**Resposta da Questão de Ordem nº 319**

**Presidente: CAUÊ MACRIS**

**85ª Sessão Ordinária – 13/06/17**

Publicada em 23/06/17

**O SR. PRESIDENTE - CAUÊ MACRIS - PSDB -** Sras. Deputadas, Srs. Deputados, a Presidência comunica ao Plenário que nesta sessão está respondendo à questão de ordem apresentada pelo nobre deputado Carlos Giannazi, em 06 de abril de 2017, com relação à solicitação a ele formulada no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Redação e juntada de certidões cartorárias para instrução de projetos de lei que tratam da autorização para desapropriação de imóveis.

Em prol do dinamismo dos trabalhos do plenário, a resposta não será lida neste ato, porém para dar a devida publicidade a ela, esta Presidência determina que seja prontamente encaminhada ao autor da questão de ordem, e que seja transcrita na íntegra nas notas taquigráficas. Também segue a publicação do Diário Oficial.

**PUBLICADA ERRATA EM 30/08/2017, PÁG. 22, COLs. 3 e 4**

**ERRATA**

Inclua-se na 085ª Sessão Ordinária, de 13/06/2017, publicada

no D.O.E. - Poder Legislativo de 23/06/2017 – página 16,

2ª coluna.

O SR. PRESIDENTE - CAUÊ MACRIS - PSDB - Sras. Deputadas,

Srs. Deputados, a Presidência comunica ao plenário que

nesta sessão está respondendo à questão de ordem apresentada

pelo nobre deputado Carlos Giannazi, em 06 de abril de

2017, realização à solicitação a ele formulada no âmbito da

Comissão de Constituição, Justiça e Redação e juntada de certidões

cartorárias para instrução de projetos de lei que tratam da

autorização para desapropriação de imóveis.

Em prol do dinamismo dos trabalhos do plenário, a resposta

não será lida neste ato, porém para dar a devida publicidade

a ela, esta Presidência determina que seja prontamente encaminhada

ao autor da questão de ordem, e que seja transcrita na

íntegra nas notas taquigráficas.

“Resposta à Questão de Ordem apresentada pelo senhor

deputado Carlos Giannazi na 41ª (quadragésima primeira) sessão

ordinária, realizada em seis de abril de 2017.

Por meio de questão de ordem formalizada em 6 de abril

de 2017, no curso da 41ª Sessão Ordinária, o nobre Deputado

Carlos Giannazi dirigiu a esta Presidência indagações acerca

dos “entendimentos repetidos e reiterados da Comissão de

Constituição, Justiça e Redação sobre a necessidade de inclusão

de documentos para instrução de projetos de lei que tratam de

autorização para a desapropriação de imóveis”.

Relata o ilustre Parlamentar: “nos autos das proposituras

de nossa autoria, em trâmite naquela Comissão Permanente,

que tratam de autorização ao Poder Executivo para desapropriar

imóveis para criação de próprio público, os relatores

designados pela CCJR têm solicitado, com base nos termos do

Decreto-lei federal nº 3.365, de 1941, que sejam incluídas certidões

cartorárias para instrução do projeto.”

Sua Excelência alega que a legislação federal que regula a

matéria não exige expressamente tais documentos, no campo

da propositura legislativa. Assevera, além disso, que, aprovada a

proposta legislativa, caberá ao Poder Executivo, segundo os critérios

de conveniência e oportunidade, efetivar o procedimento

de desapropriação, quando, então, se exigirá identificação detalhada

do imóvel, seu(s) proprietário(s), e a prévia indenização

- “competências do Executivo”, segundo aponta.

A Presidência passa a responder à questão de ordem.

Conforme destacado na própria questão de ordem, à

Comissão de Constituição, Justiça e Redação compete “manifestar-

se a respeito de todos os assuntos quanto ao aspecto constitucional,

legal e jurídico” (Regimento Interno, artigo 31, § 1º).

