PARECER

Projeto de Lei nº 084/2016

SÚMULA: DISPÕE SOBRE O PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIA, INSTITUI O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Vem para análise dessa Assessoria o Projeto de Lei nº 084/2016 de autoria do Executivo Municipal, o qual tem por objeto instituir a Lei que regulamenta o parcelamento ou utilização compulsória dos imóveis urbanos não edificados, subutilizados ou não utilizados, instituindo o IPTU progressivo no tempo, em conformidade com a Lei Federal nº 10.257/2001 que trata do Estatuto da Cidade, e de acordo com o Plano Diretor Municipal da Lapa.

Inicialmente, cumpre esclarecer que todo o exposto trata-se de um parecer opinativo técnico-jurídico, o qual, segundo o renomado doutrinador HELY LOPES MEIRELLES, em sua incontestável obra Direito Administrativo Brasileiro, Editora Malheiros, ensina:

> "Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já então, o que subsiste como ato administrativo, não é o parecer, mas sim o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinária, negocial, ou punitiva." (Hely Lopes

Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro, 26ª ed., Malheiros, p. 185).

No mesmo sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello, não obstante classificar os pareceres como atos administrativos de administração consultiva, deixa expresso, entretanto, que visam eles 'a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa' (Celso Antônio Bandeira de Mello, Curso de Direito Administrativo, 13ª ed., Malheiros, 2.001, p. 377).

READEQUAÇÃO

Conforme se verifica, em 2016 o Executivo Municipal realizou o protocolo do presente proposição do Projeto de Lei, porém, houve algumas alterações.

Determina nossa Lei Orgânica, a presente proposta deve ser objeto de Projeto de Lei Complementar, conforme determina o artigo 53 do citado diploma.

> Art. 53 - São objetos de leis complementares as seguintes matérias:
> I - Código Tributário Municipal;
> II - Código de Obras e Edificações;
> III - Código de Posturas;
> IV - Código de Zoneamento;
> V - Código de Parcelamento do Solo;
> VI - Plano Diretor;
> VII - Regime Jurídico Único dos servidores.
> Parágrafo Único - As leis complementares exigem para a sua aprovação o voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara.

Desta forma, pugna-se pela readequação da apresente proposição para que a mesma seja renumerada como Projeto de Lei Complementar, salientando-se que, sobre o quórum para aprovação da mesma, nossa Constituição Federal diz que;

> "Art. 69. As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta."

MODIFICAÇÃO À PROPOSTA ORIGINAL

Em data de 01/11/2018 o Executivo Municipal protocolou pedido de substituição do Projeto, devido às alterações realizadas na proposta originalmente apresentadas, oportunidade que justificou as mudanças ocorridas e que por conta disso houve a renumeração dos artigos.

Os artigos foram renumerados em decorrência das mudanças propostas. Foi inserido o Art. 3º e foi modificada a redação do Art. 4º (antigo Art. 3º).

JUSTIFICATIVAS DAS MUDANÇAS

Ainda, o Executivo Municipal justificou as mudanças ocorridas de forma pontual, conforme transcrição abaixo:

Justificativa em relação ao Art. 3º, conforme o caput, o Poder Público Municipal poderá exigir do proprietário de imóvel urbano não edificado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. Este artigo foi transferido do Projeto de Lei do Plano Diretor, uma vez que este, por se tratar de uma norma cujo escopo é instituir o Plano Diretor e estabelecer as diretrizes para o planejamento do Município, deve englobar as demais leis subsequentes de maneira geral, possibilitando o entendimento da abrangência integral do Plano, sem, no entanto, aprofundar nem definir parâmetros específicos das demais leis,

cabendo a estas o detalhamento. Assim, para facilitar a compreensão global do assunto, foi realizada a transferência das definições inseridas no artigo em questão para o presente projeto de Lei de Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsório, o qual, deste modo, passará a abordar o tema de forma completa, evitando-se a fragmentação do mesmo em diversas leis.

Entretanto foi feita a seguinte modificação: o parcelamento, edificação ou utilização compulsória incidirá apenas nos imóveis urbanos não edificados, ficando de fora os subutilizados, e os não utilizados. Para tanto, suprimiu-se os parágrafos 2º e 3º da redação original do artigo, ocasionando na renumeração dos demais.

Como o instrumento ainda não é aplicado no município defende-se que a penalidade de parcelamento, edificação ou utilização compulsório seja inicialmente aplicada somente aos imóveis não edificados, pelo entendimento de que estes correspondem aos que mais geram impactos no sentido de garantir o cumprimento da função social da cidade e da propriedade por meio da indução da ocupação de áreas vazias, assim como na inibição da retenção especulativa de imóvel urbano.

