

PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 0502.7/2015

“Dispõe sobre a regularização fundiária em áreas urbanas consolidadas no Estado de Santa Catarina e dá outras providências.”

Autor: Deputado Mario Marcondes

Relator: Deputado Marcos Vieira

I – RELATÓRIO

Trata-se de proposta legislativa, de autoria do Deputado Mario Marcondes, que pretende dispor sobre a regularização fundiária, no Estado de Santa Catarina, com o objetivo de reconhecer o domínio sobre imóvel urbano ou urbanizado que se encontre em áreas não regularizadas, conforme expresso na ementa e art. 1º.

O Projeto de Lei é estruturado por 17 (dezesete) artigos e, na Justificativa, acostada às fls. 07/08, o Autor destaca que:

[...]

A Constituição da República, ao garantir o direito de propriedade, não estabeleceu outras limitações e assegura ao cidadão não apenas o acesso e a posse, mas a decorrente e imprescindível titulação, porque só com a implementação desse requisito torna-se possível seu pleno e adequado exercício.

Vale referir que os fracionamentos não planejados nem autorizados administrativamente de forma expressa podem gerar fatos consolidados e irreversíveis, e as unidades fracionadas adquirir autonomia jurídica e destinação social compatível, com evidentes consequências na ordem jurídica.

Importante salientar que é possível a dispensa do título de propriedade para efeito do registro do parcelamento em conformidade com o art. 18, § 4º, da Lei n. 6.766/1979, a inexistência ou impossibilidade de apresentação do título anterior pode ser justificada pelo juízo e que eventual irregularidade no registro pode ser alvo de anulação em processo contencioso.

A matéria foi lida no Expediente da Sessão Plenária do dia 17 de novembro de 2015 e, posteriormente, encaminhada a esta Comissão de



Constituição e Justiça, na qual, nos termos do art. 128, inciso VI, do Regimento Interno desta Casa, fui designado para sua relatoria.

Na sequência, antes de emitir parecer conclusivo, no âmbito desta Comissão, a meu pedido, foi solicitada diligência à Secretaria de Estado da Casa Civil, nos termos do art. 71, XV, do Regimento Interno, para que encaminhasse aos autos do presente processo a manifestação da Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina (COHAB) (fls. 10/12).

Em resposta à diligência, a Secretaria de Estado da Casa Civil encaminhou a esta Casa Legislativa o Ofício nº 175, de 23 de fevereiro de 2016 (fls. 16/17), o qual sintetiza as exposições do Tribunal de Justiça e da Procuradoria-Geral do Estado, respectivamente, nestes termos:

[...]

O Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC) remeteu, por intermédio do Ofício nº 226/2016-GP, manifestação lavrada pelo Desembargador Lédio Rosa de Andrade, coordenador do Projeto Lar Legal, na qual se manifestou pelo arquivamento do presente PL, uma vez que “Trata-se de uma mera reprodução das normativas já em vigor elaboradas pelo Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, salvo o art. 2º cujo objetivo é colar a Cohab na direção do projeto Lar Legal. Tal intenção é temerária, posto que não se trata de um órgão público. Além disso, há evidente vício de iniciativa, pois não pode o parlamento usurpar a competência privativa do Poder Executivo e do Poder Judiciário. Aliás, de forma séria, está sendo elaborado um Projeto de Lei pelo Poder Executivo, com o apoio do Tribunal de Justiça e da Assembleia Legislativa, para normatizar a participação do Estado no Projeto Lar Legal.”

