

Porto Alegre, 28 de novembro de 2022.

Orientação Técnica IGAM nº 25.181/2022

I. O Poder Legislativo do Município de Itaqui solicita análise e orientações acerca de Mensagem Retificativa ao Projeto de Lei nº 17, de 2022, oriundo do Poder Executivo, que tem como ementa: “Dispõe sobre a Política Habitacional de Interesse Social do Município de Itaqui, voltada para a população de baixa renda”.

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;
(...)

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 a proposição em análise dispõe sobre atos e procedimentos que se vinculam à atribuição técnica dos órgãos do Executivo para realizar programas e serviços, inclusive dispor sobre bens do Município mediante critérios para acesso dos beneficiados pelas medidas de acesso ao programa habitacional municipal, verifique-se também dispõe a Lei Orgânica do Município¹.

Com efeito, considerando que a proposição em análise dispõe sobre atos de disposição de bens públicos e procedimentos que se vinculam à atribuição técnica dos órgãos do Executivo para realizar e aprovar projetos de regularização, bem como expedir os respectivos documentos, são serviços que lhe competem, portanto, infere-se legítima a iniciativa do Poder Executivo, consoante também dispõe a Lei Orgânica do Município:

Art. 53 Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

f) dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal na forma da lei;

(...)

¹ Art. 6º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia:

(...)

II - decretar suas leis, expedir decretos e atos relativos aos assuntos de seu peculiar interesse;

j) planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;

Dessa forma, infere-se legítima a iniciativa do Poder Executivo para a matéria objeto da presente análise.

Feitos esses esclarecimentos preliminares, sob o ponto de vista material embora não conste de maneira inequívoca a informação sobre a propriedade dos lotes objeto das concessões de uso, presume-se que sejam de propriedade do Município, pois não teria como fazer concessão de uso e posterior doação se o ente municipal não fosse o seu legítimo proprietário. Nesse contexto, por oportuno, esclareça-se que é do ente municipal a competência para a regulamentação do uso de seus bens, segundo a norma contida no art. 13, inciso IV, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul².

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 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)

Ainda sob o ponto de vista material, embora não esteja assim denominada no projeto de lei em análise, esclareça-se por oportuno que a doação de imóveis é apenas uma das formas aptas a realizar o direito à regularização fundiária, previstas no art. 15, inciso XIV, da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Ou seja, visa a transformar uma situação que é real, de fato, consolidada ao longo do tempo em uma situação juridicamente amparada, legalizada, apta a fornecer os títulos para que os ocupantes passem a exercer plenamente o seu domínio sobre a

² 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;

área ocupada.

O objeto do projeto de lei em análise alinha-se à legislação específica a respeito, qual seja, a Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, a qual inclusive alterou 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.

A Lei Federal nº 13.465, de 2017, está regulamentada pelo Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018, com as alterações do Decreto nº 9.597, de 4 de dezembro de 2018.

Portanto, neste ponto já se explica que a finalidade da regularização fundiária que a Lei Federal nº 13.465, de 2017, trouxe para o ordenamento jurídico brasileiro não é aplicar nenhuma sanção a ocupações irregulares ou clandestinas. Tais situações resultam ocupação humana do espaço, do crescimento natural dos núcleos urbanos e do déficit habitacional. Não se perca de vista que essa legislação inspira-se fundamentalmente no princípio da função social da propriedade e no direito social à moradia, previstos na Constituição Federal:

Art. 5º [...]

(...)

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; (grifou-se)

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.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º **A propriedade urbana cumpre sua função social** quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. (grifou-se)

Para os casos que não se revestem do chamado conteúdo “de interesse social”, a regularização fundiária será de interesse específico. E, para os casos de má-fé que não se enquadram nessas situações, resta ao proprietário lesado (seja o próprio ente público ou o privado) a via judicial das ações possessórias e demais medidas reparatórias cabíveis.

Para tanto, se mostra pertinente um estudo de cada situação, feito pelos órgãos locais de assistência social e de obras e engenharia, a fim de apurar o histórico da ocupação, a situação socioeconômica dos ocupantes, o tipo de área (pública ou privada), as características das

construções e, assim, definir o melhor instrumento jurídico aplicável. Por oportuno, a Lei Federal nº 13.465, de 2017, prevê vários institutos jurídicos aptos a promover regularização fundiária urbana (Reurb) após o levantamento da situação no Município, a exemplo de legitimação fundiária, legitimação de posse, usucapião, desapropriação, compra e venda direta (que pode ser subsidiada ou não), concessão de uso, permissão de uso, doação, entre outros:

Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos:

