

# COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

## PROJETO DE LEI Nº 6.905, DE 2017

Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, que "dispõe sobre desapropriações por utilidade pública", para dispor sobre a desapropriação para reparcelamento do solo.

**Autor:** SENADO FEDERAL - WILDER MORAIS

**Relator:** Deputado CAETANO

### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 6.905, de 2017, originado do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 504, de 2013, objetiva alterar o Decreto-Lei nº 3.365, de 1941, que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública.

O projeto sugere nova redação ao art. 4º do Decreto-Lei, com modificação de seu *caput* e acréscimo dos parágrafos 1º a 4º. Essas alterações envolvem a definição do instituto “reparcelamento do solo” e a sua inserção entre as razões motivadoras para a desapropriação por utilidade pública.

O reparcelamento do solo é definido como a “reconfiguração do traçado de lotes e logradouros, para viabilizar o adequado aproveitamento do solo urbano”. Consoante o PL nº 6.905, de 2017, em redação proposta ao art. 4º do Decreto-Lei nº 3.365, de 1941:

- a) a declaração de utilidade pública deverá delimitar as áreas que se destinam ao reparcelamento;
- b) a declaração de utilidade pública para reparcelamento do solo é condicionada à prévia aprovação pelo Município do

respectivo projeto, ou pelo Distrito Federal, conforme o caso;

- c) os lotes resultantes do reparcelamento e as unidades imobiliárias sobre eles eventualmente edificadas poderão ser incorporados ao patrimônio público na condição de bens dominicais ou poderão ser alienados a terceiros.

Adicionalmente, o PL nº 6.905, de 2017, sugere acrescentar ao Decreto-Lei nº 3.365, de 1941, art. 4º-B, em que são fixados alguns procedimentos administrativos relacionados ao processo de desapropriação. Mais especificamente, o texto da proposição estabelece que:

- a) a fase executória da desapropriação por utilidade pública para fins de reparcelamento integrará etapa de mediação, com duração de até três anos, com vistas a obter acordo acerca da forma e do valor da indenização;
- b) a etapa de mediação envolverá proposta obrigatória do Poder Público ao proprietário, de indenização, em dinheiro, correspondente a, no mínimo, 120% (cento e vinte por cento) e, no máximo, 150% (cento e cinquenta por cento) do valor venal adotado como base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) no ano em que a área for declarada de utilidade pública;
- c) a etapa de mediação poderá envolver proposta de substituição parcial ou integral do imóvel por unidade imobiliária a ser produzida no âmbito do empreendimento ou por participação no capital de fundo de investimento imobiliário ou sociedade de propósito específico a que tenha sido delegada a execução do empreendimento.
- d) a impossibilidade de acordo na etapa de mediação autoriza o emprego da arbitragem para dirimir os conflitos decorrentes da desapropriação ou a ela relacionados, nos termos do art. 9º da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de

1996, devendo o Poder Público oferecer ao proprietário proposta de compromisso arbitral; e

- e) no compromisso arbitral, poderá ser adotada, como critério de avaliação, norma técnica estabelecida por instituição nacional ou internacional.

A proposição está sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões, tramita em regime de prioridade e foi distribuído às Comissões de Desenvolvimento Urbano (CDU), de Finanças e Tributação (CFT) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Nesta CDU, onde o mérito da proposta será avaliado em relação aos seus impactos no desenvolvimento urbano, não foram apresentadas emendas, após esgotado o prazo regimental.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

O processo de urbanização no Brasil se deu de forma muito célere. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>1</sup>, em apenas 50 anos, a taxa de urbanização foi praticamente dobrada. Uma urbanização vertiginosa, que não foi acompanhada do planejamento, da infraestrutura e dos serviços necessários para proporcionar qualidade de vida adequada a toda a população.

Naturalmente, esse processo trouxe diversos problemas urbanos, muitos ainda persistentes no País. É o caso do espraiamento das cidades, com intensa periferização, fragmentação e dispersão dos componentes urbanos.

O espraiamento é empecilho à mobilidade eficiente nas cidades, à segurança e à redução da segregação e desigualdade social.

---

<sup>1</sup> Segundo dados constantes do Portal Series Estatísticas do IBGE ([www.http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/](http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/)), em 1960, o Brasil possuía uma taxa de urbanização de 44,67%. Em 2010, essa taxa alcançou 84,36%.

Ademais, traz custos crescentes de administração ao Poder Público e produz cidades pouco diversas em suas funções. Em termos práticos, cidades espalhadas privilegiam apenas aquelas pequenas parcelas da população de renda mais alta, que podem fazer uso de veículos para se locomover, adquirir imóveis caros em condomínios fechados e separados da confusa malha urbana e que possuem acesso facilitado a infraestrutura e serviços.

