

# COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO.

## PROJETO DE LEI Nº 7.537, DE 2010

Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, autodenominada como Estatuto da Cidade, para dispor sobre a sanção à ociosidade de imóveis construídos.

**Autor:** Deputado CHICO ALENCAR

**Relator:** Deputado JOÃO MAIA

### I – RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe, de autoria do Deputado Chico Alencar, insere novo inciso ao art. 5º, § 1º, da Lei nº 10.257, de 2001 – Estatuto das Cidades.

O art. 5º do referido diploma legal trata do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Por sua vez, o § 1º deste artigo define as condições nas quais o imóvel será considerado subutilizado. No texto em vigor, essa subutilização dos imóveis urbanos ocorrerá quando seu aproveitamento for inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente. Já o novo inciso ora proposto pretende estabelecer que a subutilização também ocorrerá quando se tratar de imóvel *residencial mantido ocioso e fora do mercado de locação sob qualquer pretexto, desde que não seja necessário à habitação do proprietário ou de seus dependentes*.

O projeto estabelece ainda que a Lei dele decorrente entrará em vigor após decorridos noventa dias de sua publicação oficial.

De acordo com a justificação do autor, a Constituição Federal de 1988 consagra um capítulo à Política Urbana, que trata de questões como a competência para execução da política de desenvolvimento urbano, os objetivos dessa política, a obrigatoriedade da elaboração do plano diretor, a definição acerca da função social da propriedade urbana, as sanções ao solo urbano ocioso e a usucapião especial urbana. O autor também reproduz o art. 182, *caput* e § 4º, de nossa Carta Política, que essencialmente estipula que o Poder Público municipal poderá exigir, nos termos da lei federal, que o proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de haver parcelamento ou edificação compulsórios; IPTU progressivo no tempo; e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública com prazo de resgate de até dez anos.

Nesse contexto, o autor aponta que há quem defenda que o § 4º do art. 182 não se refere apenas à terra nua, mas poderia abranger, também, edificações, inclusive porque uma casa desocupada poderia ser considerada como “solo urbano subutilizado”. Contudo, menciona também que o Estatuto da Cidade, que regulamenta a matéria, limita-se a definir como subutilizado o imóvel cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no Plano Diretor ou em legislação dele decorrente. Assim, a questão seria bastante polêmica, de forma que a falta de uma posição mais clara sobre o tema em relação aos imóveis construídos tem possibilitado que imóveis residenciais não necessários à habitação do proprietário ou de seus dependentes sejam mantidos ociosos e fora do mercado de locação, contribuindo para o agravamento das carências habitacionais em nosso País. Ainda de acordo com o autor da proposição, esse quadro seria agravado pelo fato de que muitos imóveis fechados estariam localizados em áreas plenamente urbanizadas, resultando em uma dupla ociosidade. Desta forma, defende a proposição, que possibilitaria que o Poder Público municipal notificasse os proprietários desses imóveis subutilizados para que seja dado o adequado aproveitamento, sob pena de aplicação das sanções previstas no § 4º do art. 182 da Constituição Federal.

O projeto, que tramita em regime ordinário, foi originalmente distribuído à Comissão de Desenvolvimento Urbano e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que também se manifestará quanto ao mérito da matéria.

Arquivado nos termos regimentais ao final da legislatura anterior, o projeto foi desarquivado em março de 2011 a partir de solicitação do autor.

Na Comissão de Desenvolvimento Urbano, foi aprovado, em maio de 2011, o parecer do relator pela rejeição do projeto.

No início de junho de 2012, foi apresentado, no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, o parecer do relator naquele Colegiado pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação, com substitutivo.

Posteriormente, no mesmo mês de junho de 2012 foi deferido o Requerimento nº 5540/2012, que solicitou a revisão do despacho inicial quanto à tramitação da proposição, de forma a incluir sua apreciação pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio.

É o relatório.

## II – VOTO DO RELATOR

A presente proposição trata de tema referente ao adequado aproveitamento de imóveis urbanos. Assim, o projeto em análise busca alterar o Estatuto das Cidades de forma a estabelecer que se considere subutilizado o imóvel *residencial mantido ocioso e fora do mercado de locação sob qualquer pretexto, desde que não seja necessário à habitação do proprietário ou de seus dependentes*.

Há que se destacar que essa previsão é relevante para fins das regras do art. 5º do referido Estatuto, que tratam do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Com efeito, o § 1º deste artigo, que ora se pretende alterar, define as condições nas quais o imóvel será considerado subutilizado. No texto em vigor, essa subutilização dos imóveis urbanos ocorrerá quando seu aproveitamento for inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente.

Sobre a questão, é oportuno observar que a Constituição Federal, em seu art. 182, § 4º, faculta ao Poder Público municipal, **nos termos da lei federal**, e mediante lei específica para área incluída no plano diretor,

exigir, do proprietário do **solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado**, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de haver: (i) parcelamento ou edificação compulsórios; (ii) incidência de IPTU progressivo no tempo; e (iii) desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública com prazo de resgate de até dez anos.

