COMISSÃO DE SAÚDE, PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

PROJETO DE LEI 029/2023
AUTORIA: VEREADORA BRISA BRACCHI
RELATOR: VEREADOR PRETO AQUINO

PERTINÊNCIA TEMÁTICA. CONFLITO DE NORMAS. HIERARQUIA. VIOLAÇÃO DA NORMA LEGAL. PARECER DESFAVORÁVEL.

RELATÓRIO

O Projeto de Lei n. 029/2023 de autoria da Senhora Vereadora Brisa Bracchi, objetiva estabelecer soluções garantidoras dos direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos urbanos.

In casu, a proposição se destina a regular a atuação do Poder Público Municipal em situações que envolvem o conflito pelo uso do solo, seja pelo uso, posse ou propriedade urbana (art. 2º), incluindo a atuação pública no despejo e demais formas de desocupação forçada do solo (art. 2º, § 1º).

No decorrer do texto da proposição, alguns conceitos passam a ser estabelecidos, como "pessoas sem terra/teto" (art. 1, § 2º), "pessoas em situação de ocupação" e "propriedade abandonada" (art. 1º, § 3º).

A despeito das diretrizes contidas na proposição, o artigo 7º, inciso II dispõe sobre a destinação de terras devolutas à finalidade específica da regularização fundiária de interesse local.

Especificamente sobre a resolução dos conflitos em discussão na proposição, o artigo 8º, inciso I dispõe que a notificação de todos os envolvidos deve ocorrer pessoalmente, bem como, chamar ao feitos órgãos que naturalmente possuem competência e capacidade para discutir tais questões, a saber a Defensoria Pública e o Ministério Público.

O artigo 9º, inciso V da proposição dispõe que os acordos firmados não poderão gerar flexibilização de garantias e de princípios constitucionalmente estabelecidos.

O artigo 11 impõe ao Poder Público o dever de priorizar as alternativas que permitam a permanência regular dos grupos que demandam proteção especial nas áreas por eles ocupadas, admitindo-se a realocação desde que mediante negociações coletivas com a comunidade.

O artigo 12 dispõe que a retirada forçada de populações, e posterior destinação da área para fins públicos ou privados consolida a violação de direitos humanos, dando ensejo a reparação e dever de realocação.

O artigo 15 dispõe sobre um plano de remoção de responsabilidade do juiz da causa, que de acordo com o artigo 13 deve ser medida excepcional, cujas diretrizes encontram-se insculpidas no artigo 18.

O projeto em apreço foi devidamente discutido e aprovado previamente na Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final.

Justificativa anexa.

É o que importa relatar.

FUNDAMENTAÇÃO

No que pertine à análise deste parecerista, o projeto em apreço deve ser apreciado sob a égide de seu mérito, por se tratar de competência temática desta Comissão, nos termos do Regimento Interno desta Casa, notadamente pelo caráter humanitário e assistencial, haja vista tratar a proposição da proteção dos direitos humanos de população hipossuficiente e em condição inequívoca de vulnerabilidade social.

A proposição em apreço tem o condão de promover a defesa da população em situação de vulnerabilidade social, e que faz uso da ocupação *a priori* irregular do solo urbano, seja ele público ou privado.

E é com muita cautela que o projeto deve ser analisado, uma vez que colidem princípios igualmente constitucionais, e direitos já devidamente regulamentados em legislação infraconstitucional, tanto do Direito local quanto da legislação Federal.

Há uma problemática evidente na determinação de definições, porque ela afronta diversas normas que já regulamentam o tema. A despeito de "propriedade abandonada" (art. 1º, § 3º), cumpre destacar a previsão do artigo 1.276, *caput* e parágrafos, do Código Civil, vejamos:

> *Art. 1.276. O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não*

> *encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições.*
> *§ 1 º─O imóvel situado na zona rural, abandonado nas mesmas circunstâncias, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade da União, onde quer que ele se localize.*
> *§ 2 º─Presumir-se-á de modo absoluto a intenção a que se refere este artigo, quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais.*

Ocorre que, em se tratando de imóvel abandonado, que se vincula diretamente ao cumprimento das obrigações fiscais sobre o bem, o que inclui o pagamento de IPTU, o Código Civil já estabelece a previsão normativa que deve ser imposta ao caso, o que torna a proposição em apreço no ponto apontado como incompatível com a norma legal em vigor. Ainda, a respeito do tema "imóvel abandonado", a proposição não poderia alterar previsão expressa contida no Plano Diretor de Natal (LC 208/2022), notadamente nos seus artigos 41, inciso IX, 75 e 102, especificamente, e em consonância com o previsto no Código Civil:

