Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 2780/17
PLCL Nº 046/17

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PARECER Nº 10 /18 – CCJ

Altera os limites das Subunidades 1 e 3 da Unidade de Estruturação Urbana (UEU) 48 da Macrozona (MZ) 8, cria e institui como Área Especial de Interesse Social (AEIS) III a Subunidade 5 na UEU 48 da MZ 8 e define-lhe regime urbanístico.

Vem a esta Comissão, para parecer, o Projeto em epígrafe, de autoria do vereador Reginaldo Pujol.

O Projeto de Lei Complementar visa alterar os limites das Subunidades 1 e 3 da Unidade de Estruturação Urbana (UEU) 48 da Macrozona (MZ) 8, cria e institui como Área Especial de Interesse Social (AEIS) III a Subunidade 5 na UEU 48 da MZ 8 e define-lhe regime urbanístico.

Convém ressaltar que o imóvel da presente proposição, entre outros, já foi objeto de projeto de lei complementar anteriormente, que resultou na edição da Lei Complementar n° 663/10, a qual, no entanto, foi considerada inconstitucional pelo Pleno do nosso Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, no julgamento da ADIN n° 70053930061, devido ao não cumprimento de aspectos formais exigidos no rito legislativo.

Em seu Parecer Prévio, fl. 06, a Procuradoria deste Parlamento concluiu pela inexistência de óbice de natureza jurídica à tramitação da matéria.

É o relatório, sucinto.

Inicialmente, cumpre frisar que o PLCL apresentado, deve ser examinado pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), por força do art. 36, inc. I, al. "*a*", do Regimento da Câmara Municipal de Porto Alegre.

A proposição encontra guarida, sob seu aspecto formal, no art. 101, do Regimento desta Casa e na Lei Complementar nº 95/1998 e suas respectivas alterações.

A iniciativa para propor o Projeto sobre a matéria em exame, está consagrada nos arts. 201, 202, inc. I e 212 da Lei Orgânica de Porto Alegre, pois

PARECER Nº 10 /18 – CCJ

assegura aos Poderes Executivo e Legislativo, no caso, a promoção do desenvolvimento urbano, tendo como instrumento fundamental para tanto o Plano Diretor (art. 202, I c/c art. 212).

A Lei Complementar nº 434/99, e alterações posteriores, que dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre, a qual, seguindo orientação do art. 212 da LOMPA, tem por objetivo a organização territorial, definir diretrizes para a execução de programas que visem à redução da segregação das funções urbanas e ao acesso da população ao solo, à habitação e aos serviços públicos.

Além disso, a iniciativa legislativa em tela está consubstanciada no princípio constitucional da *"autonomia municipal"*, o qual permite que o Município proveja tudo quanto concerne ao interesse local, estabelecendo suas próprias leis, decretos e atos relativos aos assuntos peculiares. Este princípio encontra-se consagrado no art. 29, *caput*, da Constituição Federal[1], no art. 8º, da Carta da Província de 1989[2], e nos arts. 1º; e 9º, incs. II e III, todos da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre[3].

Sobre o tema leciona Hely Lopes Meirelles[4]:

> *"O governo local é que provê a Administração em tudo quanto respeito ao interesse local do Município, repelindo, por inconstitucional, qualquer intromissão de outro órgão, autoridade ou*

---

[1] Constituição Federal:
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:

[2] Constituição Estadual RS:
Art. 8º- O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

[3] LOMPA:
Art. 1º – O Município de Porto Alegre, pessoa jurídica de direito público interno, parte integrante da República Federativa do Brasil e do Estado do Rio Grande do Sul, no pleno uso de sua autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por esta Lei Orgânica e demais leis que adotar, respeitados os princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual.
Art. 9º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia:
II - prover a tudo quanto concerne ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais, promovendo o bem-estar de seus habitantes;
III - estabelecer suas leis, decretos e atos relativos aos assuntos de interesse local;

[4] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. Atualização Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. 15.ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 109-10.

PARECER Nº 10 /18 – CCJ

> *poder. Só a hierarquia entre as leis quando, por inexistir exclusividade de Administração, as três entidades (União, Estado-membros, Municípios) regularem concorrentemente a mesma matéria, caso em que a lei municipal cede à estadual, e esta à federal. Não há, pois, submissão do Município ao Estado ou à União, porque nenhuma dessas entidades pode substituir o governo local na solução de casos afetos à Administração municipal: o que há é respeito recíproco pelas atribuições respectivas de cada qual".*

Efetivamente, compete aos Municípios promover o ordenamento territorial através de planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, cabendo-lhe a política de desenvolvimento urbano, nos termos do que dispõem o art. 30, incs. I e VIII e art. 182, § 1º, ambos da Constituição Federal, que dispõe ser de competência dos Municípios legislarem sobre assuntos de interesse local, bem como promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