A solução para esse problema envolve o adensamento das cidades, que não pode ser confundido com o conceito de superlotação. O adensamento está relacionado ao elevado número de imóveis por unidade de área, o que privilegia a diversidade das funções urbanas e a mobilidade em seu espaço. A superlotação, por sua vez, se relaciona ao elevado número de pessoas por habitação, de forma desproporcional ao número de cômodos que ela oferece. A autora Jane Jacobs<sup>2</sup> chama atenção para o interessante fato de que, enquanto ninguém opta por viver em condições de superlotação, o mesmo não acontece com regiões altamente adensadas, onde, em virtude das diversidades e facilidades, captam-se diversos interessados.

A realidade brasileira, no entanto, ainda traz obstáculos à aplicação direta de medidas promotoras do adensamento urbano. Falta ao ordenamento jurídico pátrio institutos direcionados à reurbanização. Falta também o disciplinamento de medidas para esse fim, especialmente as que envolvem desapropriações. Estudo da Consultoria Legislativa do Senado Federal<sup>3</sup> faz o seguinte registro sobre a questão:

*Não existe no Brasil uma institucionalização do processo de reurbanização do solo urbano. Esse fato representa um obstáculo à execução de diversos tipos de intervenções necessárias às cidades brasileiras, como a recuperação de áreas degradadas, o adensamento de áreas subutilizadas e a regularização de assentamentos informais.*

Os obstáculos existem, pois o adensamento urbano, que envolve a reconfiguração do espaço e do desenho das cidades, requer, em

---

<sup>2</sup> JACOBS, Jane. *The Death and Life of Great American Cities*. The Modern Library. New York. 1993.

<sup>3</sup> PINTO, Victor Carvalho. *O Reparcelamento do Solo: Um modelo consorciado de renovação urbana*. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado. Senado federal. Maio/2013. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td130>

geral, a aquisição de imóveis contíguos pertencentes a proprietários distintos. Essas medidas, especialmente as relacionadas à aquisição dos imóveis, necessitam de intervenção do Poder Público, ou seja, de atos de desapropriação, haja vista a existência de deficiências no mercado que o impedem de promover, para esses casos, soluções de forma autônoma. Sobre isso, vale trazer registro de estudo da Consultoria Legislativa do Senado Federal<sup>4</sup>:

*Diversos tipos de empreendimentos imobiliários exigem, como condição fundiária prévia, a aquisição de imóveis contíguos, pertencentes a proprietários distintos. Nessas situações, há uma deficiência no funcionamento do mercado, conhecida no jargão econômico como o problema da retenção (holdout problem), em que cada proprietário procura extrair do comprador um preço superior àquele pelo qual aceitaria vender em circunstâncias normais. Esse preço adicional é cobrado a partir do momento em que o vendedor descobre que o seu terreno é indispensável à realização de um empreendimento de grande porte. Quanto maior for o número de vendedores, maiores serão os custos de transação para o comprador. Em situações que exigem a compra de um grande número de propriedades contíguas, o empreendimento se torna simplesmente inviável*

O PL nº 6.905, de 2017, tem, portanto, grande mérito e importância, pois tenta suprir essas lacunas, inserindo no ordenamento jurídico o instituto do reparcelamento urbano, próprio para a reurbanização e adensamento, e disciplinando as desapropriações que com ele se relacionem.

A proposição torna possível a desapropriação por utilidade pública para fins de reparcelamento de forma cautelosa, sem colocar em risco o direito fundamental à propriedade privada. Isso porque a declaração de utilidade pública está condicionada à aprovação pelo município do respectivo projeto de reparcelamento e os procedimentos de mediação e arbitragem são instituídos de forma a alcançar resultados vantajosos para todas as partes

---

<sup>4</sup> PINTO, Victor Carvalho. O Reparcelamento do Solo: Um modelo consorciado de renovação urbana. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado. Senado federal. Maio/2013. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td130>

envolvidas. Evita-se, assim, intervenções do Poder Judiciário, que tendem a ser prejudiciais aos proprietários e ao Poder Público.

Há que se destacar os valores limites para as ofertas iniciais obrigatórias do Poder Público aos proprietários. Ao oferecer indenizações não inferiores a 120% (cento e vinte por cento) ou superiores a 150% (cento e cinquenta por cento) do valor venal do imóvel adotado para o cálculo do imposto IPTU, apresenta-se ao proprietário opção que tende a ser mais vantajosa que a aquela obtida pela via judicial. Uma desapropriação judicial traria diversos custos associados e exigiria, ainda, a reavaliação do imóvel.

Ademais, a proposição traz medidas que tendem a assegurar a viabilidade financeira dos empreendimentos resultantes do parcelamento, pois autoriza a alienação de lotes a terceiros ou o oferecimento deles em permuta aos proprietários dos imóveis originais. Fica permitido também, como pagamento aos proprietários, participações no capital de fundo de investimento imobiliário a que tenha sido delegado o empreendimento.

Todas essas constatações permitem concluir que o PL nº 6.905, de 2017, tem potencial para contribuir ao pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades e à garantia do bem-estar de seus habitantes, em consonância com o art. 182, *caput*, da Constituição Federal.

Diante de todo o exposto, sou pela **aprovação** do PL nº 6.905, de 2017.

Sala da Comissão, em        de        de 2017.

Deputado CAETANO  
Relator