



PARECER PRÉVIO Nº 742

PROCESSO N.º 207.00034/2024-45

ASSUNTO: MINUTA DE PLL – AUTORIZA AS PESSOAS QUE PERDERAM SEUS LOCAIS DE MORADIA A UTILIZAR, GRATUITA E TEMPORARIAMENTE, IMÓVEIS DESOcupADOS NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

I – RELATÓRIO

1. Trata-se de projeto de lei de ordinária (0771417) de iniciativa parlamentar que objetiva autorizar as pessoas que perderam seus locais de moradia a utilizar, gratuita e temporariamente, imóveis desocupados no Município de Porto Alegre.
2. Na exposição de motivos, o parlamentar subscritor justifica a proposta aduzindo, em síntese, que a catástrofe climática que assolou o Estado do Rio Grande do Sul destruiu total ou parcialmente diversos imóveis, inclusive em Porto Alegre. Assevera, também, que a capital gaúcha já contava quase seis mil pessoas em situação de rua. Cita números do último censo do IBGE (2022) referentes ao número de imóveis desocupados (101.013) e o correspondente percentual dos domicílios no Centro (30,5%) e Quarto Distrito (22,5%). Por fim, vaticina que o uso emergencial desses imóveis possibilitará o exercício pleno da cidadania em Porto Alegre.
3. Conforme certidão 0776308, a proposição legislativa foi apregoada durante a 75ª sessão ordinária da 4ª sessão legislativa ordinária da XVIII legislatura, realizada no dia 19 de agosto de 2024 e, na sequência, os autos foram remetidos a esta Procuradoria para emissão de parecer.
4. Brevemente relatados, passa-se a opinar.

II – FUNDAMENTAÇÃO

5. A temática versada no projeto em análise é multifacetada e demanda o exame de diversos preceitos de matriz constitucional, a exemplo do direito de propriedade (arts. 5º, *caput*, XXII e 170, II)^[i], direito à moradia (art. 6º, *caput*)^[ii], função social da propriedade (arts. 5º, XXIII, 170, III e 182, § 2º)^[iii] e do planejamento e promoção da defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações (art. 21, XVIII)^[iv]. O tema suscita, também, a análise das hipóteses de intervenção do Estado na propriedade privada.
6. O direito de propriedade, como bem elucida José Cunha Ferraz Filho^[v], perfaz um dos valores mais importantes da ordem constitucional brasileira. Sob essa ótica, é coerente admitir que se trata de um dos pilares dos direitos fundamentais da pessoa humana de tal modo que, a princípio, ninguém poderá ser destituído de seu patrimônio sem a correspondente e justa indenização (art. 5º, XXIV, CF)^[vi]. Não obstante, em que pese a sua relevância, não se trata de direito absoluto. A primeira limitação é a necessidade de se atender à função social. Com efeito, a propriedade não existe para satisfazer unicamente o titular do seu direito. Tanto é que o desvirtuamento da função social da propriedade pode acarretar a sua expropriação por interesse coletivo (arts. 182, § 4º, III e 184, CF).
7. Entretanto, a análise da compatibilidade material da proposta legislativa transcende o mero conhecimento do conteúdo semântico do direito de propriedade hospedado na Constituição. Como registrado anteriormente, o projeto de lei autoriza as pessoas que ficaram desabrigadas em decorrência das enchentes a utilizar, gratuita e temporariamente, pelo prazo de 12 (doze) meses, imóveis desocupados no Município de Porto Alegre.
8. O enquadramento jurídico da utilização dos imóveis desocupados, no formato pretendido no projeto de lei em análise é, sem dúvidas, hipótese de *intervenção restritiva da propriedade* da qual são espécies a *limitação administrativa*, *servidão administrativa*, *tombamento*, *ocupação temporária* e *requisição*.
9. A propósito, não se trata de limitação administrativa porque, conforme ensina Diógenes Gasparini, a limitação consiste em “toda imposição do Estado, de caráter geral, que condiciona direitos dominiais do proprietário, independentemente de qualquer indenização”^[vii]. A limitação

administrativa não suprime, temporária ou definitivamente, o direito de propriedade. Por seu turno, não se trata de servidão administrativa porque esta, em regra, é espécie de intervenção restritiva precedida de indenização e, do mesmo modo, não retira (temporária ou definitivamente) a propriedade (art. 40 do Decreto-lei 3.365/41). Não se trata de tombamento porque, como se sabe, referido instituto tem por objetivo a proteção do patrimônio histórico e cultural (Decreto-lei 25/37) e, rigorosamente, não tem absolutamente nenhuma relação com a proposta legislativa em análise. De ocupação temporária não se trata, porque essa espécie de intervenção ocorre no contexto em que o poder público (ou quem lhe faça as vezes) necessitar, provisoriamente, de espaços livres que estão na vizinhança para execução de obra pública (arts. 36 do Decreto-lei 3.365/41 e 39 da Lei 14.133/2021).

