

VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 164, de 2015, que *altera a Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973) para dispensar o alvará de construção expedido pela Prefeitura Municipal na averbação de construção residencial urbana unifamiliar de um só pavimento finalizada há mais de cinco anos, inclusive para o fim de registro ou averbação decorrente de financiamento à moradia.*

I – RELATÓRIO

Encontra-se sob exame desta Comissão o PLC nº 164, de 2015 (PL nº 7.093, de 2014, na origem), de autoria do Deputado Irajá Abreu, que busca acrescentar novo artigo à Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (que dispõe sobre os registros públicos), para dispensar o alvará de construção expedido por prefeituras municipais no registro ou averbação de construção residencial urbana unifamiliar de um só pavimento finalizada há mais de cinco anos.

O projeto é composto de apenas três artigos, sendo que o art. 1º descreve o objeto da lei a ser convertido, o art. 2º promove a mencionada alteração na Lei de Registros Públicos e o art. 3º encarta cláusula de vigência imediata, caso seja aprovada a lei.

No Senado, a proposição foi distribuída às Comissões de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), tendo recebido na primeira Comissão parecer favorável, sem alterações.



Na CCJ, o projeto encontra-se sob a relatoria do Senador Antonio Anastasia, que apresentou relatório pela aprovação da matéria, com proposta de emenda para adequar a previsão do documento a ser dispensado, posto que é exigido para a averbação das construções o Certificado de Conclusão ou o Auto de Regularização da Construção, conhecido como “habite-se”, que é expedido pelo setor competente da municipalidade (ou do Distrito Federal), e não o alvará de construção, que é apenas uma licença prévia que autoriza a execução da obra.

II – ANÁLISE

A razão de apresentação do nosso voto em separado é que entendemos existirem sérias razões que desaconselham a aprovação do projeto de lei em questão, que busca dispensar o “habite-se” para a averbação, no Registro de Imóveis, de construção residencial urbana unifamiliar de um só pavimento finalizada há mais de cinco anos.

Primeiramente, deve ser lembrado que o controle das construções decorre do poder de polícia do Estado, que pertence aos municípios por força do art. 30, VIII, da Constituição Federal (CF), que os incumbe de “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. Esse controle se desenvolve sob o ponto de vista estrutural (concernente à obra em si) e urbanístico (em relação à cidade como um todo).

Por força dessa mesma competência constitucional, uma lei federal não pode suprimir o poder de polícia municipal, sob pena de afrontar flagrantemente a Constituição Federal. Da mesma forma, não pode criar tão forte incentivo ao descumprimento da legislação municipal que rege o assunto, o que equivale a desautorizar o Município, ente da Federação que legitimamente detém a competência para legislar sobre os assuntos de interesse local.

Diversos problemas emergem ao se desconsiderar a competência municipal para fiscalizar a regularidade das construções, o que ocorrerá se efetivamente for consumada a dispensa do “habite-se” para a averbação registral.

Nesse aspecto, convém frisar que a averbação da construção irregular no registro de imóveis não terá o condão de regularizar a obra perante o



poder público municipal. Mesmo registrada, a construção irregular continuará sujeita à demolição posterior, que pode se dar mesmo sem a intervenção do Poder Judiciário. E os futuros compradores do imóvel com construção irregular averbada não terão segurança jurídica quanto à sua aquisição, o que conflita com a própria função do registro público, que é tornar públicas informações relevantes relativas à situação jurídica de bens imóveis e dos respectivos titulares de direitos reais, de forma a garantir a validade, autenticidade e eficácia dos negócios jurídicos que tenham por objeto tais direitos.

Pensando em um contexto de regularização fundiária, o Estatuto da Cidade prevê, como uma das diretrizes gerais da política urbana, a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais (art. 2º, XIV).

Contudo, não são normas especiais de edificação que o projeto em questão busca estabelecer, e nem poderia, já que tais normas devem ser desenhadas considerando-se a realidade concreta das comunidades a que serão direcionadas, dentro da política de desenvolvimento e de expansão urbana de cada município (art. 182, § 1º, da CF). **O que se propõe é uma certa forma de anistia generalizada às construções irregulares do País, ao arrepio das normas urbanísticas relativas à segurança, à salubridade e ao desenvolvimento sustentável das cidades, o que inclui questões relativas ao meio ambiente.**

Ora, não há como se pensar qualquer política de regularização fundiária urbana à margem da competência municipal para tratar do assunto. Isso porque as cidades possuem realidades variadas, e as limitações ao direito de construir previstas em cada município (ou mesmo em regiões diversas dentro do mesmo município) podem ser diferentes, uma decorrência natural da política de desenvolvimento urbano executada pelo poder público municipal.

Nesse sentido, a dispensa do “habite-se” com o propósito de regularização registral, tal como prevista na Lei nº 13.465, de 2017, é feita no contexto de um projeto de Regularização Fundiária Urbana (Reurb) que “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. 9º). A Reurb depende assim do crivo municipal que envolve tanto



a aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária, bem como a respectiva aprovação ambiental. Como se vê, não se trata de mera regularização registral feita ao arrepio das normas municipais, na forma do proposto no PLC nº 164, de 2015.

E nem se diga que este mesmo projeto se identifica como uma medida de interesse social. A regularização registral com dispensa do “habite-se” valerá para todas as propriedades que contenham construção residencial urbana unifamiliar de um só pavimento finalizada há mais de cinco anos. Assim, tanto edificações singelas construídas sem a observância de normas mínimas de segurança, que correm o risco de desabamento, quanto mansões irregularmente construídas sobre áreas de preservação ambiental poderão ter suas construções igualmente averbadas no registro de imóveis.

Em conclusão, entendemos que o PLC nº 164, de 2015, deve ser rejeitado em razão de sua absoluta *inconveniência* por considerarmos que a proposta:

i) cria um incentivo ao descumprimento nas construções residenciais das normas urbanísticas relativas à segurança, à salubridade e ao desenvolvimento sustentável da cidade, o que inclui questões relativas ao meio ambiente;

ii) fragiliza consideravelmente a fiscalização municipal/distrital no ordenamento e controle de construções residenciais;

iii) regulariza construções que podem ter graves problemas de segurança, como aquelas construídas em encostas, com risco de deslizamento, que não deveriam ser habitadas;

iv) faz com que a averbação da construção perante o registro de imóveis não traga segurança jurídica sobre a regularidade da construção perante o poder público municipal, legitimando o comércio de imóveis sujeitos a demolição, por exemplo;

v) promove uma regularização registral à margem de qualquer fiscalização do poder público, deixando de ser exigível inclusive a existência de



um responsável técnico, de um engenheiro que ateste pelo menos a segurança da construção, em todo o processo de averbação cartorária.

Como consequência, entendemos, por fim, que a proposta certamente será reputada **inconstitucional**, pelo grave menoscabo da competência fiscalizatória municipal/distrital estatuída pela Carta Maior e pela criação um imenso incentivo ao descumprimento das leis que disciplinam as construções residenciais.

III – VOTO

Ante as considerações expostas, o nosso voto em separado, nos termos do art. 132, § 6º, inciso I, do Regimento Interno, é pela pronta **rejeição** do PLC nº 164, de 2015, devendo a proposta ser remetida ao arquivo.

Sala da Comissão,

Senador ESPERIDIÃO AMIN

