

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 1.451, DE 1999 (Apensos os Projetos de Lei nºs 1.623, 1.624, 1.625, 1.626, 1.627 e 2.209, todos de 1999)

Modifica dispositivos do Código de Processo Civil e do Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, sobre desapropriação.

Autor: Deputado CELSO GIGLIO

Relator: Deputado JOSÉ ROBERTO
BATOCHIO

I - RELATÓRIO

Vêm, a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, as proposições em epígrafe para a análise da sua constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito.

O projeto principal, nº 1.451/99, de autoria do Deputado Celso Giglio, busca alterar, conforme já indicou o parecer da Comissão de Trabalho, os arts. 188 e 489 do Código de Processo Civil e os arts. 24, 26 e 27 do Decreto-lei nº 3.365, de 1941, que regula as desapropriações por utilidade pública. Em relação ao primeiro, modifica o prazo para o ajuizamento da ação rescisória para computá-lo no quádruplo, quando a parte for a Fazenda Pública ou o Ministério Público. Além disso, nas ações rescisórias propostas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como pelas respectivas autarquias e fundações, caracterizada a plausibilidade jurídica da pretensão, poderá o tribunal,

a qualquer tempo, conceder medida cautelar para suspender os efeitos da sentença rescindenda. Em relação ao Decreto-lei nº 3.365, específico sobre desapropriações, buscou-se alterar o que se segue: I – a indenização fixada em sentença deverá refletir o preço atual de mercado do imóvel; II – ao valor da indenização poderá ser acrescido um adicional de 10%, quando o imóvel estiver sendo utilizado pelo expropriado no momento da imissão na posse, vedada a concessão de quaisquer outras compensações. Ademais, a proposição modifica os critérios legais que devem orientar o juiz na fixação da indenização, substituindo os atuais, entre os quais a estimação venal dos da mesma espécie nos últimos cinco anos, segundo o art. 27 do referido decreto-lei, por outros relativos ao valor atual do bem, como a localização, dimensão, topografia, área construída, finalidade, ancianidade e estado de conservação. Finalmente, o projeto acrescenta, ao dispositivo que regula o pagamento de honorários advocatícios pelo expropriante, a determinação, prevista no art. 20, § 4º, do CPC, de que sejam fixados consoante apreciação equitativa do juiz.

Foram ainda apensados outros seis projetos de lei. Os cinco primeiros são de autoria do ilustre Deputado Alberto Mourão: nºs 1.623, 1.624, 1.625, 1.626 e 1.627, todos de 1999; o sexto, nº 2.209, de 1999, foi apresentado pelo ilustre Deputado Ricardo Izar.

O de nº 1.623/99 altera o art. 22 do Decreto-lei nº 3.365/41, segundo o qual, havendo concordância das partes sobre o preço do imóvel a ser desapropriado, o juiz o homologará por sentença. Propõe-se que o juiz ouça o Ministério Público antes da referida homologação.

O de nº 1.624/99 modifica o art. 188 do CPC, duplicando o prazo para o ajuizamento de ação rescisória quando a parte for a Fazenda Pública ou o Ministério Público.

O de nº 1.625/99 acresce dispositivo ao Decreto-lei nº 3.365/41, estabelecendo que não ofende a coisa julgada a decisão que, fundada nos princípios da moralidade e do justo valor, determina a reavaliação do preço do imóvel na fase de execução ou na fase do precatório. Segundo o projeto, o Presidente do Tribunal responsável pelo precatório poderá, atendendo a pedido da Fazenda Pública devedora, determinar o recálculo para menos do preço fixado,

cabendo recurso dessa decisão para o Órgão Especial ou para o Pleno, se inexistir o primeiro.

O PL nº 1.626/99 modifica o art. 82 do CPC, incluindo os processos de desapropriação e seus conexos (ações rescisórias, executórias e os procedimentos para estabelecer ou modificar o valor dos precatórios em tais causas) entre as hipóteses em que compete ao Ministério Público intervir.

O PL nº 1.627/99 acrescenta dispositivo ao Decreto-lei nº 3.365/41, determinando que o parecer do assistente técnico, relativo ao valor da indenização, poderá ser juntado aos autos a qualquer tempo antes da sentença.

