

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 5.028, DE 2023

Apensado: PL nº 5.524/2023

Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 e as Leis nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 9.985, de 18 de julho de 2000, e 14.701, de 20 de outubro de 2023, para dispor sobre a exigência de prévia e justa indenização em caso de restrições ao uso, gozo ou fruição da propriedade.

Autor: Deputado JOSÉ MEDEIROS

Relator: Deputado PEDRO LUPION

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 5.028, de 2023, de autoria do Deputado José Medeiros, dispõe sobre a garantia do direito de propriedade, estabelecendo que qualquer limitação ao uso, gozo ou fruição de imóvel somente poderá ocorrer após o pagamento da devida indenização. A proposta altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (que trata de desapropriação por utilidade pública), a Lei nº 6.001, de 1973 (Estatuto do Índio), a Lei nº 8.629, de 1993 (que dispõe sobre a reforma agrária), e a Lei nº 9.985, de 2000 (que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza).

A proposição busca, portanto, assegurar de forma expressa, no ordenamento jurídico, que quaisquer limitações impostas ao direito de propriedade — incluindo desapropriações por utilidade pública, demarcação de terras indígenas e restrições decorrentes da criação de unidades de conservação — sejam precedidas do pagamento integral da indenização, a qual deve ser justa, prévia e, quando aplicável, em dinheiro.



Conforme despacho da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, a proposta foi distribuída à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) para análise de sua constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito, em conformidade com os arts. 24 e 54 do Regimento Interno da Casa, tramitando em regime ordinário e sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões competentes.

Tramita apensado ao Projeto de Lei nº 5.028, de 2023, o Projeto de Lei nº 5.524, de 2023, de autoria do Deputado Delegado Caveira, que visa alterar a Lei nº 14.701, de 2023, para garantir a indenização a proprietários e possuidores de boa-fé em áreas que venham a ser reconhecidas como de ocupação tradicional indígena. A proposta incorpora ao texto legal o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.017.365 (Tema 1031), segundo o qual, nesses casos, deve ser garantido o pagamento de indenização que compreenda tanto as benfeitorias quanto o valor da terra nua, assegurando ao particular o direito de retenção até o adimplemento da obrigação estatal.

Ao consultar os registros sobre a tramitação das matérias, verifica-se que, durante os prazos concedidos para a apresentação de emendas na CCJC, não houve propostas de nenhuma.

II - VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pronunciar-se sobre os projetos de lei mencionados no que tange aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito, conforme preceituado pelo Regimento Interno.

As proposições em análise se inserem na competência legislativa da União, nos termos do artigo 22, inciso I, II e XIV, e 24, VI, da Constituição Federal de 1988, ao tratarem de normas de direito agrário, desapropriação, populações indígenas e unidades de conservação. A iniciativa parlamentar é legítima e a forma de lei ordinária mostra-se adequada para a veiculação das disposições propostas.



No que concerne à técnica legislativa, as propostas estão, em regra, em conformidade com as diretrizes estabelecidas pela Lei Complementar nº 95, de 1998, e suas alterações.

Com relação à juridicidade, os projetos revelam-se adequados. O meio escolhido é apropriado para atingir o objetivo pretendido. O respectivo conteúdo possui generalidade e se mostra harmônico com os princípios gerais do Direito.

Sob o aspecto material, as propostas fortalecem a segurança jurídica e reafirmam garantias constitucionais fundamentais, especialmente o direito à justa e prévia indenização em dinheiro, nos casos em que a Constituição Federal autoriza.

No mérito, o Projeto de Lei nº 5.028, de 2023, apresenta uma abordagem sistemática para o fortalecimento da garantia constitucional do direito de propriedade, ao prever, de forma clara e objetiva, que qualquer limitação ao uso, gozo ou fruição de um imóvel — seja urbano ou rural — somente poderá ocorrer após o efetivo pagamento de indenização prévia.

Trata-se de medida que atende a uma demanda social concreta. Em um país marcado por profundas desigualdades fundiárias e históricas contradições em suas políticas de ocupação territorial, é imperativo que o Estado assegure segurança jurídica àqueles que detêm justo título de posse ou propriedade, em especial àqueles que foram levados, incentivados ou autorizados pelo próprio Poder Público a se estabelecer em determinadas regiões.

A proposta avança ao abarcar diversas hipóteses de indenização nas desapropriações por utilidade pública, nas demarcações de terras indígenas e na criação de unidades de conservação ambiental — situações que, embora pautadas pelo interesse público, não podem ignorar os direitos fundamentais dos cidadãos diretamente afetados.

