3º Os concessionários e as permissionárias de serviços públicos, que recebam delegação do Poder Público, poderão promover desapropriações mediante autorização expressa no Decreto de Utilidade Pública ou Interesse Social.

§1º Poderão promover desapropriação empresas privadas, vencedoras de licitação e autorizadas por lei, para revitalização de áreas urbanas degradadas e cumprimento de plano urbanístico.

Art. 4º A desapropriação poderá abranger a área contígua necessária ao desenvolvimento da obra a que se destina e as zonas que se valorizarem extraordinariamente, em consequência da realização do serviço. Em qualquer caso, a declaração de utilidade pública deverá compreendê-las, mencionando-se quais as indispensáveis à continuação da obra e as que se destinam à revenda.

Art. 5º Consideram-se casos de utilidade pública:

a) a segurança nacional;



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

*b)* a defesa do Estado;

*c)* o socorro público em caso de calamidade;

*d)* a salubridade pública;

*e)* a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência e obras de infraestrutura;

*f)* o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais;

*g)* a assistência pública, as obras de higiene e decoração, hospitais, postos de saúde, clínicas, escolas, centros esportivos, centros culturais, estações de clima e fontes medicinais;

*h)* a exploração ou a conservação dos serviços públicos;

*i)* 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;

*j)* o funcionamento dos meios de transporte coletivo;

*k)* a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza;

*l)* a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens móveis de valor histórico ou artístico;

*m)* a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios;

*n)* a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves;

*o)* a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária;

*p)* os demais casos previstos em lei especiais.

Art. 6º A desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem estar social.

Art. 7º Considera-se de interesse social:

I - a manutenção de posseiros em terrenos urbanos, onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habilitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias;

II - a construção de casas populares;



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

III - as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas;

IV - a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e criação de unidades de conservação;

V - a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas.

Art. 8º Os bens desapropriados serão objeto de venda ou locação, a quem estiver em condições de dar-lhes a destinação social prevista.

§1º Ao imóvel desapropriado para implantação de parcelamento popular, destinado às classes de menor renda, não se dará outra utilização nem haverá retrocessão.

Art. 9º A declaração de utilidade pública ou interesse social far-se-á por decreto do Presidente da República, Governador ou Prefeito.

Art. 10 Declarada à utilidade pública ou interesse social, ficam as autoridades administrativas autorizadas a penetrar nos prédios compreendidos na declaração, podendo recorrer, em caso de posição, ao auxílio de força policial.

Art. 11. Aquele que for molestado por excesso ou abuso de poder, cabe indenização por perdas e danos, ser prejuízo da ação penal.

Art. 12. Ao Poder Judiciário é vedado, no processo de desapropriação, decidir se se verificam ou não os casos de utilidade pública ou interesse social.

Art. 13. A desapropriação deverá e efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente dentro 05 (cinco) anos, nos casos de utilidade pública, e em 2 (dois) anos, nos casos de interesse social, contados da data da expedição do respectivo decreto e findos os quais este caducará.

Parágrafo único. Após a caducidade do decreto de utilidade pública ou interesse social, fica vedada a edição de outro num prazo de 03 (três) anos.

Art. 14. A ação de indenização por desapropriação indireta ou apossamento administrativo prescreve m 10 (dez) anos a partir do ato administrativo ou do ilícito administrativo.

### **DO PROCESSO JUDICIAL**

Art. 15. A ação, quando a União for autora, será proposta na Justiça Federal na comarca da situação em que se encontra o bem, ou no mais próximo deste.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Art. 16. A petição inicial, além dos requisitos previstos no Código de Processo Civil, conterá a oferta do preço e será instruída com um exemplar do contrato, ou do jornal oficial que houver publicado o decreto de desapropriação, ou cópia autenticada dos mesmos, e a planta ou descrição dos bens e suas confrontações e licença prévia ambiental, quando a lei ou resoluções dos órgãos ambientais exigirem para o empreendimento e ou melhoria prevista no Decreto.