> *"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;*
>
> *DA POLÍTICA URBANA*
>
> *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.*
>
> *(...)"*

Calha ressaltar que as Áreas Especiais de Interesse Especial estão disciplinadas no art. 76 e seguintes, do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (Lei Complementar nº 434/99 e alterações posteriores), definindo-as como locais à produção e à manutenção de Habitação de Interesse Social, com destinação específica, normas próprias de uso e ocupação do solo, ou seja, como

PARECER Nº 16 /18 – CCJ

toda Área Especial, elas devem ter um tratamento diferente daquele dispensado ao restante da cidade, com um regime urbanístico específico sempre se levando em conta as peculiaridades e características locais. Para melhor compreensão da matéria, calha transcrever o supracitado dispositivo, *in verbis*:

> *"Art. 76 As Áreas Especiais de Interesse Social são aquelas destinadas à produção e à manutenção de Habitação de Interesse Social, com destinação específica, normas próprias de uso e ocupação do solo, compreendendo as seguintes situações:*
>
> *I - AEIS I - assentamentos autoproduzidos por população de baixa renda em áreas públicas ou privadas, aplicando-se as Leis Complementares nºs 242, de 10 de janeiro de 1991, e 251, de 26 de julho de 1991, que dispõem sobre a Concessão de Direito Real de Uso - CRDU -, nos termos da Lei Orgânica do Município, art. 1º do Ato das Disposições Orgânicas, Gerais e Transitórias, quando se tratar de bens públicos municipais;*
>
> *I - AEIS I - assentamentos autoproduzidos por população de baixa renda em áreas públicas ou privadas, aplicando-se nessas áreas, conforme o caso, os seguintes instrumentos de regularização fundiária:*
>
> *a) nas áreas municipais:*
>
> *1. concessão do direito real de uso, em conformidade com o disposto na Lei Complementar nº 242, de 9 de janeiro de 1991, e alterações posteriores;*
>
> *2. concessão de uso especial para fins de moradia, nos termos da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001;*
>
> *3. o direito de superfície, em conformidade com o previsto nos arts. 21, 22, 23 e 24 da Lei Federal nº 10.257, de 2001, e alterações posteriores, dependendo de lei específica para a sua regulamentação;*
>
> *b) nas áreas privadas, o usucapião especial de imóvel urbano, previsto nos arts. 9º e 14 da Lei Federal nº 10.257, de 2001, e alterações posteriores, e, para esses fins, o Poder Público Municipal fornecerá assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades ou os grupos sociais menos favorecidos; (Redação dada pela Lei Complementar nº 646/2010)*
>
> *II - AEIS II - loteamentos públicos ou privados irregulares ou clandestinos que atendam às condições de habitabilidade nos termos do § 5º deste artigo;*

PARECER Nº 10 /18 – CCJ

III - AEIS III - imóveis não-edificados, subutilizados, localizados na Área de Ocupação Intensiva, que venham a ser destinados à implantação de Habitação de Interesse Social com interveniência do Poder Público.

IV - AEIS IV - áreas ocupadas com fins de uso habitacional por populações de baixa renda com incidência significativa de edificações precárias, não plenamente concluídas, degradadas ou destinadas originalmente a outras atividades, na maioria das vezes com carência de equipamentos públicos e comunitários.

§ 1º As áreas instituídas como AEIS I e II integrarão os programas de regularização fundiária e urbanística, com o objetivo da manutenção de Habitação de Interesse Social, sem a remoção dos moradores, exceção feita às moradias em situação de risco e em casos de excedentes populacionais.

§ 2º A delimitação e localização de áreas destinadas à produção de Habitação de Interesse Social dar-se-á pela instituição de AEIS III pelo Poder Executivo, considerado o déficit anual da demanda habitacional prioritária e os imóveis subutilizados das AUOPs, permitida a promoção de parcerias, incentivos ou outras formas de atuação para a consecução dos objetivos.

§ 3º Na produção e implantação de parcelamento do solo ou edificações destinados a suprir a demanda habitacional prioritária, ou ainda na regularização de parcelamentos do solo enquadrados como tal, será admitido o Urbanizador Social, que será o responsável pelo empreendimento, nos mesmos termos do loteador, com as responsabilidades previamente definidas em projeto específico. (Parágrafo regulamentado pela Lei nº 9162/2003)

§ 4º Urbanizador Social é o empreendedor imobiliário cadastrado no Município com vistas a realizar empreendimentos de interesse social em áreas identificadas pelo Município. (Parágrafo regulamentado pela Lei nº 9162/2003)

§ 5º Consideram-se condições de habitabilidade o atendimento a padrões de qualidade de vida e o equacionamento dos equipamentos urbanos e comunitários, circulação e transporte, limpeza urbana e segurança, conforme regulamentação específica.

