

CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 935/2017

Processo nº 5720/2017

Assunto: Veto Parcial nº 30/2017 ao Projeto de Lei nº 241/2017, que "Institui, no âmbito do Município, o Programa de Regularização Fundiária Urbana de Valinhos – Programa Meu Imóvel Legal". Mensagem nº 113/2017.

À Diretora Jurídica

Dra. Karine Barbarini da Costa

O Prefeito Municipal de Valinhos **vetou parcialmente** o Projeto de Lei nº 241/2017 (inciso V do artigo 3º e o § 3º do art. 7º), que "Institui, no âmbito do Município, o Programa de Regularização Fundiária Urbana de Valinhos – Programa Meu Imóvel Legal", de autoria do Vereador Israel Scupenaró.

Fundamentando o veto, o nobre alcaide alegou a inconstitucionalidade do projeto.

Consta da fundamentação, em síntese, alegação de que o inciso V, do artigo 3º do projeto estaria violando a competência privativa da União para legislar sobre direito civil e registros públicos (art. 22, I e XXV; da Constituição Federal): "não sendo tais matérias prerrogativa dos Municípios, exceto naquilo que se tratar de complementar a legislação dos referidos entes federados, existindo o Código Civil e a Lei Federal de Registros Públicos, versando sobre direitos reais e procedimentos junto ao Oficial de Registro de Imóveis". Assim, alega que o Município não possuiria competência para legislar sobre a outorga de direitos reais.

Do mesmo modo, argumenta que "o vetado §3º do art. 7, ao possibilitar o uso misto de atividades em núcleo urbano informal regularizado, ofende o Plano Diretor III (Lei 3.841/04) e à Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei 4.186/07), que



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

disciplinam as macrozonas urbana e rural do Município, bem como as atividades econômicas que podem ser desenvolvidas em cada região de Valinhos e, por decorrência, o Estatuto das Cidades (Lei Federal 10.257/01), o qual determina a ampla participação popular (inclusive através de audiências públicas) nas alterações de tais matérias”.

Assim sendo passamos a tecer nossas considerações.

A competência legal da Câmara para apreciação do veto consta do artigo. 27 do Regimento Interno e do art. 54 da Lei Orgânica em simetria com a Constituição Federal.

Ressalta-se que o veto é parte da fase constitutiva do processo legislativo, a qual compreende a deliberação e a sanção, ou seja, é a fase de estudo e deliberação sobre o projeto proposto. Tal fase se completa com a apreciação, pelo Executivo, do texto aprovado pelo Legislativo.

Trata-se de intervenção do Executivo na construção da lei, em respeito ao princípio de freios e contrapesos consagrado na sistemática constitucional. Sendo que esta apreciação tanto pode resultar no assentimento ou sanção quanto na recusa ou o veto.

A sanção transforma em lei o projeto aprovado pelo Legislativo podendo ser expressa ou tácita (art. 53 LOM). A sanção é expressa quando o Executivo dá sua concordância, de modo formal, no prazo de 15 dias úteis contados do recebimento da proposição de lei, resultante de projeto aprovado pelo Legislativo (art. 53, I, LOM). Já a sanção tácita é quando o Executivo deixa passar esse prazo sem manifestação de discordância (art. 53, II, LOM).

*Art. 53. O projeto aprovado na forma regimental será, no prazo de dez dias úteis, enviado ao Prefeito que adotará uma das decisões seguintes:
I - sancionar e promulgar no prazo de quinze dias úteis;*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

II - deixar decorrer o prazo, importando o seu silêncio em sanção, sendo obrigatória, dentro de dez dias, a sua promulgação pelo Presidente da Câmara;

III - vetar total ou parcialmente.

Quanto ao prazo para apresentação do veto verifica-se conformidade com o disposto no artigo supracitado, uma vez que o autógrafo foi recebido em 19/10/2017 e o ofício nº 2.214/2017- DTL/SAJ/P que comunicou o veto foi protocolado na Câmara em 13/11/2017, logo, tempestivamente.