Art. 17. Ao despachar a inicial, o juiz designará um perito de sua livre escolha e confiança, para proceder à avaliação prévia para fins de imissão prévia de posse do bem.

Parágrafo único. No imóvel onde haja exploração de atividade empresarial do expropriado, no mesmo ato, o juiz mandará avaliar o fundo de comércio, nele incluída a perda do ponto comercial.

Art. 18. Se o expropriante alegar urgência e depositar quantia apurada na avaliação provisória, o juiz mandará imiti-lo provisoriamente na posse dos bens;

§1º A imissão provisória poderá ser feita, independente da citação do réu, mediante o depósito a que se refere o *caput* deste artigo.

§2º A alegação de urgência, que não poderá ser renovada, obrigará o expropriante a requerer a imissão provisória dentro do prazo improrrogável de 120 (cento e vinte) dias.

§3º Excedido o prazo fixado no parágrafo anterior não será concedida a imissão provisória.

§4º A imissão provisória na posse será registrada no registro de imóveis competente.

§5º O expropriante é obrigado, no prazo de 30 dias, a informar a Prefeitura ou a Receita Federal da imissão de posse, para regularização do lançamento tributário do ITR ou IPTU, sob pena de aplicação de multa diária.

Art. 19. A citação far-se-á por mandado na pessoa do proprietário dos bens; a do marido dispensa a da esposa; a de um sócio ou administrador, a dos demais, quando o bem pertencer a sociedade; a do síndico, em caso de área comum, e a do inventariante e se não houver, a do cônjuge, herdeiro, ou legatário, detentor da herança, a dos demais interessados, quando o bem pertencer a espólio.

Parágrafo único. Quando não encontrar o citando, mas ciente de que se encontra no território da jurisdição do juiz, o oficial portador do mandado marcará desde logo hora certa para a citação, ao fim de 48 horas, independentemente de nova diligência ou despacho.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Art. 20. A citação far-se-á por edital se o citando não for conhecido, ou estiver em lugar ignorado, incerto ou inacessível, ou, ainda, no exterior.

Art. 21 Feita à citação e imitado o expropriante na posse, a causa seguirá com o rito ordinário.

Art. 22. A contestação só poderá versar sobre vício do processo judicial ou impugnação do preço oferecido para fins de justa indenização; qualquer outra questão deverá ser decidida por ação direta.

Art. 23. A instância não se interrompe. No caso de falecimento do réu, ou perda de sua capacidade civil, o juiz, logo que deste fato tenha conhecimento, nomeará curador à lide, até que se habilite o interessado.

Parágrafo único. Os atos praticados da data do falecimento ou perda da capacidade à investidura do curador à lide poderão ser ratificados ou impugnados por ele, ou pelo representante do espólio, do incapaz.

Art. 24. Havendo concordância sobre o valor da justa indenização, o juiz o homologará por sentença.

Art. 25. Após a contestação não havendo acordo o juiz deverá proferir despacho saneador, ratificando ou nomeando perito judicial para apresentação de laudo definitivo no prazo de 30 dias, facultando as partes a indicação de assistentes técnicos e formulação de quesitos.

§1º O perito poderá requisitar das autoridades públicas os esclarecimentos ou documentos que se tomarem necessários à elaboração do laudo e deverá indicar nele, entre outras circunstâncias atendíveis para a fixação da justa indenização.

Art. 26. Apresentado o laudo judicial e esclarecimentos periciais sobre os pareceres técnicos das partes, o juiz poderá encerrar a instrução, designando data para a entrega de alegações finais ou designar uma segunda prova pericial em caso de grandes distorções de valores e critérios apresentados pelo perito e assistentes técnicos.

Parágrafo único. O juiz, de ofício ou a pedido das partes, poderá designar a realização de audiência para oitiva de testemunhas e esclarecimentos do perito judicial.

