

PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 504, de 2013, do Senador Wilder Moraes, que *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.*

RELATOR: Senador **CRISTOVAM BUARQUE**

I – RELATÓRIO

O projeto em análise altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública, para disciplinar a desapropriação para reparcelamento do solo. Nesse sentido, modifica-se a redação do art. 4º e acrescenta-se o art. 4º-A.

Na redação proposta para o caput do art. 4º, determina-se que “a desapropriação poderá abranger área contígua necessária ao desenvolvimento da obra ou destinada a reparcelamento do solo”. Nos parágrafos subsequentes: (a) define-se “reparcelamento do solo” como “a reconfiguração do traçado de lotes e logradouros, para viabilizar o adequado aproveitamento do solo urbano”; (b) autoriza-se a incorporação ao patrimônio público, na condição de bens dominicais, ou a alienação a terceiros, dos lotes resultantes de reparcelamento do solo e das unidades imobiliárias sobre eles eventualmente edificadas; (c) exige-se que, na hipótese de reparcelamento do solo integrado a obra pública, a declaração de utilidade pública delimite as áreas indispensáveis à realização da obra e as que se destinam ao reparcelamento; e (d) condiciona-se a declaração de utilidade pública à prévia aprovação pelo Município do respectivo projeto.

O art. 4º-A institui um procedimento específico para as áreas declaradas de utilidade pública para fins de reparcelamento do solo, em que se condiciona a desapropriação judicial do imóvel ao cumprimento das etapas prévias de mediação e arbitragem.

Na etapa de mediação, exige-se que seja oferecida aos proprietários de todos os imóveis necessários ao reparcelamento uma indenização de valor não inferior a 120% ou superior a 150% do valor venal do imóvel adotado para o cálculo do imposto predial e territorial urbano (IPTU). Faculta-se, ainda, o oferecimento de uma troca do imóvel original por outro a ser produzido no âmbito do empreendimento ou por participação no capital de fundo de investimento imobiliário ou sociedade de propósito específico a que tenha sido delegada sua execução. Para a condução das negociações, determina-se a adoção de método neutro de resolução de disputa.

Nos casos em que não se tiver alcançado acordo na etapa de mediação, determina-se ao Poder Público que ofereça aos proprietários uma proposta de compromisso arbitral para fixação do valor da indenização, que poderá adotar como critério de avaliação norma técnica estabelecida por instituição nacional ou internacional.

O autor da iniciativa, Senador Wilder Moraes, considera os instrumentos de que atualmente dispõem os municípios insuficientes para viabilizar a revitalização e o adensamento de áreas urbanas degradadas, em que há infraestrutura subaproveitada e acesso ao transporte coletivo. Essa política seria, por sua vez, fundamental para reverter o atual modelo de crescimento urbano baseado em condomínios fechados distantes da malha urbana e locomoção por meio de automóveis. O insucesso das técnicas atualmente adotadas decorreria da excessiva fragmentação dos lotes existentes, que dificulta seu remembramento para formação de lotes maiores, sobre os quais poderiam ser construídas edificações multifamiliares.

Ao instituir formas consensuais de negociação entre o poder público e os proprietários de imóveis necessários à execução do projeto de reurbanização, evitar-se-ia a desapropriação judicial, que exige disponibilidade de recursos e tende a ser rejeitada pelos desapropriados. O reparcelamento poderá ser realizado, na maior parte dos casos, sem recursos

orçamentários, pois os lotes produzidos tendem a ser mais valiosos que os imóveis originais, o que viabiliza sua execução por meio de concessão ou parceria público-privada.

A reparcelamento do solo seria um aperfeiçoamento da “desapropriação por zona”, prevista na atual redação do art. 4º do Decreto-Lei, que faculta a desapropriação de áreas contíguas à obra “que se valorizarem extraordinariamente”, para posterior revenda. Enquanto esta tem por finalidade a recuperação da valorização imobiliária gerada pela obra pública, o reparcelamento objetiva viabilizar o adequado aproveitamento do solo, mediante a substituição de um tecido urbano degradado por outro consentâneo com o planejamento urbanístico. A apropriação da valorização imobiliária pelo Poder Público também estaria presente, mas apenas como um subproduto da intervenção urbanística.

A vinculação da intervenção ao planejamento urbano seria assegurada pela prévia aprovação pelo município do respectivo projeto de reparcelamento, cujas características técnicas seriam as mesmas exigidas para o parcelamento do solo.

As etapas de mediação e arbitragem propostas seriam obrigatórias para o Poder Público, mas facultativas para os proprietários, e teriam por finalidade alcançar um resultado vantajoso para ambas as partes, evitando, assim, a intervenção do Poder Judiciário. A oferta inicial, com base no valor já constante da planta genérica de valores, multiplicado por um fator de atualização, visa apresentar ao proprietário uma opção melhor do que a desapropriação judicial e economizar custos associados a uma nova avaliação de cada imóvel.

