

PARECER N° , DE 2010

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre os Projetos de Lei do Senado nº 44, de 2003, e nº 4, de 2004, *alterando o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, que "dispõe sobre desapropriações por utilidade pública", e a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que "dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências", para estabelecer, nos casos que especificam, critérios para o pagamento de justa indenização.*

RELATOR: Senador **MARCO MACIEL**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado nº 44, de 2003, de autoria do Senador Eurípedes Camargo, altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.365, de 1941, que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública, e da Lei nº 6.766, de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano.

Tramita conjuntamente com o Projeto de nº 4, de 2004, do Senador Cristovam Buarque, por força da aprovação do Requerimento nº 434, de 2004, pelo Plenário desta Casa. Os projetos são virtualmente idênticos, o que se explica pelo fato de que o primeiro foi apresentado pelo Senador Eurípedes Camargo, suplente do Senador Cristovam Buarque, durante o período em que este exercia as funções de Ministro de Estado da Educação. A própria justificação do PLS nº 44,

de 2003, consigna que “a presente proposição constitui iniciativa original do Senador Cristovam Buarque”. A única diferença entre os projetos é a supressão, no PLS nº 4, de 2004, do dispositivo que alterava o art. 18, § 4º, da Lei nº 6.766, de 1979.

Os projetos estabelecem critérios para o cálculo da indenização devida ao proprietário de terreno, nos casos em que seja realizada desapropriação com vistas à regularização ou desconstituição de loteamento clandestino. Impede-se que sejam indenizadas as obras realizadas irregularmente, determina-se que não sejam consideradas como loteadas as glebas que não estejam regularmente registradas como loteamento urbano e prevê-se a dedução das despesas realizadas pelo poder público para a desconstituição ou regularização do empreendimento.

Segundo os autores, os loteamentos clandestinos são um dos mais graves problemas com que se defrontam as administrações municipais, pois causam danos não apenas à preservação ambiental e ao ordenamento urbanístico, mas também aos adquirentes dos lotes vendidos ilicitamente. Entendem que, a despeito de eventual responsabilização civil e penal dos promotores, permanece o poder público com o ônus de regularizar ou desconstituir o empreendimento, o que exige a desapropriação do imóvel. Entretanto, as indenizações fixadas judicialmente, ao invés de punir e desestimular essa prática, representariam verdadeiro prêmio ao proprietário.

A adoção dos critérios propostos para o cálculo das indenizações constituiria, portanto, eficaz desestímulo ao parcelamento ilegal do solo, contribuindo para reduzir o retalhamento indiscriminado do território, o espraiamento excessivo das cidades e os graves danos ambientais que têm sido impostos à população urbana.

As proposições foram distribuídas exclusivamente à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, para parecer em caráter terminativo. Não foram apresentadas emendas no prazo regimental. O Senador Jefferson Péres, designado relator, apresentou parecer favorável, nos termos de substitutivo que elaborou. Antes que seu relatório fosse votado, entretanto, em virtude da aprovação do requerimento nº 1.275, de 2008, foi determinada a tramitação em conjunto com diversos outros projetos. Posteriormente, em decorrência da aprovação do requerimento nº 345, de 2010, as proposições em apreço voltaram a tramitar autonomamente, mantida a distribuição para a CCJ em decisão terminativa.

II – ANÁLISE

A matéria insere-se na competência da União para legislar privativamente sobre desapropriação e concorrentemente sobre direito urbanístico (arts. 22, II, e 24, I, da Constituição), não havendo qualquer restrição à iniciativa parlamentar.

Procede a preocupação dos autores em impedir que eventual desapropriação de gleba objeto de parcelamento irregular venha a beneficiar o proprietário responsável pelo ilícito. De fato, não se justifica a indenização de gleba clandestinamente parcelada a valores de lote urbano. Tampouco pode ser indenizada como benfeitoria obra ilegalmente realizada.

Discordamos, entretanto, da dedução do valor da indenização das despesas nas quais incorre o poder público para reparar os danos ou regularizar o parcelamento, uma vez que, em muitos casos, o proprietário do terreno não é o responsável pelo parcelamento ilegal, mas vítima de um “grileiro” e o processo expropriatório não comporta a

discussão desse tema. Além disso, a indenização por desapropriação deve ser prévia, enquanto as despesas do poder público ocorrerão após a imissão na posse do terreno.