Art. 27. Na ação de desapropriação indireta por apossamento administrativo, o Juiz, após o despacho saneador e elaboração do laudo, poderá conceder tutela antecipada para depósito do valor apurado no laudo oficial, desde que verificados os requisitos do Código e Processo Civil, sob pena de multa diária.

Art. 28. No valor da indenização não se incluirão os direitos de terceiros contra o expropriado.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

§1º Serão atendidas as benfeitorias necessárias feitas após a desapropriação e as úteis quando feitas com autorização do expropriante.

Art. 29. O juiz indicará na sentença os fatos que motivaram o seu convencimento e deverá atender o interesse que deles auferir o proprietário; à sua situação, estado de conservação e segurança, a depreciação de área remanescente, levando-se em consideração sempre o melhor aproveitamento que expresse a justa indenização, nela incluídos os prejuízos que foram comprovados.

§1º Havendo atividade empresarial no imóvel, o juiz condenará o expropriante ao fundo de comércio.

§2º A expropriante será condenada a pagar juros compensatórios sobre a diferença entre o valor depositado para concessão da imissão de posse e a indenização definitiva corrigida monetariamente a partir da data do laudo, bem como juros moratórios a partir do trânsito em julgado.

§3º A sentença que fixar o valor da indenização quando este for superior ao preço oferecido condenará o expropriante a pagar honorários do advogado, que serão fixados entre 5 % (cinco por cento) à 10% (dez por cento) do valor da diferença.

Art. 30. A transmissão da propriedade decorrente de desapropriação amigável ou judicial, não ficará sujeita a imposto de lucro imobiliário e nem ao imposto sobre a renda.

Art. 31. Da sentença que fixar o preço da indenização caberá apelação, com efeito simplesmente devolutivo, quando interposta pelo expropriado, e com ambos os efeitos, quando o for pelo expropriante.

§1º A sentença que condenar a Fazenda Pública em quantia superior ao dobro da oferecida fica sujeita ao duplo grau de jurisdição.

Art.32. Com o pagamento integral da indenização, será expedida carta de adjudicação em favor do expropriante, que deverá ser levado a registro na matrícula imobiliária do imóvel.

Art.33. As custas serão pagas pelo autor.

Art. 34. Ficam subrogados no preço quaisquer ônus ou direitos que recaiam sobre o bem expropriado.

Art. 35. O desapropriado, ainda que discorde do preço oferecido, do arbitrado ou do fixado pela sentença, poderá levantar até 80% (oitenta por cento) do depósito feito para o fim previsto neste e no art. 18, observado o processo estabelecido no art. 36.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Art. 36. O levantamento do preço será deferido mediante prova de propriedade, de quitação de dívidas fiscais que recaiam sobre o bem expropriado, e publicação de editais, com o prazo de 10 dias, para conhecimento de terceiros.

§1º Se o juiz verificar que há dúvida fundada sobre o domínio, o preço ficará em depósito, ressalvada aos interessados a ação própria para disputá-lo.

§2º Em caso de não ser localizado o proprietário e comprovada a posse mansa e pacífica dos ocupantes nos prazos previstos para prescrição aquisitiva, o juiz, poderá, em procedimento sumário de justificação de posse, declarar o usucapião e autorizar o levantamento pelo possuidor.

Art. 37. 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.

Art. 38. É permitida a ocupação temporária, que será indenizada, ao final, por ação própria, de terrenos não edificados, vizinhos às obras e necessários à sua realização. O expropriante prestará caução, quando exigida.

Art. 39. Aquele cujo bem for prejudicado extraordinariamente em sua destinação econômica pela desapropriação de áreas contíguas terá direito a reclamar perdas e danos do expropriante.

Art. 40. O réu responderá perante terceiros e por ação própria, pela omissão ou sonegação de quaisquer informações que possam interessar à marcha do processo ou ao recebimento da indenização.

Art. 41. A ação de desapropriação pode ser proposta durante as férias forenses e não se interrompe pela superveniência destas.