§ 6º A instituição das AEIS, bem como a regularização urbanística e recuperação urbana levadas a efeito pelos programas municipais, não exime o loteador das responsabilidades civis e criminais e da destinação de áreas públicas, sob a forma de imóveis, obras ou valor correspondente em moeda corrente a ser destinado ao Fundo Municipal de Desenvolvimento - FMD.

PARECER Nº 10 /18 – CCJ

> *§ 7º A regularização fundiária de núcleos habitacionais em áreas de propriedade municipal, de suas autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista dar-se-á pela instituição de AEIS I, mediante concessão de Direito Real de Uso, atendidas as condições e requisitos da Lei Complementar nº 242, de 10 de janeiro de 1991, e alterações posteriores.*
>
> *§ 8º São consideradas como AEIS as áreas demarcadas nos mapas 1/4, 2/4, 3/4 e 4/4 em anexo a esta Lei Complementar, com regime urbanístico a ser definido por decreto. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 646/2010)*
>
> *§ 9º Nas AEIS I de que trata a al. "a" do inc. I do "caput" deste artigo, fica reconhecida a Concessão de Uso Gratuito para fins de moradia, aos moradores que ali residirem por mais de 5 (cinco) anos e que preencham os requisitos da Medida Provisória nº 2.220, de 2001, podendo tal direito ser exercido na própria área ou de acordo com o § 1º deste artigo. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 646/2010)*
>
> *§ 10 Ficam incluídas como AEIS I ou II, conforme sua característica, as áreas mapeadas e levantadas pelo Departamento Municipal de Habitação - DEMHAB - como áreas irregulares no Município de Porto Alegre, independentemente da Zona em que se situem. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 646/2010)*

Conforme o Projeto de Lei Complementar, busca-se criar e declarar Área Especial de Interesse Social (AEIS III) a fim de não somente definir o regime urbanístico como área de ocupação intensiva em parte de área da cidade que hoje é abrangida pela Zona Rural de Porto Alegre, já que a Subunidade 1 da Unidade de Estruturação Urbana (UEU) 48 da Macrozona (MZ) 8, faz parte da zona supracitada conforme art. 5º, inc. I, da Lei Complementar nº 775, de 23 de outubro de 2015.

Por outro lado, estas medidas visam, no momento em que viabilizam aos processos de regularização fundiária e, por via de consequência, dar guarida ao direito à moradia, o qual é consagrado como um dos diretos sociais pela Constituição Federal, conforme art. 6º[5].

Além disso, o direito à moradia está consagrado nos arts. 182 e 183 da Carta Republicana de 1988, que estabelecem a política urbana, a qual, por sua vez,

---

[5] "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."

PARECER Nº 20 /18 – CCJ

é regulamentada pelo Estatuto da Cidade, denominação que se deu à Lei n° 10.527/01, determina normas que disciplinam o uso do solo em prol do bem coletivo, segurança, bem-estar e equilíbrio ambiental, sempre conjugadas com os princípios do planejamento participativo e da função social da propriedade.

O Estatuto da Cidade é um diploma legal fundamental para os Municípios, pois além de disciplinar os institutos do Direito Urbanístico, é importante instrumento para melhor ordenação do espaço urbano, com ênfase para os problemas sociais como o saneamento básico e, como no caso em tela, a moradia. Ademais, é importante destacar o Estatuto estabelece normas de ordem pública e interesse social.

Ainda, calha dizer que na data de 14.12.2017, realizou-se, neste Parlamento, audiência pública para tratar de projetos de lei que versam sobre alterações do Plano Diretor, inclusive o PLCL em estudo, em estrita obediência à regra insculpida no art. 29, XII, da Constituição Federal, bem como em razão da exigência expressa no art. 177, § 5°, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, além do art. 40 da Lei nº 10.527/01 (Estatuto da Cidade), no qual os Municípios deverão assegurar a participação popular durante o processo legislativo, mais especificamente até a votação, das proposições que visam definir ou alterar o Plano Diretor.

Diante do acima exposto, examinados os aspectos constitucionais, legais e regimentais, e desde que realizada a audiência pública, manifesto parecer pela **inexistência de óbice** de natureza jurídica para a tramitação do Projeto.

Sala de Reuniões, 20 de fevereiro de 2018.

Vereador Mendes Ribeiro,
Vice-Presidente e Relator.

PARECER Nº 10 /18 – CCJ

Aprovado pela Comissão em 20-2-18

Thiago Duarte
Vereador Dr. Thiago – Presidente

Vereador Márcio Bins Ely

Vereador Adeli Sell

Vereador Ricardo Gomes

Vereador Cláudio Janta

Vereador Rodrigo Maroni

/JCBC