



## Procuradoria Geral

**Orientação Jurídica nº 61/2018**

**Referência:** Projeto de Lei nº 037/2018

**Autoria:** Executivo Municipal

**Ementa:** Altera a Lei Municipal nº 3.526, de 26 de dezembro de 2016, a qual dispõe sobre critérios para hierarquização de terrenos populares no Loteamento Carazal, e dá outras providências.

### I – RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa, para emissão de Orientação Jurídica, o Projeto de Lei nº 037/2018, de autoria do Executivo Municipal, protocolado em 13/08/2018, que altera dispositivos da Lei 3.526/2016, a qual dispõe sobre critérios para hierarquização e seleção dos beneficiários de terrenos populares no Loteamento Carazal, neste município.

Na justificativa, aduz o Executivo Municipal que a presente propositura objetiva alterar o formato de comercialização dos terrenos populares que compreendem o Loteamento Carazal, em face das alterações promovidas na política pública de subsídio deste modal de moradia popular, através da Caixa Econômica Federal.

Informa, por conseguinte, que a proposta inicial do projeto habitacional previa que a construtora/incorporadora efetuaria o pagamento de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por lote ao Município de Gramado, como contrapartida para execução das residências unifamiliares nos 140 terrenos populares que compõe o Loteamento. Nesta perspectiva, restariam R\$ 70 mil para construtora realizar a obra, o que se mostrou pouco atrativo à iniciativa privada. Esta era a única modalidade prevista na lei municipal, onde o texto vigente silenciava sobre as faixas do Programa Minha casa Minha Vida, limitando extremamente os beneficiários, que só poderiam ser



admitidos se comprovada faixa salarial dentro do valor máximo a ser financiado, no caso, R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), nos critérios definidos pelo programa.

É o breve relato dos fatos.

Atendidos os requisitos regimentais, está a proposição ora referida, em condições de análise.

É o que basta a relatar. Passa-se a fundamentar:

## **II – DA ANÁLISE JURÍDICA**

### **2.1 Da Técnica Legislativa adequada**

A uniformidade que requer o ordenamento jurídico não permite, no que concerne à forma, a plena liberdade ao legislador para alterar as leis. Assim, sempre que for deflagrado o processo legislativo, deve-se manter certo padrão, não sendo admitida a criação de estrutura destoante ou símbolos gráficos diversos daqueles comumente utilizados no processo de elaboração dos atos normativos.

Neste sentido, a Constituição Federal previu em seu artigo 59, parágrafo único, que disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, o que restou normatizado através da Lei Complementar nº 95/1998.

Neste quesito, observamos que o PL, ora em análise, está disposto em artigos e incisos, dentro do que a norma orienta. O prazo de vigência da lei está definido para entrar em vigor na data de sua publicação, o que está adequado para leis de pequena repercussão, como é o caso.

### **2.2 Da Competência e Iniciativa**

O projeto versa sobre os critérios para hierarquização de terrenos populares no Loteamento Carazal, neste município.



A Lei Orgânica estabelece que cabe ao Município dispor sobre a aplicação dos seus bens, no exercício de sua autonomia, a teor do inciso I, III e XXIV, a saber:

*"Art. 6º Compete ao Município no exercício de sua autonomia:*

*I – organizar-se administrativamente, observadas as legislações federal e estadual;*

*(...)*

*III – administrar seus bens, adquiri-los e aliená-los, aceitar doações, legados, heranças e dispor de sua aplicação";*

*(...)*

*XXIV – legislar sobre assuntos de interesse local;*

Na competência concorrente, na Lei Orgânica Municipal observamos:

*Art. 8º Compete, ainda, ao Município, concorrentemente com a União ou Estado, ou supletivamente a eles:*

*I – zelar pela saúde, higiene, segurança e assistência pública;*

*(...)*

*XXI – promover programas de construção e moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;*

Quanto à competência privativa, a Lei orgânica assim estabelece:

*"Art. 60. Compete privativamente ao Prefeito:*

*(...)*

*VI – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal na forma da lei";*

*(...)*

*XVIII – aprovar projetos de edificações e **planos de loteamento**, arruamento e zoneamento urbano ou para fins urbanos, obedecido o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado;*



*“Art. 102. A administração de bens municipais é de competência do Executivo Municipal, exceto os que são utilizados nos serviços da Câmara Municipal de Vereadores”.*

Na Constituição Federal, a competência para programas de construção e moradia está assim disposta:

*Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:*

*(...)*

*IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;*

Assim, o presente PL encontra-se em conformidade com as normas legais vigentes, por ser de competência do Município normatização sobre políticas para seleção de beneficiários de terrenos populares, em área de propriedade do município, **NÃO** se registrando, desta forma, qualquer vício de origem na presente propositura, nos termos do art. 61, § 1º, II, “b”, da Constituição Federal, aplicado por simetria.