Art. 42. O expropriante poderá constituir servidões administrativas, mediante indenização, aplicando-se, no que couber, os dispositivos aplicados para a desapropriação.

Art. 43. As disposições desta lei aplicam-se aos processos de desapropriação em curso, não se permitindo depois de sua vigência outros termos e atos além dos por ela admitidos, nem o seu processamento por forma diversa da que por ela é regulada.

Art. 44. No que esta lei for omissa aplicam-se, subsidiariamente, o Código Civil e o Código de Processo Civil.

Art.45. Esta lei entrará em vigor 4 dias após sua publicação, revogadas as disposições em contrário.



## **JUSTIFICATIVA**

A Lei de Desapropriação, Decreto-lei 3365/41, foi editada no período conhecido por Estado Novo, na Ditadura Vargas.

De 1941 até os dias hodiernos, o Brasil passou por mudanças nas áreas social, econômica e política.

Tivemos a Constituição Federal de 1946, o período da Ditadura Militar, onde o regime de exceção, fez editar vários atos institucionais.

A adoção dos critérios do artigo 15 do Decreto – Lei nº 3365/41, para concessão de imissão provisória de posse, levava na maioria dos casos, os desapropriados a entregarem seus imóveis ao poder público mediante avaliação prévia ínfima, que levava, os mais humildes, a irem para habitações muito rústicas, sendo certo que o saldo restante das indenizações seria recebido décadas depois.

Num caso que ganhou as manchetes de jornais, no final da década de 60, um casal de idosos, na capital do Estado de São Paulo, suicidou-se por causa de uma desapropriação. O trágico fato teve repercussão, tanto que o Governo Militar, em 1970, editou o Decreto nº. 1075 de 22 de janeiro de 1970, que disciplinou as imissões de posse nas desapropriações de imóveis urbanos. A principal novidade foi à possibilidade de o juiz nomear um perito de sua confiança, quando contestado o preço pelo proprietário do valor apurado, o poder público teria que depositar 50% (cinquenta por cento), para que lhe fosse concedida a posse.

Com os ventos da democracia cumulada na promulgação da atual Carta Magna em 1988, na qual foi escrita no capítulo dos direitos e garantias individuais que a indenização em desapropriação deve ser justa e prévia (art. 5º XXIV da CF 1988).

Esse dispositivo foi o principal vetor orientador para a jurisprudência, que sedimentou o entendimento de que a concessão da imissão provisória de posse em desapropriação está condicionada ao depósito integral da avaliação prévia feita pelo perito judicial no início da ação.

Não obstante esse entendimento firmado pela jurisprudência no que tange a essa condicionante da concessão de imissão provisória, o Excelso Supremo Tribunal ditou uma Súmula nº. 652, segundo o qual o §1º do artigo 15 do Decreto-lei nº. 3365/41.

Essa Súmula, na maioria das vezes, pode gerar distorções, em razão dos ultrapassados critérios e levar que os proprietários sejam desapossados, por ocasião da imissão provisória de posse, por valores muito abaixo dos de mercado, o que passa a violar a previedade e justiça que deve estar revestida a indenização da desapropriação. Portanto, essa Súmula é um retrocesso.

Avançando na cronologia legislativa, tivemos ainda o Código Civil 1916, que deu lugar a Lei nº 10.406/2002.

No plano social e econômico, o Brasil, nestas sete décadas, fez com que a população, que na maioria vivia nas áreas rurais, migrassem para as cidades e hoje, a grande parte da população brasileira vive nos meios urbanos.

Com isso, as cidades e as metrópoles necessitaram e necessitam cada vez mais de obras públicas, infraestrutura e intervenções urbanas.

As demandas sociais aumentaram nas cidades, como a necessidade cada vez maior de habitações populares.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Hoje, a relação capital, trabalho e propriedade sofreu alterações. Antes o conceito de justa indenização não tinha amplitude que hoje a jurisprudência alcançou.

