



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO

Nº 504, DE 2013

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

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 4º A desapropriação poderá abranger área contígua necessária ao desenvolvimento da obra ou destinada a reparcelamento do solo.

§ 1º Entende-se por reparcelamento do solo a reconfiguração do traçado de lotes e logradouros, para viabilizar o adequado aproveitamento do solo urbano.

§ 2º Os lotes resultantes de reparcelamento do solo e as unidades imobiliárias sobre eles eventualmente edificadas poderão ser incorporados ao patrimônio público na condição de bens dominicais ou alienados a terceiros.

§ 3º Na hipótese de reparcelamento do solo integrado a obra pública, a declaração de utilidade pública deverá delimitar as áreas indispensáveis à realização da obra e as que se destinam ao reparcelamento.

§ 4º A declaração de utilidade pública para reparcelamento do solo é condicionada à prévia aprovação pelo Município do respectivo projeto, observado o disposto no art. 9º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.” (NR)

“Art.4º-A. Nas áreas declaradas de utilidade pública para fins de reparcelamento, a desapropriação judicial de imóvel é condicionada às etapas prévias de mediação e de arbitragem, voltadas para a obtenção de acordo sobre a forma de indenização.

§ 1º Na etapa de mediação, cuja duração poderá ser de até três anos, o Poder Público:

I – apresentará ao proprietário:

a) obrigatoriamente, proposta de indenização em dinheiro, de valor não inferior a 120% ou superior a 150% do valor venal adotado como base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU – no ano em que for declarada de utilidade pública; e

b) opcionalmente, 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;

II – adotará método de resolução de disputa neutro para a condução das negociações.

§ 2º O percentual do valor venal a que se refere a alínea “a” do inciso I do § 1º será fixado no mesmo ato que declarar a utilidade pública e será o mesmo para todos os imóveis necessários ao reparcelamento.

§ 3º Caso não se tenha obtido acordo na etapa de mediação, passar-se-á à etapa de arbitragem, com duração de até sessenta dias, em que o Poder Público oferecerá ao proprietário proposta de compromisso arbitral, nos termos do art. 9º da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996.

§ 4º O compromisso arbitral poderá adotar como critério de avaliação norma técnica estabelecida por instituição nacional ou internacional.”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

As principais cidades brasileiras enfrentam com grande dificuldade o problema da deterioração de suas áreas centrais. Dotadas de toda a infraestrutura urbana, essas regiões estão perdendo população e tornando-se um risco para a comunidade que por elas circula, uma vez que, em decorrência do abandono, tendem a atrair criminosos de toda espécie.

O mercado imobiliário, por sua vez, tanto formal quanto informal, investe em empreendimentos distantes da malha urbana, em geral sob o regime de condomínios fechados, e tendo o automóvel individual como modo principal de transporte.

A reversão desse quadro é uma diretriz do urbanismo atual, que defende a revitalização das áreas degradadas, o adensamento das áreas com infraestrutura subaproveitada e a priorização do transporte não motorizado e coletivo sobre o individual.

Os instrumentos de que dispõem os municípios, no entanto, são insuficientes para dar conta desse desafio. Alterações no zoneamento, promovidas pelos planos diretores, podem criar incentivos ao uso residencial nas áreas urbanas ou ampliar o potencial construtivo de lotes ocupados com casas térreas, mas esses incentivos e benefícios não são aproveitados pelos proprietários ou por empreendedores, mesmo após décadas de vigência.

A explicação para esse fato reside na excessiva fragmentação das propriedades afetadas diante da necessidade de produzir lotes grandes como condição para a construção de edificações multifamiliares. O remembramento de lotes depende da adesão de todos os proprietários, o que raramente ocorre, uma vez que cada um é levado a explorar o poder de veto de que dispõe sobre os empreendimentos de grande porte na negociação com possíveis empreendedores.

