



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1952/2017 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0622/17

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Milton Leite, que dispõe sobre a regularização fundiária dos empreendimentos habitacionais promovidos pelo Poder Público no Município de São Paulo, e dá outras providências.

O projeto pretende regulamentar o procedimento de regularização fundiária dos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social - EHIS e dos Empreendimentos Habitacionais de Habitação de Mercado Popular - EHMP, produzidos pela Administração Pública Direta ou empresa com controle acionário do Poder Público, cujo parcelamento e edificações tenham sido concluídos até 22 de dezembro de 2016.

Segundo o nobre proponente, a regularização fundiária desses empreendimentos habitacionais se faz necessária porque muitos deles se situam em áreas irregulares (sem registro em cartório, situadas em áreas públicas ou em processo de desapropriação apenas com imissão na posse, em antigos leitos de rio, etc.), sendo premente que os proprietários desse imóveis sejam titulados e recebam as escrituras definitivas de suas moradias.

Do ponto de vista jurídico, o projeto reúne condições para prosseguir em tramitação, na forma do Substitutivo ao final apresentado.

Com efeito, a propositura trata da promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, matéria para a qual os Municípios são competentes para legislar nos termos do art. 30, inciso VIII, da Constituição Federal.

Ademais, a Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, fruto da conversão da Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, que dispõe sobre a regularização fundiária urbana e rural, previu em seu Capítulo VII a regularização dos empreendimentos habitacionais já edificados:

CAPÍTULO VII

Dos Conjuntos Habitacionais

"Art. 59. Serão regularizados como conjuntos habitacionais os núcleos urbanos informais que tenham sido constituídos para a alienação de unidades já edificadas pelo próprio empreendedor, público ou privado.

§ 1º Os conjuntos habitacionais podem ser constituídos de parcelamento do solo com unidades edificadas isoladas, parcelamento do solo com edificações em condomínio, condomínios horizontais ou verticais, ou ambas as modalidades de parcelamento e condomínio.

§ 2º As unidades resultantes da regularização de conjuntos habitacionais serão atribuídas aos ocupantes reconhecidos, salvo quando o ente público promotor do programa habitacional demonstrar que, durante o processo de regularização fundiária, há obrigações pendentes, caso em que as unidades imobiliárias regularizadas serão a ele atribuídas.

Art. 60. Para a aprovação e registro dos conjuntos habitacionais que compõem a Reurb ficam dispensadas a apresentação do habite-se e, no caso de Reurb-S, as respectivas certidões negativas de tributos e contribuições previdenciárias."

Como se percebe, a legislação federal somente permitiu a regularização desses conjuntos habitacionais, sem estabelecer regras específicas, as quais devem ficar a cargo dos Municípios, que detêm competência legislativa para tanto, consoante previsto no citado art. 30, inciso VIII, da Carta Magna.

Outrossim, o Plano Diretor Estratégico (Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014) dispôs como objetivo estratégico "promover a regularização e a urbanização de assentamentos precários" (art. 7º, inciso VII), prevendo em seu art. 367, § 1º, inciso I, a edição da lei que se pretende aprovar por meio desta propositura:

"Art. 367 Lei específica poderá ser elaborada definindo normas e procedimentos especiais para regularização de edificações, condicionada, quando necessário, à realização de obras para garantir estabilidade física, salubridade e segurança de uso.

§ 1º Poderão ser regularizados, nos termos estabelecidos pela lei específica:

I - empreendimentos habitacionais promovidos pela administração pública direta e indireta;

II - edificações destinadas aos usos R e nR executadas e utilizadas em desacordo com a legislação vigente e concluídas até a data de publicação desta lei;

III - edificações destinadas aos usos institucionais e religiosos em vias com largura maior ou igual a 8 (oito) metros, dispensada a exigência de vagas de estacionamento e área de carga e descarga, sem prejuízo do atendimento as normas técnicas e a legislação pertinente as condições de acessibilidade.

§ 2º A lei específica deverá prever as condições para utilização da outorga onerosa do direito de construir vinculada à regularização de edificações.

