

AVULSO NÃO
PUBLICADO -
REJEIÇÃO NAS
COMISSÕES DE
MÉRITO



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 7.649-B, DE 2006

(Do Senado Federal)

PLS Nº 137/05

OFÍCIO Nº 2108/06 (SF)

Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências; tendo pareceres: da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, pela rejeição (relator: DEP. AUGUSTO CARVALHO); e da Comissão de Desenvolvimento Urbano, pela rejeição (relator: DEP. LUIZ CARLOS BUSATO).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL;

DESENVOLVIMENTO URBANO;

E CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

S U M Á R I O

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável:

- parecer do relator
- parecer da Comissão

III - Na Comissão de Desenvolvimento Urbano:

- parecer do relator
- parecer da Comissão

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O inciso I do art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho, ao livre exercício dos cultos religiosos e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

.....” (NR)

Art. 2º O art. 2º da Lei nº 10.257, de 2001, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

“Art. 2º

Parágrafo único. O disposto no inciso XIII, salvo no que se refira a procedimentos de licenciamento ambiental, não se aplica aos empreendimentos e atividades destinados ao exercício de cultos por organizações religiosas.” (NR)

Art. 3º O art. 4º da Lei nº 10.257, de 2001, passa a vigorar acrescido do seguinte § 4º:

“Art. 4º

§ 4º A exigência de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV), disposta no inciso XIII, não se aplica aos empreendimentos e atividades a que se refere o parágrafo único do art. 2º.” (NR)

Art. 4º O art. 36 da Lei nº 10.257, de 2001, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal, ressalvados os destinados ao livre exercício de cultos por organizações religiosas.” (NR)

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Senado Federal, em 12 de dezembro de 2006.

Senador Renan Calheiros
Presidente do Senado Federal

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI

**CONSTITUIÇÃO
DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988**

.....

**TÍTULO VII
DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA**

.....

**CAPÍTULO II
DA POLÍTICA URBANA**

Art. 182. 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.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

- I - parcelamento ou edificação compulsórios;
- II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
- III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

CAPÍTULO III

DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

§ 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

§ 2º O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.

§ 3º Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

§ 4º O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.

§ 5º São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;

II - a propriedade produtiva.

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

.....

.....

LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001

Regulamenta os arts. 182 e 183 da
Constituição Federal, estabelece diretrizes
gerais da política urbana e dá outras
providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DIRETRIZES GERAIS

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade

urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III - cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V - oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

VII - integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII - adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X - adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI - recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII - audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV - simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI - isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

I - legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;

II - legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;

III - promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

IV - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

V - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

CAPÍTULO II DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

Seção I Dos Instrumentos em Geral

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I - planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II - planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III - planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

c) zoneamento ambiental;

d) plano plurianual;

e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

f) gestão orçamentária participativa;

- g) planos, programas e projetos setoriais;
- h) planos de desenvolvimento econômico e social;

IV - institutos tributários e financeiros:

- a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;
- b) contribuição de melhoria;
- c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

V - institutos jurídicos e políticos:

- a) desapropriação;
- b) servidão administrativa;
- c) limitações administrativas;
- d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
- e) instituição de unidades de conservação;
- f) instituição de zonas especiais de interesse social;
- g) concessão de direito real de uso;
- h) concessão de uso especial para fins de moradia;
- i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- j) usucapião especial de imóvel urbano;
- l) direito de superfície;
- m) direito de preempção;
- n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
- o) transferência do direito de construir;
- p) operações urbanas consorciadas;
- q) regularização fundiária;
- r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
- s) referendo popular e plebiscito;

VI - estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

§ 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.

§ 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

Seção II

Do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios

Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I - cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

II - (VETADO)

§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3º A notificação far-se-á:

I - por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II - por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4º Os prazos a que se refere o *caput* não poderão ser inferiores a:

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

§ 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o *caput* poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

.....