## 2.3 Da constitucionalidade e legalidade

Na Constituição Federal, art. 30, I, e o próprio art. 6º XXIV da Lei Orgânica, que possuem igual redação, respaldam juridicamente a proposição, a saber:

*“Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I – legislar sobre assuntos de interesse local;*

*(...)*

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

*“Art. 6º Compete ao Município no exercício de sua autonomia:*

*XXIV – legislar sobre assuntos de interesse local;*



Pela Constituição Estadual, a “habitação” mereceu um capítulo inteiro para sua regulamentação, dispondo sobre as suas diretrizes, *in verbis*:

*CAPÍTULO III*

*DA HABITAÇÃO*

*Art. 173. A lei estabelecerá a política estadual de habitação, a qual deverá prever a articulação e integração das ações do Poder Público e a participação das comunidades organizadas, bem como os instrumentos institucionais e financeiros para sua execução.*

*§ 1.º A distribuição de recursos públicos priorizará o atendimento das necessidades sociais, nos termos da política estadual de habitação, e será prevista no plano plurianual do Estado e nos orçamentos estadual e municipais, os quais destinarão recursos específicos para programas de habitação de interesse social.*

*§ 2.º Do montante de investimentos do Estado em programas habitacionais, pelo menos setenta por cento serão destinados para suprir a deficiência de moradia de famílias de baixa renda, entendidas estas como as que auferem renda igual ou inferior a cinco vezes o salário mínimo.*

*Art. 174. O Estado e os **Municípios** estabelecerão programas destinados a facilitar o acesso da população à habitação, como condição essencial à qualidade de vida e ao desenvolvimento.*

*§ 1.º Os programas de interesse social serão promovidos e executados com a colaboração da sociedade e objetivarão prioritariamente:*

*I - a regularização fundiária;*

*I - a dotação de infra-estrutura básica e de equipamentos sociais;*

*III - a implantação de empreendimentos habitacionais.*

*§ 2.º A lei estabelecerá os equipamentos mínimos necessários à implantação de conjuntos habitacionais de interesse social.*

*Art. 175. O Estado, a fim de facilitar o acesso à habitação, apoiará a construção de moradias populares realizada pelos próprios interessados, por cooperativas habitacionais e através de outras modalidades alternativas.*

*Parágrafo único. O Estado apoiará o desenvolvimento de pesquisas de materiais e sistema de construção alternativos e de padronização de componentes, visando a garantir a qualidade e o barateamento da construção.*



Ainda, a CF/88 no art. 182 deixa claro ao dispor que cabe à Lei Municipal fixar diretrizes para a política de desenvolvimento urbano, de modo a ordenar o inteiro desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

*Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretriz geral fixadas em lei tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.*

Para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, foi aprovada a Lei n. 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, que estabelece as diretrizes gerais da política urbana e, tem por finalidade regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Objetivando compatibilizar o uso sustentável da propriedade urbana e o equilíbrio ambiental, o Estatuto da Cidade estabeleceu entre as suas diretrizes a 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. A lei nº 10.257/2001 assim dispõe:

*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:*

*I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;*

*(...)*

*V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;*

*(...)*

*IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;*

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

*(...)*

*III – planejamento municipal, em especial:*





Portanto, os direitos fundamentais (ou direitos humanos, ou direitos do homem), são aqueles direitos que receberam tratamento especial da Constituição, elevados ao grau máximo de garantia ou de segurança, e somente poderão ser relativizados em casos excepcionais e permitidos constitucionalmente, em face de outro direito fundamental. Portanto, é a própria Constituição que limita e controla os direitos fundamentais, principalmente no que tange a extensão e conteúdo de sua aplicabilidade.

O direito a moradia, nesta premissa, encontra-se inserido entre os direitos sociais. E é um direito de segunda geração, pois exige do Estado determinadas prestações materiais, cujo conteúdo nuclear traz como referência imediata a concretização do princípio da dignidade humana. A CF/88 prevê o direito a moradia no art. 6º, “caput”: *“São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e a infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”*

A Constituição também estabelece a competência entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, conforme prescreve o art. 23, IX. Portanto, o direito à moradia é direito constitucional, não podendo o Estado furtar-se à sua prestação. Além disso, o direito à moradia tem por fundamento a dignidade da pessoa humana, dando concretude aos objetivos fundamentais do Estado brasileiro, de construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantindo o desenvolvimento nacional, em busca de erradicar a pobreza.