Por sua vez, a Procuradoria-Geral do Estado (PGE), como órgão central do Sistema Administrativo de Serviços Jurídicos, concluiu, nos termos do Parecer nº 041/16, pela **inconstitucionalidade formal** do PL em questão, porquanto: “O projeto de lei em questão pretende regularizar parcelamentos do solo em contraposição à legislação federal, que nos termos da Constituição Federal, deve ser respeitada. [...] O desrespeito à Lei 11.977/2009 é agravada quando o projeto, em afronta à Constituição Federal, anula toda a legislação ao permitir em seu art. 3º, *caput*, o não atendimento dos requisitos urbanísticos previstos na Lei nº 6.766/1979, em outros diplomas legais e no próprio plano diretor. Também não há possibilidade jurídica em conferir ao juiz de direito poderes estranhos aos limites da jurisdição (ao mesmo tempo poder, função e atividade), até porque o que busca o Estado com a



jurisdição é ‘fazer com que se atinjam, em cada caso concreto, os objetivos das normas de direito substancial’. [...] Além de todo o exposto percebe-se que o art. 2º cria atribuições para a COHAB/SC, o que só poderia ser realizado por lei de iniciativa do Poder Executivo”.

Ademais, a PGE afirmou que “[...] além do prejuízo à iniciativa do Poder Executivo (o art. 2º, da CF – art. 32, da CE; o art. 61, § 1º, inc. II, alínea ‘b’ e ‘e’, da CF – art. 50, § 2º, inciso VI, da CE) há afronta às competências constitucionais sobre o tema, especialmente a competência municipal para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII, da CF) e a competência da União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano (art. 21, XX), o que acarreta em óbice constitucional e legal intransponível para a aprovação da matéria.

Em momento posterior, incorporou-se aos autos do presente Projeto de Lei o Ofício nº 281, de 17 de março de 2016, da Secretaria de Estado da Casa Civil, informando que:

[...]

A Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação (SST), consultada de ofício diante da matéria objeto da proposição, remeteu, por intermédio do Ofício 057/2016, a informação nº 042/2016, da sua Consultoria Jurídica, e, por meio do Ofício nº 158/2016, encaminhou o Ofício nº 0126/2016, da Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina (COHAB), ressaltando que “[...] o Presente Projeto de Lei ao estabelecer obrigações à Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina – COHAB, (art. 2º), órgão vinculado à Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação, conforme Lei Complementar nº 381/07, infringe as normas Constitucionais em vigor, conforme o entendimento do Superior Tribunal Federal: É inconstitucional lei de iniciativa parlamentar que trate sobre o orçamento e imponha obrigações aos órgãos públicos [...] Outrossim, vislumbra-se, ainda, a existência de assuntos possessórios (art. 1º), matéria de direito civil, e dessa forma, conclui-se pela inconstitucionalidade nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal [...]. De igual norte, verifica-se existência de matéria de cunho processual nos arts. 4º e seguintes, o que também é de competência exclusiva da União [...].

Por fim, a Deputada Dirce Heiderscheidt apresentou ao processo sob análise Emenda Modificativa visando à alteração do seu art. 2º.

É o relatório.

II – VOTO

O presente Projeto de Lei tem a pretensão de regularizar a situação de imóveis urbanos ou urbanizados que estejam em loteamentos ou desmembramentos não autorizados.

Assim, no âmbito desta Comissão, a análise da matéria deve fundamentar-se nos aspectos estatuídos no inciso I do art. 72, c/c art. 142, inciso I, do Regimento Interno, ou seja, da constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa.

Inicialmente, cabe ressaltar que a Constituição Federal estabelece, no seu art. 30, o seguinte preceito, reproduzido simetricamente pela Constituição Estadual, no seu art. 112:

Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

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

[...]

Destaca-se, também, que a Lei federal nº 11.977, de 07 de julho de 2009, dispõe, além do Programa Minha Casa, Minha Vida, de forma específica no Capítulo III, sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, prevendo, no art. 46, o seguinte:

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Observa-se que, pela primeira vez, a regularização fundiária urbana é definida em Lei, estabelecendo conceitos, procedimentos, competências e instrumentos para a sua efetiva implementação.



