



PARECER nº 2, de 2013 - CCJ

Da **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA** sobre o **PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR nº 77**, de 2013, que *dispõe sobre o desdobro de unidades imobiliárias compartilhadas, integrantes da Política Habitacional de Interesse Social do Distrito Federal, nas regiões administrativas que especifica, e dá outras providências.*

AUTORIA: **PODER EXECUTIVO**

RELATOR: Deputado **ROBÉRIO NEGREIROS**

## I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação desta Comissão de Constituição e Justiça - CCJ, o Projeto de Lei Complementar em epígrafe, que prevê a possibilidade de regularização, por meio do *desdobro*, de lotes de interesse social, vinculados ou distribuídos por Programas de Habitação do GDF, situadas no Guará – RA X, Recanto das Emas – XV, Riacho Fundo I – RA XVII e Riacho Fundo II – RA XXI.

Esclarece o autor que *desdobro é (...) a subdivisão de unidade imobiliária oriunda de parcelamento aprovado e registrado (...) para a constituição de duas novas unidades imobiliárias, importando na modificação das confrontações e limites da unidade original*, sem implicar na abertura ou prolongamento de vias.

O Anexo Único da proposição apresenta a relação dos lotes e seus respectivos endereços que serão objeto de aplicação dessa lei. Porém, há uma ressalva, no art. 7º do Projeto, que prevê a possibilidade de alteração dessa relação pelo Poder Executivo por erro material, mediante processo administrativo que comprove a distribuição do imóvel, de forma compartilhada.

O prazo para a regulamentação necessária à aplicação desta Lei Complementar será de quarenta e cinco dias.

Seguem as cláusulas de vigência e revogação.

Na *Mensagem nº 306/2013-GAG*, de 19-09-2013, o Governador do Distrito Federal informa que a justificativa do presente Projeto de Lei Complementar consta da Exposição de Motivos do Sr. Secretário de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano e solicita sua tramitação em regime de urgência, nos termos do art. 73 da Lei Orgânica do Distrito Federal.



A *Exposição de Motivos nº 310.000.039/2013-GAB/SEDHAB*, de 18-09-2013, encaminha a justificativa técnica da proposição. O Sr. Secretario da SEDHAB esclarece que, com a medida, pretende (...) *regularizar situação fática que se arrasta há mais de uma década.*

Informa que diversas tentativas de regularização foram buscadas, sem sucesso, citando o caso da instituição de condomínios por unidades autônomas<sup>1</sup>, (...) *ineficaz por se tratar de áreas de interesse social.* Ou, ainda, a instituição de condomínio urbanístico-social, considerado inaplicável pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal.

Conforme, ainda, aquela *Exposição de Motivos*, os lotes abrangidos pela medida foram denominados *lotes compartilhados* e foram assim definidos para atender a ações de remoção de invasões, em loteamentos de iniciativa do Poder Executivo com o objetivo de prover programas habitacionais. Ocorre que as famílias atendidas pelos lotes compartilhados não têm como regularizar sua situação de propriedade, pois o registro imobiliário destina-se a um único proprietário para cada unidade imobiliária, causando grande insegurança jurídica a essas famílias.

O Projeto de Lei Complementar nº 77, de 2013, deverá ser objeto de análise de mérito nas Comissões de Assuntos Fundiários – CAF e análise de admissibilidade nesta Comissão de Constituição e Justiça – CCJ. Sua tramitação segue o regime de urgência.

## **II – VOTO DO RELATOR**

Cabe, a esta Comissão de Constituição e Justiça – CCJ, examinar a admissibilidade das proposições em geral quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, sendo terminativo seu parecer quanto a esses aspectos<sup>2</sup>.

No Distrito Federal, o PDOT<sup>3</sup> é o instrumento básico da política urbana e o orientador dos agentes públicos e privados que atuam no território do DF. Tem como princípios a garantia do cumprimento da função social da propriedade urbana e a participação da sociedade no planejamento, gestão e controle do território, entre outros, e tem como objetivos a melhoria da qualidade de vida da população e a redução das desigualdades socioespaciais.