> *Art. 102. O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que não se encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado como bem vago e passar, 3 (três) anos depois, à propriedade do Município.*
> *§ 1º Poderá haver arrecadação pelo Município de imóvel abandonado quando ocorrerem as seguintes circunstâncias:*
> *I – o imóvel encontrar-se vago, sem utilização e sem responsável pela sua manutenção, integridade, limpeza e segurança;*
> *II – o proprietário não tiver mais a intenção de conservá-lo em seu patrimônio;*
> *III – não estiver na posse de outrem;*
> *IV – cessados os atos de posse, estar o proprietário inadimplente com o pagamento dos tributos municipais incidentes sobre a propriedade imóvel.*
> *§ 2º A intenção referida no caput deste artigo será presumida quando o proprietário, cessados os atos de posse sobre o imóvel, não adimplir os ônus fiscais instituídos sobre a propriedade predial e territorial urbana por 5 (cinco) anos.*

O artigo 7º, inciso II da proposição apresenta-se igualmente problemático, pois dispõe sobre a destinação de terras devolutas à finalidade específica da regularização fundiária de interesse local, porque tende a modificar toda uma política urbana, devidamente aprovada no plano diretor e que foi fruto de exaustivo estudo social, especialmente quanto à definição das áreas especiais de interesse social.

Paralelo a isto, tem-se que o artigo 8º, inciso I dispõe que a notificação de todos os envolvidos deve ocorrer pessoalmente, afronta a inteligência do artigo 554, § 1º do CPC, devidamente consolidado pelos Tribunais:

> *Art. 554. A propositura de uma ação possessória em vez de outra não obstará a que o juiz conheça do pedido e outorgue a proteção legal correspondente àquela cujos pressupostos estejam provados.*
> *§ 1º* ***No caso de ação possessória em que figure no polo passivo grande número de pessoas, serão feitas a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais****, determinando-se, ainda, a intimação do Ministério Público e, se envolver pessoas em situação de hipossuficiência econômica, da Defensoria Pública.*

Ocorre que, apesar do caráter protecionista do projeto em apreço, e diante das melhores intenções do legislador local, tais argumentos não são capazes de se sobrepor à norma processual imposta, o que implica na ineficácia da proposição.

Ainda a respeito do artigo 8º, tem-se a obrigatoriedade de chamar ao feito a Defensoria Pública e o Ministério Público, o que viola a premissa contida no artigo 178 do CPC/15, bem como o artigo 1º, parágrafo único e artigo 41, inciso V da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei Federal 8.625/1993):

> *Art. 178. O Ministério Público será intimado para, no prazo de 30 (trinta) dias, intervir como fiscal da ordem jurídica nas hipóteses previstas em lei ou na Constituição Federal e nos processos que envolvam:*
> *I - interesse público ou social;*
> *II - interesse de incapaz;*
> *III - litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana.*
> *Parágrafo único.* ***A participação da Fazenda Pública não configura, por si só, hipótese de intervenção do Ministério Público.***
>
> *Art. 1º O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.*
> *Parágrafo único. São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.*
> *Art. 41. Constituem prerrogativas dos membros do Ministério Público, no exercício de sua função, além de outras previstas na Lei Orgânica:*
> *V - gozar de inviolabilidade pelas opiniões que externar ou pelo teor de suas manifestações processuais ou procedimentos, nos limites de sua independência funcional;*

Portanto, apesar do viés protecionista dos direitos humanos proposto no texto em análise, estes pontos que colidem com normas gerais e inclusive, de hierarquia superior, não podem ser ignorados.

Há ainda que ressaltar a problemática contida no artigo 9º, inciso V da proposição, que dispõe que os acordos firmados não poderão gerar flexibilização de garantias e de princípios constitucionalmente estabelecidos. Ocorre que não existe direito absoluto, ao passo que o princípio e técnica do sopesamento tem o condão de definir a melhor interpretação ao caso, avaliando sobretudo, a coexistência de princípios fundamentais.

Embora o rol de direitos humanos não seja taxativo, não é possível presumir sua violação a partir da destinação de um bem público, uma vez que vige o mérito e a discricionariedade administrativa, tampouco de um bem privado, haja vista o regime das liberdades, que igualmente constitui-se como um direito humano e previsto na CF/88 como fundamental.

Por fim, os artigos 13, 15 e 18 da proposição trazem obrigações e imposições destinadas ao Juiz, o que faz presumir a existência de litígio judicial, e portanto, norma legal de incidência municipal não poderia criar uma obrigação de julgamento e conduta na condução de processos, inclusive divergente ao previsto no Poder Geral de Cautela (art. 139 do CPC/15).

Assim, diante destes vícios incontestáveis, outra não poderia ser a conclusão senão pela irregularidade total da proposição em apreço, inclusive em seu mérito.

VOTO

Diante do exposto, no que me compete examinar, opino **DESFAVORAVELMENTE** ao Projeto de Lei n. 029/2023.

Natal/RN, 26 de Março de 2024.

PRETO AQUINO
Vereador Relator

João Cláudio Fernandes Dantas
Advogado OAB/RN 5539