



PROJETO DE LEI Nº , DE 2025
(Do Sr. JOÃO DANIEL)

Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, para dispor sobre o procedimento de declaração de utilidade pública e para estabelecer requisitos adicionais para desapropriações que atinjam comunidades tradicionais ou de baixa renda.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 6º

§ 1º A declaração de utilidade pública, em qualquer modalidade e independentemente da competência ou forma prevista em legislação específica, deverá ser precedida de processo administrativo que atenda aos seguintes requisitos:

- I – garantia de prévia manifestação das pessoas atingidas pela desapropriação;
- II – instrução do processo com documentos que demonstrem a existência concreta e efetiva de utilidade pública, bem como a adequação, a necessidade e a proporcionalidade da medida expropriatória.

§ 2º A proporcionalidade a que se refere o inciso II do parágrafo 1º deste artigo deve ser justificada por meio da demonstração do equilíbrio entre o nível de restrição ao direito de propriedade e o nível de satisfação do interesse público envolvido.

§ 3º Nos casos em que a desapropriação atinja, total ou parcialmente, comunidades tradicionais, população de baixa renda ou comunidades que exerçam atividades de subsistência nos bens potencialmente atingidos pela medida expropriatória, o processo administrativo deverá atender aos seguintes requisitos adicionais:

I – mapeamento e cadastramento de todas as pessoas potencialmente atingidas pela desapropriação, sejam elas:

- a) pessoas titulares de direitos formais sobre os bens a serem desapropriados; ou





b) pessoas que não possuem direitos formais sobre os bens, mas que de alguma forma os ocupem ou usufruam diretamente dos recursos naturais;

II – elaboração de plano de mitigação dos impactos sociais e econômicos negativos, decorrentes da desapropriação, sobre a população atingida, que considere:

a) formas de compensação pela perda de ativos e pelo custo de reposição;

b) formas de auxílio aos indivíduos deslocados, com vistas a restaurar os meios de subsistência e o padrão de vida afetados pela desapropriação;

c) quando necessário, plano para reassentamento dos indivíduos ou comunidades que lhes garanta realocação em condições dignas e adequadas do ponto de vista social e cultural, com acesso a serviços, recursos naturais e bens de uso comum em padrão similar ou superior ao verificado no momento anterior à desapropriação;

§ 4º Regulamento estabelecerá os procedimentos necessários para a execução das medidas dispostas neste artigo.” (NR)

“Art. 15.

.....

§ 1º-A Nos casos em que a desapropriação atinja, total ou parcialmente, comunidades tradicionais, população de baixa renda ou comunidades que exerçam atividades de subsistência nos bens atingidos pela medida expropriatória, a imissão provisória na posse fica também condicionada:

I – à completa execução do mapeamento e cadastramento de que trata o inciso I do § 3º do art. 6º desta Lei;

II – ao início da execução do plano de mitigação de que trata o inciso II do § 3º do art. 6º desta Lei.

.....” (NR)

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A legislação que cuida da desapropriação por utilidade pública – a primeira e mais comum espécie de desapropriação no Brasil¹ – tem como principal

¹ SCHIRATO, Vitor Rhein. As desapropriações no direito brasileiro. In: **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 283, n. 3, set./dez. 2024, p. 49-86.





diploma normativo o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho 1941, e que traz conceitos erigidos ainda no século XIX, no período imperial.

De lá pra cá, a realidade social foi consideravelmente alterada, havendo atualmente enormes novos desafios quanto ao tema. Vivenciamos, por exemplo, muitas discussões sensíveis no processo de construção da Usina de Belo Monte, assim como diariamente temos acompanhado notícias de grandes projetos e obras públicas que enfrentam grandes polêmicas quanto ao processo expropriatório.

Não à toa, já em 2019, notícia publicada no Portal desta Câmara dos Deputados na internet já registrava que, “segundo o Ministério das Cidades, 60% das ações judiciais propostas pela Advocacia-Geral da União para destravar obras de infraestrutura no País têm relação com entraves na desapropriação de áreas”.

