



PARECER AJL/CMT N° 156/2019.

Teresina (PI), 11 de junho de 2019.

Assunto: Projeto de Lei Complementar n° 165/2019

Autor: Prefeito Municipal de Teresina

Ementa: “Dispõe sobre a Política de Regularização Fundiária no Município de Teresina - PI, e dá outras providências”.

I – RELATÓRIO/HISTÓRICO:

O insigne Prefeito Municipal de Teresina apresentou projeto de lei complementar que “Dispõe sobre a Política de Regularização Fundiária no Município de Teresina - PI, e dá outras providências”.

Em mensagem de n°. 018/2019, o Chefe do Poder Executivo esclarece que o presente projeto tem por escopo aprimorar o programa de regularização fundiária já existente, instituindo a Política de Regularização Fundiária no Município de Teresina – PI, com o propósito de disciplinar, normatizar e organizar o conjunto de ações e iniciativas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais consolidados, com base nas diretrizes da Lei Federal n° 13.465/2017.

Discorre que a regularização fundiária tem por finalidade integrar assentamentos irregulares ao contexto formal das cidades e titularizar seus ocupantes, garantindo o exercício constitucional do direito à habitação.

Ressalta que, em que pese a construção de moradia popular ser de extrema importância para o combate do déficit habitacional, essa ação não abrange a totalidade daqueles que não possuem a titularidade do seu imóvel próprio.

Assevera que a maioria dos bairros, nas regiões periféricas da Cidade de Teresina, possui necessidade de regularização fundiária, devido a ocupação de áreas particulares não desmembradas ou parceladas sem atuação da Prefeitura.

Por fim, arremata que a proposição legal em apreço compreende ações voltadas à população de baixa renda, englobando a legalização da posse dos ocupantes, a flexibilização

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ n° 05.521.463/0001-12



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

das normas referentes ao parcelamento, uso e ocupação, para garantir a melhoria estrutural das ocupações e a urbanização do solo e das edificações ocupados irregularmente em área urbana, incluindo Área de Preservação Permanente, nos casos de área urbana consolidada.

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.

II – DO 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:

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

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

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.

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificção por escrito, 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 SOBRE O PRISMA LEGAL E CONSTITUCIONAL:

4.1 – DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA

Inicialmente, a matéria do projeto de lei em comento, consistente na temática sobre Direito Urbanístico, é inserta na competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal, conforme se estabelece, no art. 24, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988. Eis a sua redação abaixo transcrito:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

Entretanto, insta ressaltar que a doutrina majoritária entende que, naquilo que for demonstrado o interesse local, o Município pode legislar concorrentemente nas matérias do

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. 24 da CRFB/88, suplementando a legislação federal e a estadual no que couber. Tal argumento encontra respaldo no art. 30 da CRFB/88 e no art. 12 da Lei Orgânica do Município – LOM, respectivamente:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (grifo nosso)

(...)

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

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:

I – legislar sobre assuntos de interesse local; (grifo nosso)

(...)

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)

Nesse sentido o permissivo para legislar sobre tal assunto também se encontra no art. 20, inciso XIII do regramento legal supramencionado que dispõe o seguinte:

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)

Quanto ao tema, merecem destaque as considerações realizadas por Gilmar Ferreira Mendes:

A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, como melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais. (MENDES, Gilmar Ferreira. et. al. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 776) (grifo nosso)

Destarte, insere-se na competência municipal dispor sobre a matéria, nos termos do art. 30 da CRFB/88 e arts. 12 e 20 da LOM.



4.2 – DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUBJETIVA

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;

Nessa linha de inteligência, cumpre, como premissa básica, assentar que ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo correspondem funções específicas e separadas. Vale dizer que o administrador do Município é o Prefeito e, portanto, legislar sobre matéria relativa à execução dos serviços pertinentes ao chefe do Poder Executivo não é tarefa a ser desempenhada pelo Poder Legislativo.

Sob o efeito de premissas basilares repartem-se as funções do Estado. Uma é a função de administrar. Outra é a de legislar. Dessa dicotomia, por força do princípio da separação dos poderes, criaram-se o Poder Executivo e o Poder legislativo, nas quatro esferas federativas da República do Brasil, sendo ao primeiro, incumbida a função típica de administrar e ao segundo, 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) ensina 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.

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.”



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

Por tais razões, incumbe ao Prefeito a função de adaptar a legislação sobre o uso e ocupação do solo urbano ao plano fático, em sentido estrito, e, no exercício dessa atividade, não pode sofrer indevida interferência do Poder Legislativo.

Quando essa interferência ocorre, fica evidente o vício de iniciativa, uma vez que, a ordenação do solo e as alterações no zoneamento inserem-se na competência exclusiva do prefeito, a quem cabe a atividade básica do planejamento, consoante princípio constitucional da separação de poderes.

