



**ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa**

---

**PARECER AJL/CMT Nº 129/2018.**

Teresina (PI), 06 de setembro de 2018.

**Assunto: Projeto de Lei Complementar nº 152/2018**

**Autor: Ver. Prefeito Municipal**

**Ementa: “Dispõe sobre a Zona de Especial Interesse Social ZEIS Parque Brasil, e dá outras providências”.**

### **I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:**

O insigne Prefeito Municipal apresentou projeto de lei que “Dispõe sobre a Zona de Especial Interesse Social ZEIS Parque Brasil, e dá outras providências”.

Em justificativa, o nobre autor ressaltou que a Zeis Parque Brasil foi aprovada nesta Casa legislativa resultando na Lei complementar nº 3.755/2008, regularizando em parte de sua área habitações. Ocorre que agora pela alteração proposta será destinada outra área para futura implantação de habitações de interesse social objeto do Programa Lagoas do Norte, servindo para realocar famílias que vivem em habitações precárias e, ambientalmente, frágeis sujeitas a alagamento nos meses de chuva.

É, em síntese, o relatório.

Seguindo nova sistemática do processo legislativo e por orientação e provocação do Departamento Legislativo, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

### **II – DA NOVA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:**

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

---

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)

CNPJ nº 05.521.463/0001-12



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa

---

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.

[...]

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação destinada a esclarecer os Vereadores sobre o aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado.

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica não substitui a manifestação das Comissões especializadas e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

### III – ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, nenhum óbice de ordem técnico-formal existe, daí porque merecer a matéria toda consideração da edilidade no tocante a tais aspectos.

#### **IV – ANÁLISE SOB O PRISMA CONSTITUCIONAL E LEGAL:**

De início, cumpre observar que a matéria do projeto de lei em comento, consistente na promoção do ordenamento territorial de zona urbana, é de competência privativa do município, conforme estabelece expressamente a Constituição Federal, em seu artigo 30, inciso VIII. Confira:

*Art. 30. Compete aos Municípios:*

(...)

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

3

Em simetria a esse preceito constitucional maior, está a Constituição Piauiense, *in verbis*:

*Art. 22. Compete aos Municípios:*

(...)

*VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.*

No mesmo sentido, também é a previsão contida na Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, conforme os artigos abaixo transcritos:

*Art. 12. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:*

---

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa

---

(...)

**VI – prover o adequado ordenamento territorial de sua zona urbana e núcleos habitacionais rurais, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo;** (grifo nosso)

*Art. 20. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, no que se refere ao seguinte:*

(...)

**XIII – ao ordenamento, ao parcelamento, ao uso e à ocupação do solo urbano;** (grifo nosso)

No que tange à iniciativa da presente proposição legislativa, essa é de competência do Prefeito, de acordo com o disposto no art. 71, inciso XXXI da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, *in verbis*:

*Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:*

(...)

**XXXI - aprovar projetos de edificação e loteamento, arruamento e zoneamento urbano ou para fins urbanos;**

4

A par do que foi acima explanado, cumpre destacar que ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo correspondem funções específicas e separadas. Por força do princípio da separação dos poderes – verdadeira cláusula pétrea entre nós – tem-se que ao Poder Executivo cabe a função típica de administrar e ao Poder Legislativo, em par com a função de fiscalizar os atos do poder público, a de legislar.

A propósito do tema, o magistral HELY LOPES MEIRELLES (in direito municipal brasileiro, 6ª Ed., Malheiros Editores, 1990 p. 438/439) elucida que:

*A atribuição típica e predominante da Câmara é normativa, isto é, a de regular a administração do município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe unicamente sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita tão somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Poder Executivo, personalizado no prefeito.*



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

*Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.*

No caso em tela, não é despendendo salientar que incumbe ao Prefeito a função de adaptar a legislação sobre o uso e ocupação do solo urbano ao plano físico, além da licença de funcionamento e, no exercício dessa atividade, não pode sofrer indevida interferência do Poder Legislativo.