Entretanto, um aspecto em especial tem sido negligenciado nas discussões e nas alterações legislativas realizadas sobre a matéria: a garantia da dignidade das pessoas atingidas nos casos em que as desapropriações atingem comunidades tradicionais, pessoas de baixa renda, comunidades que mantêm com a terra uma relação de subsistência ou qualquer outro agrupamento humano que tenha peculiaridades e especificidades socioeconômicas e culturais que são afetadas pela desapropriação.

É comum que muitos anos se passem até que essas pessoas consigam um mínimo de reparação digna, um mínimo de compensação – muitas vezes insuficiente – para a radical mudança de vida que foram obrigadas a enfrentar em razão da expropriação de que foram alvo.

Nesse contexto, o próprio Banco Mundial já atestou que “a experiência e investigação indicam que o reassentamento involuntário físico e econômico, se não for mitigado, pode originar riscos econômicos, sociais e ambientais graves: os sistemas de produção podem ser desmantelados; os indivíduos enfrentam empobrecimento se os seus recursos produtivos ou outras fontes de rendimento forem perdidos; os indivíduos podem ser realocizados para ambientes onde as suas competências produtivas são





menos aplicáveis e a competição pelos recursos são maiores; as instituições comunitárias e as redes sociais podem ser enfraquecidas; os grupos familiares podem ser dispersos; e a identidade cultural, a autoridade tradicional e o potencial de apoio mútuo podem ser reduzidos ou perdidos”².

É esse o problema que pretendemos atacar com a presente proposição. Primeiramente, propomos alteração na formatação do ato administrativo de declaração de utilidade pública, insculpido no art. 6º do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941.

Nossa proposta parte da constatação de que, atualmente, “referida norma não impõe à administração pública o dever de conduzir um prévio processo administrativo para a edição do ato. Trata-se de decisão unilateral tomada sem qualquer participação do destinatário (i.e., o proprietário do bem a ser desapropriado)”³. Não se pode admitir que, no estado democrático de direito em que vivemos, o verdadeiro ato administrativo de desapropriação – o momento em que o Estado efetivamente manifesta sua vontade – seja feito sem qualquer participação do cidadão atingido.

É duvidosa até mesmo a constitucionalidade do cenário normativo atual, uma vez que a Constituição Federal assegura que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal” (art. 5º, inciso LIV), e em face da compreensão de que a finalidade de qualquer atuação administrativa é a realização dos direitos fundamentais⁴.

Em seguida, propomos alterações procedimentais para os casos em que a desapropriação atingirá pessoas de baixa renda, comunidades tradicionais ou qualquer tipo de aglomerado populacional que extraia da terra sua subsistência, de modo a garantir que as pessoas atingidas mantenham, após a desapropriação, padrão de vida compatível com a dignidade humana, com acesso a serviços, recursos naturais

² Trecho do relatório “Quadro Ambiental e Social”, de 2017. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/projects-operations/environmental-and-social-framework>

³ SCHIRATO, Vitor Rhein. As desapropriações no direito brasileiro. In: Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 283, n. 3, set./dez. 2024, p. 49-86.

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 15ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024, p. 243





CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL JOÃO DANIEL PT/SE

Apresentação: 11/02/2025 17:26:14.270 - Mesa

PL n.388/2025

e bens de uso comum em padrão similar ou superior ao verificado no momento anterior à desapropriação.

Esperamos, com isso, contribuir para a melhoria das condições de vida das pessoas afetadas por desapropriações e remanejamentos involuntários. Acreditamos que, ao estabelecer a consulta e a resolução dos embates jurídicos-sociais como pré-requisito para a efetivação das desapropriações, esta Lei contribuirá para a legitimidade dos empreendimentos públicos e para a concretização da justiça social.

Entendemos, nesse contexto, ser adequada e pertinente a alteração ora proposta na legislação, razão pela qual contamos com o apoio dos nobres pares para a aprovação deste Projeto de Lei.

Sala das Sessões, em de fevereiro de 2025.

Deputado JOÃO DANIEL
(PT/SE)