É de se indagar: há como a CCJR pronunciar-se, fundamentadamente,

a respeito da legalidade e da juridicidade de

projeto que vise a autorizar o Poder Executivo a desapropriar

determinado bem imóvel, ou um conjunto de imóveis, se frustrar

a solicitação do respectivo Relator, de acesso a documentos

expedidos pelos órgãos registrais competentes, a indicar a

titularidade, a descrição, os limites, e a situação jurídica do(s)

bem(ns) de cuja desapropriação se cogita?

A esta Presidência parece induvidoso que a pergunta acima

deve ser respondida negativamente.

Assim, a solicitação, ao autor, da juntada de documentos

expedidos pelos órgãos registrais competentes, insere-se como

providência legítima, destinada a viabilizar o exercício pela

Comissão, de forma plena e fundamentada, das atribuições que

lhe são próprias, na fase de instrução do processo legislativo.

Merece registro a lição de Andyara Klopstock Sproesser,

que, tratando dessa fase, observa:

“Dentre os significados de instruir os léxicos consignam o

de esclarecer e documentar.

É exatamente nesses sentidos que se fala em fase de instrução

quando se trata de processo e procedimento legislativo.

(...)

Comissões Técnicas vêm a ser os órgãos colegiados constituídos

nas Casas Legislativas com a incumbência especial de

instruir os projetos de lei, carreando para os respectivos autos,

ou processos, os esclarecimentos de ordem técnica necessários

ao pronunciamento definitivo do Plenário na oportunidade da

discussão e votação.”

(Direito Parlamentar - Processo Legislativo. 2ª ed. São

Paulo, Alesp/SGP, 2004, p. 87-88 - grifou-se; demais destaques

no original)

Sobre o mesmo tema, o insigne autor anota:

“Os pareceres têm por finalidade esclarecer à Mesa, à

Presidência ou ao Plenário, os aspectos técnicos (inclusive

jurídicos) e políticos do assunto submetido à Comissão, possibilitando-

lhes deliberar com maior conhecimento e, pois, com

maior adequação ao interesse público.”

(op. cit., p. 93 - grifou-se)

Como assinalado na própria questão de ordem, o artigo

8º do Decreto-lei federal nº 3.365, de 1941, que dispõe sobre

desapropriações por utilidade pública, prevê: “O Poder Legislativo

poderá tomar a iniciativa da desapropriação, cumprindo,

neste caso, ao Executivo, praticar os atos necessários à sua

efetivação.”

Invocando o disposto nesse artigo, aduz o nobre Deputado

Carlos Giannazi, na questão de ordem: “não há que se falar da

necessidade da juntada de documentos cartorários nesta fase

da propositura, na medida em que, (...) aprovada a proposta

legislativa, caberá ao Executivo a tomada das medidas administrativas

cabíveis à sua efetivação”.

O argumento, com a devida vênia, não merece acolhida.

Ainda que seja para produzir comando normativo dotado

apenas de carga autorizativa, o Poder Legislativo há de dispor

de elementos documentais relativos à titularidade, à situação

jurídica, e à exata localização e demarcação do(s) imóvel(is)

que estará autorizando o Executivo a desapropriar.

A esta Presidência parece claro que somente com esse

lastro documental poderão ser avaliados diversos aspectos da

matéria; além daqueles que se colocam na esfera de competência

da CCJR, também os pertinentes à Comissão de mérito (à

qual caberá, entre outros aspectos, aferir se a desapropriação

aventada enquadra-se entre os casos de utilidade pública

enumerados no artigo 5º do Decreto-lei federal nº 3.365/41, ou

de interesse social, nos termos da Lei federal nº 4.132/62), e à

Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento - esta última,

no que se refere à análise dos potenciais reflexos financeiro-

-orçamentários da medida que se pretende autorizar o Poder

Executivo a efetivar.

Ademais, há que se ter presente que o próprio Decreto-lei

federal nº 3.365, cujas disposições são invocadas na questão

de ordem, veda a desapropriação de bens pertencentes à União

(artigo 2º, § 2º). Ora, somente mediante a apresentação das

certidões de matrícula dos imóveis pode-se afiançar que não

está sendo violada a norma que impõe tal vedação.