Compete, assim, com exclusividade, ao Poder Executivo, o exercício de atos que impliquem no gerir de atividades municipais, dentre eles os que compreendem a ocupação e uso do solo urbano, a ele cabendo a iniciativa de leis que lhe propiciem a boa execução das tarefas que lhe são atribuídas.

Sobre a matéria urbanística ora versada, merece registro as lições do renomado mestre administrativista, o saudoso Hely Lopes Meirelles (Direito Municipal Brasileiro, 13<sup>a</sup> Ed., pág. 517):

*As atribuições municipais no campo urbanístico desdobram-se em dois setores distintos: o da ordenação espacial, que se consubstancia no plano diretor e nas normas de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano e urbanizável, abrangendo o zoneamento, o loteamento e a composição estética e paisagística da cidade; e o de controle da construção, incidindo sobre o traçado urbano, os equipamentos sociais, até edificações particular nos seus requisitos estruturais funcionais e estéticos, expressos no código de obras e normas complementares.*

Superada a análise da questão sob o duplo enfoque da competência do município e da iniciativa de lei, impende pontuar que a presente proposta legislativa fora apresentada sem as informações atinentes aos estudos técnicos realizados tampouco foi devidamente assegurada a participação popular, nos termos preconizados pela Constituição Estadual do Piauí, em seu artigo 191, inciso II.

Eis a redação do dispositivo citado acima, extraído da Constituição Estadual do Piauí:

**Art. 191 – No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:**  
(...)

---

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

*II – a participação popular, na elaboração de planos, programas e projetos que visem à solução de problemas urbanos;*

Vale salientar que o comando acima mencionado está em perfeita sintonia com o que prevê a Constituição Federal, *in verbis*:

*Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:*

*(...)*

*XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;*

Aliás, não é outra a previsão contida na Lei Orgânica do Município de Teresina, confira:

*Art. 171. O Poder Público Municipal buscará, por todos os meios ao seu alcance, a cooperação dos representantes da sociedade representativa da comunidade no Planejamento Municipal.*

A propósito, José Nilo de Castro ensina:

*As políticas de controle do solo urbano e a implementação de uma política de assentamento racional, justo, ordenado, do homem na cidade se impõem, para salvá-los, seja o homem, seja a cidade, enquanto habitante e espaço habitável... Os municípios a este intento, devem cercar-se de especialistas na área de engenharia, urbanismo, saneamento, sociologia, juristas entre outros - ou contratar firmas especializadas de consultoria, a fim de que se faça diagnóstico completo da cidade, coletando-se-lhes os objetivos. Obrigatoriamente participarão da elaboração do plano diretor as associações representativas da comunidade, além de se abrir oportunidade de iniciativa de projeto de lei a população." (In Direito Positivo, Del Rey, Belo Horizonte, p. 263/265). grifos acrescidos*

A respeito da participação popular no planejamento municipal, o Professor Adilson de Abreu Dallari, em seu artigo "Planejamento Municipal", in "Tratado de Direito Municipal", volume II, São Paulo: Quartier Latin, 2012, p.789/790, explica que:

---

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

*A participação popular nos assuntos da Administração Pública não é uma benesse ou uma gentileza de determinadas autoridades, mas, sim, tem fortes raízes constitucionais, a partir de seu primeiro artigo, o qual afirma que todo o poder emana do povo, que o exerce através de representantes ou diretamente.*

*Em compensação, a participação popular no planejamento urbano está definitivamente consolidada. A Constituição Federal, art. 29, inciso XII, tornou obrigatória a cooperação das associações representativas de segmentos da comunidade local no planejamento municipal. Essa obrigatoriedade foi reforçada pelo Estatuto da Cidade (Lei n 10.257, de 10.07.2001) e, atualmente, já é condição de validade dos Planos Diretores, havendo já decisões do Poder Judiciário anulando planos elaborados sem participação popular.*

*O fato é que as consultas públicas foram, paulatinamente, ganhando vigor e espaço, abrangendo não só o planejamento físico, mas também decisões em questões de seguridade social, saúde, educação, etc., em todas as esferas de governo, podendo-se falar, portanto, em um princípio da participação popular na Administração Pública.*

(...)