Pode ainda o Executivo recusar sanção à proposição de Lei impedindo, dessa forma, sua transformação em lei, manifestando-se através do veto (art. 53, III, LOM), que pode ser total ou parcial, conforme atinja total ou parcialmente o texto aprovado, nos termos do artigo 54 da Lei Orgânica, *in verbis*:

*Art. 54. O Prefeito, entendendo ser o projeto, no todo ou em parte, **inconstitucional ou contrário ao interesse público**, vetá-lo-á total ou parcialmente, em quinze dias úteis, contados da data do recebimento, comunicando dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente da Câmara, o motivo do veto.*

§ 1º. O veto deverá ser justificado e, quando parcial, abrangerá o texto integral de artigo, parágrafo, inciso, alínea ou item.

§ 2º. O Prefeito, sancionando e promulgando a matéria não vetada, deverá encaminhá-la para publicação.

*§ 3º. A Câmara deliberará sobre a matéria vetada, em um único turno de discussão e votação, no **prazo de trinta dias de seu recebimento**, considerando-se aprovada quando obtiver o voto favorável da **maioria absoluta** de seus membros. (Em. 05/01)*

§ 4º. Esgotado, sem deliberação, o prazo estabelecido no parágrafo anterior, o veto será incluído na Ordem do Dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.

§ 5º. Se o veto for rejeitado, o projeto será enviado ao Prefeito, para que promulgue a lei em quarenta e oito horas, caso contrário, deverá fazê-lo o Presidente da Câmara em igual prazo.

§ 6º. A manutenção do veto não restaura matéria suprimida ou modificada pela Câmara.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Ainda, o veto pode ter por fundamento a inconstitucionalidade e a ilegalidade da proposição ou sua inconveniência ao interesse público.

Sendo que no caso em tela configura-se hipótese de veto fundamentado em suposta inconstitucionalidade da proposição.

No que tange a alegação de inconstitucionalidade do inciso V do art. 3º do projeto que dispõe sobre os objetivos do Programa Meu Imóvel Legal observamos que referido dispositivo somente reproduz preceito constante do art. 10, inciso XI, da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, *in verbis*:

Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;

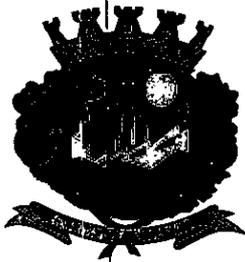
II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;

[...]

XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;

[...]

Ademais, referido diploma legal confere aos Municípios a atribuição de processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária, bem como expedir a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), documento que indicará os direitos reais referentes aos imóveis, sendo que o pronunciamento da autoridade competente que decidir o processamento administrativo da regularização fundiária urbana deverá



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

identificar e declarar os ocupantes de cada unidade imobiliária com destinação urbana regularizada, e os respectivos direitos reais, senão vejamos:

Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

[...]

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei no 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;

II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município;

IV - demarcação urbanística: procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município;

V - Certidão de Regularização Fundiária (CRF): documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos;

VI - legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse;

VII - legitimação fundiária: mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb;

VIII - ocupante: aquele que mantém poder de fato sobre lote ou fração ideal de terras públicas ou privadas em núcleos urbanos informais.

[...]

Art. 14. Poderão requerer a Reurb:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;

[...]

Art. 30. Compete aos Municípios nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados:

I - classificar, caso a caso, as modalidades da Reurb;

II - processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária; e

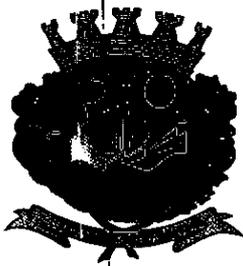
III - emitir a CRF.

§ 1º Na Reurb requerida pela União ou pelos Estados, a classificação prevista no inciso I do caput deste artigo será de responsabilidade do ente federativo instaurador.

§ 2º O Município deverá classificar e fixar, no prazo de até cento e oitenta dias, uma das modalidades da Reurb ou indeferir, fundamentadamente, o requerimento.

§ 3º A inércia do Município implica a automática fixação da modalidade de classificação da Reurb indicada pelo legitimado em seu requerimento, bem como o prosseguimento do procedimento administrativo da Reurb, sem prejuízo de futura revisão dessa classificação pelo Município, mediante estudo técnico que a justifique.