Seção XII

Do Estudo de Impacto de Vizinhança

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

I - adensamento populacional;

II - equipamentos urbanos e comunitários;

III - uso e ocupação do solo;

IV - valorização imobiliária;

V - geração de tráfego e demanda por transporte público;

VI - ventilação e iluminação;

VII - paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

.....

.....

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 7.649, de 2006, tem por objetivo alterar a Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, que “regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências”.

A proposição visa promover as seguintes alterações ao referido Estatuto:

1. inserir o livre exercício de cultos religiosos no art. 2º, I, que define o direito a cidades sustentáveis;
2. acrescentar o parágrafo único ao mesmo art. 2º, determinando que, salvo nos procedimentos de licenciamento ambiental, não se aplica a audiência do Poder Público municipal e da população interessada, prevista no inciso XIII desse artigo, aos empreendimentos e atividades destinados ao exercício de cultos por organizações religiosas;
3. acrescentar o § 4º ao art. 4º, excluindo os empreendimentos e atividades destinados ao exercício de cultos por organizações religiosas da exigência de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV), e
4. excluir os empreendimentos e atividades destinados ao exercício de cultos por organizações religiosas das determinações do art. 36, segundo o qual lei municipal definirá os empreendimentos que dependerão da elaboração do EIV.

O autor argumenta, na Justificação, que a Constituição Federal assegura o livre exercício de cultos religiosos e garante a proteção aos locais de culto. Ressalta que os direitos e garantias constitucionais têm aplicação imediata e que os legisladores não podem elaborar normas que os violem. A proposição visa,

segundo seu autor, corrigir anomalia presente na Lei nº 10.257/2001, a qual permite que seja tolhido o referido direito assegurado na Carta Magna.

A proposição não recebeu emendas, no prazo regimental.

II - VOTO DO RELATOR

Em que pese sermos amplamente favoráveis à liberdade de culto, garantida no art. 5º, VI, da Constituição Federal, consideramos que a proposição em tela não reúne condições de prosperar, pelas razões apontados a seguir.

A Lei nº 10.257, de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, tem por fim regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, que tratam da política urbana. De acordo com o art. 182, *caput*, a política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelo Poder Público municipal, visa “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

O Estatuto da Cidade, art. 2º, aponta dezesseis diretrizes gerais para que a política urbana alcance os objetivos expressos na Carta Magna. Entre essas diretrizes, destacamos:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

.....

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

.....

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

.....

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população”.

Portanto, a política urbana deve preservar a qualidade de vida dos cidadãos, promovendo o direito a cidades social, econômica e ambientalmente sustentáveis, evitando usos incompatíveis dos imóveis urbanos, que possam trazer desconforto aos moradores, e garantindo a participação pública no processo de implantação de empreendimentos que possam causar qualquer tipo de poluição ou degradação ambiental.

A participação pública é um dos princípios gerais que norteiam o Estatuto da Cidade. Ela visa a evitar uma prática tradicional do planejamento e na gestão das cidades brasileiras, relacionada à baixa interlocução do Poder Público com a sociedade. Busca evitar que atividades degradadoras da qualidade da vida urbana sejam implantadas sem que os moradores tenham a oportunidade de se manifestar previamente.

O Estatuto da Cidade estabelece os instrumentos da política urbana, entre os quais o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) (art. 4º, VI). Conforme o art. 36, caberá ao Município apontar, por meio de lei, os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de EIV.

O EIV tem o objetivo de garantir o direito de vizinhança, por meio de uma avaliação prévia dos impactos que dado empreendimento, atividade ou projeto poderá causar nas proximidades do local onde será instalado. Analisa aspectos relacionados ao tráfego, à poluição, à proteção da paisagem urbana e outros. O EIV interfere no direito de propriedade, pois pode apontar a inconveniência da implantação da atividade ou projeto no local, seja por seu efeito poluidor, seja por eventuais riscos à segurança decorrentes da implantação de projetos mal elaborados.