*Pode-se inferir, portanto, que o planejamento já estava afirmado no texto original da Constituição Federal de 1988, e que esse planejamento passou a ser necessariamente participativo, por força da nova fisionomia dada à Administração Pública pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998. Esse é um caminho sem volta.*

*‘Não se admite mais nem o empirismo, nem a improvisação, nem muito menos, o descontrole e a irresponsabilidade. O planejamento, estabelecido de maneira democrática, inclusive com a necessária participação popular, foi definitivamente entronizado na Administração Pública. A tecnocracia está morta e enterrada. Da mesma forma, não se pode admitir mais o autoritarismo burocrático baseado no dogma da infalibilidade do Estado.*

*Os novos tempos são marcados pela administração participativa, pelas decisões negociadas, pela conciliação de interesses, pelo respeito às peculiaridades de cada caso e pela razoabilidade na aplicação da lei. (Dallari, Adilson Abreu. Privatização, eficiência e responsabilidade”, In: Moreira Neto, Diogo de Figueiredo. Uma avaliação das Tendências do Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 220)”.*

Registre-se que a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), que “Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências”, prevê a participação da comunidade, como se pode observar disposições abaixo:

*Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.*

*Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.*

---

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

*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:*

*II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;*

*Art. 3o Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:*

**I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;**

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

**I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;**

Por oportuno, impende destacar os ensinamentos de Diogenes Gasparini, segundo o qual, o princípio da participação popular só será observado se “o Executivo, durante a elaboração do plano diretor, e o Legislativo, durante a tramitação do respectivo projeto de lei pela Câmara de Vereadores, tomarem todas as providências no sentido de marcar, com tempo, as audiências e debates públicos, convocando para eles a população e os segmentos representativos da comunidade, fornecendo-lhes, sempre em tempo, os estudos,<sup>8</sup> desenhos, plantas, documentos e justificativas correspondentes, propiciando, assim, suporte a essas discussões públicas”.<sup>1</sup>

Sobre o assunto, vale colacionar os julgados seguintes, evidenciando a imprescindibilidade da participação popular em projetos dessa natureza, além do adequado planejamento administrativo feito pelo Poder Executivo (grifos acrescidos):

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei municipal nº 5.962, de 2010, de iniciativa do Chefe do Executivo, criando corredores comerciais e de serviços. Imprescindíveis, não só prévios estudos ou planejamento administrativo, mas também a efetiva participação da comunidade, por suas entidades representativas, máxime quando, como no caso, emendas parlamentares ao projeto de lei do Chefe do Executivo promoveram alterações tópicas e casuísticas. A Constituição Estadual prevê a necessidade de participação comunitária em matéria urbanística. Precedentes deste C. Órgão Especial. Inconstitucional o ato normativo impugnado.***

<sup>1</sup> GASPARINI, Diogenes. *Temas de direito urbanístico 4. In: Aspectos jurídicos do plano diretor*. São Paulo: coedição Ministério Público/Imprensa Oficial, 2005. p. 85.



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa

*Procedente a ação. (Direta de Inconstitucionalidade nº 2010301-84.2014.8.26.0000, Evaristo dos Santos São Paulo, D.J. 17/09/14).*

*Ação direta de inconstitucionalidade Lei nº 6.359, de 7 de junho de 2013, do município de Bauru Lei que dispõe sobre o zoneamento transformando ruas e quarteirões que especifica em corredores comerciais e de serviços Ausência de participação comunitária no processo legislativo Inconstitucionalidade Violação dos arts. 180, II, e 191 da Constituição do Estado Ação julgada procedente. (Direta de Inconstitucionalidade nº 0168001-94.2013.8.26.0000 . Rel. Ferreira Rodrigues, D.Jj. 23/04/14).*

**REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE EM FACE DA LEI COMPLEMENTAR 114/2011 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. PLANEJAMENTO, DEMARCAÇÃO, OCUPAÇÃO E USO DO SOLO URBANO. PENHA, PENHA CIRCULAR E BRÁS DE PINA. FALTA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E/OU DE ENTIDADES REPRESENTATIVAS. GABARITO DIFERENCIADO PARA DETERMINADA ÁREA. OFENSA AOS ARTIGOS 9º, 77, 234, 236 E 359 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.** Lei que Estabelece as condições de uso e ocupação do solo para área que compreende os Bairros da Penha, Penha Circular e Brás de Pina, da XI Região Administrativa-Penha. Rechaçada a inobservância do artigo 231, §4º, da Carta Estadual. Eventual inconstitucionalidade de dispositivo legal municipal em face daquela norma constitucional tem que estar atrelada, inevitavelmente, à criação ou modificação do Plano Diretor. **Cumpra ao Município assegurar participação ativa das entidades representativas no estudo, encaminhamento e resolução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes, na esteira do conteúdo expresso do artigo 234, III, da CERJ. Tal participação não foi assegurada, ou pelo menos dos autos nada se extrai nesse sentido.** No mesmo tom, o zoneamento, o parcelamento do solo, seu uso e sua ocupação, as construções e edificações, a proteção ao meio ambiente, o licenciamento a fiscalização e os parâmetros urbanísticos básicos objeto do plano diretor serão regulados por lei municipal, na elaboração de cujo projeto as entidades representativas locais participarão. Redação expressa do artigo 236 da CERJ. Não exsurge dos autos evidência de qualquer participação ativa de entidades representativas da população afetada pela norma debatida, ou do Município do Rio de Janeiro. **Quanto ao artigo 359, igualmente, e por desdobramento das violações reconhecidas acima, também se vislumbra sua inobservância pela lei complementar, na medida em que a edição da espécie normativa, ainda que por iniciativa do Executivo e com aprovação pelo Legislativo, não se prestou à realização de efetiva gestão democrática e participativa da cidade. Não socorre o município o argumento de que os legisladores, assim como o Prefeito, são agentes políticos eleitos pelo povo, detendo assim em todos os seus atos presunção absoluta de representatividade popular. Muito embora essa seja a regra, os textos constitucionais preveem hipóteses excepcionais que desafiam maior grau de participação democrática direta, como a ora tratada. O artigo 14-A da lei autoriza a construção de prédios de até 39 metros para determinada área dentro do espaço urbano, sendo que o gabarito para as demais áreas é de 27 metros. A estipulação de gabarito superior para determinada circunscrição territorial, em detrimento das demais, dentro do plano de demarcação e ocupação do solo urbano, sem absolutamente qualquer justificativa ocasiona inconstitucionalidade, por inobservância dos artigos 9º e 77 da CERJ. Declaração da inconstitucionalidade da Lei Complementar 114/2011 do Município do Rio de Janeiro.”** (Proc. nº 0005052-21.2013.8.19.0000, Rel. Des. Maria Augusta Vaz, j. 17/02/2014, Órgão Especial)

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)  
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa

(...) *As leis impugnadas, de origem parlamentar, foram sancionadas pelo Prefeito. Nelas, entretanto, há inegável e direta interferência no zoneamento e no planejamento urbano do Município, ao estabelecer a criação de corredores comerciais e de serviços, bem como ampliação das zonas residenciais e de comércio, sem o necessário e prévio estudo administrativo, a que o Poder Executivo é o único habilitado a promover. Em outras palavras, relacionada com o uso e ocupação do solo, a iniciativa legislativa sobre a matéria é do Prefeito, porque dependente de estudos prévios e técnicos que só o Poder Executivo Municipal, por meio de órgãos próprios, pode realizar"*(TJSP, ADI 172.585-0/0-00, Órgão Especial, rei. Des. José Roberto Bedran, j. 27.05.2009).