Ainda, com esta mudança resguarda-se a aplicação excessiva aos imóveis subutilizados e os não utilizados da forma em que estes haviam sido definidos. Uma vez que, no primeiro caso, como o coeficiente de aproveitamento é um ou quatro, dependendo da área, para a área de abrangência de aplicação do instrumento, considera-se exagerada a aplicação de tal penalidade, cuja determinação atingiria todos os imóveis com área superior a 2.000 m² cujo aproveitamento fosse inferior em 10% do coeficiente de aproveitamento básico estabelecido pela Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo.

Na prática, estes imóveis teriam que, obrigatoriamente edificar uma área correspondente a pelo menos 90% da área do lote, em alguns casos (coeficiente de aproveitamento 1 na zona), e a 360% da área do lote, em outros casos (coeficiente de aproveitamento 4 na zona). Em relação ao segundo caso, o dos imóveis não utilizados, a penalidade sobre os imóveis urbanos constituídos por edificações desocupadas, em ruínas ou paralisadas há mais de três anos, independente da área construída e da localização no quadro

urbano, também foi considerada excessiva no panorama atual da cidade. Ressalta-se que, neste caso, há outros mecanismos e penalidades que incidem sobre os imóveis em ruínas e paralisados não sendo, portanto, considerada essencial à determinação que havia sido estabelecida para solucionar o problema dos mesmos.

Justificativa em relação ao Art. 4º (antigo Art. 3º), de modo a adequar-se à inserção do Art. 3º, modificou-se a redação, substituindo a Lei do Plano Diretor pela presente Lei, uma vez que o artigo que define os imóveis sujeitos ao parcelamento, edificação ou utilização compulsórios foi transferido.

JUSTIFICATIVA DO PROJETO

Na justificativa do Projeto originalmente apresentado, tende a garantir o cumprimento da função social da Cidade e da propriedade por meio da indução da ocupação de áreas vazias ou subutilizadas, onde o Plano Diretor Municipal considerar prioritário, aperfeiçoar a ocupação de áreas da cidade dotadas de infraestrutura e equipamentos urbanos, inibindo sua expansão para áreas inaptas à urbanização ou não servidas de infraestrutura, aumentar a oferta de lotes urbanizados nas regiões já consolidadas da malha urbana, bem como, inibir a retenção especulativa de imóvel urbano que resulte na sua não utilização ou subutilização.

Executivo Municipal informou que em conjunto com este Projeto e fazendo parte de uma profunda reformulação da legislação local, apresentando-se também os projetos relativos à:

- Código de obras e edificações;
- Código de Posturas;
- Direito de Preempção;
- Parcelamento do solo;
- Direito de superfície;
- Estudo prévio de impacto de vizinhança;
- Parcelamento, edificação ou utilização compulsória;

- Sistema municipal de planejamento;
- Sistema viário do município da Lapa;
- Lei dos perímetros urbanos.

Todos estes projetos, conjuntamente abordam os seguintes temas:

-Estratégias de Desenvolvimento;
-Estratégias de Desenvolvimento Institucional;
-Estratégias de Desenvolvimento Econômico;
-Estratégias de Desenvolvimento Social;
-Estratégias de Desenvolvimento Físico- Territorial;
-Macrozoneamento;
-Uso e Ocupação do Solo;
-Sistema viário;
-Obras públicas e viárias;
-Programas, Projetos e Atividades para o desenvolvimento institucional;
-Instrumentos de planejamento e gestão municipal;

Sobre o tema, nossa Lei Orgânica diz que;

Art. 6° - Compete ao Município:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;
II - suplementar a legislação federal e estadual, no que lhe couber;
(...)
VII - promover no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, periurbano e rural.

(...)

Art. 21 - Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte:

I - assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual, notadamente no que diz respeito:

(...)

p) às políticas públicas do Município;

(...)

XV - ordenamento, parcelamento, uso e ocupação do solo urbano.

Com relação à autonomia municipal, nossa Constituição Federal estabelece que:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

(...)

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

VIII - promover, no que couber adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretriz geral 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.

(...)

§ 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 compulsória;

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.

Com relação ao projeto em si, o mesmo disciplina em seus artigos os seguintes temas:

- Macrozoneamento;
- Zoneamento;
- Dos Assentamentos;
- Classificação de usos do solo;
- Parâmetros de uso do solo;
- Parâmetros de ocupação do solo;
- Mapas de zoneamento.

Isto posto, tem-se que o Projeto de Lei ora apresentado atende as normas jurídicas, não havendo nenhum óbice ao prosseguimento do mesmo com a deliberação pelo Douto Plenário desta Casa de Leis.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Lapa, 24 de abril de 2019.

Jonathan Dittrich Junior

OAB/PR 37.437