10. Por fim, resta verificar se a utilização, por iniciativa poder público, dos imóveis desocupados por pessoas que perderam seus locais de moradia e se enquadra da hipótese de requisição administrativa. Ainda sob os ensinamentos de Diógenes Gasparini^[viii], pode-se definir a requisição como “a utilização, quase sempre transitória e autoexecutória, pela Administração Pública, de bens particulares, mediante determinação da autoridade competente, com ou sem indenização posterior, **em razão ou não de perigo público**”. Para o administrativista paulista, a requisição independe de perigo público, em que pese a expressa previsão contida no art. 5º, XXV, da Constituição Federal^[ix].

11. Numa análise escorregada, embora não haja integral correspondência entre o instituto da requisição e a utilização dos imóveis desocupados, como pretende a proposição legislativa, dúvidas não há de que se trata do enquadramento mais consentâneo, pois, pelo menos em linha de princípio, os proprietários dos imóveis desocupados não poderão se opor à determinação legal e não haverá prévia e justa indenização pela utilização temporária (doze meses). Ademais, nota-se que o evento climático catastrófico que assolou o Estado do Rio Grande do Sul figura como elemento fático justificador da proposta.

12. Vislumbra-se, nesse aspecto, incompatibilidade formal do projeto de lei em exame. O art. 22, III, da Constituição da República^[x] outorga à União competência legislativa privativa para legislar sobre o tema, vale dizer, requisições civis e militares. Ressalte-se, porém, que a competência administrativa para requisitar bens (móveis ou imóveis) é comum (União, Estados, DF e Municípios).

13. Noutro vértice, ainda que superada a incompatibilidade formal orgânica, nota-se, sob o viés material, que a proposta legislativa se defronta com o direito fundamental de propriedade. Como já asseverado, no ordenamento constitucional contemporâneo, a propriedade não ostenta caráter de direito absoluto como o foi, por exemplo, sob a vigência do Código Civil de 1916 até o advento da Constituição Federal de 1988. A função social é o limite ético-jurídico do direito de propriedade. Como bem observado por Gasparini, não há mais lugar na moderna economia para o poder econômico ser empregado de modo antissocial. Em outros termos, o proprietário não pode, por força desse princípio (função social) voltar-se contra a coletividade.

14. Cumpre salientar, porém, que a própria Constituição da República oferta as balizas hermenêuticas para se compreender o conteúdo semântico do princípio da função social. O art. 182, § 2º, por exemplo, aduz que a propriedade urbana cumpre função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. Por seu turno, o art. 186 da Carta Política^[xi] apresenta em quatro incisos os vetores normativos que indicam o cumprimento da função social da propriedade rural.

15. Entende-se, por conseguinte, que a proposta legislativa, sem prejuízo de seu caráter solidário e altruísta, não se compatibiliza com os preceitos constitucionais, seja por violar competência legislativa privativa da União (art. 22, III, CF), seja por violar as normas que tutelam o direito de propriedade (art. 182, § 2º). Ressalte-se, por fim, que o fato de um imóvel estar desocupado não significa, necessariamente, que o seu proprietário esteja descumprindo a sua função social. No ponto, a possibilidade genérica de se admitir a ocupação de imóveis desocupados, sem o estabelecimento de critérios objetivos de eleição, acaba por violar a Constituição.

16. Destaque-se, em arremate, que o interesse público que subsidia a requisição administrativa demanda a presença da urgência qualificada, vale dizer, situação em que se constante objetiva e potencialmente risco à vida e à saúde das pessoas. Essa seria a conjuntura que legitimaria a requisição de imóveis desocupados, sem prejuízo das considerações declinadas no item anterior. Em outros termos, no atual contexto de enfrentamento da catástrofe climática, não se vislumbra, sob a ótica estritamente jurídica, a presença do elemento urgência apto a legitimar a intervenção estatal conforme pretendido na proposta legislativa ora examinada, sobretudo em relação às pessoas em situação de rua que, como é intuitivo, representa dramática questão social que precede a ocorrência da catástrofe climática que assolou o Estado do Rio Grande do Sul e a capital gaúcha.

III – CONCLUSÃO

16. Na confluência do exposto, opino pela desconformidade constitucional da proposta legislativa.

^[i] CF, art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à **propriedade**, nos termos seguintes: (...) XXII - **é garantido o direito de propriedade**; art. 170. A ordem

econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) II - propriedade privada;

[ii] **CF, art. 6º** São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

[iii] **CF, art. 5º (...)** XXIII – a propriedade atenderá a sua função social; **art. 170.** A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) III – função social da propriedade; **art. 182.** A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (...) § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

[iv] **CF, art. 21.** Compete à União: (...) XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;

[v] FERRAZ FILHO, José Francisco Cunha. **Constituição Federal Interpretada.** Artigo por artigo, parágrafo por parágrafo. 13ª Edição, Barueri: Manole, 2022, p. 25.

[vi] **CF, art. 5º (...)** XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

[vii] GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo.** 17ª Edição. São Paulo: Saraiva, p. 887.

[viii] GASPARINI, Op. Cit, p. 887.

[ix] **CF, art. 5º, XXV** – “no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano”.

[x] **CF, art. 22.** Compete à União legislar privativamente sobre: (...) requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra.

[xi] **CF, art. 186.** A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.



Documento assinado eletronicamente por **Joilson Jose da Silva, Procurador**, em 26/08/2024, às 17:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0777033** e o código CRC **61CD07B8**.