Destarte, tanto as audiências públicas, quanto o Estudo de Impacto de Vizinhança visam, tão somente, a garantir a segurança das construções, o controle da degradação ambiental e a qualidade da vida urbana. Não se observa, nos dispositivos mencionados, quaisquer resquícios de preconceito às religiões ou medidas que possam coibir o direito ao livre exercício de cultos religiosos.

As igrejas e templos devem ser submetidos às mesmas regras a que se estão sujeitas todas as obras, especialmente aquelas de uso coletivo e que envolvem a segurança de usuários e vizinhos. Portanto, estabelecer exceções aos templos religiosos na aplicação do Estatuto da Cidade, como quer o Projeto de Lei nº 7.649/2006, criaria privilégios em relação a um tipo específico de edificação e poderia gerar riscos à população.

Destarte, consideramos a proposição em análise equivocada, pois as medidas nela previstas, além de não garantirem o livre exercício das crenças religiosas nas cidades, podem comprometer a qualidade de vida das comunidades.

Somos, portanto, pela rejeição ao Projeto de Lei nº 7.649, de 2006, nesta Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

Sala da Comissão, em 11 de junho de 2008.

Deputado AUGUSTO CARVALHO

Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, em reunião ordinária realizada hoje, rejeitou o Projeto de Lei nº 7.649/2006, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Augusto Carvalho.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

André de Paula - Presidente, Ricardo Tripoli e Marcos Montes - Vice-Presidentes, Antonio Carlos Mendes Thame, Gervásio Silva, Givaldo Carimbão, Leonardo Monteiro, Luciano Pizzatto, Marcelo Almeida, Paulo Teixeira, Rebecca Garcia, Sarney Filho, Germano Bonow, Homero Pereira, Moacir Micheletto, Moreira Mendes, Nilson Pinto, Silvinho Peccioli e Wandenkolk Gonçalves.

Sala da Comissão, em 18 de junho de 2008.

Deputado ANDRÉ DE PAULA
Presidente

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

I - RELATÓRIO

Para análise desta Comissão comparece o Projeto de Lei nº 7.649, de 2006, oriundo do Senado Federal e tendo como autor o Senador Marcelo Crivella, o qual tem por objetivo alterar o Estatuto da Cidade, instituído pela Lei nº 10.257/2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana.

Entre as alterações propostas, estão: a inclusão do livre exercício de cultos religiosos entre as diretrizes das cidades sustentáveis; a não aplicação da audiência do Poder Público municipal e da população interessada, bem como a não exigência de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) para os empreendimentos e atividades destinados ao exercício de cultos por organizações religiosas; e a proibição de que lei municipal inclua os empreendimentos e atividades destinados ao exercício de cultos por organizações religiosas entre os que dependerão da elaboração do EIV.

Na justificação da proposta, o autor argumenta que a Constituição Federal assegura o livre exercício de cultos religiosos e garante a proteção aos locais de culto. Ressalta que os direitos e garantias constitucionais têm aplicação imediata e, portanto, eficácia plena, não podendo os legisladores ordinários elaborarem leis que os violem. Dessa forma, entende o autor que a proposição tem por objetivo corrigir anomalia criada pela Lei nº 10.257/2001, a qual permite que seja tolhido o direito ao livre exercício dos cultos religiosos assegurado na Carta Magna.

A proposta foi analisada pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, onde foi aprovado parecer pela rejeição. Cumpre, agora, a esta Comissão de Desenvolvimento Urbano, nos termos do art. 32, inciso VII, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, manifestar-se sobre o mérito da matéria. Na seqüência, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania deverá avaliar a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da proposição.

Esgotado o prazo regimental, não foram recebidas, nesta Comissão, emendas ao projeto.

II - VOTO DO RELATOR

De pronto, consideramos inatacáveis os direitos e garantias fundamentais previstos no art. 5º, VI, da Carta Magna, que respeitam à inviolabilidade da liberdade de consciência e de crença, ao livre exercício de cultos religiosos e à proteção aos locais de culto e suas liturgias.

Quanto ao projeto de lei sob análise, cuja justificação se baseia em suposta agressão de dispositivos do Estatuto da Cidade aos preceitos constitucionais citados, entendemos estarem equivocados os argumentos apresentados, pelas razões que passamos a expor.

