

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 5.887, DE 2009

Submete ao Congresso Nacional as desapropriações por interesse social, para fins de reforma agrária, de imóveis rurais.

Autor: Deputado VALDIR COLATTO

Relator: Deputado ODAIR CUNHA

I – RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe, de autoria do ilustre Deputado Valdir Colatto, tem por objetivo alterar a sistemática de desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária.

A alteração proposta consiste na submissão dos processos de desapropriação ao Congresso Nacional, com vistas à verificação da existência dos requisitos constitucionais, podendo suas Casas aprovar ou rejeitar as desapropriações.

O autor ressalta, em sua justificação, que o direito de propriedade tem *status* de garantia fundamental, e que a Constituição assegura sua inviolabilidade.

Afirma o autor que a atuação do poder público, principalmente na fase declaratória do processo de desapropriação, tem suscitado inúmeros problemas, em especial, no tocante aos laudos de vistoria à avaliação administrativa. Tal atuação teria ocasionado centenas de ações judiciais tendo a União como ré.

O autor aponta entre as falhas da fase declaratória o fato de os decretos expropriatórios serem editados antes da declaração de

interesse social do imóvel e a classificação de imóveis produtivos como improdutivos. Enfim, seriam casos em que o devido processo legal restaria desrespeitado, com o comprometimento do amplo direito de defesa e do contraditório.

O projeto de lei foi distribuído à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, onde foi aprovado, nos termos do parecer do relator, Deputado Luiz Carlos Heinze, com o voto em separado do Deputado Assis do Couto.

A proposição está sujeita ao regime ordinário de tramitação e à apreciação conclusiva pelas comissões, ficando dispensada a competência do Plenário da Câmara dos Deputados para discussão e votação, nos termos do art. 24, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

A proposição encontra-se submetida ao crivo desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para parecer terminativo quanto aos aspectos de constitucionalidade e juridicidade, nos termos do art. 54, I, do RICD. Aberto o prazo regimental de cinco sessões, não foram apresentadas emendas neste colegiado.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Consoante o art. 32, IV, a, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania manifestar-se quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 5.887, de 2009.

Nos termos do art. 22, II, da Constituição Federal, compete à União legislar privativamente sobre desapropriação. A competência para execução dos procedimentos de desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária foi igualmente concedida à União, nos termos do art. 184, da Carta da República.

Em moldes constitucionais, a desapropriação para fins de reforma agrária ocorre em duas fases: a primeira fase, de natureza

administrativa, destina-se ao levantamento de dados e informações do imóvel expropriando. A segunda fase, de natureza judicial, é disciplinada por **lei complementar**, conforme previsto no § 3º, art. 184, da Constituição Federal, e define procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação.

A ação judicial de desapropriação, cuja propositura compete à União, tem seu início com a edição de decreto presidencial que declara o imóvel como de interesse social para fins de reforma agrária. Cabe aqui ressaltar que esse decreto, independentemente da aprovação do projeto em apreço, está sujeito, como os demais atos do Poder Executivo, ao controle e fiscalização do Congresso Nacional, por determinação constitucional constante do art. 49, X.

Ademais, a alteração proposta pelo projeto de lei em apreço não busca modificações na fase judicial da desapropriação – que é objeto de disciplina de **lei complementar** -, mas, pretende a criação de uma nova fase, posterior à fase administrativa e anterior à fase judicial.

Pela proposta, o decreto presidencial que declara o imóvel rural como de interesse social para fins de reforma agrária, e que nos termos da Constituição Federal autoriza a União a dar início à fase judicial do procedimento expropriatório, deve passar antes pelo crivo do Congresso Nacional.

Com efeito, é disso que trata o projeto de lei, ou seja, do acréscimo de competência específica do Congresso Nacional para verificar a existência dos requisitos de desapropriações, podendo aprová-las ou rejeitá-las.

Julgamos que a inclusão de uma nova fase – a submissão obrigatória do decreto expropriatório ao Congresso Nacional – somente seria possível mediante proposta de emenda à Constituição que altere as regras constitucionais consignadas no art. 184, notadamente de seu § 2º. Não seria viável, pois, por meio de legislação ordinária – espécie normativa do projeto em exame – a modificação desse procedimento que, reiteramos, tem sede constitucional.

Convém deixar consignado, ainda, que os atos da fase administrativa, de natureza declaratória, de competência do Poder Executivo,

estão também sujeitos ao exame do Poder Judiciário quanto à observância do devido processo legal¹, do contraditório e da ampla defesa. A jurisprudência² do Supremo Tribunal Federal é pacífica nesse sentido.

Nesse contexto, na hipótese de inobservância dessas garantias fundamentais pela Administração, deve o Poder Judiciário anular o decreto presidencial expropriatório. São exemplos de decisões desse tipo os seguintes Mandados de Segurança julgados no Excelso Pretório: MS nº 24.130, Rel. Min Cezar Peluso, DJ 20.6.2008; MS nº 26.367, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 23.10.2009; e MS nº 23.759, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 22.8.2003.

Ademais, não é descabido assinalar que o juízo sobre eventuais ofensas ao princípio constitucional do devido processo legal (*“due process of law”*) integra o rol de competências do Poder Judiciário e não do Poder Legislativo.

No tocante à perda da propriedade, cumpre esclarecer, adicionalmente, que esta somente se concretiza por decisão judicial. O decreto presidencial tem natureza meramente declaratória, sem efeito constitutivo de perda da propriedade (efeito desconstitutivo), com serventia apenas de declarar o imóvel de interesse social para fins de reforma agrária, mera condição para a propositura da ação judicial de desapropriação (CF, art. 184, § 2º). É o que se depreende da decisão da Corte Suprema no Mandado de Segurança nº 24.163³, no qual a Corte assevera que *“a perda do direito de propriedade ocorrerá somente ao cabo da ação de desapropriação”*.

Em conclusão, consideramos formalmente inconstitucional a instituição, por meio de lei ordinária, de uma nova fase do processo de desapropriação para fins de reforma agrária, na qual atuaria o Congresso Nacional, tendo em vista que tais procedimentos são estabelecidos na Constituição Federal.

¹ CF/88; art. 5º, LIV – Ninguém será privado de seus bens sem o devido processo legal.

² STF; MS 24.124-DF; Rel. Min. Cezar Peluso, DJ 20.6.2008.

³ STF; MS 24.484-DF; Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 2.6.2006; MS 24.163-DF, Rel. Marco Aurélio, DJ de 19.9.2003; MS 25.534, Rel. Min. Eros Grau, DJ de 10.11.2006.

Ante o exposto, manifestamos nosso voto pela inconstitucionalidade e injuridicidade do Projeto de Lei nº 5.887, de 2009, restando prejudicada a análise dos demais aspectos de competência desta Comissão.

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputado ODAIR CUNHA
Relator