



Porto Alegre, 18 de setembro de 2017.

Orientação Técnica IGAM nº 23.923/2017

I. O Poder Legislativo do Município de Guaíba, RS, por meio do servidor Fernando, solicita análise e orientações acerca do projeto de lei nº 51, de 2017, oriundo do Poder Executivo, que tem como ementa: “Dispõe sobre o Programa ‘Cidade Legal’ e regulamenta os instrumentos de regularização fundiária no Município de acordo com a legislação federal”.

II. Preliminarmente, 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)

Na seara da legislação federal, há respaldo nas Leis Federais nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade) e nº 6766, de 19 de dezembro de 1979, que estabelecem, respectivamente, as diretrizes sobre a política urbana e as regras sobre o parcelamento do solo urbano.

Por sua vez, a Lei Orgânica do Município consulente reproduz as diretrizes constitucionais, ao dispor sobre a competência deste ente federativo para legislar sobre determinadas matérias de interesse local:

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 e Estadual no que couber;

Art. 128 - Em cumprimento do que estabelece a Constituição Federal, Estadual e Lei Orgânica Municipal, o Município terá regrada a sua atuação pelos seguintes princípios:

(...)

VI - proteção da natureza e ordenação territorial;

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;

II - promover a ordenação territorial, integrando as diversas atividades e funções urbanas;

Da mesma forma, considerando que a proposição expressa a posição do Município em matéria de regularização fundiária e habitação de interesse social, demandando dispor sobre a organização da Administração Pública municipal e a execução de serviços, depreende-se legítima a iniciativa do Executivo, também nos termos da Lei Orgânica Municipal¹.

III. Feitos esses esclarecimentos preliminares, sob o ponto de vista material o objeto do projeto de lei em análise encontra guarida na Constituição Federal, que prevê o direito social à moradia no seu art. 6º, e assim dispõe no seu art. 182, *caput*, respectivamente:

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

¹ Art. 52 - **Compete privativamente ao Prefeito:**

(...)

III – iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta Lei;

(...)

VI – **dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal**, na forma da Lei;

(...)

X – **planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais**; (grifou-se)





normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais; (grifou-se)

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; (grifou-se)

(...)

q) regularização fundiária;

Para os fins pretendidos na proposição, inclusive, há legislação específica a respeito, qual seja, a Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

Como se vê, há farta legislação a ratificar o objeto do projeto de lei em análise. Por fim, a bem da verdade, a instituição desse programa expressa o dever do Executivo de não só administrar o Município, mas também promover o bem-estar social. Considerando sua destinação e enquadramento a bem de garantia de direito fundamental à habitação, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que assim dispõe:

Art. 24. Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do § 5º do art. 195 da Constituição, atendidas ainda as exigências do art. 17.

Não obstante, uma vez que a proposição analisada evidencia expansão de ação governamental, com aumento de despesa, não se pode olvidar da necessidade do atendimento às disposições contidas nos arts. 15 a 17 da LRF².

² Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

...

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. (grifos nossos)

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.





Assim, é importante mencionar que a instituição do referido programa deverá possuir compatibilidade com PPA, LDO e LOA, tendo em vista que todas as ações governamentais devem estar planejadas e contempladas nestas peças orçamentárias, ressaltando-se a necessidade da indicação precisa e específica das dotações antes de deliberar sobre sua aprovação.

IV. Prosseguindo na análise, em um primeiro momento se pensou tratar-se dos reflexos da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, a qual inclusive altera substancialmente a Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, revogando-lhe toda essa segunda parte.

Porém, depreende-se que se refere em maior parte à regularização da transferência de posse e de direitos em situações de ocupações que evidenciam interesse social.

A recente Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Também altera a Lei Federal nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que regulamenta dispositivos constitucionais referentes à reforma agrária; a Lei Federal nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

...

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.





regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; e altera substancialmente a Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, revogando-lhe toda essa segunda parte.

De acordo com o art. 9º Lei Federal nº 13.465, de 2017, consoante o modelo de repartição de competências entre os entes federativos, vigente no Brasil, cabe à União a edição de “normas gerais”, cabendo aos demais a regulação no âmbito de seus territórios, à luz de suas peculiaridades e realidades – locais – no caso dos Municípios.