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. DECLARATÓRIA. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL QUE PREVÊ O PARCELAMENTO DE ÁREA RURAL PARA FINS URBANOS. AFRONTA ÀS DISPOSIÇÕES DA LEI FEDERAL Nº 6.766/79. MATÉRIA ATINENTE À COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. ART. 24, I DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. OBSERVÂNCIA COGENTE PELOS ESTADOS E MUNICÍPIOS. ART. 8º DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. NECESSIDADE DE PRÉVIA CONSULTA POPULAR. ART. 177, § 5º DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INOBSERVÂNCIA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70023538432, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Silveira Difini, Julgado em 18/08/2008).

Da exposição acima, depreende-se que toda e qualquer alteração no uso do solo da cidade deverá ser objeto de estudo local feito pelos órgãos especializados do Poder Executivo a fim de que sejam analisadas as implicações ambientais, sociais e urbanísticas, bem como os resultados advindos de tais alterações; sendo devidamente assegurada a prévia e ampla participação popular, sob pena de ofensa ao princípio da participação popular ou princípio da democracia participativa, insculpido na Constituição Federal e reproduzido em vários diplomas constitucionais estaduais.

Cumprido destacar ainda que, no que concerne à ZEIS, é mister ainda citar os ensinamentos do Guia para Delimitação e Regulamentação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS do Ministério das Cidades - Secretaria Nacional de Habitação que sobre esse instituto discorre a seguir:

*“Analisando sua definição legal, temos que as ZEIS: São zonas urbanas destinadas ao uso habitacional, ou seja, integram o perímetro urbano do município e devem possuir infra-estrutura e serviços urbanos ou garantir a*



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

*viabilidade da sua implantação; Devem ser criadas por lei (Plano Diretor ou outra lei municipal).*

*Como interferem com as possibilidades de aproveitamento do solo urbano e atingem de forma diferenciada as diversas áreas da cidade, com regras que se aplicam tanto aos terrenos públicos quanto particulares, as ZEIS devem ser criadas por lei de igual hierarquia das leis que instituem o zoneamento ou disciplina de uso do solo do município.*

*São áreas destinadas predominantemente à moradia de população de baixa renda, independentemente de tratar-se de áreas previamente ocupadas por assentamentos populares ou de áreas vazias e subutilizadas. [...] Por outro lado, devem facilitar a produção de moradias de interesse social, mediante padrões urbanísticos e edificações mais populares, sempre com o cuidado de garantir condições de moradia digna.”*

Por seu turno, a Lei Federal nº 11.977/2009, o qual versa sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, estabelece os requisitos para o processo de regularização fundiária, quais sejam:

**Art. 51.** O projeto de regularização fundiária deverá definir, no mínimo, os seguintes elementos:

**I** – as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas;

**II** – as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público;

**III** – as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;

**IV** – as condições para promover a segurança da população em situações de risco, considerado o disposto no parágrafo único do art. 3º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

**V** – as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.

§ 1º O projeto de que trata o caput não será exigido para o registro da sentença de usucapião, da sentença declaratória ou da planta, elaborada para outorga administrativa, de concessão de uso especial para fins de moradia.

§ 2º O Município definirá os requisitos para elaboração do projeto de que trata o caput, no que se refere aos desenhos, ao memorial descritivo e ao cronograma físico de obras e serviços a serem realizados.

§ 3º A regularização fundiária pode ser implementada por etapas.

**Art. 52.** Na regularização fundiária de assentamentos consolidados anteriormente à publicação desta Lei, o Município poderá autorizar a redução do percentual de áreas destinadas ao uso público e da área mínima dos lotes definidos na legislação de parcelamento do solo urbano.



