



Porto Alegre, 30 de novembro de 2023.

## Orientação Técnica IGAM nº 28.454/2023

I. O Poder Legislativo do Município de Guaíba solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 78, de 2023, oriundo do Poder Executivo, que tem como ementa: “Institui área especial de interesse social, e dá outras providências”.

II. Preliminarmente, constata-se que a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõe a Constituição Federal:

**Art. 30. Compete aos Municípios:**

I - legislar sobre **assuntos de interesse local**;

II – suplementar a legislação federal e a estadual **no que couber**;

(...)

VIII - promover, no que couber, **adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano**; (grifou-se)

Outrossim, considerando que o projeto de lei em análise dispõe sobre atos e procedimentos que se vinculam à atribuição técnica dos órgãos do Executivo para dispor sobre bens do Município mediante critérios para acesso dos beneficiados pelas medidas de regularização habitacionais, verifique-se também dispõe a Lei Orgânica do Município:

Art. 6º - Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe privativamente dentre outras, as seguintes atribuições:

I – legislar sobre assunto de interesse local;

II - suplementar as legislações Federal Estadual no que couber;

(...)

III - elaborar o Plano Diretor de desenvolvimento Integrado observadas as Leis estadual e Federal;

Art. 136. O Município promoverá programas de interesse social destinados a facilitar o acesso da população à habitação, priorizando:

I - a regularização fundiária;

Art. 137 - Na elaboração do planejamento e na coordenação de usos, atividades e funções de interesse social, o Município visará a:

I - promover a definição e a realização da função social da propriedade urbana;

PLE 078/2023 - AUTORIA: Executivo Municipal  
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portal/autenticidadepdf>  
CODIGO DO DOCUMENTO: 024863 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: 1F927CDC1C064E07BE1E9D21025302B9





Com efeito, considerando que o projeto de lei em análise também dispõe sobre atos de disposição de bens e procedimentos que se vinculam à atribuição técnica dos órgãos do Executivo para realizar e aprovar projetos de regularização, inclusive quanto a bens de propriedade do Município (conforme matrícula e demais documentos em anexo) que receberão a destinação para instalação da ZEIS (ou AEIS), bem como expedir os respectivos documentos aos beneficiários, são serviços que lhe competem, portanto, infere-se legítima a iniciativa do Poder Executivo.

Feitos esses esclarecimentos preliminares, sob o ponto de vista material considerando que há lotes que serão doados ao Município, portanto, passarão a ser propriedade deste ente, esclareça-se que é de sua competência a regulamentação do administração e uso de seus bens, segundo a norma contida no art. 13, inciso IV, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul<sup>1</sup>.

Sob o ponto de vista material o objeto do projeto de lei em análise encontra guarida na Constituição Federal, que prevê a função social da propriedade e o direito social à moradia nos seus arts. 5º e 6º, bem como assim dispõe no seu art. 182, *caput*, respectivamente:

Art. 5º [...]

(...)

XXIII - **a propriedade atenderá a sua função social;**

(...)

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. (*Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015*) (grifou-se)

(...)

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. (grifou-se)

Por sua vez, a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (o Estatuto da Cidade), que regulamenta o dispositivo constitucional acima transcrito, dispõe sobre a regularização fundiária como diretriz e instrumento da política urbana:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

XIV – **regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda** mediante o estabelecimento de normas especiais de

<sup>1</sup> Art. 13 É competência do Município, além da prevista na Constituição Federal e ressalvada a do Estado:  
(...)

IV – dispor sobre a autorização, permissão e concessão de uso dos bens públicos municipais;





urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

(...)

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

(...)

V – institutos jurídicos e políticos:

(...)

**f) instituição de zonas especiais de interesse social;**

(...)

q) **regularização fundiária;** (grifou-se)

Considerando que o Projeto de Lei nº 78, de 2023, informa já no seu art. 1º que o empreendimento habitacional será realizado em uma Área Especial de Interesse Social (AEIS), cuida-se de explicar em que consiste uma área com esta qualificação.

A ZEIS (ou AEIS) é destinada: a) à urbanização de bairros ou imóveis públicos; b) à aprovação de loteamentos ou desmembramentos; e c) à regularização de núcleos urbanos informais consolidados.

Para a instituição da ZEIS (ou AEIS) são necessários dois requisitos: a) cadastro social, para identificar a renda familiar dos ocupantes (no caso das regularizações); e b) lei municipal incluindo o imóvel ou a parcela do território municipal no Plano Diretor ou em lei específica como “zona especial de interesse social”.

A ZEIS (ou AEIS) é destinada principalmente à moradia, o que não afasta a existência também de estabelecimentos comerciais, templos religiosos e equipamentos públicos comunitários, a fim de garantir vida com dignidade em sua plenitude. Pensando a cidade para o futuro, o planejamento urbano deve considerar a formação de núcleos populacionais cercados das garantias mínimas de condições de habitabilidade, que não estão restritas apenas a um local para morar, mas também no acesso aos serviços públicos e particulares, úteis ou necessários para o convívio em sociedade.