1. A Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF reserva um capítulo especificamente para tratar da Política Urbana<sup>4</sup>. O atendimento à função social da propriedade urbana ocorre com a adequação da política urbana às condições expressas no PDOT que é o seu documento básico. Os Planos de Desenvolvimento Local – PDLs, complementares ao

<sup>1</sup> Lei Complementar nº 253, de 25 de outubro de 1999 e art. 8º da Lei Federal nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964.

<sup>2</sup> Regimento Interno, Resolução nº 167, de 2000, art. 63, inciso I e § 1º.

<sup>3</sup> PDOT: Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, Lei Complementar nº 803, de 2009, arts. 2º, 3º, 7º e 8º.

<sup>4</sup> LODF – Lei Orgânica do Distrito Federal, Título IV, Capítulo II, arts. 314 a 326.



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



plano diretor, tratam *das questões específicas das Regiões Administrativas e das ações que promovam o desenvolvimento sustentável de cada localidade, integrando áreas rurais e urbanas, assim como detalharão a aplicação dos instrumentos de política urbana previstos*<sup>5</sup>.

Em primeira análise, havíamos verificado que o Projeto de Lei sob análise dispunha sobre a criação de um novo instrumento urbanístico, diferenciado do desmembramento pela característica de aplicação específica em lotes já registrados em cartório. E que a aplicação do disposto em diversos lotes, sem precisão de procedimentos e critérios técnicos poderia ocasionar sérias questões de legalidade. Além disso, a alteração do registro cartorial, para corrigir a documentação do beneficiário de Programa Habitacional de Interesse Social, demandaria recursos públicos e deveria ter seu procedimento acompanhado por controle social, como determina a Lei.

Entretanto, em reunião com a Coordenadoria de Assuntos Legislativos do Governo do Distrito Federal, verificamos que não é isso que se depura das normas constitucionais e legais sobre a matéria, nem da legislação de Municípios brasileiros, senão vejamos.

Primeiramente, não se pode dizer que um Projeto de Lei é inconstitucional, se a inconstitucionalidade não decorre de afronta direta à Constituição Federal ou à Lei Orgânica do Distrito Federal. O STF, em inúmeros julgados, já disse que não há inconstitucionalidade pela via reflexa, isto é, não se pode dizer que uma norma é inconstitucional se, para chegar à inconstitucionalidade, for necessário invocar norma infraconstitucional.

Em segundo lugar, o fato de o instrumento jurídico do desdobro de lotes não estar, com esse nome, não significa que ele esteja proibido, pois a União não detém o monopólio legislativo em matérias de parcelamento do solo urbano, e a Lei 6.766/1979 possui dispositivo que o possibilita, conforme será demonstrado adiante.

Do ponto de vista da Constituição Federal, registro, inicialmente, que matéria urbanística é da competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal (CF, art. 24, I). E à União compete apenas expedir normas de caráter geral (CF, art. 24, § 1º). Logo, o Distrito Federal pode expedir as normas que julgar convenientes, desde que não contrarie essas normas gerais da União.

**Ainda na esfera constitucional (CF, art. 182), é preciso lembrar que o desenvolvimento urbano é executado pelo poder público municipal, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Logo, as leis federais não podem adentrar nesse campo de atuação municipal.**

Como o Distrito Federal tem competência legislativa de Estado e de Município (CF, art. 32, § 1º), segue-se que pode ele dispor sobre o modo de ocupação urbana de seu território, editando as leis que entender convenientes sobre isso.

<sup>5</sup> LODF, arts. 315, 316 e 319.



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



**Do ponto de vista da legislação federal, a Lei 6.766/1979, em seu art. 28, que "qualquer alteração ou cancelamento parcial do loteamento registrado dependerá de acordo entre o loteador e os adquirentes de lotes atingidos pela alteração, bem como da aprovação pela Prefeitura Municipal, ou do Distrito Federal quando for o caso, devendo ser depositada no Registro de Imóveis, em complemento ao projeto original com a devida averbação."**

Note-se que é a lei federal que autoriza alteração no loteamento, e o desdobro nada mais é do que uma alteração.