- I - **a legitimação fundiária e a legitimação de posse**, nos termos desta Lei;
- II - **a usucapião**, nos termos dos arts. 1.238 a 1.244 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), dos arts. 9º a 14 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e do art. 216-A da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973;
- III - **a desapropriação em favor dos possuidores**, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);
- IV - **a arrecadação de bem vago**, nos termos do art. 1.276 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);
- V - **o consórcio imobiliário**, nos termos do art. 46 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
- VI - **a desapropriação por interesse social**, nos termos do inciso IV do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962;
- VII - **o direito de preempção**, nos termos do inciso I do art. 26 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
- VIII - **a transferência do direito de construir**, nos termos do inciso III do art. 35 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
- IX - **a requisição, em caso de perigo público iminente**, nos termos do § 3º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);
- X - **a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular**, nos termos do art. 40 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979;
- XI - **a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor**, nos termos da alínea f do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;
- XII - a concessão de uso especial para fins de moradia**;
- XIII - a concessão de direito real de uso**;
- XIV - a doação**; e
- XV - a compra e venda**. (destacamos)

Entende-se que a doação é uma das espécies do gênero alienação de bens públicos, conforme previsto na Lei Orgânica Municipal, na qual fica evidente a necessidade de autorização da Câmara Municipal:

Art. 30. Compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito:
(...)

VI - votar leis que disponham sobre a alteração e aquisição de bens móveis e imóveis, bem como aforamento, arrendamento, doação e comodato;

Por oportuno, em se tratando de áreas públicas, estas nada mais são do que bens públicos que poderão sair do patrimônio municipal, entre várias formas, entre as quais a doação após o prazo da concessão de uso, que se caracterizam como transmissão de propriedade. Dessa forma, são situações nas quais poderá incidir a desoneração tributária por ser imune ao Imposto *Causa Mortis e Doação* (ITCD) em razão do art. 5º, inciso I, e art. 7º, inciso III, da Lei Estadual nº 8.821, de 27 de janeiro de 1989³.

Os critérios para seleção e classificação dos beneficiários e participação no programa são definidos pelo Município no próprio projeto de lei, conforme se observa nos arts. 9º a 14 da proposição em análise, inclusive com a instituição de critérios por pontuação.

Como se trata de interesse social, além de regularização fundiária também tem por finalidade promover urbanização.

Sobre a definição do que é baixa renda, para fins de subsídio à análise técnica da assistência social do Município, para o Decreto nº 11.016, de 29 de março de 2022, família de baixa renda é assim definida:

Art. 5º Para fins do disposto neste Decreto, consideram-se:

(...)

II - família de baixa renda - família com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo;

O Decreto nº 11.016, de 29 de março de 2022, recentemente revogou o Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, que dispunha “sobre o Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico)”, e definia família de baixa renda da seguinte forma:

Art. 4º Para fins deste Decreto, adotam-se as seguintes definições:

I - família: a unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos, eventualmente ampliada por outros indivíduos que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar, todos moradores em um mesmo domicílio.

II - **família de baixa renda**: sem prejuízo do disposto no inciso I:

a) aquela com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo; ou

b) a que possua renda familiar mensal de até três salários mínimos;

(...)

Art. 6º [...]

³ Art. 5º São imunes ao imposto:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; (*Redação dada pela Lei nº 8.962, de 28.12.1989 - Efeitos a partir de 01.01.1990*).

(...)

Art. 7º É isenta do imposto a transmissão: (*Redação dada pela Lei nº 9.806, de 30.12.1992 - Efeitos a partir de 01.01.1993*).

(...)

III - decorrente de doação em que o donatário for a União, o Estado do Rio Grande do Sul ou município deste Estado: (*Redação dada pela Lei nº 9.939, de 16.08.1993 - Efeitos a partir de 17.08.1993*).

§ 1º Famílias com renda superior a que se refere o art. 4º, inciso II, poderão ser incluídas no CadÚnico, desde que sua inclusão esteja vinculada à seleção ou ao acompanhamento de **programas sociais implementados por quaisquer dos três entes da Federação. (grifamos)**

Como se trata de uma norma que acaba de ser revogada, o Município não mais poderia nela se basear. Porém, desde que fique bem claro que a definição do critério de renda é uma decisão do Município, sem se referir aos decretos federais acima citados, não haveria problema em estabelecer os limites de baixa renda em outras faixas.

Por último, considerando que na Orientação Técnica IGAM nº 6.611, de 31 de março de 2022, aventou-se a possibilidade de realização de audiência pública, esclareça-se apenas que este procedimento poderia ser adotado a título de analogia com outros institutos de direito urbanístico como o plano diretor e a regularização fundiária, uma vez que o programa habitacional de interesse social pode acabar resultando em alteração no ordenamento territorial do Município. Mas tal procedimento não seria indispensável e obrigatório à viabilidade do projeto de lei.

III. Diante de todo o exposto, em conclusão, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, opina-se pela viabilidade da Mensagem Retificativa ao Projeto de Lei nº 17, de 2022, podendo então seguir os demais trâmites do seu processo legislativo até deliberação de mérito do Plenário desta Câmara Municipal.

O IGAM permanece à disposição.



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