A existência de locais para fazer a compra de alimentos, o acesso aos serviços de saúde e ensino, lazer, cultura, religião, são importantes instrumentos que compõem a forma pelo qual pensamos nas cidades e sociedades modernas. Todos esses usos permitidos na ZEIS ou AEIS (moradia, comércio, locais para cultos religiosos, prédios públicos) possuem função urbana e como tal somente podem ser exercidos em zona urbana, zona de expansão urbana ou zona de urbanização específica.

A ZEIS (ou AEIS) sempre será uma “zona de urbanização específica”, porque possui padrões urbanísticos que lhe são peculiares, destacando-se das demais zonas da cidade. A “zona de urbanização específica”, portanto, é gênero, e pode ser destinada, para diversas formas de urbanização, tal como industrial, turística, sítios de recreio e a zona especial de interesse social. Dentro da zona urbana ou da zona de expansão urbana, pode ser que exista um imóvel ocupado por famílias de baixa renda ou um terreno vazio, com potencial para a execução de projetos habitacionais. O Município poderá instituir neste local uma “zona de urbanização específica”, denominada “Zona Especial de Interesse Social” (ZEIS) ou, conforme a terminologia adotada neste

PLE 078/2023 - AUTORIA: Executivo Municipal  
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portall/autenticidadepdf>  
CODIGO DO DOCUMENTO: 024863 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: 1F927CDC1C064E07BE1E9D21025302B9





Município, uma Área Especial de Interesse Social (AEIS). Porém, a ZEIS ou AEIS não pode ser instituída em zona rural porque não é destinada a agricultura, pecuária, extrativismo ou agroindústria.

Prosseguindo na análise, explique-se também que a instrução do processo legislativo sobre a matéria, para envio ao Legislativo, ainda exige a prévia observância do disposto no art. 43, inciso II, do Estatuto da Cidade:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

(...)

**II – debates, audiências e consultas públicas;** (grifou-se)

Da mesma forma, o § 5º do art. 177 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, reproduz esta exigência legal:

Art. 177. [...]

(...)

**§ 5º Os Municípios assegurarão a participação das entidades comunitárias legalmente constituídas na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território, bem como na elaboração e implementação dos planos, programas e projetos que lhe sejam concernentes.** (grifou-se)

Portanto, é condição de validade do projeto de lei a realização de audiência pública, por afetar a vida das comunidades do Município, considerando que a criação de uma AEIS no território do Município pode alterar o planejamento do uso do solo, especialmente se não estava prevista.

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul já prolatou decisões declarando inconstitucional lei municipal sobre organização do solo urbano sem oportunizar a participação das entidades comunitárias legalmente constituídas, conforme demonstram exemplificativamente as ementas a seguir colacionadas:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO SUL. ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR. INICIATIVA CONCORRENTE DO PODER EXECUTIVO E DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAIS. EXIGÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO LEGISLATIVO. ART. 177, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AUSÊNCIA DE DISCIPLINA CONSTITUCIONAL ACERCA DA FORMA DA PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE. AUDIÊNCIA PÚBLICA REALIZADA ANTES DA APROVAÇÃO DO PROJETO DE LEI QUE PROPORCIONOU RAZOÁVEL DISCUSSÃO DA MATÉRIA PELA POPULAÇÃO LOCAL. INCONSTITUCIONALIDADE NÃO CONFIGURADA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70064357361, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em 21/09/2015) (grifou-se)**

PLE 078/2023 - AUTORIA: Executivo Municipal  
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portal/autenticidadepdf>  
**CODIGO DO DOCUMENTO: 024863 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: 1F927CDC1C064E07BE1E9D21025302B9**





AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.468, DE 31 DE OUTUBRO DE 2001, DO MUNICÍPIO DE HORIZONTINA. ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR. VÍCIO NO PROCESSO LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE. OFENSA AO ART. 177, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E AO ART. 29, XII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. É inconstitucional a Lei nº 1.468/2001, do Município de Horizontina, **pois editada sem que promovida a participação comunitária**, para deliberação de alteração do Plano Diretor do Município, conforme exige o art. 177, § 5º, da Constituição Estadual e o art. 29, XII, da Constituição Federal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70028427466, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 20/07/2009) (grifou-se)

Outrossim, considerando a existência de várias especificações de caráter técnico, informa-se que a instrução do processo legislativo não prescinde da informação de tais condições pelo competente órgão do Executivo, ouvidos, ainda, os conselhos competentes, entre os quais se cita o Conselho Municipal de Habitação (se existente) e o de Meio Ambiente.

III. Diante de todo o exposto, em conclusão, opina-se que a viabilidade do Projeto de Lei nº 78, de 2023, passa pelas observações feitas nesta Orientação Técnica, pelo que se recomenda a esta Casa deliberar sobre a pertinência de instar o Executivo a informar a realização de audiência pública e fornecer informações acerca das especificações técnicas da AEIS a ser instituída.

O IGAM permanece à disposição.

**Roger Araújo Machado**  
Advogado, OAB/RS 93.173B  
Consultor Jurídico do IGAM

PLE 078/2023 - AUTORIA: Executivo Municipal  
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/porttal/autenticidadepdf>  
CODIGO DO DOCUMENTO: 024863 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: 1F927CDC1C064E07BE1E9D21025302B9