A primeira observação a ser feita é que o referido dispositivo constitucional poderia ser compreendido de mais de uma maneira. Afinal, poderia ser aceitável a interpretação segundo a qual o adequado aproveitamento do imóvel poderia ser exigido apenas em relação ao solo urbano não edificado, seja ele subutilizado ou não utilizado. Entretanto, seria igualmente aceitável a interpretação diversa segundo a qual o referido aproveitamento poderia ser exigido ao solo urbano em três situações distintas: a de não estar edificada, a de estar subutilizada, e a de não estar sendo utilizada. Seja qual for a interpretação adotada, não se trata de uma obrigatoriedade, mas de uma faculdade atribuída ao Poder municipal.

De toda forma, a Constituição Federal também estipula expressamente, no § 2º de seu art. 182, que *a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor*. Nesse mesmo sentido, o Estatuto das Cidades, que é a lei federal que regula a matéria, estipula, conforme mencionamos, que a subutilização ocorrerá quando o aproveitamento do imóvel urbano for inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente.

Face a esses dispositivos, consideramos que Poder Público municipal já está capacitado para exigir o cumprimento da função da propriedade urbana. Para tanto, seria necessária a elaboração de lei municipal que detalhe as exigências concretas para o atendimento da função social dos imóveis urbanos.

A grande questão que se coloca, contudo, refere-se à necessidade de essas exigências concretas também observarem os demais princípios constitucionais, como o princípio da isonomia, que é, também, extremamente relevante em um Estado Democrático de Direito.

Mais especificamente, uma exigência legal concreta deve ser elaborada de tal maneira que seja possível conferir um tratamento equânime aos cidadãos. No caso da estipulação do IPTU progressivo no tempo para terrenos não edificados, há uma regra cuja aplicação é operacionalmente factível e que resguarda o princípio da isonomia em sua aplicação.

Esse não é o caso, contudo, da aplicação do IPTU progressivo no tempo a imóveis edificados que sejam considerados subutilizados. Entendemos que é operacionalmente inviável ao Poder Público municipal estabelecer um critério isonômico para a aplicação da norma. Não conseguimos vislumbrar critérios que permitam identificar, com razoável confiança, quais os imóveis edificados de uma cidade que seriam subutilizados ou não utilizados. Dessa forma, no universo desses imóveis subutilizados ou não utilizados, é provável que apenas uma pequena amostra sofreria a incidência da norma, o que parece afrontar o princípio da isonomia.

Ademais, entendemos também que quaisquer critérios estabelecidos poderiam ser facilmente contornados por um número expressivo de pessoas. Bastaria, por exemplo, o proprietário apresentar um contrato de aluguel fictício no qual um familiar declare ser locatário, ou mesmo demonstrar que o imóvel foi anunciado para locação como estratégia para alegar que o imóvel não está fora do mercado de locação.

Além dessas considerações, há que ser observado que, no Brasil, já há a incidência de pesado custo em decorrência de subutilização ou não utilização de imóveis construídos. Isso decorre do fato que, caso o bem fosse alugado ou vendido, o proprietário receberia o valor equivalente juros do capital imobilizado no imóvel. Apesar das recentes reduções de taxas, o Brasil ainda é um país no qual são observados um dos maiores juros do mundo, o que significa que a penalização em termos de perda de rentabilidade é também expressiva no caso da subutilização ou não utilização dessas construções.

Contudo, há outras questões igualmente relevantes que devem ser aqui apontadas. Uma delas se refere à possibilidade de que a maior dificuldade no adequado aproveitamento dos imóveis em uma região seja decorrente do próprio descaso do Poder Público quanto à degradação de determinadas áreas da cidade.

A esse respeito, não é difícil imaginar, por exemplo, a extrema dificuldade em dar utilização a imóveis localizados em áreas que hoje são usualmente denominadas como “cracolândias”, as quais muitas vezes são severamente afetadas pela criminalidade. O mesmo se pode dizer de áreas que passam paulatinamente por um contínuo processo de degradação pela simples inação do município, que deixa de realizar os investimentos minimamente necessários para manutenção dos espaços públicos. Igualmente crítica é a situação dos imóveis localizados em pontos específicos das cidades que seguidamente são afetados por previsíveis enchentes a cada oportunidade em que se atravessa a época das chuvas.

Nessas situações, os proprietários dos imóveis aos quais não se consiga conferir adequada utilização seriam triplamente prejudicados caso a presente proposição seja aprovada: em primeiro lugar, pelos efeitos diretos decorrentes do descaso do Poder Público na região; em segundo lugar, pelo expressivo custo financeiro decorrente do capital imobilizado em um imóvel ao qual simplesmente não se consegue dar o devido aproveitamento; e, em terceiro lugar, pela incidência do IPTU progressivo que ora se pretende estabelecer.

Pelos motivos aqui expostos, entendemos que a proposição em análise não deve prosperar. Entendemos, a propósito, que os municípios, a partir de suas especificidades, já detêm as condições de estabelecer, nos planos diretores que elaborarem, as exigências concretas relevantes para o atendimento à função social da propriedade urbana, desde que resguardados os demais princípios constitucionais que fundamentam nossa democracia.

Desta forma, ante o exposto, **votamos pela rejeição do Projeto de Lei nº 7.537, de 2010.**

Sala da Comissão, em                      de                      de 2014.

Deputado JOÃO MAIA  
Relator