Inicialmente, cabe destacar que o Estatuto da Cidade, instituído pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, tem por objetivo regulamentar o capítulo da Constituição Federal referente à política urbana. Esse capítulo atribui ao Poder Público municipal a execução da política de desenvolvimento urbano, conforme diretrizes fixadas em lei, com o objetivo de *“ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”*.

No exercício da atribuição constitucionalmente delegada, o legislador incluiu entre as diretrizes da política urbana fixadas no Estatuto da Cidade a audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos sobre o conforto ou a segurança da população. Além disso, previu, como instrumento da política urbana, o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV), para atividades e empreendimentos definidos por lei municipal.

Além desses dispositivos, que o projeto em comento pretende excluir sua aplicação para os empreendimentos destinados ao exercício de cultos religiosos, o Estatuto da Cidade também apresenta outras diretrizes gerais que visam ao alcance os objetivos expressos na Carta Política, entre as quais destacamos:

“I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à

infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

.....
VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

.....
b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; [...]”

As relações entre essas diretrizes e as pretensões do projeto em análise foram abordadas com muita propriedade no parecer aprovado na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, tratando de temas comuns à competência desta Comissão de Desenvolvimento Urbano. Citamos:

“[...] a política urbana deve preservar a qualidade de vida dos cidadãos, promovendo o direito a cidades social, econômica e ambientalmente sustentáveis, evitando usos incompatíveis dos imóveis urbanos, que possam trazer desconforto aos moradores, e garantindo a participação pública no processo de implantação de empreendimentos que possam causar qualquer tipo de poluição ou degradação ambiental.

A participação pública é um dos princípios gerais que norteiam o Estatuto da Cidade. Ela visa a evitar uma prática tradicional do planejamento e na gestão das cidades brasileiras, relacionada à baixa interlocução do Poder Público com a sociedade. Busca evitar que atividades degradadoras da qualidade da vida urbana sejam implantadas sem que os moradores tenham a oportunidade de se manifestar previamente.

O Estatuto da Cidade estabelece os instrumentos da política urbana, entre os quais o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) (art. 4º, VI). Conforme o art. 36, caberá ao Município apontar, por meio de lei, os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de EIV.

O EIV tem o objetivo de garantir o direito de vizinhança, por meio de uma avaliação prévia dos impactos que dado empreendimento, atividade ou projeto poderá causar nas proximidades do local onde será instalado. Analisa aspectos relacionados ao tráfego, à poluição, à proteção da paisagem urbana e outros. O EIV interfere no

direito de propriedade, pois pode apontar a inconveniência da implantação da atividade ou projeto no local, seja por seu efeito poluidor, seja por eventuais riscos à segurança decorrentes da implantação de projetos mal elaborados.

Destarte, tanto as audiências públicas, quanto o Estudo de Impacto de Vizinhança visam, tão somente, a garantir a segurança das construções, o controle da degradação ambiental e a qualidade da vida urbana.

Não se observa, nos dispositivos mencionados, quaisquer resquícios de preconceito às religiões ou medidas que possam coibir o direito ao livre exercício de cultos religiosos.

As igrejas e templos devem ser submetidos às mesmas regras a que se estão sujeitas todas as obras, especialmente aquelas de uso coletivo e que envolvem a segurança de usuários e vizinhos. Portanto, estabelecer exceções aos templos religiosos na aplicação do Estatuto da Cidade, como quer o Projeto de Lei nº 7.649/2006, criaria privilégios em relação a um tipo específico de edificação e poderia gerar riscos à população.” (Grifos nossos).

Assim sendo, concluímos que as regras previstas no Estatuto da Cidade não agridem os dispositivos constitucionais relativos ao livre exercício de cultos religiosos e à proteção aos seus locais, ao contrário do alegado na justificção do projeto. Além disso, parece-nos evidente que as medidas previstas na proposição analisada não são eficazes para a garantia do livre exercício das crenças religiosas nas cidades, e podem criar riscos, transtornos e impactos indesejáveis no entorno dos empreendimentos citados, problemas que poderiam ser mitigados ou eliminados com a realização de estudos prévios de impacto de vizinhança.