**Art. 54.** O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público.

**§ 1º** O Município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.

**§ 2º** O estudo técnico referido no § 1º deverá ser elaborado por profissional legalmente habilitado, compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária e conter, no mínimo, os seguintes elementos:

**I** – caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;

**II** – especificação dos sistemas de saneamento básico;

**III** – proposição de intervenções para o controle de riscos geotécnicos e de inundações;

**IV** – recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;

**V** – comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;

**VI** – comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e

**VII** – garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água, quando for o caso.

**§ 3º** A regularização fundiária de interesse social em áreas de preservação permanente poderá ser admitida pelos Estados, na forma estabelecida nos §§ 1º e 2º deste artigo, na hipótese de o Município não ser competente para o licenciamento ambiental correspondente. (Incluído pela Medida Provisória nº 514, de 2010)

**§ 3º** A regularização fundiária de interesse social em áreas de preservação permanente poderá ser admitida pelos Estados, na forma estabelecida nos §§ 1º e 2º deste artigo, na hipótese de o Município não ser competente para o licenciamento ambiental correspondente, mantida a exigência de licenciamento urbanístico pelo Município. (Incluído único pela Lei nº 12.424, de 2011)

Por fim, o Engenheiro Civil Luciano Saldanha Varela publicou material didático intitulado “Regularização Fundiária – Como implementar – Aspectos técnicos, o qual discorre sobre as etapas da regularização fundiária, *in verbis*:

#### **Etapas da Regularização Fundiária**

- 1) topografia para auto de demarcação urbanística e para instituição de zeis (perímetro da área a ser regularizada);**
- 2) auto de demarcação urbanística: surge uma nova matrícula da área demarcada;**



- 3) instituição de zeis;
- 3) topografia para projeto de regularização;(sic)
- 4) projeto de regularização da área demarcada: projeto urbanístico com memorial descritivo dos lotes (estudo técnico para flexibilização da app)
- 4) concessão de título de legitimação de posse;
- 5) conversão da legitimação em registro de propriedade (após 5 anos). matrículas individualizadas. responsabilidade do adquirente;
- 6) elaboração dos projetos complementares (concomitante com legitimação de posse);
- 7) obras de infraestrutura faltantes (pode-se dar antes das matrículas estarem individualizadas);
- 8) remoção de famílias de áreas de risco;
- 9) regularização das edificações (não é tratada especificamente na lei 11.977/2009).

#### Levantamento Físico

Previamente ao levantamento topográfico, deverá ser realizada uma vistoria no loteamento, subsidiada por imagens de satélite que permitirão estabelecer os limites da ocupação que servirão de referência para o levantamento topográfico

#### Levantamento Topográfico

A legislação municipal deve conter as exigências para o levantamento planialtimétrico, que deverá contemplar:

- dimensões do imóvel conforme o local;
- dimensões e área do imóvel conforme certidão ou matrícula do registro de imóveis, desenhadas sobre o levantamento;
- localização da vegetação arbórea com altura igual ou maior que 2 metros, numerada em ordem sequencial;
- localização dos corpos d'água, nascentes, talvegues e afloramentos rochosos no interior do imóvel ou nas divisas;
- localização das edificações existentes com a indicação do tipo, nº de pavimentos e atividades nelas implantadas;
- dimensões do logradouro (passeios e faixas de rolamento), em todos os vértices da(s) testada(s) do imóvel;
- coordenadas dos vértices do imóvel, com a indicação dos pontos de rede de referência do município (quando existir);
- plano cotado e curvas de nível de metro em metro com indicação da m (referência de nível) utilizada;
- planta de situação do imóvel e legenda das convenções utilizadas;
- anotação de responsabilidade técnica – art junto ao crea.

13

No caso em exame, o procedimento de regularização fundiária observou as exigências legais e bem como os aspectos técnicos dispostos acima.



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

**V- CONCLUSÃO:**

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei complementar ora tratado por vislumbrar vício de inconstitucionalidade que obsta a sua normal tramitação.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

  
**VALQUIRIA GOMES DA SILVA**  
**ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA**  
**MATRÍCULA 06854-3 CMT**