Art. 31. Instaurada a Reurb, o Município deverá proceder às buscas necessárias para determinar a titularidade do domínio dos imóveis onde está situado o núcleo urbano informal a ser regularizado.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

§ 1º *Tratando-se de imóveis públicos ou privados, caberá aos Municípios notificar os titulares de domínio, os responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal, os confinantes e os terceiros eventualmente interessados, para, querendo, apresentar impugnação no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação.*

§ 2º *Tratando-se de imóveis públicos municipais, o Município deverá notificar os confinantes e terceiros eventualmente interessados, para, querendo, apresentar impugnação no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação.*

[...]

Art. 32. A Reurb será instaurada por decisão do Município, por meio de requerimento, por escrito, de um dos legitimados de que trata esta Lei.

Parágrafo único. Na hipótese de indeferimento do requerimento de instauração da Reurb, a decisão do Município deverá indicar as medidas a serem adotadas, com vistas à reformulação e à reavaliação do requerimento, quando for o caso.

Art. 33. Instaurada a Reurb, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.

Parágrafo único. A elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial obedecerão aos seguintes procedimentos:

[...]

Art. 40. O pronunciamento da autoridade competente que decidir o processamento administrativo da Reurb deverá:

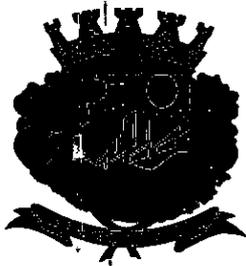
I - indicar as intervenções a serem executadas, se for o caso, conforme o projeto de regularização fundiária aprovado;

II - aprovar o projeto de regularização fundiária resultante do processo de regularização fundiária; e

III - identificar e declarar os ocupantes de cada unidade imobiliária com destinação urbana regularizada, e os respectivos direitos reais.

[...]

Art. 42. O registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado será requerido diretamente ao oficial do cartório de registro de imóveis da situação do imóvel e será efetivado



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

independentemente de determinação judicial ou do Ministério Público.

[...]

Art. 44. Recebida a CRF, cumprirá ao oficial do cartório de registro de imóveis prenotá-la, autuá-la, instaurar o procedimento registral e, no prazo de quinze dias, emitir a respectiva nota de exigência ou praticar os atos tendentes ao registro.

§ 1º O registro do projeto Reurb aprovado importa em:

I - abertura de nova matrícula, quando for o caso;

II - abertura de matrículas individualizadas para os lotes e áreas públicas resultantes do projeto de regularização aprovado; e

III - registro dos direitos reais indicados na CRF junto às matrículas dos respectivos lotes, dispensada a apresentação de título individualizado.

[...]

Destarte, *data máxima vênia*, sob o aspecto enfocado infere-se que o dispositivo vetado não usurpa competência da União para legislar sobre direitos reais, vez que apenas dispõe sobre um dos objetivos do programa de regularização fundiária urbana, nos mesmos moldes da legislação federal, que, aliás, regula a matéria impondo ao Município a competência para processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária e emitir a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), documento que confere direitos reais aos ocupantes de cada unidade imobiliária.

Do mesmo modo, no que tange ao § 3º do art. 7º do projeto imperioso observar que na regulamentação federal supracitada (Lei Federal nº 13.465/2017), já estabelece que os Municípios poderão admitir o uso misto de atividades como forma de promover a integração social e a geração de emprego e renda no núcleo urbano informal regularizado, *in verbis*:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 13 [...]

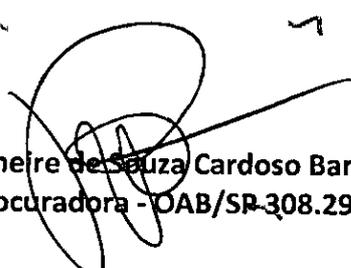
§ 4º Na Reurb, os Municípios e o Distrito Federal poderão admitir o uso misto de atividades como forma de promover a integração social e a geração de emprego e renda no núcleo urbano informal regularizado.

[...]

Ante todo do exposto, analisando especificamente as razões do veto, *data máxima vênia*, divergimos das alegações de inconstitucionalidade, consoante motivos acima articulados, opinando pela rejeição do veto.

É o parecer.

D.J., aos 05 de dezembro de 2017.


Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP-308.298


Aparecida de Lourdes Teixeira
Procuradora - OAB/SP 218.375

Ciente e de acordo. Encaminhe-se à Presidência para conhecimento e demais providências.


Karine Barbarina da Costa
Diretora Jurídica - OAB/SP nº 224.506