Pelo exposto, no que cumpre a esta Comissão regimentalmente analisar, nosso voto é, quanto ao mérito, pela rejeição do Projeto de Lei nº 7.649, de 2006.

Sala da Comissão, em 17 de abril de 2009.

Deputado LUIZ CARLOS BUSATO

Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Desenvolvimento Urbano, em reunião ordinária realizada hoje, rejeitou o Projeto de Lei nº 7.649/2006, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Luiz Carlos Busato, contra o voto do Deputado José Carlos Vieira. O Deputado José Carlos Vieira apresentou voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Eduardo Sciarra - Presidente, Fernando Chucre - Vice-Presidente, Angela Amin, Chico Abreu, Emilia Fernandes, Fernando Chiarelli, Flaviano Melo, José Carlos Machado, José Paulo Tóffano, Marcelo Melo, Mário Heringer, Osmar Júnior, Zezéu Ribeiro, Acélio Casagrande, Flávio Dino, Gustavo Fruet, Jorge Khoury, José Carlos Vieira, Leonardo Monteiro e Luiz Carlos Busato.

Sala da Comissão, em 3 de junho de 2009.

Deputado EDUARDO SCIARRA
Presidente

VOTO EM SEPARADO

A proposição busca as seguintes alterações à Lei nº 10.257:

1. inserir o livre exercício de cultos religiosos no art. 2º, I, que define o direito a cidades sustentáveis;
2. acrescentar o parágrafo único ao mesmo art. 2º, determinado que, salvo nos procedimentos de licenciamento ambiental, não se aplica a audiência do Poder Público municipal e da população interessada, prevista no inciso XIII desse artigo, aos empreendimentos e atividades destinados ao exercício de cultos por organizações religiosas;
3. acrescentar o § 4º ao art. 4º, excluindo os empreendimentos e atividades destinados ao exercício de cultos por organizações religiosas da exigência de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV), e

4. excluir os empreendimentos e atividades destinados ao exercício de cultos por organizações religiosas das determinações do art. 36, segundo o qual lei municipal definirá os empreendimentos que dependerão da elaboração do EIV.

O autor justifica proposta lançando mão da Constituição Federal que assegura o livre exercício de cultos religiosos e garante a proteção aos locais de culto. Ressalta que os direitos e garantias constitucionais têm aplicação imediata e que os legisladores não podem elaborar normas que os violem. A proposição visa, segundo seu autor, corrigir anomalia presente na Lei nº 10.257/2001, a qual permite que seja tolhido o referido direito assegurado na Carta Magna.

Sem dúvida nos parece claro que o projeto corrige os equívocos cometidos no texto do Estatuto das Cidades, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

Na lei em vigor, o Art. 2º, I, define o direito a cidades sustentáveis como:

“I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;”

O legislador deixou de considerar na sustentabilidade o aspecto também fundamental que é corrigido com o texto do Projeto do Senado:

“Art. 1º O inciso I do art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho, ao livre exercício dos cultos religiosos e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

.....” (NR)”

Verifica-se, nos dispositivos da legislação em vigor que não se encontram, aparentemente, quaisquer de preconceito às religiões ou medidas que possam coibir o direito ao livre exercício de cultos religiosos.

Mas embora as audiências públicas visem, tão somente, a garantir a segurança das construções, o controle da degradação ambiental e a qualidade da vida urbana, não é o que acontece na prática

observada após a edição das atuais legislações municipais disciplinando a aplicação do Estudo de Impacto de Vizinhaça (EIV).

Via de regra, quando o município inclui na lista do EIV todos os estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços, que deveria ser reservada aos empreendimentos com algum risco, e inclui os templos nas áreas habitacionais, a tendência é de negar a permissão do uso pleiteado impetrando-lhe danos ao ambiente ou ao trânsito maiores do que o efetivamente se verificam.