Segundo os arts. 50 e 51 da Lei nº 11.977, de 2009, a regularização fundiária é um processo de ações coletivas, ou seja, depende da participação efetiva de diversos atores e com papéis específicos, de acordo com as características de cada área e as condições existentes para a regularização.

No entanto, apesar de a Lei acima mencionada legitimar vários agentes para promover atos referentes aos assentamentos irregulares, compete ao Município legislar sobre os procedimentos de regularização fundiária em seu território, como bem prevê o art. 49, *caput*, da Lei nº 11.977, de 2009:

Art. 49. Observado o disposto nesta Lei e na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o **Município poderá dispor sobre o procedimento de regularização fundiária em seu território.**
(grifo acrescentado)

Ademais, o parágrafo único do artigo precitado estabelece que a falta de lei municipal específica não impede que a regularização fundiária seja promovida.

Sendo assim, se a ausência de norma municipal específica não impede o procedimento da regularização fundiária, pode-se admitir que a própria Lei nº 11.977, de 2009, já regula amplamente a matéria.

Dessa perspectiva, conclui-se que não é possível, por iniciativa parlamentar, deflagrar o processo legislativo no tocante à matéria em evidência, ou seja, não deve o Legislativo, por iniciativa própria, propor leis que afrontem iniciativa municipal.

Sobre o tema o STF já decidiu que:

A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, **não se presume e nem comporta interpretação ampliativa**, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. (STF, Pleno, Adi-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 24.04.2001).

Destaca-se, ainda, que, em 2012, o Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça de Santa Catarina criou o Programa Lar Legal, tendo como



idealizador e coordenador o Desembargador Lédio Rosa de Andrade, que lavrou a manifestação do Tribunal de Justiça do Estado em resposta à diligência desta Casa acerca da matéria em apreciação (fl. 19).

Tal programa já contempla o objeto da matéria sob análise, conforme extrai-se do *site* da Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina¹, *in verbis*:

O Programa Lar Legal consiste em ações contínuas e planejadas com a finalidade de assegurar às famílias em estado de vulnerabilidade social a obtenção dos títulos de propriedade dos terrenos irregularmente ocupados. O processo de regularização é fruto do trabalho conjunto entre Governo do Estado, através da Cohab/SC e SST, prefeituras, Assembleia Legislativa de Santa Catarina, Ministério Público e Tribunal de Justiça.

Mediante a regularização das áreas será possível a implementação de infraestrutura nos locais, o desenvolvimento de projetos completos pela administração pública para posterior captação de recursos, a segurança jurídica dos moradores e o atendimento às premissas ambientais. O projeto irá atender as áreas determinadas pelo poder municipal, lotes que estejam em área de risco ou conflito ambiental e terrenos que não possuam pendências ou disputas judiciais.

Estima-se que o Lar Legal conceda a escritura definitiva de imóvel a 300 mil famílias catarinenses, prioritariamente a famílias inseridas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), com renda mensal de zero a 3 salários mínimos.

Sendo assim, entende-se que o Projeto de Lei sob exame não merece prosperar, por padecer do vício insanável de inconstitucionalidade formal, apontada, inclusive, pela Procuradoria-Geral do Estado, nos termos do art. 30, inciso VIII, da Constituição Federal, combinado com o art. 112, inciso VIII, da Constituição Estadual, bem como do art. 49 da Lei federal nº 11.977, de 2009.

Por óbvio, não merece prosperar a Emenda Modificativa apresentada pela Deputada Dirce Heiderscheidt, já que padece, igualmente, do vício

¹ Disponível em:

<http://cohab.sc.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=438&Itemid=187>



insanável de inconstitucionalidade formal, nos termos dos artigos acima referenciados.

Diante do exposto, voto pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei nº 0502.7/2015, no âmbito desta Comissão, por afronta ao art. 30, inciso VIII, da Constituição Federal, c/c o art. 112, inciso VIII, da Constituição Estadual.

Sala da Comissão,

Deputado Marcos Vieira
Relator