

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

PROJETO DE LEI Nº 5.015, DE 2013

Inclui dispositivo na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), que prevendo, nas cidades com mais de duzentos mil habitantes, contrapartida pela valorização imobiliária decorrente do aumento do potencial construtivo ou da alteração de uso de solo.

Autor: Deputado FÉLIX MENDONÇA JÚNIOR

Relator: Deputado HEULER CRUVINEL

PARECER REFORMULADO

I – RELATÓRIO

O projeto de lei em tela estabelece que, nas cidades com mais de duzentos mil habitantes, o exercício do direito de construir que incorpore aumento do potencial construtivo estabelecido para imóvel urbano mediante lei municipal gerará pagamento de contrapartida à municipalidade.

Essa contrapartida corresponderá ao valor da valorização imobiliária decorrente do aumento do potencial construtivo utilizado e também será cobrada nos casos de alteração das normas de uso do solo.

Fica prevista a possibilidade de lei municipal estabelecer isenção desse pagamento: (1) para a população de baixa renda e (2) para as áreas da cidade nas quais se objetiva intensificar o aproveitamento dos terrenos urbanos. Nesse segundo caso, exige-se a oitiva do órgão colegiado municipal de política urbana, a realização de estudo de impacto de vizinhança

814DB91B14

814DB91B14

(EIV) e a aprovação da Câmara de Vereadores, por quórum qualificado de dois terços dos parlamentares locais.

O processo tramita sob o regime do poder conclusivo das comissões.

Aberto o prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto de lei nesta Câmara Técnica.

No dia 20 de novembro de 2013, esta Comissão realizou audiência pública para debate do projeto de lei, convocada a partir de proposta de minha autoria juntamente com o ilustre Deputado Alberto Filho. A referida audiência Pública, a qual foi bastante produtiva, oportunizou o esclarecimento de diversos questionamentos levantados anteriormente, a presente reunião contou com a presença dos seguintes convidados:

- ✓ SRA. CAROLINA BAIMA CAVALCANTI, Gerente de Projetos da Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos do Ministério das Cidades;
- ✓ SR. JOSÉ CARLOS FREITAS, Promotor de Justiça da Promotoria de Urbanismo e Meio Ambiente do Ministério Público do Estado de São Paulo;
- ✓ SRA. STACY TORRES, representante da ONG Pólis; e
- ✓ SR. TOSHIO MUKAI, da Mukai Advogados Associados.

É o nosso Relatório.

II – VOTO DO RELATOR

A proposta do ilustre Dep. Félix Mendonça Júnior procura enfrentar aquele que talvez seja o mais grave problema em nossas grandes cidades: a especulação imobiliária.

O processo de concentração da população nos perímetros urbanos em nosso País foi acompanhado, também, de segregação social. Nossas médias e principalmente as grandes cidades são marcadas por problemas sociais, com a população mais carente tendo dificuldade extrema de acesso à moradia em áreas regulares e com infraestrutura. Ela acaba sendo

814DB91B14

814DB91B14

impulsionada a ocupar encostas, margens de rios e outras áreas ambientalmente frágeis.

A Constituição Federal reconhece a dimensão desse problema, ao trazer penalidades sucessivas para a retenção ociosa do imóvel urbano – parcelamento ou edificação compulsórios; IPTU progressivo no tempo; e desapropriação-sanção mediante pagamento em títulos da dívida pública.

A Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) regulamentou essas penalidades e trouxe outras ferramentas importantes para a correta gestão das áreas urbanas. Entre essas ferramentas, está a outorga onerosa do direito de construir, conhecida como “solo criado”, aplicada também nos casos de alteração de uso do solo.

A aplicação desses instrumentos desde 2001 demonstra a necessidade clara de se intensificarem os controles nesse sentido. É exatamente essa preocupação que baliza a apresentação do projeto de lei aqui em análise.

Entendemos que a proposta legislativa em foco apresentada pelo nobre Deputado Félix Mendonça, tem méritos, e carrega consigo uma preocupação válida, contudo, inegavelmente, não é a solução adequada para avanços nessa perspectiva.

A presente proposição em foco traz medida de aplicação generalizada, que não se adaptará à realidade de todos os municípios, mesmo que mantido o recorte de duzentos mil habitantes previsto no texto do PL nº 5.015/2013.

