



**PARECER DA COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA, TURISMO, ESPORTE, SAÚDE, ASSISTÊNCIA SOCIAL, SEGURANÇA, OBRAS E MEIO AMBIENTE.**

*Dispõe sobre a regularização de edificações executadas em desacordo com a legislação vigente no município de Linhares e dá outras providências.*

**Ref. ao Processo nº. 005052/2022**

**Projeto de Lei Complementar nº. 85/2022**

Trata-se de Projeto de Lei Complementar nº. 85/2022 de iniciativa do Poder Executivo Municipal de autoria do Prefeito do Município de Linhares Bruno Margotto Marianelli, tendo por objeto dispor sobre a regularização de edificações executadas em desacordo com a legislação vigente no município de Linhares, sob a justificativa de que a regularização dos imóveis já edificados se faz imprescindível para promover um aumento na arrecadação municipal; oportunizar o aquecimento do mercado imobiliário; viabilizar o registro das edificações, possibilitando assim, o acesso a créditos bancários para fins de financiamento de imóveis e legalização das atividades comerciais junto à municipalidade, no que tange aos alvarás de funcionamento e licenciamento ambiental, nos termos da Justificativa de fl. 02.

*Prima facie* registra-se que o Regimento Interno preceitua ser de competência desta Comissão emitir Parecer sobre a matéria veiculada nos termos do art. 62, III, "d" do Regimento Interno deste Palácio Legislativo:

**Art. 62.** Compete:

**III** – à Comissão de Educação, Cultura, Turismo, Esporte, Saúde, Assistência Social, Segurança, Obras e Meio Ambiente:

d) exarar parecer sobre matéria atinente aos planos de desenvolvimento urbano, controle do uso do solo urbano, sistema viário, trânsito, *parcelamento do solo, edificações, realização de obras públicas e política habitacional Municipal*;





A ilustre Procuradoria às fls. 18/20 emitiu Parecer FAVORÁVEL ao seu prosseguimento, registrando que a regularização das edificações compõe o conjunto de medidas da política urbana a fim de garantir o acesso à moradia digna. No mesmo sentido às fls. 24/26 o Parecer da Ilustre Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJ), atestou pela CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE do Projeto de Lei Complementar, consignando que não há norma constitucional que proíba o Executivo local a tratar da matéria ora analisada, nem há elementos que permitam concluir que o proponente regulamentou a matéria de forma desproporcional e arbitrária.

Inicialmente, ressalta corroborar *in totum* com os fundamentos dos Pareceres exarados nos Autos.

O presente projeto trata da regularização fundiária urbana sob o viés econômico, relacionando-a com os aspectos jurídicos que formalizam a propriedade privada na qualidade de capital ativo. Mais do que um direito subjetivo cujo exercício é fundamental para garantir a dignidade, a qualidade de vida, a inclusão social e a cidadania da população urbana, a regularização fundiária no âmbito das cidades é também importante instrumento de formalização do capital.

A legalização dos assentamentos e ocupações irregulares nos centros urbanos transforma propriedades informais em ativos, promovendo sua inserção na formalidade do mundo jurídico. Nesta condição e se acompanhada de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo, gera riqueza e contribui para a erradicação da miséria e desenvolvimento econômico do município.

O problema fundiário nos centros urbanos brasileiros vem de longa data, consistindo em um dos mais tormentosos empecilhos para o desenvolvimento urbano sustentável. Segundo a última Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2017), dos 5570 municípios brasileiros, 3374, ou seja, 60,6% do total, registraram a presença de loteamentos irregulares e/ou clandestinos em seus territórios; outros 952, que correspondem a 17,2% dos municípios brasileiros, sofriam com favelas, mocambos, palafitas ou assemelhados; além disso, 724 municípios – 13,0% do total – registraram a existência de ocupações de terrenos ou prédios por movimentos de moradia; e, por fim, em 684 municípios, número correspondente a 12,3% do total, foi verificada a existência de cortiços, casas de cômodos ou cabeças-de-porco.

As consequências sociais e econômicas decorrentes das ocupações irregulares e/ou clandestinas, fruto da exclusão socioespacial característica do processo de urbanização latinoamericano, são muitas: miséria, marginalização, insegurança, dano ambiental, crescimento





urbano precário e desordenado, dentre outros flagelos de nosso tempo. A informalidade das ocupações irregulares, via de regra assoladas pela desgraça da submoradia, viola o direito fundamental à moradia e o supraprincípio da dignidade da pessoa humana. Outra consequência perversa ocasionada pela informalidade na ocupação dos espaços urbanos são os assentamentos e ocupações irregulares formados por imóveis sem registro imobiliário, constituindo, dessa forma, nos termos de Hernando de Soto (2001), no chamado *capital morto*.

