

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

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 RICARDO SALLES

I - RELATÓRIO

O projeto de lei sob exame visa a modificar a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), para estabelecer contrapartida a ser paga pelo proprietário de imóvel urbano ao Município em face da valorização decorrente do aumento do potencial construtivo ou da alteração de uso de solo.

Considero importante transcrever a justificativa do autor da proposição, destacando determinados trechos:

A Lei nº 10.257/2001, autodenominada como Estatuto da Cidade, traz avanços extremamente relevantes voltados a assegurar que a gestão de nossas cidades ocorra de forma democrática, com consistência técnica e justiça social. Além de regulamentar os dispositivos da Constituição relativos ao plano diretor e ao controle da especulação imobiliária, contempla instrumentos inovadores, como o direito de superfície, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, a transferência do direito de construir, as operações urbanas consorciadas e o estudo prévio de impacto de vizinhança.

Passada mais de uma década do início da aplicação do Estatuto da Cidade, avaliamos que se faz necessário reforçar o conteúdo dessa lei em termos da garantia da justa distribuição



dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

Propomos, por meio deste projeto de lei, a ampliação da aplicação das contrapartidas pagas à municipalidade em razão do exercício do direito de construir. **O Estatuto da Cidade já trabalha nesse sentido mediante a outorga onerosa do direito de construir (“solo criado”) e de alteração de uso, mas essa prerrogativa 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.**

Impõe-se compreender que **as valorizações imobiliárias advindas de atos governamentais não podem ser meramente apropriadas pelos particulares, como ocorre hoje. A valorização imobiliária gerada apenas por ações do Poder Público não pertence aos particulares. Quando eles se apropriam dessa valorização, configura-se um enriquecimento sem justa causa**, que é inclusive vedado em nosso sistema jurídico (art. 884 da Lei nº 10.406/2002 – Código Civil).

Tendo em vista garantir uma aplicação eficaz da proposta e evitar efeitos negativos em áreas urbanas ainda em fase de consolidação, restringimos a proposta às cidades com mais de duzentos mil habitantes. O próprio Estatuto da Cidade contém precedente de seleção de municípios para a aplicação de suas regras conforme a complexidade urbana, quando prevê, no § 2º de seu art. 41, que o plano de transporte urbano integrado somente é obrigatório para as cidades com mais de quinhentos mil habitantes.

A matéria foi distribuída à Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU), que se manifestou favoravelmente ao projeto, na forma de substitutivo, que mantém a essência do texto original, sendo, todavia, bem mais sucinto.

Em seguida, já no âmbito deste colegiado, a matéria deve receber parecer sobre os aspectos de constitucionalidade, juridicidade e de técnica legislativa (RICD; art. 54).

O projeto está sujeito à apreciação conclusiva das comissões (RICD; art. 24, II) e tramita sob o regime ordinário (RICD; art. 151, III).

No prazo regimental, não foram oferecidas emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR



Cumpra a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) pronunciar-se acerca da constitucionalidade, da juridicidade e da técnica legislativa do PL nº 5.015, de 2013.

Como dito no Relatório, a matéria em apreço versa sobre “contrapartida” devida pelo proprietário de imóvel urbano ao poder público municipal correspondente à valorização decorrente do aumento do potencial construtivo ou da alteração de uso do solo em face de autorização legislativa.

Com relação à constitucionalidade formal, entendemos que assiste ao Congresso Nacional competência legislativa concorrente para dispor sobre a matéria (CF/88; art. 24, I – direito urbanístico), sendo legítima a iniciativa parlamentar, tendo em conta a inexistência de reserva atribuída a outros Poderes. Trata-se, pois, de um projeto de lei ordinária que altera uma lei ordinária em vigor, cuja iniciativa original coube a um parlamentar.

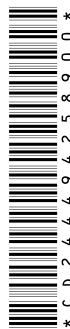
O projeto, portanto, não incorre em vícios formais.

Em relação aos aspectos materiais, faremos uma análise mais aprofundada.

De início, cabe ressaltar que a Constituição Federal de 1988 elevou os Municípios à categoria de entes federativos dotados de autonomia político-administrativa, de sorte que possuem competência legislativa para disciplinar questões de interesses locais (CF/88; art. 30, I).

Sobre a que questão urbanística, também merece destaque a promulgação, em 2001, da Lei nº 10.257/2001, denominada “Estatuto da Cidade”, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Em razão disso, os Municípios editam leis próprias para conferir efetividade ao Estatuto da Cidade, conforme seus interesses.

Nesse contexto, o projeto de lei nº 5.015/2013, à medida em que insere regras no “Estatuto da Cidade”, as quais se relacionam com o direito de construir, passa a impressão inicial de que é materialmente constitucional. Contudo, essa impressão não subsiste a uma análise mais detida acerca do conteúdo das regras propostas. É o que passamos a fazer.