Tratando-se, por exemplo, de regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda, cabe-nos elucidar que o Estatuto da Cidade, regulado pela Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, traz como diretrizes da política urbana, o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, quando nestas condições. Vejamos:

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

[...]

Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter:

[...]

V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a [Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009](#), e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido.

Neste sentido, caberá ao Poder Executivo Municipal, nos termos da legislação municipal atinente à regulação das diretrizes urbanas e o zoneamento da cidade, ou através de seu Plano Diretor, a demarcação de zonas especiais de interesse social, dispondo sobre as condições do uso habitacionais de famílias de baixa renda, aplicando as novas diretrizes da referida Lei Federal nº 13.465, de 2017, que define as normas gerais da regularização fundiária urbana, pela sigla “Reurb”.





Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

§ 1º Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.

§ 2º A Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016.

A Lei Federal nº 13.465, de 2017, também contém muitos dispositivos referentes à agricultura familiar e fixação do homem do campo no meio rural, mas, ao que parece, o grande objetivo da Lei Federal nº 13.465, de 2017, ao instituir a Reurb é aliar aspectos urbanísticos e ambientais.

A regulação local da Reurb fica bastante evidente no art. 10, *caput*, e art. 12, § 4º, da Lei Federal nº 13.465, de 2017:

Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

Art. 12. A aprovação municipal da Reurb de que trata o art. 10 corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária, bem como à aprovação ambiental, se o Município tiver órgão ambiental capacitado.

(...)

§ 4º A aprovação ambiental da Reurb prevista neste artigo poderá ser feita pelos Estados na hipótese de o Município não dispor de capacidade técnica para a aprovação dos estudos referidos no art. 11.

Como se observa, também é mais uma norma que vem exigir, além de tantas outras já em vigor, que os Municípios possuam órgão ambiental capacitado, em termos de pessoal e equipagem, para exercer suas competências nesta matéria.

Este procedimento, a ser revisto dentre àqueles estipulados na lei local como instrumentos de política urbana, poderá ser aberto pela própria municipalidade, pelo beneficiário, Defensoria Pública ou Ministério Público, com a devida instrução do projeto urbanístico e ambiental, se for necessário, da área a qual pretende a regularização fundiária urbana. Em se tratando especificamente acerca da denominada regulação fundiária de interesse social – Reurb-S, em bem público, dispõe o art. 17, da Lei Federal nº 13.465, de 2017:





Art. 17. Na Reurb-S promovida sobre bem público, o registro do projeto de regularização fundiária e a constituição de direito real em nome dos beneficiários poderão ser feitos em ato único, a critério do ente público promovente.

Parágrafo único. Nos casos previstos no caput deste artigo, serão encaminhados ao cartório o instrumento indicativo do direito real constituído, a listagem dos ocupantes que serão beneficiados pela Reurb e respectivas qualificações, com indicação das respectivas unidades, ficando dispensadas a apresentação de título cartorial individualizado e as cópias da documentação referente à qualificação de cada beneficiário.

Para os casos não enquadrados como de interesse social ou baixa renda (REURB-S), a Lei Federal nº 13.465, de 2017, prevê no inciso II do art. 13 o chamado REURB-E para os casos de interesse específico, entre os quais se podem se enquadrar, dentre outros, os condomínios verticais e o chamado direito de laje.

Por fim, alerta-se que o Reurb não se trata de um procedimento específico, no qual para sua aplicação requer previsão em lei, cabendo única e exclusivamente, a observância das diretrizes e limitações da Lei Federal nº 13.465, de 2017. De outrora, vê-se necessária a previsão em lei local, no que diz respeito à atualização do fluxo do procedimento atinente aos processos referentes as licenças urbanísticas e ambientais, de modo a atender as novas condições trazidas pela lei.

V. Diante do exposto, conclui-se que o projeto de lei nº 51, de 2017, possui objeto juridicamente viável, entretanto, a viabilidade técnica para tramitação nesta Casa fica condicionada à observância de todas as ponderações descritas na presente Orientação, especialmente descritas no item III quanto à compatibilização com a legislação orçamentária e à elaboração do impacto orçamentário-financeiro de eventuais despesas decorrentes da execução do programa Cidade Legal.

O IGAM permanece à disposição.

Roger Araújo Machado
OAB/RS 93.173B
Consultor do IGAM

Marcos Daniel Leão
OAB/RS 37.981
Consultor do IGAM