Começaremos nossas críticas exatamente nesse ponto. Não se aponta fundamentação técnica ou jurídica consistente para que a contrapartida estabelecida pelo projeto de lei direcione-se apenas às cidades com mais de duzentos mil habitantes. Se o plano diretor é obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, consoante o art. 182 da Constituição, o que baliza o patamar estabelecido na proposição legislativa em tela?

Por outro lado, a extensão da medida às cidades com mais de vinte mil habitantes, ou a todas as cidades, criará problemas ao dificultar a expansão de áreas urbanas que ainda necessitam ter sua ocupação adensada, para atender a demanda do crescimento populacional e assegurar racionalidade no tecido urbano e no provimento de infraestrutura.

814DB91B14

814DB91B14

Entendemos que as decisões fundamentais sobre o uso, o parcelamento e a ocupação do solo urbano necessitam ser mantidas na municipalidade. Não há outro caminho possível, até mesmo para assegurarmos o respeito aos ditames do art. 30, inciso VIII, e 182 da Constituição Federal.

Nesse quadro, devemos remeter ao próprio Estatuto da Cidade. A contrapartida prevista no PL nº 5.015/2013, na prática, é similar ao solo criado, objeto dos arts. 28 a 31 da Lei nº 10.257/2001. O solo criado também é um ônus urbanístico associado em parte à captura de mais valias urbanas. O solo criado também contempla uma variante ligada a alterações no uso do solo.

Na audiência pública realizada nesta Comissão, ficou claro que a louvável preocupação que norteia o projeto de lei em foco, pelo menos para a maior parte dos especialistas que atuam na área, necessita ser enfrentada com os instrumentos existentes no Estatuto da Cidade. Todos concordamos com a gravidade do problema levantado pelo nobre Deputado Félix Mendonça Júnior. A proposta apresentada por ele, contudo, além de não resolver esse problema a contento, se considerarmos todas as especificidades dos municípios brasileiros, geraria outros problemas, pois, seria impossível operacionalizar o pagamento da contrapartida aqui proposta pelo autor, simultaneamente a aplicação do já existe “solo criado”.

O próprio autor externa a proximidade da cobrança prevista no PL nº 5.015/2013 com o “solo criado”. Fala que está propondo “[...] a ampliação da aplicação das contrapartidas pagas à municipalidade em razão do exercício do direito de construir”. Afirma que essa ampliação se faz necessária porque o “solo criado” “[...] aplica-se apenas a áreas específicas do perímetro urbano e não assegura a recuperação dos incrementos no valor da terra urbana gerados pelas próprias normas urbanísticas”. Ora, contrapartidas pelo exercício do direito de construir têm uma ferramenta jurídica própria, o solo criado.

Uma saída talvez fosse ampliar, ao máximo possível, a aplicação do solo criado, estabelecendo-se coeficiente de aproveitamento básico igual a 1,0 (um) em todas as nossas áreas urbanas. A partir desse coeficiente unificado, haveria cobrança. Essa medida chegou a ser debatida no curso do processo legislativo que gerou o Estatuto da Cidade. Foi descartada exatamente por não respeitar toda a diversidade de situações existentes nas nossas cidades. Essa questão continua a ter de ser considerada. Se a União

814DB91B14

814DB91B14

pode estabelecer normas gerais de direito urbanístico, não pode estabelecer regras que inviabilizem tratamentos específicos das questões locais. A nossa Carta Política não dá sustentação a isso.

Cabe lembrar que há outras ferramentas aplicáveis ao controle da especulação imobiliária em áreas urbanas reguladas no Estatuto da Cidade. Além disso, há instrumentos em outras leis, como a contribuição de melhoria.

Mediante os fatos aduzidos, é clarividente que a proposta em tela representaria uma inequívoca intervenção na autonomia dos municípios, traria insegurança jurídica e representaria obstáculos ao desenvolvimento da atividade de construção pública e privada.

È óbvio que cada município, com base no plano diretor, tem a obrigação de atuar nesse tema. Se não está fazendo isso, a solução é o controle social e a atuação da sociedade civil e do Ministério Público, em defesa da ordem urbanística. Casos de irregularidades mais graves devem ser tratados na órbita de ações penais.

Pelo exposto, apesar de concordamos com o Autor em suas preocupações, somos pela **rejeição** do Projeto de Lei nº 5.015, de 2013.

É o nosso Voto.

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputado HEULER CRUVINEL

Relator

814DB91B14

814DB91B14