Em síntese, o projeto propõe a criação de uma “contrapartida” a ser cobrada do proprietário de imóvel pelo poder público municipal em face da valorização decorrente de uma construção viabilizada por autorização da legislação municipal. Diz o dispositivo do projeto:

Art. 46-A. Nas cidades com mais de duzentos mil habitantes, o exercício do direito de construir que incorpore aumento de potencial construtivo estabelecido para imóvel urbano mediante lei municipal **gerará pagamento de contrapartida à municipalidade.**

§ 1º A contrapartida prevista no *caput*:

I – corresponderá ao **valor da valorização imobiliária** decorrente do aumento do potencial construtivo utilizado;

II – **será cobrada também nos casos de alteração das normas de uso do solo que gerem valorização imobiliária.**

O *nomen iuris* (“contrapartida”) adotado pela proposição tampouco importa para sindicar a natureza jurídica do instituto.

A nosso ver, essa “contrapartida” tem a essência e a natureza de um novo tributo a ser pago pelo munícipe. Aliás, essa contrapartida guarda certa semelhança com a “contribuição de melhoria” (CF/88; art. 145, III), salvo pelo fato de que este está previsto na Constituição e seu fato gerador é a valorização decorrente da construção de obra pública.

Nesse sentido, cabe reler o que diz art. 4º do Código Tributário Nacional (CTN):

Art. 4º A natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, **sendo irrelevantes para qualificá-la:**

I - a **denominação** e demais características formais adotadas pela lei;

II - a **destinação legal** do produto da sua arrecadação.

A rigor, é justamente o que faz o projeto: estabelece o fato gerador da “contrapartida”, qual seja, a valorização do imóvel em face de mera **alteração das normas urbanísticas locais.** Chega também a fixar regras de isenção.

Assim, não há dúvidas de que se trata da criação de um tributo.



Ocorre que a Constituição Federal, em seu art. 145, não permite a instituição de tributos municipais distintos daqueles previstos na própria Carta, com a ressalva do art. 149-A¹, na forma dada pela Reforma Tributária (EC nº 132/2023), no que se refere a contribuições.

Também a doutrina² tributarista reconhece que em um sistema constitucionalmente analítico como o brasileiro, quanto à matéria tributária, não é dada ao legislador ampla discricionariedade para a formulação de leis instituidoras de tributos. A própria Constituição Federal já demarcou os limites formais e materiais da ação legiferante.

Diante disso, consideramos materialmente inconstitucional a proposta de criação de uma “contrapartida” devida pelos proprietários de imóveis em face de simples alteração legislativa que proporcione valorização do imóvel pelo aumento potencial do direito de construir.

Some-se a isso o fato de que a alínea “c” do inciso II do § 2º do art. 46-A, constante do art. 2º do projeto original, fixa o quórum de aprovação das leis que instituem as “contrapartidas” em dois terços dos membros da Câmara Municipal. Consideramos esse dispositivo manifestamente inconstitucional por violação ao princípio federativo, haja vista que as normas de regência do processo legislativo federal devem se aplicar por simetria aos legislativos municipais.

Quanto ao substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU), constata-se a manutenção do vício material apontado, qual seja, a criação de um tributo, nos mesmos moldes do projeto original, ainda que o substitutivo tenha aperfeiçoado a redação.

Assim, pelo fato de manter o núcleo do projeto original, que é autorizar a instituição de um novo tributo municipal, consideramos o substitutivo da CDU também inconstitucional.

¹ CF/88 - Art. 149-A. Os Municípios e o Distrito Federal **poderão instituir contribuição**, na forma das respectivas leis, para o custeio, a expansão e a melhoria do **serviço de iluminação pública e de sistemas de monitoramento para segurança e preservação de logradouros públicos**, observado o disposto no art. 150, I e III.

² TORRES, Heleno. *In: Comentário à Constituição do Brasil. Org: JJ Gomes Canotilho [et al] – São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 1593.*



Quanto ao aspecto da juridicidade, consideramos injurídicos tanto o projeto original, quanto o substitutivo da CDU, haja vista que não estão em harmonia com o subsistema jurídico-tributário.

Face à inconstitucionalidade material tanto do projeto em sua forma original, quanto do substitutivo da CDU, além da injuridicidade de ambos, resta prejudicado o exame da técnica legislativa.

Ante o exposto, opino pela inconstitucionalidade e injuridicidade do projeto de lei nº 5.015, de 2013, e do substitutivo adotado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU), prejudicado o exame da técnica legislativa.

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado RICARDO SALLES
Relator

2024-9386