Tratam-se de bens que, inobstante existirem materialmente, sob perspectiva jurídica são formalmente inexistentes, razão pela qual não são considerados bens com conteúdo econômico no âmbito da economia do Estado em que estão localizados. A ausência de registro e formalização jurídica dos bens imóveis é um problema grave, porquanto nesta condição não podem ser usados como garantia real em operações de crédito; sujeitam-se a restrições quanto à obtenção de licenças dos órgãos públicos para construção de edificações e benfeitorias; não podem ser formalmente alienados, dentre outras limitações. A insegurança jurídica que ronda bens nesta situação corrói o seu valor, tornando-os subvalorizados, circunstância que esvazia o patrimônio dos proprietários de tais bens – normalmente pessoas pobres – auxiliando na manutenção do já dramático quadro de miséria e marginalização em que estão inseridos.

Pois bem. A regularização fundiária nos centros urbanos é essencial não apenas para garantir dignidade, inclusão, cidadania, qualidade de vida e acesso ao direito à cidade às populações menos favorecidas, mas também providência fundamental para melhorar as condições materiais e, por conseguinte, de vida de tais setores sociais ao lhes outorgar juridicamente a propriedade de bens que, a partir de então, ingressarão na economia formal, circunstância que contribui também para o desenvolvimento socioeconômico sustentável do País.

O enfrentamento da questão envolve todos os órgãos do Estado, mas o protagonismo pertence ao Poder Executivo, sobretudo o dos municípios. A estes membros federativos compete promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII, da CF). Cabe ao Poder Executivo colocar em prática as políticas públicas urbanas já delineadas nas leis. Como observado por Reis e Venâncio (2017, p. 229), é “[...] através do planejamento das políticas públicas, que o Estado passa a atuar de forma eficiente na transformação dessa realidade urbana violadora de direitos fundamentais, decorrente do irracional processo de urbanização do país”.

Neste contexto, a Lei nº. 13.465/2017 avançou quanto à formalização da propriedade, mas ainda é insuficiente se não for acompanhada das políticas públicas já referidas. A incorporação de capital decorrente da regularização dos loteamentos ilegais e/ou clandestinos





somente será benéfica para os proprietários de tais imóveis e para o Estado se a regularização for integral no sentido de atender todas as dimensões do conceito de sustentabilidade. Para tanto, deve haver empenho dos poderes da República quer haja a viabilização da titulação jurídica da propriedade e previsão orçamentária para efetividade das políticas públicas que devem acompanhar a inclusão sustentável. Nesse sentido:

### *Da Regularização Fundiária Urbana*

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.

§ 1º Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.

§ 2º A Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016.

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

- I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;
- II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;
- III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;
- IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;
- V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;
- VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;
- VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;
- VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;
- IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;
- X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;
- XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;
- XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:





# Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Ellas"

I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;

II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município;

IV - demarcação urbanística: procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município;

V - Certidão de Regularização Fundiária (CRF): documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos;

VI - legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse;

VII - legitimação fundiária: mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb;

VIII - ocupante: aquele que mantém poder de fato sobre lote ou fração ideal de terras públicas ou privadas em núcleos urbanos informais.

§ 1º Para fins da Reurb, os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edifícios.

§ 2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

§ 3º No caso de a Reurb abranger área de unidade de conservação de uso sustentável que, nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, admita regularização, será exigida também a anuência do órgão gestor da unidade, desde que estudo técnico comprove que essas intervenções de regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior.

§ 4º Na Reurb cuja ocupação tenha ocorrido às margens de reservatórios artificiais de água destinados à geração de energia ou ao abastecimento público,





a faixa da área de preservação permanente consistirá na distância entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima *maximorum*.

§ 5º Esta Lei não se aplica aos núcleos urbanos informais situados em áreas indispensáveis à segurança nacional ou de interesse da defesa, assim reconhecidas em decreto do Poder Executivo federal.

§ 6º Aplicam-se as disposições desta Lei aos imóveis localizados em área rural, desde que a unidade imobiliária tenha área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972 .