Postas tais premissas de ordem doutrinárias, passamos a discorrer sobre o entendimento de nossas cortes de justiça sobre o tema. É pacífico o entendimento dos tribunais que, embora a Câmara Municipal seja órgão meramente legislativo, somente lhe incumbe editar atos normativos de caráter genérico e abstrato. Assim, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo avoca para si a iniciativa de leis de efeitos concretos, equivalentes na prática, a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e a independência que deve existir entre os Poderes.

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.

4.3 – DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL, DA LEGALIDADE E DA JURIDICIDADE

Superado o questionamento acerca da competência do Município para tratar da matéria, bem como a par da iniciativa atribuída ao Chefe do Executivo pra dispor sobre o assunto, cabe-se ater ao mérito da proposição.

Com efeito, sobre a temática a CRFB estabelece o seguinte:

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

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

garantir o bem-estar de seus habitantes. (Regulamento) (Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016)

Nesse diapasão, é oportuno mencionar que a lei a que se refere o caput do dispositivo constitucional é a Lei Federal nº 10.257/2001, a qual foi intitulada Estatuto da Cidade, que estabelece diretrizes gerais da política urbana; orientando o ente municipal na execução desta política com o desiderato de que a cidade possa atender plenamente sua função social e seus habitantes possam viver numa situação de bem-estar.

Segundo o Estatuto da Cidade, a regularização fundiária urbana trata-se de diretriz e instrumento da política urbana, nos termos a seguir:

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:

q) regularização fundiária;

Desse modo, o escopo perseguido pelo Estatuto da Cidade, por meio da regularização fundiária, é a conciliação dos interesses ambientais e interesses sociais. Em outras palavras, a promoção da regularização dos assentamentos informais de baixa renda só é passível de ocorrer com a flexibilização de normas urbanísticas, porém sem olvidar a preservação e proteção ambiental de áreas ambientalmente sensíveis. Esse aspecto decorre do fator de que essas áreas, ocupadas pela população de baixa renda, representam áreas da cidade não objeto de processo de urbanização e, por conseguinte, deixadas livres para ocupação.

Nesse contexto, o Estatuto da Cidade, para fins de regularização fundiária, autoriza o exercício de diversos institutos jurídicos, entre os quais podemos citar: demarcação urbanística, direito de preempção pelo poder público, transferência do direito de construir com doação, entre outros, conforme se depreende a seguir:

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

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

V – institutos jurídicos e políticos:

t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)

Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

I – regularização fundiária;

Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

Art. 46. O poder público municipal poderá facultar ao proprietário da área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta Lei, ou objeto de regularização fundiária urbana para fins de regularização fundiária, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel. (Redação dada pela lei nº 13.465, de 2017)

§ 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização, de regularização fundiária ou de reforma, conservação ou construção de edificação por meio da qual o proprietário transfere ao poder público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas, ficando as demais unidades incorporadas ao patrimônio público. (Redação dada pela lei nº 13.465, de 2017)

Feitos esses esclarecimentos, não é demais discorrer que a regularização fundiária urbana foi regulamentada, inicialmente, pela Lei Federal nº 11.977/2009, o qual versa sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV; revista, posteriormente, de forma bastante exhaustiva, pela Lei Federal nº 13.465/2017, denominada Lei da REURB.

A Lei da REURB, portanto, define a regularização fundiária urbana como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas a incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial-urbano, conforme o art. 9º, *in verbis*:

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.

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

Ao passo que, conforme rege esse diploma legal, a regularização fundiária urbana subdivide-se em duas modalidades, de acordo com art. 13 exposto abaixo:

Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e

II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.

Nessa ordem de ideias, vislumbra-se essa regularização sob o enfoque técnico-urbanístico e também sob a vertente de titulação da ocupação, seja com o fim de conferir propriedade ou apenas posse aos beneficiários desse procedimento. Outro aspecto considerável é o critério utilizado para definir as supracitadas modalidades da REURB, qual seja, a renda. Assim, o núcleo informal ocupado por população de baixa renda será qualificado como REURB-S, já se for ocupado por pessoas com outros segmentos de renda, tratar-se-á de REURB-E.

Destarte, ciente dessas considerações, é oportuno adentrar em melindres do Projeto de Lei em apreço. Em que pese valer-se o ente municipal da atribuição de legislar sobre aspectos locais de direito urbanístico, extrapola tal competência. No corpo da referida proposição, há dispositivos que se inserem no âmbito geral, incidindo, por conseguinte, em vício de inconstitucionalidade.

Por seu turno, notadamente o art. 7º da proposta legal em análise trata-se de evidência do exposto, visto que contempla nova modalidade de REURB, qual seja a REURB-I. Segundo explicitado no art. 7º, inciso III, a regularização fundiária inominada (REURB-I) aplica-se aos núcleos urbanos informais consolidados em data anterior à Lei Complementar nº 3.561/2006.