O projeto apensado, PL nº 5.524, de 2023, de forma complementar, aprofunda esse entendimento ao incorporar no ordenamento jurídico o que já foi reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.017.365 (Tema 1031). No referido julgamento, o



STF pacificou que, nos casos em que houver retirada de ocupantes não indígenas de áreas reconhecidas como de ocupação tradicional indígena, e desde que haja boa-fé, é devida a indenização tanto pelas benfeitorias quanto pelo valor da terra nua, com direito à retenção até o adimplemento da indenização.

Essa decisão representou um avanço importante na construção de uma justiça fundiária equilibrada, que respeita os direitos dos povos originários sem, contudo, punir cidadãos que agiram de boa-fé, muitas vezes amparados por títulos emitidos pelo próprio Estado brasileiro.

Trata-se, portanto, de assegurar um mínimo de dignidade, previsibilidade e respeito a quem produziu, investiu, habitou e contribuiu para o desenvolvimento de regiões por vezes esquecidas do país.

Ambas as proposições, ao fortalecerem o princípio da justa indenização, contribuem para um Estado mais coerente com os valores do Estado Democrático de Direito. A proteção da propriedade privada — quando exercida de forma legítima e em consonância com a função social — não se opõe ao interesse público, ao contrário, ela o complementa, ao garantir que o exercício do poder público não se faça em prejuízo dos direitos fundamentais da população.

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 5.028, de 2023 e seu apensado, na forma do substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2026.

Deputado PEDRO LUPION
Relator

2025-3220



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 5.028, DE 2023

Apensado: PL nº 5.524/2023

Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 e as Leis nºs 6.001, de 19 de dezembro de 1973, 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 9.985, de 18 de julho de 2000, e 14.701, de 20 de outubro de 2023, para dispor sobre a exigência de prévia e justa indenização em caso de restrições ao uso, gozo ou fruição da propriedade.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a garantia do direito de propriedade, estabelecendo que qualquer limitação ao uso, ao gozo ou à fruição do imóvel depende de prévia e justa indenização.

Art. 2º O Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, passa a vigorar acrescido do seguinte art. 29-A:

“Art. 29-A. Ressalvado o disposto no art. 15, o proprietário não poderá sofrer qualquer limitação ao direito de uso, gozo ou fruição do imóvel antes do recebimento integral da indenização devida.”

Art. 3º A Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 62-A:



“Art. 62-A. A indenização decorrente do reconhecimento de área como de ocupação tradicional indígena, nos termos do § 6º do art. 231 da Constituição Federal, será prévia, justa e em dinheiro, sendo vedada qualquer limitação ao direito de uso, gozo ou fruição do imóvel pelo possuidor antes do recebimento integral do valor apurado por acordo ou por decisão judicial transitada em julgado.

Parágrafo único. Nos casos em que houver justo título, a indenização compreenderá o valor das benfeitorias e da terra nua.”

Art. 4º O art. 5º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, passa a vigorar acrescido do seguinte §10:

“Art. 5º.....

.....

§10 Salvo imissão prévia na posse ou realização de acordo, o proprietário não poderá sofrer qualquer restrição de uso, gozo ou fruição, até o recebimento da integral indenização em dinheiro, para as benfeitorias úteis e necessárias, e até a emissão dos títulos da dívida agrária, para o restante do valor devido.” (NR)

Art. 5º A Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 45-A:

“Art. 45-A. A indenização pela desapropriação ou pelas restrições de uso, gozo ou fruição à propriedade ou posse inserida nos limites das unidades de conservação ou suas zonas de



amortecimento deverá ser prévia, justa e em dinheiro, conforme estabelecido no art. 5º, inciso XXIV da Constituição Federal.

Parágrafo único. Qualquer restrição de uso, gozo ou fruição às áreas particulares inseridas nos limites das unidades de conservação ou suas zonas de amortecimento, somente poderá incidir após a indenização a que se refere o caput, garantido o acesso do poder público para os fins de estudos e levantamentos da área desde o ato de criação.”

Art. 6º A Lei nº 14.701, de 20 de outubro de 2023, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 11-A.:

“Art. 11-A. Nos casos em que a demarcação envolva a retirada de não indígenas que ocupem a área de boa-fé, será devida indenização, que deverá abranger as benfeitorias e o valor da terra nua, apurado em processo paralelo ao procedimento demarcatório, assegurado ao ocupante o direito de retenção até o efetivo pagamento.”

Art. 7º Revoga-se o art. 62 da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2026.

Deputado PEDRO LUPION
Relator