Afora isso, a Constituição Federal aplicada no Distrito Federal é a mesma aplicada nos Estados e Municípios brasileiros. E neles abundam disposições legais, judiciais e cartoriais sobre o desdobro como instrumento de divisão de um lote em dois ou mais.

No Município de São Paulo, por exemplo, a Lei 9.413, de 30/12/1981, que dispõe sobre o parcelamento do solo no Município de São Paulo, apresenta detalhado disciplinamento sobre o desdobro, definindo-o como "o parcelamento de lote resultante de loteamento ou desmembramento aprovado" (art. 1º, V), cujo sentido se completa com o conceito de lote como a área resultante de loteamento, desmembramento ou desdobro, com pelo menos uma divisa lindeira à via de circulação (art. 1º, VII).

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, instância judiciária onde desembocam a maioria das matérias de interesse municipal, possui inúmeros julgados sobre o desdobro. Assenta, inclusive, que "havendo lei municipal de regência, a doutrina tolera o desdobro para dividir área do lote para formação de novo ou novos lotes." (Apelação Cível nº 0004529-8.2011.8.26.0066).

Em Minas Gerais, o seu Tribunal de Justiça trata o desdobro de forma tão natural que sequer cogita sobre eventual afronta à legislação federal, como pode ser observado na ementa seguinte:

ANULATÓRIA - ESCRITURA PÚBLICA - **DESDOBRO** DE IMÓVEL - AUSÊNCIA DE ASSINATURA DO CÔNJUGE VIRAGO, CO-TITULAR DO MESMO - POSTERIOR OFERECIMENTO PELO CASAL DE UMA PARCELA DESDOBRADA EM GARANTIA DE FINANCIAMENTO - ASSENTIMENTO INEQUÍVOCO COM O **DESDOBRO** ANTERIOR - IRREGULARIDADE FORMAL - NULIDADE - INOCORRÊNCIA.

Não se acolhe requerimento de nulidade de escritura de **desdobro** de imóvel, cuja propriedade é titularizada por cônjuges casados sob o regime de comunhão universal de bens e feita pela cônjuge virago, quando se verifica que o pretense lesado, ainda que não tenha assinado a respectiva escritura, tomou posteriormente ciência do ato e dele buscou extrair efeitos jurídicos, na medida em que, juntamente com seu marido, ofereceu um dos imóveis resultantes do **desdobro** em garantia a financiamento bancário. (Apelação Cível 2.0000.00.376653-2/000)

Em Santa Catarina, o Ministério Público estadual editou, em 2010, o Guia de Parcelamento do Solo Urbano (disponível em [www.mp.sc.gov.br/portal](http://www.mp.sc.gov.br/portal), acesso em



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS



18/10/2013), que define o desdobro como a divisão de um lote e sem o objetivo de urbanização, constituindo novos lotes, com matrículas distintas.

O mesmo Guia ensina, inclusive, que o "parcelamento de solo urbano, segundo a Lei n. 6.766/79, poderá ocorrer mediante loteamento ou desmembramento; já o desdobro constitui a divisão de um lote sem o objetivo de urbanização, não se sujeitando aos efeitos da referida Lei, considerando que não detém potencialidade de influir nos padrões urbanísticos de uma cidade."

Essa interpretação do Ministério Público de Santa Catarina é repetida mais adiante da forma seguinte: "o desdobro (ou desdobre), como dito, se caracteriza pela divisão de um lote sem o objetivo de urbanização, não se sujeitando, portanto, aos efeitos e às exigências legais da Lei 6.766/79".

Diante desses aspectos, não tenho dúvidas de que o desdobro é juridicamente possível e o Projeto de Lei Complementar, por isso, é constitucional, especialmente porque vem resolver um problema real existente nos lotes mencionados, por conta do compartilhamento de moradia num mesmo terreno.

Por isso, voto pela **ADMISSIBILIDADE** e **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei Complementar nº 77/2013.

Sala das Comissões, de novembro de 2013

  
**Deputado ROBÉRIO NEGREIROS**  
**RELATOR**

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA  
PLC N.º 77 / 2013  
FOLHA \_\_\_\_\_ RUBRICA \_\_\_\_\_