Não obstante imiscuído de nobre intento de regulamentar situação fática não abrangida por lei, referida norma padece de vício ao incluir em lei local nova modalidade de REURB, não trazida pelo regramento federal.

Acrescente-se ainda que a REURB disciplinou instrumentos auxiliares à regularização fundiária, os quais discorrer-se-á adiante. A par disso, cite-se a demarcação urbanística,

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

procedimento de levantamento da situação da área a ser regularizada e de caracterização do núcleo urbano informal a ser regularizado, com previsão nos arts. 19 a 22 da Lei nº 13.465/2017.

Detalhando melhor esse instituto jurídico, vale esclarecer que consiste em um mapeamento do núcleo urbano informal, que culmina com a elaboração de um auto, que é levado a registro cartorário. Contudo, cabe ressaltar que a demarcação urbanística, embora não se configure imprescindível para processamento e efetivação da REURB, trata-se instrumento facilitador, visto que assegura a posse.

Mencione-se também a legitimação de posse, constante nos arts. 25 a 27 da Lei nº 13.465/2017, a qual representa um ato do Poder Público de reconhecimento da posse de imóvel particular, objeto da REURB, por meio da identificação dos ocupantes, tempo da ocupação e natureza da posse, conversível em direito real de propriedade, conforme o caso e se preenchidos os requisitos da usucapião constitucional urbana.

Discorre-se ainda sobre a legitimação fundiária, inovação contemplada pela Lei da REURB, nos termos dos arts. 23 a 24, que consiste em forma originária de aquisição do direito real de propriedade, conferido por ato do Poder Público, exclusivamente no âmbito da REURB, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, com o sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante do núcleo urbano informal consolidado, existente em 22 de Dezembro de 2016 (marco temporal estabelecido pela REURB).

Outro instituto a ser largamente utilizado no âmbito da REURB é a usucapião, em qualquer de sua modalidade. Com efeito, o art. 183 da CRFB prevê o seguinte:

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.



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

Logo, a usucapião constitucional urbana exige o cumprimento dos seguintes requisitos para a sua ocorrência: Posse mansa e pacífica de imóvel urbano particular; Área de até 250m²; Prazo de cinco anos ininterruptos; Destinação à moradia; Concessão única; Possuidor não pode ser proprietário de outro imóvel.

É oportuno trazer à baila que o art. 10 do Estatuto da Cidade admitiu a usucapião constitucional urbana na modalidade coletiva a seguir disposto:

Art. 10. Os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

Ao passo que a usucapião constitucional urbana somente incide em imóveis particulares, a Concessão de Uso Especial para fins de moradia - CUEM incide nos imóveis públicos. Instituto disciplinado pela MP nº 2.220/2001, alterada pela Lei nº 13.465/2017, a CUEM constitui um direito real de uso de imóvel público, desde que sejam cumpridos os seguintes requisitos: Posse mansa e pacífica de imóvel urbano; Área de até 250m²; Prazo de cinco anos ininterruptos até 22/12/2016; Destinação à moradia (em caso de uso comercial, admite-se a autorização de uso); Possuidor não poder ser proprietário ou concessionário de outro imóvel.

Admite-se ainda a possibilidade da CUEM na modalidade coletiva, quando houver o reconhecimento da posse coletiva de áreas maiores, desde que a área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a 250m² por possuidor (positivação de prática já adotada pelos Municípios de forma administrativa, como pelo Judiciário em ações coletivas).

É admitida ainda a Concessão de Direito Real de Uso – CDRU, primeiramente veiculada no Decreto-Lei nº 271/1976, alterada posteriormente pela Lei nº 11.481/2007. Nos termos legais, trata-se de concessão de uso de terrenos públicos, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, com o direito real resolúvel para fins de interesse social em áreas urbanas, formalizada mediante contrato.

Destaca-se que a CDRU é um direito resolúvel a qualquer tempo, sem pagamento de benfeitorias se descumprida a sua destinação ou cláusula resolutória. Por fim, salvo



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

disposição contratual em contrário, essa concessão de direito real de uso se transfere por ato *inter vivos* (passível de alienação e doação) ou por sucessão legítima ou testamentária.

Logo, percebe-se que a proposição examinada, ainda que não mencione alguns instrumentos elencados pela Lei Federal nº 13.465/2017, conforme se observa da análise do art. 13 da projeto *in casu*, traz lista exemplificativa, deixando patente que o Município poderá se utilizar de outros instrumentos que se apresentem adequados.

Desta sorte, é relevante citar o art. 1º, § 3º do presente projeto. Essa norma determina a aplicação dos ditames propostos aos títulos de aforamento, às Concessões de Direito Real de Uso e às áreas de ZEIS previstas no Plano Diretor. Assim, ainda que a CDRU não seja expressamente enumerada como instrumento da REURB, é indubitável que esse instituto representa forma de instrumentalizar a regularização fundiária.