Para os casos em que o parcelamento ilegal é promovido pelo proprietário da gleba, propomos que se lhe aplique a pena da perda da propriedade em favor do município. No âmbito do direito penal, essa medida somente será tomada depois de demonstrada a culpa ou o dolo do proprietário, assegurado amplo direito de defesa.

Na esfera penal, o parcelamento ilegal do solo já é tipificado como crime, apenado com prisão de um a quatro anos. Ocorre que as penas privativas de liberdade têm sido substituídas por penas alternativas, como a distribuição de cestas básicas à população carente, cujo efeito é reduzido. Por outro lado, é certo que, em alguns casos, a prisão pode constituir-se em punição desproporcional à gravidade da infração.

Pela própria natureza do delito, parece-nos muito mais adequada a pena de perda da propriedade, até porque prevista no art. 5º, XLVI, da Constituição, uma vez que viabilizará a regularização fundiária e urbanística do assentamento existente, sem a necessidade de desapropriação.

A pena de perda da propriedade não se confunde com o confisco. Aquela é aplicada no âmbito do direito penal, após processo judicial, em que é assegurada ampla defesa ao acusado. O confisco é medida administrativa análoga à desapropriação, mas sem indenização ao expropriado. A única hipótese de confisco admitida constitucionalmente é a de glebas onde sejam cultivadas plantas psicotrópicas (art. 243 da Constituição, regulamentado pela Lei nº 8.257, de 1991). Já a perda da propriedade é prevista como pena ordinária, gozando do mesmo *status* constitucional da

privação da liberdade, da multa, da prestação social alternativa e da suspensão ou interdição de direitos.

A perda da gleba ilegalmente parcelada substituiria com vantagens tanto a prisão quanto as demais penas alternativas, pois incidiria sobre o próprio objeto do delito, impedindo que seu autor venha a auferir qualquer benefício econômico.

No que diz respeito à técnica legislativa, optamos por alterar a Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, que dispõe sobre os casos de desapropriação por interesse social, em lugar do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, que dispõe sobre a desapropriação por utilidade pública. Adotamos a terminologia constante da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, qual seja, a “regularização fundiária de assentamento urbano”, em substituição ao inciso que autoriza a desapropriação para “manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias”.

III – VOTO

Ante o exposto, o parecer é pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do PLS nº 44, de 2003, e, no mérito, pela sua aprovação, nos termos da seguinte emenda substitutiva, ficando prejudicado e, consequentemente, rejeitado o PLS nº 4, de 2004:

EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 44, DE 2003

Altera a Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, que *define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre a sua aplicação*, e a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que *dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências, para instituir hipótese de desapropriação para regularização de assentamento urbano e pena de perda da propriedade para o crime de loteamento clandestino*.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 2º.....

.....
IV – a regularização fundiária de assentamentos urbanos;

.....
§ 3º Na hipótese do inciso IV, o terreno ocupado por assentamento irregular será tratado como gleba, e as benfeitorias realizadas irregularmente não serão indenizadas.” NR

Art. 2º A Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 18.....

.....
§ 4º O título de propriedade será dispensado quando se tratar de regularização fundiária de assentamento urbano ou parcelamento destinado às classes de menor renda, em imóvel declarado de utilidade pública, com processo de desapropriação judicial em curso e imissão provisória na posse, desde que promovido pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios ou suas entidades delegadas, autorizadas por lei a implantar projetos de habitação.

....." (NR)

"Art. 50.....

Pena: Reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, multa de 5 (cinco) a 50 (cinquenta) vezes o maior salário mínimo vigente no País e perda de propriedade da gleba irregularmente parcelada em favor do Município ou do Distrito Federal.

Parágrafo único.....

Pena: Reclusão, de 1 (um) a 5 (cinco) anos, multa de 10 (dez) a 100 (cem) vezes o maior salário mínimo vigente no País e perda da propriedade da gleba irregularmente parcelada em favor do Município ou do Distrito Federal." (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

Senador **MARCO MACIEL**, Relator