E mais, os últimos governos, visando a alteração da Lei de Desapropriação, inseriram no bojo de medidas provisórias, que nada tinham a ver com desapropriações, dispositivos desse instituto, no que se convencionou chamar de "contrabando e medidas". E nem sempre essas alterações atendiam a vontade da nação, pois eram aprovadas para atender os interesses do governo de turno.

Por tais razões é que se impõe uma nova lei para disciplinar as desapropriações.

No ensejo, para simplificar, condensamos nesta mesma lei as desapropriações por interesse social, que é disciplinada pela Lei n.º. 4132 de 10.09.1962. Assim, ficaria de fora apenas as desapropriações para fins de reforma agrária, que, por suas peculiaridades, merece ser disciplinada numa lei à parte.

Essa nova lei, que ora se propõe, busca se manter consentânea com a evolução jurisprudencial e a nova ordem jurídica instituída pela Constituição de 1988.

Busca-se nesse projeto, então, adequar a lei à nova realidade social, política e econômica do País. Por isso, cria instrumentos que possibilitem o proprietário e ou mesmo o inquilino do imóvel, no qual é exercida atividade empresarial, a reclamar a indenização pela perda de fundo de comércio nos mesmos autos do processo de desapropriação.

Outro ponto é que permite ao possuidor com posse mansa e pacífica, com prazo de prescrição decorrido, quando ausente o proprietário, a proceder ao levantamento da indenização nos mesmos autos após a justificação de posse em autos incidentais. Tal é importante, porque temos visto que muitos ocupantes foram desalojados s imóveis dos quais eram possuidores de boa fé de longa data sem nada receber. A jurisprudência já assentou esse entendimento em vários julgados.

Este projeto preocupa-se, ainda, com a questão ambiental ao exigir, quando o empreendimento a ser realizado pelo Poder Público o exigir, a juntada da licença ambiental prévia na petição inicial. Isto porque, temos visto que em muitos casos o Poder Público decreta o bem de utilidade pública, congelando-o e não leva a desapropriação adiante por falta de sustentabilidade ambiental. Essa medida evitaria muitas aventuras de agentes públicos visando à autopromoção.

Também positiva na lei a possibilidade de empresas privadas promoverem desapropriações para revitalização de áreas urbanas degradadas. Vemos em grandes centros brasileiros, notadamente nas capitais, muitas áreas degradadas, desta forma, o poder público não tem condições de sozinho, induzir as melhorias. Daí a necessidade de parecerias com as empresas privadas.

Essa iniciativa também visa corrigir uma grave distorção que ocorre nas chamadas desapropriações indiretas, onde o poder público comete o esbulho possessório e não entra com a competente ação de desapropriação, forçando o proprietário a fazê-lo. Nestes casos, o proprietário, além de ser desapossado de seu bem clandestinamente, só irá receber sua indenização por precatório, após muitos anos de litígio, além do dispêndio das elevadas custas processuais.

Assim, esse projeto busca positivar o princípio a tutela antecipada consagrada nas ações de conhecimento previstas no Código de Processo Civil, após a elaboração do laudo definitivo. Esse instrumento visa minimizar os prejuízos do proprietário no início do processo, fazendo com que o desiderato da prévia e justa indenização prevista na



## **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

desapropriação regular e direta se compatibilize ao máximo com o rito procedimental das ações ordinárias da chamada ação de desapropriação indireta.

Portanto, este projeto de lei busca atualizar a vetusta Lei de Desapropriação mantendo muitas das disposições deste diploma legal que ainda estão em consonância com os tempos hodiernos e adaptando às necessidades e às demandas a sociedade brasileira.

Diante do exposto, pela importância do presente projeto e, considerando os benefícios que dele poderão advir, esperamos contar com o apoio necessário dos nobres pares para a sua aprovação.

Sala das sessões, em        de dezembro de 2015.

**Deputado GOULART**

**PSD/SP**