Para garantir que o direito à moradia tivesse eficácia e efetividade, a Constituição Federal de 1988, volta a se reportar a esses direitos no art. 181, no capítulo sobre Política Urbana, atribuindo ao **Poder Público Municipal** competência para a execução das políticas de desenvolvimento urbano, devendo ser observada as diretrizes gerais fixadas em lei, que é o Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.



Portanto, no âmbito municipal, dentro das diretrizes já trazidas pela Constituição Federal, cabe ao município estabelecer políticas urbanas para loteamentos populares, habitação, moradia, critérios para seleção dos beneficiários e demais regramentos cabíveis.

O loteamento Carazal é um loteamento popular, onde o município busca, em parceria com a Caixa Econômica Federal, viabilizar moradia para munícipes de baixa renda, através de financiamentos habitacionais promovidos pelo Programa Minha Casa, Minha Vida.

O projeto de lei, sob análise, propõe a inserção de mais faixas do Programa Minha Casa, Minha Vida, que significa a possibilidade de contemplar famílias com rendas mensais entre R\$ 2.600,00 à R\$ 4.000,00 (Faixa 2) e entre R\$ 4.000,00 à R\$ 7.000,00 (Faixa 3), antes não admitidas no texto legal, além da Faixa 1,5, antes a única prevista, que possibilita financiamentos somente para famílias com renda entre R\$ 1.800,00 à R\$ 2.600,00, para recursos de até R\$ 80 mil.

Com a ampliação das faixas admitidas, inseridas no texto legal, o efeito será possibilitar às famílias que tenham renda um pouco maior, entre R\$ 2.600,00 à R\$ 4.000,00 (faixa 2) e entre R\$ 4.000,00 à R\$ 7.000,00 (faixa 3) obter financiamentos de valores maiores, com construções de mais qualidade e valor, o que além de beneficiar a família que recebe o imóvel, também tornará mais atrativa a licitação para execução das obras, pelas empresas prestadoras de serviços. E quem fará a análise das capacidades financeiras de cada família e da faixa cabível para liberação do financiamento no orçamento familiar será a Caixa Federal, cabendo ao município apenas o cadastro das famílias e o encaminhamento à Caixa, pela ordem prevista nos editais.

Em relação ao art. 2º do PL, que acresce ao texto da lei nº 3.526/2016 o art. 2º-A, possibilitando a doação de uma parte dos terrenos populares, informa a Secretaria de Cidadania e Assistência Social que serão as famílias enquadradas na faixa 1,5 do Programa Minha Casa Minha Vida, que são aquelas de menor renda familiar, no caso entre R\$ 1.800,00 e R\$ 2.600,00, objetivando que o valor da construção fique com todo valor financiado, qual seja os R\$ 80.000,00 alcançados





pelo financiamento desta faixa. Nesta faixa não haverá contraprestação ao município, que não será ressarcido do valor dos lotes, propondo conforme o texto se apresenta, em doação ao beneficiário do respectivo lote. Esta medida tem efeito junto aos prestadores de serviços, que passam a executar a obra predial em R\$ 80 mil quando antes era R\$ 70 mil, viabilizando os processos licitatórios, vez que, conforme informação do município, na condição original não foram encontradas empresas dispostas a executar as obras.

Dessa forma, não há óbice as alterações propostas, e da forma que se apresentam, decorrentes do poder discricionário da administração municipal em definir a forma mais adequada e produtiva, dentro do poder discricionário permitido ao gestor público.

### III - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, no aspecto jurídico, em observância aos princípios constitucionais vigentes, conclui-se que o PLO 037/2018 atende as normas legais impostas, estando presentes a legalidade e constitucionalidade.

Desta forma, esta Procuradoria exara **Parecer jurídico favorável** à sua tramitação.

Destarte, encaminha-se a Comissão de Legislação e Redação Final e Comissão de Infraestrutura, Turismo, Desenvolvimento e Bem Estar Social, para emissão dos pareceres. Na sequência para deliberação dos nobres *edís*, para análise de mérito, em Plenário, no que couber.

É o parecer que submeto à consideração.

Gramado, 21 de agosto de 2018.

Sônia Regina Sperb Molon  
Procuradora Geral  
OAB/RS 68.402