



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador PASTOR VALADARES

PARECER N° , DE 2016

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 504, de 2013, do Senador Wilder Morais, 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 **PASTOR VALADARES**

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. Com esse propósito, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 504, de 2013, modifica a redação do art. 4º e acrescenta o art. 4º-A ao Decreto-Lei nº 3.365, de 1941.

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 “repParcelamento 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 delimita 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.



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador PASTOR VALADARES

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 Morais, 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 em 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.



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador PASTOR VALADARES

A reparcelamento do solo seria um aperfeiçoamento da “desapropriação por zona”, prevista na atual redação do art. 4º do Decreto-Lei nº 3.365, de 1941, que facilita 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 Associação Brasileira de Normas Técnicas (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 sua



SENADO FEDERAL

Gabinete Senador PASTOR VALADARES

execução e economizando 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. O parecer da CAE foi favorável ao projeto. Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Compete à CRA, nos termos do art. 104-B do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre a matéria. Detendo esta Comissão a competência terminativa sobre a matéria, compete-lhe fazer também a análise de constitucionalidade e juridicidade do projeto.

A proposição cria nova modalidade de desapropriação, voltada para o repartelamento do solo urbano. Nos termos do art. 22, inciso II, e do art. 24, I, da Constituição Federal, compete à União legislar privativamente sobre desapropriação e concorrentemente sobre direito urbanístico. Não há reserva de iniciativa em favor de outro Poder. Conclui-se que o projeto é constitucional. A técnica legislativa é adequada aos ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

O projeto institui regime jurídico específico para a desapropriação destinada a promover o repartelamento do solo, entendido como a “reconfiguração do traçado de lotes e logradouros, para viabilizar o adequado aproveitamento do solo urbano”.

A proposição busca estimular soluções consensuais entre o Poder Público, investidores e proprietários de imóveis necessários à revitalização de áreas urbanas degradadas, para a execução de projetos urbanísticos de interesse público. Tais intervenções desenvolvem-se sobre perímetros extensos e abrangem diversos imóveis. Resultam delas, por sua vez, não apenas equipamentos públicos, mas também lotes melhor conformados ao planejamento urbano.

A desapropriação é disciplinada não como instrumento de punição ou de imposição autoritária de projetos urbanos, mas como forma de desbloqueio decisório, para os casos em que as partes não logram chegar a um acordo. Nesse sentido, a proposição induz as partes a fazerem uso de técnicas de mediação e



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador PASTOR VALADARES

arbitragem, de modo que o recurso ao Poder Judiciário seja adotado apenas em último caso. Quanto a esse aspecto, registramos a valiosa contribuição do Comitê Brasileiro de Arbitragem (CBAr), que sugeriu aperfeiçoamentos ao texto original da proposição que incorporamos na forma das emendas apresentadas ao final deste relatório.

Procura-se assegurar a viabilidade financeira desses empreendimentos de interesse público pela autorização de que os lotes resultantes sejam alienados a terceiros ou oferecidos em permuta aos proprietários de imóveis originais. Também poderão ser oferecidas em pagamento aos proprietários participações no capital de fundo de investimento imobiliário a que tenha sido delegado o empreendimento. Caso nenhuma dessas alternativas interesse ao proprietário, deverá ser-lhe oferecida, ainda, a alternativa da arbitragem, que determinará o valor definitivo da indenização, eliminando-se, assim, os morosos processos que sobrecarregam o Poder Judiciário e oneram o erário com o pagamento de juros compensatórios e moratórios.

Embora não se aplique às áreas rurais, o regime proposto, ao viabilizar um melhor aproveitamento do solo urbano, favorecerá modelos urbanísticos de maior densidade, desestimulando, assim, a expansão urbana dispersa, que descaracteriza a paisagem rural e reduz a área agrícola contígua às cidades, frequentemente voltada para a produção de alimentos. Dessa forma, contribuirá também para “a 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”, diretriz de política urbana constante do art. 2º, VII, do Estatuto da Cidade.

III – VOTO

Ante o exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa e, no mérito, pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 504, de 2013, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº 1-CRA

Substitua-se o *caput* do art. 4º-A do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, na forma do art. 1º do Projeto de Lei nº 504, de 2013, pela seguinte redação:

“Art. 4º-A. Nas áreas declaradas de utilidade pública para fins de reparcelamento, a etapa administrativa da fase executória



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador PASTOR VALADARES

da desapropriação compreenderá mediação voltada para a obtenção de acordo sobre a forma de indenização.

”

FMENDA N° 2-CRA

Substitua-se o § 3º do art. 4º-A do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, na forma do art. 1º do Projeto de Lei nº 504, de 2013, pela seguinte redação:

“Art. 4º-A.....

§ 3º Caso não se obtenha acordo na etapa de mediação, fica autorizado o emprego da arbitragem para dirimir os conflitos decorrentes ou relacionados à desapropriação, nos termos do art. 9º da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, devendo o Poder Público oferecer ao proprietário uma proposta de compromisso arbitral.

”

EMENDA N° 3-CRA

Suprime-se o inciso II do § 1º do art. 4º-A do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, na forma do art. 1º do Projeto de Lei nº 504, de 2013.

Sala da Comissão, 7 de dezembro de 2016.

Senadora ANA AMÉLIA, Presidente

Senador PASTOR VALADARES. Relator