A solução para situações como essa é a desapropriação de conjuntos de lotes contíguos, com vistas ao reparcelamento de amplas áreas, para posterior revenda dos novos lotes no mercado. O reparcelamento pode ou não estar associado à reconfiguração dos logradouros existentes, mas sempre deve acompanhar as grandes obras de infraestrutura, com estações de metrô ou ampliações no sistema viário, pois ele viabilizará o pleno aproveitamento desses equipamentos e evitará que gerem incômodo para o entorno, como ocorre frequentemente.

Ao contrário do que ocorre com outras intervenções que requerem desapropriação, o reparcelamento pode ser realizado, na maior parte dos casos, sem aporte de recursos orçamentários. Isso ocorre porque os lotes produzidos tendem a ser mais valiosos que os imóveis desapropriados, o que torna o empreendimento como um todo economicamente auto-suficiente. Tendo em vista, ainda, que serão geradas receitas no âmbito do próprio projeto, sua execução por meio de concessão ou parceria público-privada torna-se uma alternativa atraente.

A proposição ora apresentada visa facilitar esse tipo de operação, mediante alterações no Decreto-Lei nº 3.365, de 1941, que dispõe sobre a desapropriação por utilidade pública. Propomos a substituição da atual desapropriação “por zona” pela desapropriação “para reparcelamento do solo”. Enquanto aquela visa a recuperar para o Poder Público a valorização imobiliária gerada por uma obra pública, mediante desapropriação e revenda dos imóveis contíguos, esta objetiva renovar o parcelamento existente para viabilizar o adequado aproveitamento do solo urbano, diretriz constante do § 4º do art. 182 da Constituição Federal.

Consideramos que a desapropriação de um imóvel para imediata revenda, como atualmente admitido, é inconstitucional, pois a valorização imobiliária gerada por obra pública pode ser recuperada por outros meios menos onerosos para o cidadão, como a contribuição de melhoria. Já a desapropriação para reparcelamento, também chamada de “desapropriação urbanística”, é não apenas constitucional, mas necessária para promover a função social da propriedade, instituto consagrado no art. 182, § 2, da Constituição. Nesse caso, não há, propriamente, “revenda” do imóvel desapropriado, mas alienação de outro imóvel, resultante de novo parcelamento do solo, mas consentâneo com o planejamento urbanístico. Essa alienação poderá resultar na recuperação para o Poder Público da valorização gerada por suas obras, mas este será um subproduto da operação e não seu objetivo exclusivo.

Na regulamentação ora proposta, introduzimos dispositivos destinados a assegurar a vinculação da desapropriação ao planejamento urbano e a permitir que o empreendimento seja vantajoso para ambas as partes, evitando, assim, a intervenção do Poder Judiciário.

Quando à primeira diretriz, condicionamos a declaração de utilidade pública à prévia aprovação pelas autoridades competentes de projeto de parcelamento do solo, conforme disciplinado na Lei nº 6.766, de 1979, que dispõe sobre a matéria. Esse diploma legal estabelece o conteúdo mínimo desse projeto e fixa requisitos urbanísticos para os loteamentos, vinculando-os ao plano diretor.

Quanto à segunda, condicionamos a desapropriação judicial às etapas prévias de mediação e de arbitragem, que são obrigatórias para o Poder Público e facultativas para os proprietários.

Na etapa de mediação, deverão ser oferecidas ao proprietário, obrigatoriamente, uma proposta de indenização correspondente a, no mínimo, 120% e, no máximo, 150% do valor venal do imóvel. Além desta proposta, também se poderá oferecer a substituição do imóvel por outro, a ser produzido, ou por participação em fundo de investimento imobiliário ou no capital de entidade de propósito específico que tenha recebido delegação do poder público para executar o empreendimento.

A proposta obrigatória permitirá ao Poder Público obter acordos independentemente de uma avaliação individualizada de cada imóvel, economizando custos significativos. Far-se-á uso da planta genérica de valores existente, multiplicando-se os valores venais dela constantes por um percentual suficiente para corrigir eventual

defasagem com relação ao mercado e de tornar o acordo uma opção melhor para o proprietário que a desapropriação judicial. Do ponto de vista do proprietário, se lhe assegura uma indenização não inferior a 120% do valor venal do imóvel, o que representa uma proteção adicional com relação ao regime atual.