As demais propostas viabilizariam a aquisição dos imóveis sem o desembolso de recursos financeiros, a exemplo do que já ocorre no âmbito de incorporações imobiliárias. Segundo o autor, a substituição do imóvel original por um novo a ser produzido é uma técnica adotada em muitos países, sob a denominação de “*land readjustment*”, ou “reajuste de terras” e a participação no capital do empreendimento, com o consequente compartilhamento de riscos e benefícios, poderia ser atraente para os proprietários não residentes, que têm no imóvel uma fonte de renda.

A arbitragem, inicialmente adotada apenas pelo setor privado, já estaria sendo praticada pelo setor público e viabilizaria uma ampliação da segurança jurídica, mediante a adoção da norma da ABNT sobre avaliação de imóveis.

Na avaliação do autor, esse regime jurídico eliminaria a resistência dos proprietários de imóveis degradados a projetos de renovação urbana, agilizando-se sua execução e economizando-se os recursos que seriam gastos por ambas as partes em uma eventual disputa judicial.

A proposição foi distribuída às Comissões de Assuntos Econômicos (CAE) e de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), cabendo à última a decisão terminativa. Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Compete à CAE, nos termos do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre o aspecto econômico e financeiro de qualquer matéria que lhe seja submetida. Caberá à CRA, que detêm a competência terminativa sobre a matéria, fazer a análise da constitucionalidade e juridicidade do projeto.

A revitalização de áreas urbanas degradadas é um objetivo fundamental do urbanismo. Essas regiões abrigam grande parte do patrimônio cultural das cidades e já se encontram dotadas de ampla infraestrutura urbana, mas sua ocupação é insuficiente, notadamente no que diz respeito ao uso residencial, o que as torna desertas e perigosas no período noturno.

Seu adensamento é fundamental para substituir o modelo de mobilidade fundado no transporte individual por outro, baseado no transporte coletivo, na caminhada e na bicicleta, pois esses meios de locomoção não são economicamente sustentáveis em baixas densidades.

Nos países desenvolvidos, projetos de renovação urbana tendem a ser executados no entorno de grandes equipamentos de transporte de massa, como estações de metrô, visando não apenas viabilizar uma ocupação urbana

de maior densidade populacional, mas também contribuir para o financiamento do próprio sistema de transporte.

O mercado imobiliário é reconhecidamente incapaz de promover essa renovação, pois isso demanda a ampliação de espaços públicos e o remembramento de lotes pequenos em lotes maiores, o que só se viabiliza na improvável hipótese de que todos os proprietários estejam dispostos a aliená-los para um mesmo incorporador.

A desapropriação por utilidade pública, tal como atualmente vigente, apresenta, por sua vez, deficiências que inviabilizam seu emprego para essa finalidade. As indenizações iniciais são muito baixas, o que gera resistência por parte dos proprietários contra o projeto. Os processos arrastam-se no Poder Judiciário por décadas, durante as quais não se aperfeiçoa a transmissão definitiva da propriedade para o Poder Público. Ao final, a incidência de juros compensatórios e moratórios resulta em precatórios de alto valor, cujo pagamento pode comprometer as finanças públicas.

Consideramos que as técnicas de mediação e arbitragem propostas poderão melhorar significativamente esse quadro, pois criarão um ambiente de colaboração entre proprietários e Poder Público, em que ambas as partes tenham seus interesses satisfeitos. Procedimentos de mediação já foram inclusive adotados com sucesso na negociação de indenizações de decorrentes de acidentes aéreos e desapropriações para expansão de aeroportos. O emprego da arbitragem e de mecanismos privados de resolução de disputas no setor público encontra precedente no art. 23-A da Lei nº 8.987, de 1995 (Lei Geral de Concessões), introduzido pela Lei nº 11.196, de 2005.

A permuta do imóvel original por outro a ser construído na mesma região tem sido amplamente adotada em outros países e evita o processo de gentrificação (expulsão branca) comumente associado a esse tipo de intervenção. A participação no capital do empreendimento, por sua vez, é uma alternativa atraente para os proprietários que não residem no imóvel, que estão mais interessados na propriedade como forma de investimento. Também há experiências internacionais desse tipo, com destaque para a experiência do Líbano na renovação do centro de Beirute após a guerra civil.

Consideramos, portanto, que, ao introduzir novas formas de desapropriação amigável, o projeto contribuirá viabilizar projetos de revitalização de áreas degradadas.

III – VOTO

Ante o exposto, voto pela **aprovação** do PLS nº 504, de 2013.

Sala da Comissão,

Senadora GLEISI HOFFMANN, Presidenta

Senador CRISTOVAM BUARQUE, Relator