Finalmente, o PL nº 2.209/99 prevê que nenhum precatório será pago ao desapropriado sem que haja a devida averiguação, pelo órgão julgador do Poder Judiciário, do valor real do bem desapropriado antes de proferir a sentença que lhe deu origem. A inobservância desse procedimento, segundo o projeto, sujeitará o prolator da sentença às sanções disciplinares definidas por sua lei orgânica para a desídia funcional.

Como as proposições tramitam conclusivamente, foi aberto, nos termos do art. 119, I, do Regimento Interno, o prazo para a apresentação de emendas, sem que nenhuma tivesse sido oferecida.

As proposições também foram distribuídas à Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, que houve por bem rejeitar o projeto de lei nº 1.451, de 1999, principal, e declarar a incompetência temática para a apreciação dos demais, considerando tratar-se de matéria eminentemente processual, de acordo com o parecer vencedor do Deputado Júlio Delgado.

II - VOTO DO RELATOR

1. São louváveis todas as iniciativas de aperfeiçoamento da lei de desapropriações, tendo em vista a proteção do erário público contra a fixação de indenizações exageradas. O legislador, entretanto, ao propor lei nova deve levar em conta seus efeitos colaterais: neste caso, eles são mais danosos do que os vícios que se pretende extirpar.

Também não é eficiente o remédio que combata apenas os sintomas, deixando de lado suas causas.

Por exemplo: na tentativa de se corrigirem erros na avaliação, de nada adianta instituir-se uma segunda avaliação (projeto de lei nº 1.625/99), que seria exposta a erro tanto quanto a primeira.

Não é apenas com boas intenções, mas sem o conhecimento do que acontece na prática processual, que se farão boas leis.

A unanimidade da doutrina condena os privilégios fazendários. Não é com prazos maiores – emperradores da fluência processual – que se tornarão os órgãos públicos mais atentos aos interesses do fisco. O mesmo se diz quanto ao absurdo aumento de prazo para a propositura de ação rescisória (projeto de lei nº 1.624/99), que, sendo hoje de dois anos, é mais do que suficiente para a impugnação de vícios da sentença rescindenda.

No instituto da ação rescisória, tal como existente, encontra-se remédio eficaz para a maior parte dos problemas alvejados nas proposições sob exame. Vale, pois, reproduzir alguns dos artigos pertinentes do Código de Processo Civil:

“Art. 485. A sentença de mérito, transitada em julgado, pode ser rescindida quando:

I – se verificar que foi dada por prevaricação, concussão ou corrupção do juiz;

II – proferida por juiz impedido ou absolutamente incompetente;

III – resultar de dolo da parte vencedora em detrimento da parte vencida, ou de colusão entre as partes, a fim de fraudar a lei;

IV – ofender a coisa julgada;

V – violar literal disposição de lei;

VI – se fundar em prova, cuja falsidade tenha sido apurada em processo criminal ou seja provada na própria ação rescisória;

VII – depois da sentença, o autor obtiver documento novo, cuja existência ignorava, ou de que não pôde fazer uso, capaz, por si só, de lhe assegurar pronunciamento favorável;

VIII – houver fundamento para invalidar confissão, desistência ou transação, em que se baseou a sentença;

IX – fundada em erro de fato, resultante de atos ou de documentos da causa.

§ 1º Há erro, quando a sentença admitir um fato inexistente, ou quando considerar inexistente um fato efetivamente ocorrido.

§ 2º É indispensável, num como noutro caso, que não tenha havido controvérsia nem pronunciamento judicial sobre o fato”.

“Art. 487. Tem legitimidade para propor a ação:

I – quem foi parte no processo ou o seu sucessor a título universal ou singular;

II – o terceiro juridicamente interessado;

III – o Ministério Público;

a) se não foi ouvido no processo, em que lhe era obrigatória a intervenção;

b) quando a sentença é o efeito de colusão das partes, a fim de fraudar a lei”.

Essas são normas tecnicamente eficazes, mas por melhor que seja a lei ela não pode dar remédio à inércia e ao desaparecimento administrativo.

2. Pelas razões acima, e por muitas outras que por brevidade não se deduzem, somos contrários aos projetos de lei nºs 1.624, 1.625, 1.626 e 1.627, todos de 1999 e de autoria de S.Exa., o nobre Deputado Alberto Mourão, assim também em relação ao de nº 1.623, uma vez que o próprio Código estabelece as hipóteses em que o Ministério Público deve participar dos feitos.