A par disso, 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 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 edícios mais populares, sempre com o cuidado de garantir condições de moradia digna.”

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

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



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) testadas(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 rn (referência de nível) utilizada;*
- *planta de situação do imóvel e legenda das convenções utilizadas;*
- *anotação de responsabilidade técnica – art junto ao crea.*



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

Decerto, ainda que os informativos expostos acima não detenham rigor jurídico, somam argumentos favoráveis à possibilidade de tramitação da proposição legislativa, haja vista que o capítulo III ocupa-se exclusivamente a legislar sobre procedimento administrativo da Regularização Fundiária Urbana, em inegável similitude ao supracitado.

É inquestionável que a Lei Federal nº 13.465/2017 instituiu no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb). Ademais, constata-se que as disposições trazidas por referida Lei aplicam-se a todos os entes federados. Contudo, é coerente esclarecer que, ainda que uma Lei Federal seja dotada de caráter nacional, em razão da existência de normas que se aplicam simultaneamente a todos os entes federados, considera-se que há regras procedimentais que só têm aplicabilidade no ente federal.

Nesse caso, cabe aos Municípios e Distrito Federal, obedecendo às disposições gerais, legislar sobre interesse local, respeitando cada qual suas peculiaridades. Logo, analisando o projeto de lei em comento, observa-se que o Município de Teresina, valendo do condomínio legislativo inerente, o fez.

Contudo, cabe ponderar ainda sobre a necessidade de comprovação da participação popular para resguardar/ amparar a proposta legal em análise, por meio de consultas ou audiências públicas, no âmbito do Poder Executivo ou mesmo por iniciativa dos próprios parlamentares.

Sobre o assunto, convém exibir as disposições constantes, respectivamente, no Estatuto da Cidade e na Lei da REURB, *in verbis*:

ESTATUTATO DA CIDADE

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;

CAPÍTULO II

DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

Seção I

Dos instrumentos em geral

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



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

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

LEI DA REURB

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

XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

Nesse sentido, o entendimento jurisprudencial do Tribunal de Justiça de São Paulo:

“É o estudo prévio que avalia, portanto, a oportunidade e a conveniência da mudança da regulação pré-existente, constituindo obviamente, em matéria da exclusiva competência do Poder Executivo, sendo ilícito ao Legislativo imiscuir-se nessa seara como o fez no caso sub judice”.(ADI n° 128.440-0/1-00, Rel. Des. José Cardinale).

No julgamento pelo TJSP, da ADI 172.585-0/0-00, Órgão Especial, em seu voto, o relator do Acórdão, o Desembargador José Roberto Bedran, considerou:

"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)".

Atento à legislação vigente e aos posicionamentos jurisprudenciais esboçados, entende-se que exigir cópia de processo administrativo preliminar ao referido projeto trata-se de postura diligente, uma vez que comprovar-se-á a participação popular prévia ao Projeto que “Dispõe sobre a Política de Regularização Fundiária Urbana no Município de Teresina”. Todavia, em contrapartida, concorda-se que esse requisito pode ser suprido no âmbito desta



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

Casa Legislativa, por meio de audiência pública, nos termos regimentais, a qual ratificará a iniciativa proposta.

Por fim, não é demasiado expor as lições do renomado administrativista Hely Lopes Meirelles (Direito Municipal Brasileiro, 13ª Ed., pág. 517), que trata do tema com propriedade:

“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.”

Considerando o posicionamento do insigne jurista, infere-se que a legislação em direito urbanístico, não obstante orbite em dois âmbitos diversos de abrangência, representam medidas legislativas que servirão de base para uma futura atuação concreta da Administração Pública. Logo, ainda que se classifique referida proposta ao campo legislativo que requeira menor interferência do administrador local na execução das medidas legislativas que se propõem, não há como desprezar certos requisitos, como, por exemplo, a gestão democrática que fundamenta o Estatuto da Cidade.

Diante de todo o exposto, no caso em exame, a Política de Regularização Fundiária proposta, em termos gerais, observou as exigências constitucionais e legais concernentes, contudo com as ressalvas já mencionadas.

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 pela convergência da proposição com o ordenamento jurídico, com as ressalvas a seguir:

- supressão do art. 7º, inciso III da referida proposição;

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

- realização de audiência pública, nos termos do RICMT, a fim de atender os anseios da população, nos termos da legislação federal supracitada.

A par disso, constata-se que esse vício sanável pode ser suprido com uma emenda supressiva da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Federal.

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

Denise C. G. Maciel
DENISE CRISTINA GOMES MACIEL
Assessora Jurídica Legislativa
Mat. 06856-0 CMT

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