§ 3º No prazo de vigência deste Plano Diretor Estratégico não devera

ser editada mais de uma lei que trate da regularização de edificações nas situações previstas nos incisos II e III do § 1º deste artigo." (destaques nossos)"

Como se percebe, o Plano Diretor Estratégico somente previu a elaboração de lei, sem especificar o sujeito que irá deflagrar o processo legislativo. Essa circunstância, aliada à regra segundo a qual a iniciativa legislativa cabe a qualquer membro desta Casa (art. 37, "caput", da Lei Orgânica do Município), afasta eventual arguição de vício de iniciativa em relação à norma, pois, quando o legislador quis reservar alguma matéria à iniciativa do Executivo, o fez expressamente no Plano Diretor Estratégico (como por exemplo nos arts. 4º, parágrafo único; 47; 50, "caput"; 94, parágrafo único; 95, §3º; 102, §5º; 118, § 3º; 132, parágrafo único; e 208).

Não se pode olvidar, outrossim, que o estabelecimento de regras gerais e abstratas a respeito de determinado assunto de interesse local é de iniciativa legislativa ampla, cabendo ao Poder Executivo tão somente a iniciativa privativa de projetos que criem regras concretas e que interfiram nos órgãos que compõem a Administração Pública. Sobre o assunto, reproduzimos abaixo a lição de Hely Lopes Meirelles (in "Estudos e Pareceres de Direito Público", Ed. RT, 1984, pág. 24, grifamos):

"3. Em conformidade com os preceitos constitucionais pertinentes, a atribuição primordial da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais, ao passo que a do Prefeito é a Executiva, compreendendo a função governamental, exercida através de atos políticos, e a administrativa, mediante atos administrativos aqueles e estes concretos e específicos ...

4. Em conclusão, a Câmara não administra e muito menos governa o Município, mas apenas estabelece normas de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. É nisso exatamente que reside a marca distintiva entre a função normativa da Câmara e a atividade executiva do Prefeito: o Legislativo atua como poder regulatório, genérico e abstrato. O Executivo transforma os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração."

Ademais, ainda que o estabelecimento dessas regras gerais cause certa interferência nas atribuições de órgãos da Administração Pública - como é o caso, neste projeto, da previsão de emissão de auto de regularização pela Secretaria Municipal de Habitação (artigo não numerado entre os arts. 7º e 8º do projeto), bem como estabelecimento de prazo para a análise

processual do pedido de regularização pela Coordenadoria de Regularização Fundiária da SEHAB -, não se trata de atribuições que gerem despesa, estando incluídas nas próprias atribuições ordinárias daquela Secretaria.

Convém registrar que, em caso análogo, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgou constitucional lei que estabelecia atribuições que já estavam na esfera de competência do órgão previsto na norma:

"1 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 8.412, de 15 de julho de 2016, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre o Programa 'Comércio do Bem', que consiste na autorização para entidades assistenciais expor e/ou comercializar produtos em próprio público municipal.

2. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA. Rejeição. Lei impugnada - de iniciativa parlamentar - que busca apenas contemplar entidades sociais e assistenciais (declaradas de utilidade pública) com oportunidade de obter renda extra para que consigam manter seus programas sociais. É o que indica a exposição de motivos de fl. 24. Matéria que está relacionada à política de incentivo aos programas sociais (prevista no art. 234 da Constituição Estadual) e que não consta do rol de competência (legislativa) exclusiva do Chefe do Poder Executivo, fixado de forma taxativa no art. 24 da Constituição Estadual. [...]. É importante considerar, ademais, que, recentemente, a Suprema Corte, no julgamento do Recurso Especial nº 878.911/RJ, sob rito da repercussão geral, apreciando o Tema 917, reafirmou a jurisprudência daquela C. Corte no sentido de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.

3 - ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Rejeição. Princípio da reserva de administração que, nesse caso, não é diretamente afetado, mesmo porque o fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa" do Prefeito (ADI 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014). Entendimento que se justifica, ainda que (aparentemente) esteja sendo atribuída uma nova incumbência às secretarias municipais; e mesmo que o programa, na prática, implique em concessão de autorização de uso de espaço público (cuja atribuição é de competência exclusiva do Prefeito); primeiro porque a atividade prevista para implementação do programa é simples e típica de eventos de natureza assistencial, de modo que não é preciso criar um novo órgão ou remodelar as funções de órgão já existente para atender a finalidade da norma; e depois porque a proposição legislativa, aqui, foi colocada em termos gerais e abstratos, tanto que deixa a cargo do Poder Executivo não só o estabelecimento do tempo e periodicidade do projeto social, mas também a definição das áreas que poderão ser ocupadas, assim como preserva a competência da Administração para examinar os requerimentos e conceder, ou não, autorizações, sem obstar-lhe, ainda, a possibilidade de estabelecer outras exigências baseadas em critério de oportunidade e conveniência (ou pautadas na necessidade de cumprimento de requisitos específicos para a atividade em referência), tudo isso exatamente para não interferir em atos concretos de gestão administrativa [...]. Alinhamento, ademais, à orientação do Supremo Tribunal Federal que, no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 290.549/RJ (Rel. Min. Dias Toffoli, j. 28/02/2012), decidiu que a criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do Poder Executivo. A título de esclarecimento, esse precedente examinou questionamento de Prefeito Municipal sobre a validade de lei - de iniciativa parlamentar - que instituiu na cidade do Rio de Janeiro um programa denominado Rua da Saúde (para incentivar a prática de exercícios físicos). [...] Vícios inexistentes. Ação julgada improcedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2161483-49.2016.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 20/09/2017; Data de Registro: 16/10/2017; destaque nossos)

