

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

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 FÉLIX MENDONÇA JÚNIOR

I - RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei que altera o artigo 5º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade) para detalhar as condições em que um imóvel pode ser considerado subutilizado.

A proposição tramita em regime ordinário e está sujeita à apreciação de mérito das Comissões de Desenvolvimento Urbano (CDU), de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC), e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), que também deve se pronunciar sobre as condições de admissibilidade.

Por se tratar de matéria que restringe o exercício do direito de propriedade, o PL 7537/10 deverá ser apreciado pelo Plenário da Casa, nos termos do artigo 24, II, “e”, do RICD.

O prazo para apresentação de emendas transcorreu em branco.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cumpra à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, nessa oportunidade, apreciar o mérito e aspectos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa da presente proposição, nos termos dos artigos 24, II; 32, IV, “a”; e 54, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

O PL 7537/2010 está em harmonia formal com a Constituição da República - CR, pois se encaixa na competência privativa da União para legislar sobre direito civil e desapropriação, segundo o artigo 22, incisos I e II, da CR. A iniciativa legislativa é apropriada, por caber ao Congresso Nacional dispor sobre matérias de competência da União; e adequada, por se tratar de projeto de lei federal proposto por membro da Câmara dos Deputados; nos termos dos artigos 48 caput e incisos V e XIII, e 61, caput, da CR.

Do ponto de vista da constitucionalidade material e da juridicidade, entretanto, o PL 7537/2010 está desguarnecido de fundamentos. Considerar subutilizado um *“imóvel urbano residencial mantido ocioso e fora do mercado de locação sob qualquer pretexto”* para o fim de expropriação constitui clara afronta à garantia constitucional do direito de propriedade, consagrada no artigo 5º, XXII, e já relativizada pelo necessário atendimento de sua função social, previsto no artigo 5º, XXIII. A amplitude de interpretação proporcionada por termos vagos como “ocioso” e “a qualquer pretexto” não condiz com a precisão necessária à edição de normas gerais, como as leis.

A técnica legislativa merece reparos, por conflito com as normas de regência, especialmente o artigo 5º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. A ementa do PL 7537/10 dispõe sobre a alteração da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, *“autodenominada Estatuto da Cidade”*, o que é desnecessário, bastando a referência ao Estatuto da Cidade.

Além disso, há um equívoco na determinação do objeto do PL, indicado como *“para dispor sobre a sanção à ociosidade de imóveis construídos”*, o que não corresponde ao conteúdo da norma. O PL 7537/10, de fato, procura dar parâmetros para a caracterização de imóvel subutilizado para o fim de aplicação da pena de utilização compulsória.

Verifica-se ainda que o PL 7537/10 não contém, no primeiro artigo, texto que indique o objeto da lei e seu respectivo âmbito de aplicação, nem as letras “NR” ao final do artigo, nos termos do disposto nos artigos 7º e 12, III, “c”, da LC 95/98.

Quanto ao mérito, verifica-se que o PL 7537/10 tem por objetivo incluir novo inciso ao § 1º do artigo 5º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, para detalhar as condições em que um imóvel pode ser considerado subutilizado, de modo a que se aplique a pena de utilização compulsória.

O autor, ilustre Deputado Chico Alencar, considera necessária a edição de norma que esclareça definitivamente que o imóvel residencial ocioso configura imóvel subutilizado, para o fim de aplicação da pena de utilização compulsória. Essa providência legal deveria ser capaz de incentivar os proprietários *“a colocar seus imóveis no mercado de locação, facilitando o acesso à moradia para inúmeras famílias”*.

As questões de direito foram amplamente discutidas nas Comissões que já tiveram oportunidade de se manifestar sobre o mérito da proposta. As Comissões de Desenvolvimento Urbano e de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio concluíram pela rejeição do PL 7537/10.

A CDU, por unanimidade, rejeitou a proposição nos termos do parecer do Relator, Deputado Mauro Mariani, em 25 de maio de 2011. A Comissão de Desenvolvimento Urbano entendeu que o PL 7537/10 não define com clareza o que seja um imóvel ocioso, o que dificulta a aplicação da norma. Aliás, a simples oferta do imóvel para locação propositalmente em valor muito alto impediria a imposição da pena de utilização compulsória.

A CDEIC, por unanimidade, também rejeitou o PL 7537/10, nos termos do parecer do Relator, Deputado João Maia, em 16 de julho de 2014. O principal argumento contrário à proposição é que o critério de ociosidade de imóvel residencial é subjetivo e de fácil burla, o que viola o princípio da isonomia na aplicação das leis. Ou seja, somente o proprietário desatento ou em litígio com a administração sairia prejudicado.

O Relator na CDEIC ressalta que fatores como desenvolvimento e economia local e mesmo segurança pública determinam as condições de utilização de um imóvel urbano. Assim, o fato de um imóvel se encontrar subutilizado não deve implicar, necessariamente, uma punição ao

proprietário, que já pode estar arcando com os custos de manutenção de um imóvel em área perigosa ou mal servida de equipamentos públicos, por exemplo.

Com efeito, assiste razão aos Parlamentares que se pronunciaram pela rejeição da matéria nas comissões de mérito que nos precederam. O projeto de lei em análise não reúne os requisitos para inovar a ordem jurídica, pois o aludido propósito de esclarecimento sobre o que constitui um imóvel subutilizado não se concretiza no conteúdo do PL 7537/10.

A modificação proposta pelo PL 7537/10 não encontra eco na doutrina ou na jurisprudência sobre a aplicação do Estatuto da Cidade. Restam dúvidas sobre a necessidade de tal aprimoramento, transcorrida mais de uma década de vigência da norma que deu cumprimento ao disposto no artigo 182 da Constituição da República, ao estabelecer que a *“política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”*.

São exemplo de questões que demonstram a reprovabilidade do PL 7537/2010: Como se pode obrigar um proprietário a alugar um imóvel? E uma fábrica que não esteja operando em capacidade total também poderá ser afetada? O que dizer das forças do mercado a que os imóveis se submetem? Como o proprietário pode ser punido pelo que acontece no mercado imobiliário?

Por todo o exposto, votamos pela inconstitucionalidade, antijuridicidade e inadequada técnica legislativa do Projeto de Lei nº 7.537, de 2010 e, no mérito, por sua rejeição.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado FÉLIX MENDONÇA JÚNIOR
Relator