Leia-se agora o art. 1º do projeto de lei nº 2.209/99:

“Art. 1º Nenhum precatório será pago ao desapropriado sem que haja a devida averiguação pelo órgão julgador do Poder Judiciário do real valor do bem desapropriado, antes de proferir a sentença que lhe deu origem.”

Esse enunciado – à parte sua sofrível redação – nada inova, porque não se expede precatório cujo montante não tenha passado pelo crivo do juiz em primeira instância, e do competente tribunal, em segunda instância.

Se o problema é de colusão ou de corrupção, corrige-se mediante as adequadas providências administrativas; se o problema é de falta de pessoal, ou desaparelhamento da máquina fazendária, a correção dar-se-á com o seu melhor aparelhamento. O que o Estado não pode – não obstante o real escândalo da indústria das desapropriações – é fazer com que por ela paguem todos, aumentando a morosidade de um judiciário já de si bastante inerte.

Somos por isso contrários também ao proposto no art. 1º do projeto de lei principal, porquanto não há mais razão para se privilegiar processualmente os entes que, se no passado remoto não estavam organizados, hoje contam com procuradorias e advocacia-geral bem estruturadas. Somos também contrários ao disposto no art. 4º desse projeto, porque ofensivo à norma constitucional (CF, arts. 5º - XXIV e 182, § 3º); o valor da indenização não pode deixar de levar em conta tanto a data do pagamento quanto os elementos substanciais ou acessórios da dívida, tais como atualização e juros.

Somos favoráveis, em termos ao disposto no art. 2º do mesmo projeto, forrando-se o desapropriado contra prejuízos que sofra em razão dessa demora suplementar. Somos contrários ao disposto no *caput* do art. 3º, que também pode ser aperfeiçoado, pois o valor de mercado é apenas um dos valores admissíveis, e dadas as variações de conjuntura nem sempre espelha o real valor do imóvel.

3. O nó da questão está nos vícios, antigos, do procedimento avaliatório. O escândalo das desapropriações superestimadas, furúnculo que expõe a persistência desses vícios – em geral a dano do mais fraco ou mais honesto – deve ser também a oportunidade para sua definitiva correção.

Neste sentido, tentando dar a necessária objetividade e transparência ao procedimento avaliatório, é que, pelo projeto de lei nº 3.422, de 2000, propusemos que o art. 421 do Código de Processo Civil tivesse a seguinte redação:

“O juiz nomeará o perito dentre os que integram o quadro de peritos da respectiva circunscrição judiciária,

fixando de imediato o prazo para a entrega de laudo.”

Na justificativa apresentada a esse projeto de lei, expomos as seguintes razões:

“O objetivo desta propositura é que as perícias em processos civis passem a ser feitas – à semelhança do que acontece em inúmeros países – por peritos integrantes de quadros de peritos, organizados pela autoridade judiciária segundo critérios universais de habilitação, especialização e competência. São notórias as dificuldades quanto à qualidade técnica e ética dos laudos, assim como as dificuldades que enfrentam os juízes na escolha de ‘experts’ capacitados para a realização de perícias, em cada caso concreto. O objetivo do projeto é permitir a melhor qualidade dos laudos, o acesso dos mais competentes, e a despersonalização da sua escolha.”

Isto posto, em conclusão, considero que, apesar de não atentarem contra a Constituição, os projetos de nºs 1.623, 1.624, 1.625, 1.626, 1.627 e 2.209, todos de 1999, têm juridicidade duvidosa e, ademais, merecem ser rejeitados no seu mérito.

Em relação ao projeto principal, de nº 1.451, de 1999, apresentamos um substitutivo para formalizar nosso ponto de vista, além, é claro, de equilibrar as relações entre os interesses do Poder Público e dos expropriados, e de superar as inconstitucionalidades já apontadas e demais obstáculos que julgamos existentes. Em outras palavras, nos termos do substitutivo que agora propomos, somos pela sua constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação.

Sala da Comissão, em de de 2001.

Deputado JOSÉ ROBERTO BATOCHIO
Relator