



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 388-A, 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; tendo parecer da Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial, pela aprovação (relator: DEP. PADRE JOÃO).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE
DIREITOS HUMANOS, MINORIAS E IGUALDADE RACIAL;
DA AMAZÔNIA E DOS POVOS ORIGINÁRIOS E TRADICIONAIS E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (MÉRITO E ART. 54,
RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

SUMÁRIO

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão



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

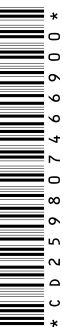
e bens de uso comum em padrão similar ou superior ao verificado no momento anterior à desapropriação.

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)





CÂMARA DOS DEPUTADOS

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO – CEDI
Coordenação de Organização da Informação Legislativa – CELEG

DECRETO-LEI Nº 3.365, DE 21 DE JUNHO DE 1941	https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:decreto.lei:194106-21;3365
---	---

COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS, MINORIAS E IGUALDADE RACIAL

PROJETO DE LEI Nº 388, DE 2025

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.

Autor: Deputado JOÃO DANIEL

Relator: Deputado PADRE JOÃO

I - RELATÓRIO

Chega à Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial, para apreciação de mérito, o Projeto de Lei nº 388, de 2025, de autoria do deputado João Daniel, que dispõe sobre “o procedimento de declaração de utilidade pública” e estabelece “requisitos adicionais para desapropriações que atinjam comunidades tradicionais ou de baixa renda”.

Ao justificar a proposição, o autor lembra, de início, que o principal diploma normativo a tratar da desapropriação por utilidade pública, o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho 1941, traz conceitos erigidos ainda no século XIX, tendo sido, por isso mesmo, frequentemente alterado. A seguir, vai ao cerne da questão:

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.

A partir dessa constatação, o deputado João Daniel propõe uma reformulação de dispositivos do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho 1941, destinada a trazer a participação dos afetados para o interior do processo de desapropriação, com especial ênfase para os casos em que são atingidas “pessoas de baixa renda, comunidades tradicionais ou qualquer tipo de aglomerado populacional que extraia da terra sua subsistência”.

Após o exame desta Comissão, o Projeto, que não possui apensos, passará ainda por apreciação de mérito na Comissão da Amazônia e dos Povos Originários e Tradicionais e de mérito e admissibilidade na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

A apreciação da proposição é conclusiva pelas Comissões e seu regime de tramitação é ordinário, conforme o art. 24, inciso II e art. 151, inciso III, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

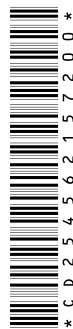
Encerrado o prazo regimental, não foram apresentadas, nesta Comissão, emendas ao Projeto.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Compete à Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial apreciar, quanto ao mérito, o Projeto de Lei nº 388, de 2025, na esfera de competência delimitada pelo art. 32, VIII, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Ora, a preocupação com os direitos das pessoas atingidas por atos de desapropriação – especialmente quando elas fazem parte de comunidades com pouca capacidade de se contrapor a atos arbitrários do Estado – deve certamente mobilizar a atuação deste colegiado. Afinal, as próprias noções de Estado de Direito e de Direitos Humanos estão desde



sempre vinculadas à proteção contra eventuais arbitrariedades estatais, frequentemente articuladas com interesses privados de grande vulto.

A proposição apresentada pelo deputado João Daniel pode ser dividida em duas intervenções na ordem legal, profundamente articuladas, ambas dirigidas à complementação do art. 6º do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Em sua redação atual, o dispositivo a ser alterado, composto apenas do *caput*, indica tão somente o meio (decreto) e o agente da declaração de utilidade pública (chefes do Poder Executivo nas três esferas da Federação). Não apenas nesse art. 6º, mas em todo o diploma legal, há pouca preocupação de estabelecer procedimentos para a decisão a respeito da efetiva existência de utilidade pública e de garantir a “prévia manifestação das pessoas atingidas pela desapropriação”. A primeira intervenção do Projeto de Lei nº 388, de 2025, destina-se a sanar essa falta, com o acréscimo dos §§ 1º e 2º ao *caput* do artigo.

Não se pode esquecer, contudo, que pessoas ou grupos socialmente poderosos estão em geral equipados para discutir desapropriações dirigidas a bens de sua propriedade, e superar perdas que eventualmente sofram. É por isso que o PL nº 388, de 2025, realiza sua segunda intervenção, com foco mais restrito, estabelecendo, com o acréscimo de § 3º ao citado art. 6º, requisitos adicionais para o processo administrativo de declaração de utilidade pública 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”.

Pelo rigor, amplitude e clareza com que tais requisitos são definidos, vale a pena transcrevê-los:

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.

Percebe-se com facilidade que chegamos ao núcleo das preocupações desta Comissão. Infelizmente, a atuação do Poder Público, no Brasil, mesmo quando dirigida a fins de interesse público (ou “utilidade pública”), tem sido historicamente descuidada com a situação dos grupos humanos com menos capacidade de se proteger, ainda que eles sejam severamente atingidos por aquela atuação. Trata-se de um vício estrutural da administração pública entre nós, que macula significativamente a própria vigência do Estado de direito.

Vale registrar que tal mácula não depende do resultado final da ação do Estado. De certa maneira, o vício é ainda mais insidioso quando ao final fica a sensação, para a população não atingida diretamente, de que se realizou uma obra de valor. Afinal, nesse caso, é mais fácil esquecer que, para uma parcela de nossos concidadãos, ela foi feita de modo iníquo, resultando, muitas vezes, em agressões de grande impacto contra seus direitos básicos como cidadãos e como pessoas.

A proposição submetida à nossa apreciação mostra-se atenta ainda para as normas do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, referentes à imissão provisória do expropriante na posse do bem expropriado. É que as determinações acima transcritas, se acrescentadas, como se quer, ao art. 6º do diploma legal, não podem ser simplesmente desconsideradas



enquanto o processo não se dirigir à desapropriação definitiva. Daí a proposta de também acrescentar um § 1º-A ao art. 15 do Decreto-Lei, remetendo para os requisitos elencados no art. 6º, tornando obrigatório atendê-los, ou começar a atendê-los, mesmo no caso da imissão provisória.

Estamos lidando, em resumo, com um Projeto não apenas oportuno e meritório, quanto ao conteúdo, mas também redigido com extremo cuidado e zelo.

Sendo assim, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei nº 388, de 2025.

Sala da Comissão, em de agosto de 2025.

Deputado PADRE JOÃO
Relator





Câmara dos Deputados

COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS, MINORIAS E IGUALDADE RACIAL

PROJETO DE LEI Nº 388, DE 2025

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial, em reunião extraordinária realizada hoje, mediante votação ocorrida por processo simbólico, concluiu pela aprovação do Projeto de Lei nº 388/2025, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Padre João.

Registraram presença à reunião os seguintes membros:

Reimont - Presidente, Tadeu Veneri, Erika Kokay e Otoni de Paula - Vice-Presidentes, Dr. Luiz Ovando, Eli Borges, Erika Hilton, Helio Lopes, Pastor Diniz, Pastor Henrique Vieira, Pr. Marco Feliciano, Rafael Simoes, Romero Rodrigues, Carla Dickson, Célia Xakriabá, Daiana Santos, Delegado Éder Mauro, Delegado Paulo Bilynskyj, Gilvan da Federal, Luiz Couto, Mauricio Marcon, Messias Donato, Padre João, Talíria Petrone e Tarcísio Motta.

Sala da Comissão, em 13 de agosto de 2025.

Deputado REIMONT
Presidente