Há uma “rejeição de grupo” do novo que quer se instalar no local. Constata-se a restrição a templos e igrejas vedados na Constituição Federal.

A análise do Senador Edison Lobão é esclarecedora:

“A motivação do PLS nº 137, de 2005, reside, fundamentalmente, na possibilidade de a exigência de estudo prévio de impacto de vizinhaça (EIV), como condição para instalação e funcionamento dos locais de culto, vir a constituir óbice ao exercício da liberdade religiosa.

A liberdade religiosa, espécie da qual a liberdade espiritual é gênero, conta com destacada e expressa garantida constitucional, configurando-se sua exteriorização como uma forma de exercício da manifestação do pensamento, com proteção igualmente assegurada pela Constituição Federal.

A proteção à liberdade religiosa recebeu tratamento privilegiado do legislador constituinte de 1988, a ponto de, pela primeira vez na história da República, não se ter o exercício dos cultos submetido à observância da ordem pública e dos bons costumes, como prescreviam os textos constitucionais anteriores. Com efeito, a par da liberdade de crença, nela incluídos, como mencionado, o “livre exercício dos cultos religiosos (...) e a proteção aos locais de culto e as suas liturgias” (art. 5º, IV, da Constituição Federal), temos a proteção do “crédulo” contra a privação de direitos por motivo de convicção religiosa, que poderá ser invocada até mesmo para eximi-lo de obrigação legal a todos imposta (art. 5º, VIII). Também é assegurada a liberdade de prestação de assistência religiosa, no sentido de proteger o direito de o religioso professar sua fé e sua vocação e, por outro lado, o de qualquer cidadão, “crédulo” ou não, de receber essa assistência, ainda que se encontre encarcerado em estabelecimento prisional de internação coletiva, civil ou militar (art. 5º, VII).

Visando a consolidar a separação entre Estado e Igreja, inaugurada, antes da constitucionalização do novo regime, pelo Decreto

119-A, de 7 de janeiro de 1.890, expedido pelo Governo Provisório com a lavra do eminente Rui Barbosa, temos ainda consagrada na Constituição Federal a imunidade tributária aos templos de qualquer culto (art. 150, VI, b), estendida ao seu patrimônio, renda e aos serviços relacionados com as finalidades essenciais dessas organizações religiosas (art. 150, § 4º).

Por fim, como mais uma disposição garantidora da não intervenção do Estado nas organizações religiosas, temos textualizada essa separação, bem como o dever de colaboração pelos entes públicos, na fórmula segundo a qual lhes é vedado “estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o exercício ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público” (art.19, I, da Constituição Federal). Nesse ponto, merece ser invocado o magistério de Pontes de Miranda, citado por José Scambini, que, nos seguintes termos, esclarece com percuciência o significado das prescrições encerradas nesse dispositivo constitucional: “Embaraçar o exercício dos cultos religiosos significa vedar, ou dificultar, limitar ou restringir a prática psíquica ou material de atos religiosos ou manifestações do pensamento religioso” (Malheiros, 2004, 23ª Ed., p. 249)”.

VOTO

Evidentemente que a edificação de templos religiosos difere, sob o ponto de vista constitucional, de qualquer outro uso do solo.

O que se deve observar é a harmonização com outro dispositivo Constitucional que é o “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” assegurado no *caput* do art. 225 da Lei Maior.

Não se pode, portanto, no caso dos templos, constranger ou dificultar de qualquer forma a localização e o uso do solo. Porém os templos deverão obedecer à legislação ambiental no tocante, por exemplo, a dispositivos de proteção de ruídos, bem como serem dotados de todos os dispositivos que evitem danos ou riscos ao ambiente e as pessoas, nos termos das leis vigentes e que protegem amplamente o usuário e os vizinhos.

Voto portanto, pela aprovação do Projeto de Lei nº 7.649, de 2006.

Sala de Comissão, 20 de maio de 2009.

Deputado **José Carlos Vieira**

FIM DO DOCUMENTO