Fica claro, dessa forma, que os documentos que vêm sendo

solicitados ao nobre suscitante da questão de ordem, apesar

de não se encontrarem expressamente mencionados no artigo

8º do Decreto-lei federal nº 3.365, são necessários à análise

de aspectos regrados em outros dispositivos desse mesmo

diploma.

O fato de os atos executórios colocarem-se na órbita

de competência de outro Poder certamente não desobriga o

Poder Legislativo de, ao apreciar projeto que visa a autorizar a

desapropriação de um imóvel, ou de um conjunto deles, atuar

diligentemente no sentido de obter documentos oriundos dos

órgãos de registro competentes, atestando a titularidade dominial,

a exata localização e demarcações, e a situação jurídica

do(s) bem(ns).

Por fim, cabe abordar, brevemente, a observação do ilustre

autor da questão de ordem, de que “há que se considerar que

a maioria das solicitações de apresentação de propositura

para declaração de área como de interesse social para fins de

desapropriação é originada de reivindicações sociais e cuida de

áreas não identificáveis de plano, pois abandonadas há décadas

e já utilizadas como de lazer ou cultura pelas comunidades. Isto

torna impossível a emissão de certidão cartorária, pois às vezes

sequer existe, pela antiguidade do registro ou pelo parcelamento

da área.”

Tem-se aí um ponto que, embora não se coloque como

elemento nuclear da dúvida formulada por meio da questão de

ordem, de certa forma reforça as conclusões desta Presidência.

Somente mediante a solicitação, pelo Relator, da juntada

das certidões cartorárias, é que se explicitará, quando constatada,

a impossibilidade de obtenção desses documentos, e a

razão dessa impossibilidade. E, decerto, a partir dessa relevante

circunstância, poderá o Relator direcionar sua atuação em relação

à matéria, seja ao confeccionar seu voto, seja ao solicitar

ao autor outros documentos ou providências, ou propô-las à

Comissão.

Por todas as razões expostas, a esta Presidência parece

absolutamente legítima a adoção, no âmbito da Comissão de

Constituição, Justiça e Redação, da providência questionada

pelo nobre Deputado Carlos Giannazi.

Na perspectiva das considerações acima desenvolvidas, as

indagações formuladas por Sua Excelência no fecho da questão

de ordem ficam assim respondidas:

1 - É considerado condição “sine qua non”, para a apresentação

de propositura que autorize o Poder Executivo a

declarar como de interesse social para desapropriação de

imóvel, a juntada de documento cartorário que identifique e

delimite o bem e indique sua titularidade? Em caso afirmativo,

qual a norma legal que o exige?

R.: É recomendável que, já ao ser apresentado, projeto de

lei que tenha tal objeto venha acompanhado de documento

emitido pelo órgão de registro público competente, com vistas a

fornecer elementos essenciais para embasar os pronunciamentos

das Comissões (fase de instrução), e a discussão e votação

em Plenário (fase de deliberação).

Na ausência desses documentos, é lícito ao Relator solicitar,

por intermédio da Presidência da Comissão, que o autor da

proposição providencie sua juntada aos autos.

Essa solicitação encontra lastro jurídico-regimental na própria

razão de ser da fase de instrução do processo legislativo,

e, especificamente quanto à matéria ora considerada (desapropriação

por utilidade pública e desapropriação por interesse

social), fundamenta-se, especialmente, na necessidade de, em

atuação diligente, proceder-se à análise do cumprimento dos

requisitos previstos na legislação federal, bem como à verificação

da eventual existência, entre os imóveis de cuja desapropriação

se cogita, de bem de propriedade da União.

Tais cautelas justificam-se, ademais, por se tratar de matéria

cuja aprovação traz, potencialmente, para o Estado e para

terceiros, consequências de grande repercussão, não apenas na

órbita jurídica, como também na econômica.

2 - Em não sendo exigida expressamente por lei a juntada

de tal documento, pode o Relator designado pela CCJR exigir

tais documentos do proponente, como condição de seguimento

da propositura?

R.: Sim, pelos motivos acima expostos.

São estas as considerações que cabia a esta Presidência

fazer, em resposta à questão de ordem suscitada pelo nobre

Deputado Carlos Giannazi.”