As propostas opcionais visam abrir a possibilidade de aquisição dos terrenos sem o desembolso de recursos financeiros, o que pode ser muito importante para a modelagem financeira do empreendimento.

A substituição do imóvel original por outro a ser produzido já é praticada no âmbito das incorporações imobiliárias. Trata-se de técnica muito comum em outros países, em operações genericamente denominadas de “*land readjustment*”, ou “reajuste de terras”. Para que se tenha uma idéia do potencial desse instrumento, basta dizer que aproximadamente 30% do tecido urbano do Japão foi produzido por meio de operações desse tipo.

A participação no capital de sociedade de propósito específico ou fundo de investimento imobiliário mediante transferência do imóvel é disciplinada pela legislação societária e do mercado de capitais e permite ao proprietário interessado compartilhar com o empreendedor os riscos e benefícios do parcelamento, se este for seu interesse.

Caso a etapa de mediação resulte infrutífera, oferecer-se-á ao proprietário a opção de aceitar uma avaliação do valor do imóvel por profissionais a serem selecionados segundo o disposto na Lei nº 9.397, de 1996, que disciplina a arbitragem, técnica que tem sido adotada com grande sucesso no setor privado e mais recentemente passou a ser incorporada ao setor público. Para aumentar a segurança jurídica desse procedimento, institui-se como critério de avaliação a norma técnica da ABNT sobre o assunto que já é o padrão adotado pelos profissionais do setor.

Creemos que, com as cautelas adotadas, a renovação urbana passará a ser reivindicada pelos proprietários de imóveis deteriorados e não combatida, como atualmente. Facultando-se ao Poder Público oferecer-lhes propostas atraentes, economizar-se-ão recursos de ambas as partes que seriam gastos na disputa judicial e agilizar-se-á a execução do projeto, restando a desapropriação judicial apenas como último recurso.

Contamos com o apoio de nossos Pares para essa proposição, que contribuirá para a revitalização das cidades brasileiras e para a apropriação pelo Poder Público da valorização gerada por suas obras.

Sala das Sessões,

Senador **WILDER MORAIS**

LEGISLAÇÃO CITADA

DECRETO-LEI Nº 3.365, DE 21 DE JUNHO DE 1941.

Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública.

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição, decreta :

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º A desapropriação por utilidade pública regular-se-á por esta lei, em todo o território nacional.

Art. 2º Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.

§ 1º A desapropriação do espaço aéreo ou do subsolo só se tornará necessária, quando de sua utilização resultar prejuízo patrimonial do proprietário do solo.

§ 2º Os bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios poderão ser desapropriados pela União, e os dos Municípios pelos Estados, mas, em qualquer caso, ao ato deverá preceder autorização legislativa.

§ 3º É vedada a desapropriação, pelos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios de ações, cotas e direitos representativos do capital de instituições e empresas cujo funcionamento dependa de autorização do Governo Federal e se subordine à sua fiscalização, salvo mediante prévia autorização, por decreto do Presidente da República. (Incluído pelo Decreto-lei nº 856, de 1969)

Art. 3º Os concessionários de serviços públicos e os estabelecimentos de caráter público ou que exerçam funções delegadas de poder público poderão promover desapropriações mediante autorização expressa, constante de lei ou contrato.

Art. 4º A desapropriação poderá abranger a área contígua necessária ao desenvolvimento da obra a que se destina, e as zonas que se valorizarem extraordinariamente, em consequência da realização do serviço. Em qualquer caso, a declaração de utilidade pública deverá compreendê-las, mencionando-se quais as indispensáveis à continuação da obra e as que se destinam à revenda.

(Às Comissões de Assuntos Econômicos; e de Agricultura e Reforma Agrária, cabendo à última a decisão terminativa)

Publicado no **DSF**, de 4/12/2013.