Portanto, na análise dos aspectos pertinentes a esta Comissão, que são os aspectos jurídicos, tem-se que a propositura atende às normas constitucionais e legais, sendo oportuno lembrar que a análise do mérito incumbe às Comissões especificamente designadas para tanto, as quais certamente analisarão, dentre outros aspectos, se a documentação exigida para a regularização, se os requisitos do projeto urbanístico e demais parâmetros que norteiam o

presente projeto estão de acordo com critérios técnicos e de conveniência, oportunidade e interesse público.

No mais, deverão ser convocadas, pelo menos, duas audiências públicas durante a tramitação do projeto, conforme o disposto no art. 41, I e IV, da Carta Municipal.

Por veicular matéria afetada ao Plano Diretor, ao excepcionar a aplicabilidade de determinados comandos do referido plano (art. 8º) o projeto dependerá de voto favorável de 3/5 (três quintos) dos membros da Câmara para a sua aprovação, nos termos do art. 40, § 4º, II, da Lei Orgânica do Município.

Não obstante é necessária a apresentação de Substitutivo o qual visa adequar a técnica legislativa do projeto aos ditames da Lei Complementar Federal nº 95/98, e também para: enumerar como art. 8º trecho que estava sem numeração específica; alterar o prazo de análise do pedido de regularização para 180 (cento e oitenta) dias, de forma a manter uniformidade com o art. 30, § 2º da Lei Federal nº 13.465/2017; suprimir o disposto no art. 10, por ser correlação lógica do deferimento; suprimir o § 2º do artigo 11 (transformando o § 1º em parágrafo único, por consequência), para não inverter a lógica da responsabilidade pela condução do processo administrativo - que pertence à Administração e não ao particular - e a fim de que se evite a possibilidade de estabelecimento de prazos irrazoáveis pelo requerente.

Ante o exposto, na forma do Substitutivo que segue, somos PELA LEGALIDADE

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0622/17.

Dispõe sobre a regularização fundiária dos empreendimentos habitacionais promovidos pelo Poder Público no Município de São Paulo, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Os Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social - EHIS e os Empreendimentos Habitacionais de Habitação de Mercado Popular - EHMP, produzidos pela Administração Pública Direta ou empresa com controle acionário do Poder Público, cujo parcelamento e edificações tenham sido concluídos até 22 de dezembro de 2016, serão regularizados nos termos desta lei, observando-se no que couber o disposto na Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

Art. 2º O pedido de regularização do EHIS e do EHMP será denominado de Projeto de Regularização Fundiária e deverá ser protocolado na Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB, instruído com a seguinte documentação:

I - documento comprobatório da posse ou título de propriedade do imóvel em nome do ente público;

II - foto aérea ou outro documento que comprove que o parcelamento e edificações estavam concluídos até 22 de dezembro de 2016;

III - planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível;

IV - estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental da área ocupada pelo empreendimento;

V - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;

VI - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso;

VII - estudo técnico ambiental, quando o empreendimento estiver situado total ou parcialmente em Área de Preservação Permanente - APP, ou em área de Unidade de Conservação de uso Sustentável, ou Área de Proteção de Mananciais;

VIII - levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o

sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e demais elementos caracterizadores do empreendimento a ser regularizado;

IX - projeto urbanístico subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), conforme legislação vigente à época da elaboração do projeto;

X - memoriais descritivos;

XI - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária;

XII - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso XI deste artigo;

XIII - tabela contendo a listagem dos ocupantes de cada unidade imobiliária a serem beneficiados pela regularização, com respectiva relação de quitação.

