



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Parecer n.º 03/2018-PG

Novo Hamburgo-RS, 5 de janeiro de 2018.

A Sua Senhoria o Senhor
Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Redação
Câmara Municipal de Novo Hamburgo
NOVO HAMBURGO-RS

Senhor Presidente:

Cuida o presente parecer do exame de juridicidade do Projeto de Lei n.º 155/2017, de autoria do Chefe do Poder Executivo, cujo objeto consiste em autorizar o Poder Executivo a conceder direito real de uso para fins de regularização fundiária de assentamentos urbanos.

É o relatório.

Estabelece a Constituição da República Federativa do Brasil:

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

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

[...]

§1º. No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§2º. A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§3º. Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§4º. A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

[...]

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

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

[...]



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

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

Consoante facilmente se infere da Constituição da República, a competência dos entes da Federação, em matéria de direito urbanístico, é concorrente. Não obstante, à União compete a definição de normas gerais, competindo aos demais entes a edição de normas suplementares, desde que, obviamente, não colidentes com a legislação nacional.

Nesse contexto, a União editou a Lei Nacional n.º 13.465/2017 que, dentre outras matérias, dispõe sobre a regularização fundiária de assentamentos urbanos, em substituição à disciplina da derogada Lei n.º 11.977/2009. Em que pese a propositura de “ação direta de inconstitucionalidade” pelo Procurador-Geral da República¹, não há julgamento do mérito ou provimento cautelar suspendendo a eficácia da normativa, sendo, neste momento, regular sua vigência e irradiação de efeitos. Sobrevindo, por outro lado, declaração de inconstitucionalidade, os efeitos repristinatórios devolverão vigência à disciplina trazida pela Lei n.º 11.977/2009 atinente à *regularização fundiária de assentamentos urbanos* (capítulo III), persistindo a existência de disciplinamento da União quanto à matéria. Dessarte, em qualquer dos cenários haverá normativa geral estabelecida pela União, ensejando mera suplementação pelos outros entes federados.

Quanto à regularização fundiária de assentamentos urbanos, estabelece a Lei n.º 13.465/2017:

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

[...]

XIII – a concessão de direito real de uso;

[...]

Art. 16. Na Reurb-E, promovida sobre bem público, havendo solução consensual, a aquisição de direitos reais pelo particular ficará condicionada ao pagamento do justo valor da unidade imobiliária regularizada, **a ser apurado na forma estabelecida em ato do Poder Executivo titular do domínio**, sem considerar o valor das acessões e benfeitorias do ocupante e a valorização decorrente da implantação dessas acessões e benfeitorias.

Parágrafo único. As áreas de propriedade do poder público registradas no

1 ADI n.º 5.771, rel. Min. Luiz Fux.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Registro de Imóveis, que sejam objeto de ação judicial versando sobre a sua titularidade, poderão ser objeto da Reurb, desde que celebrado acordo judicial ou extrajudicial, na forma desta Lei, homologado pelo juiz.

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.

Nos termos da legislação referida, a aquisição de direitos reais pelo particular na regularização fundiária de assentamentos urbanos de interesse específico (art. 13, II, da Lei n.º 13.465/2017) ficará condicionada ao pagamento do justo valor da unidade imobiliária regularizada. Esse *justo valor* será **apurado em procedimento definido por ato normativo do Poder Executivo**, sendo descabida, portanto, a edição de outra espécie normativa para a disciplina jurídica da matéria. De resto, há autorização expressa quanto à possibilidade de emprego, na regularização fundiária de assentamentos urbanos, do instituto da *concessão de direito real de uso* (art. 15, XIII, da Lei n.º 13.465/2017), prescindindo a implementação da política pública da proposição em análise.

Finalmente, devemos remarcar a existência de legislação local autorizadora da *concessão de direito real de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública*, em atendimento ao requisito do art. 17, I, da Lei n.º 8.666/1993 – Lei de Licitações e Contratos Públicos. É o que estabelece a Lei Municipal n.º 121/1997:

Art. 1º. Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a proceder a alienação onerosa de bens imóveis, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais e de regularização fundiária de interesse social, com base no art. 17, inciso I, alínea f da Lei Federal 8666/1993. (Redação dada pela Lei Municipal n.º 2.366/2011)

§1º. A alienação dos bens imóveis se dará nos loteamentos indicados no art. 3º da presente lei, após atendidos os requisitos para sua transferência de



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

titularidade, bem como o recolhimento dos valores fixados pela municipalidade. (Incluído pela Lei Municipal n.º 2.366/2011)

[...]

Art. 3º Para efeitos desta Lei, são considerados loteamentos populares implantados pelo Município: Loteamento Kephass II, Loteamento Vila das Rosas, Loteamento Colina da Mata, Loteamento Arroio Pampa, Loteamento Flor do Vale, Loteamento Palmares, Loteamento Travessão, Loteamento Alcântara, Loteamento Ícaro, Loteamento Vila Prado, Loteamento Prado II, Loteamento São Paulo e todos os loteamentos populares que vierem a ser executados pelo Município.

Aliás, devemos salientar que o art. 3º da legislação colacionada, embora não contemple todos os loteamentos referidos no art. 7º da proposição, inclui expressamente na autorização “os loteamentos populares que vierem a ser executados pelo Município. Considerando que a proposição tem por objeto autorizar a concessão de direito real uso pelo município, é lícito concluir que todos os loteamentos nela referidos estão abarcados pela disciplina da Lei Municipal n.º 121/1997 no que concerne à *autorização legislativa* exigida na Lei de Licitações e Contratos Públicos.

Assim sendo, **há antijuridicidade da proposição** em decorrência da contrariedade à norma geral editada pela União e ao art. 2º e 30, II, da Constituição da República, recomendada prudência na inovação da ordem jurídica local com arrimo na Lei n.º 13.465/2017 em virtude da possível declaração de inconstitucionalidade decorrente da ADI n.º 5.771 em tramitação perante o Egrégio Supremo Tribunal Federal com a celeridade imprimida pelo rito especial previsto no art. 12 da Lei n.º 9.868/1999.

É o parecer.

Wedner Lacerda
Procurador
OAB/RS n.º 95.106

Vinícius Klein Bondan
Procurador-Geral
OAB/RS n.º 81.535