Parágrafo único. O projeto de regularização fundiária deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público, quando for o caso.

Art. 3º O projeto urbanístico deverá conter, no mínimo, indicação:

I - das áreas ocupadas, sistema viário e unidades imobiliárias, existentes ou projetadas;

II - das unidades imobiliárias a serem regularizadas, suas características, área, confrontações, localização, nome do logradouro e número de sua designação cadastral, se houver;

III - quando for o caso, das quadras e as suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada;

IV - dos logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, quando houver;

V - de eventuais áreas já usucapidas;

VI - das medidas de adequação para correção das desconformidades, quando necessárias;

VII - planta de implantação do EHIS ou EHMP, com demarcação de quadras, lotes e edificações, sistema viário público e condominial, áreas verdes e institucionais públicas, faixas não edificáveis e áreas de preservação permanente (APP), conforme couber;

VIII - peças gráficas do projeto simplificado das edificações;

IX - quadro de áreas, referente ao parcelamento do solo e às edificações;

X - das obras de infraestrutura essencial, quando necessárias.

Art. 4º Para fins desta Lei considera-se infraestrutura essencial os seguintes equipamentos:

I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual;

II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual;

III - rede de energia elétrica domiciliar;

IV - soluções de drenagem, quando necessário.

Art. 5º No que tange às unidades adaptadas para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, acessibilidade, cumprimento às normas do Corpo de Bombeiros, prevalecerá o atendimento à demanda original cadastrada ou à legislação vigente à época do início da construção.

Art. 6º No caso de divergência entre o título de propriedade e o levantamento planialtimétrico, deverá ser aceito o levantamento apresentado pelo requerente.

Art. 7º Os casos de empreendimentos já regularizados por decreto específico e ainda não registrados no Cartório de Registro de Imóveis poderão ser atendidos por esta lei.

Art. 8º Fica a Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB autorizada a proceder à emissão de auto de regularização, certidões e quaisquer outros documentos necessários à regularização de que trata esta Lei, especialmente a Certidão de Regularização Fundiária - CRF, necessária para o registro da regularização perante o Cartório de Registro de Imóveis competente, conforme procedimento estabelecido na Lei Federal.

Art. 9º Nos casos previstos nesta lei dispensa-se:

I - a aplicação do artigo 31 da Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016, os empreendimentos objeto de regularização que trata esta Lei;

II - a constituição de Conselho Gestor e a elaboração de Plano de Urbanização de ZEIS, previstos no artigo 48, da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014.

Art. 10. A SEHAB, por meio da Coordenadoria de Regularização Fundiária, procederá à análise processual do pedido de regularização, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias.

Art. 11. O processo que apresentar elementos incompletos ou incorretos ou necessitar de complementação da documentação ou esclarecimentos deve ser objeto de um único comunicado ("comunique-se") para que as falhas sejam sanadas.

§ 1º O prazo de atendimento do "comunique-se" é de 30 (trinta) dias contados da data de sua publicação, podendo ser prorrogado por igual período.

Art. 12. Caso a autoridade competente entenda que foram atendidas todas as determinações do "comunique-se", deverá ser deferido o processo com a emissão dos respectivos documentos de regularização.

Art. 13. O requerente que tiver seu pedido deferido deverá encaminhar a documentação para registro no Cartório de Registro de Imóveis no prazo de 60 (sessenta) dias.

Parágrafo único. A documentação deverá ser acompanhada da listagem dos ocupantes com a indicação de suas respectivas unidades quando já tiverem sido quitadas para que o registro em nome dos beneficiários seja feito em ato único, conforme disposto no artigo 17 da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

Art. 14. Para os processos de regularização em andamento anteriormente à publicação desta lei, o requerente poderá optar pela continuidade de sua avaliação pelo Decreto Municipal nº 56.335/15 ou por sua recondução em respeito ao que houver sido estabelecido por esta lei.

Art. 15. As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias.

Art. 16. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 13/12/2017.

Mario Covas Neto - PSDB - Presidente

Caio Miranda Carneiro - PSB

Claudinho de Souza - PSDB

Janaína Lima - NOVO

José Police Neto - PSD - Relator

Reis - PT

Rinaldi Digilio - PRB

Sandra Tadeu - DEM

Soninha Francine - PPS

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 14/12/2017, p. 100

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.camara.sp.gov.br.