Art. 12. A aprovação municipal da Reurb corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária e, na hipótese de o Município ter órgão ambiental capacitado, à aprovação ambiental. (Redação dada pela Lei nº 14.118, de 2021)

§ 1º Considera-se órgão ambiental capacitado o órgão municipal que possua em seus quadros ou à sua disposição profissionais com atribuição técnica para a análise e a aprovação dos estudos referidos no art. 11, independentemente da existência de convênio com os Estados ou a União.

§ 2º Os estudos referidos no art. 11 deverão ser elaborados por profissional legalmente habilitado, compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária e conter, conforme o caso, os elementos constantes dos arts. 64 ou 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

§ 3º Os estudos técnicos referidos no art. 11 aplicam-se somente às parcelas dos núcleos urbanos informais situados nas áreas de preservação permanente, nas unidades de conservação de uso sustentável ou nas áreas de proteção de mananciais e poderão ser feitos em fases ou etapas, sendo que a parte do núcleo urbano informal não afetada por esses estudos poderá ter seu projeto aprovado e levado a registro separadamente.

§ 4º A aprovação ambiental da Reurb prevista neste artigo poderá ser feita pelos Estados na hipótese de o Município não dispor de capacidade técnica para a aprovação dos estudos referidos no art. 11.

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.

§ 1º Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrares relacionados à Reurb-S:

I - o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários;

II - o registro da legitimação fundiária;

III - o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade;

IV - o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada;

V - a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados;





VI - a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S;

VII - o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e

VIII - o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo.

§ 2º Os atos de que trata este artigo independem da comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias, sendo vedado ao oficial de registro de imóveis exigir sua comprovação.

§ 3º O disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo aplica-se também à Reurb-S que tenha por objeto conjuntos habitacionais ou condomínios de interesse social construídos pelo poder público, diretamente ou por meio da administração pública indireta, que já se encontrem implantados em 22 de dezembro de 2016.

§ 4º Na Reurb, os Municípios e o Distrito Federal poderão admitir o uso misto de atividades como forma de promover a integração social e a geração de emprego e renda no núcleo urbano informal regularizado.

§ 5º A classificação do interesse visa exclusivamente à identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial e ao reconhecimento do direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas.

§ 6º Os cartórios que não cumprirem o disposto neste artigo, que retardarem ou não efetuarem o registro de acordo com as normas previstas nesta Lei, por ato não justificado, ficarão sujeitos às sanções previstas no art. 44 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, observado o disposto nos §§ 3º-A e 3º-B do art. 30 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 .

§ 7º A partir da disponibilidade de equipamentos e infraestrutura para prestação de serviço público de abastecimento de água, coleta de esgoto, distribuição de energia elétrica, ou outros serviços públicos, é obrigatório aos beneficiários da Reurb realizar a conexão da edificação à rede de água, de coleta de esgoto ou de distribuição de energia elétrica e adotar as demais providências necessárias à utilização do serviço, salvo disposição em contrário na legislação municipal.

E por fim, ressalta que o Projeto de Lei Complementar vai ao encontro do disposto no **Plano Diretor do Município de Linhares – Da Política de Desenvolvimento Urbano:**

Art. 31 São diretrizes específicas do desenvolvimento urbano na área de Habitação:

*I - promover a urbanização, regularização fundiária e a titulação das áreas de assentamentos já consolidados, respeitados os condicionantes ambientais;*

*II - localizar os empreendimentos habitacionais em áreas sanitária e ambientalmente adequadas, integradas à malha urbana, que possibilite a acessibilidade aos locais de trabalho, serviços e lazer;*

*III - implantar unidades habitacionais com dimensões adequadas e com padrões sanitários mínimos de abastecimento de água potável, de esgotamento sanitário, de drenagens, de limpeza urbana, de destinação final de resíduos sólidos, de obras de contenção em áreas com risco de desabamento;*





- IV - promover a oferta de infraestrutura indispensável em termos de iluminação pública, transporte coletivo, sistema viário e equipamentos de uso coletivo;
- V - destinar áreas públicas municipais, não utilizadas ou subutilizadas a programas habitacionais para a população de baixa renda e à instalação de equipamento de uso coletivo;
- VI - estimular a realização de parcerias com universidades e institutos de pesquisa para desenvolvimento de alternativas de menor custo e maior qualidade e produtividade das edificações residenciais, respeitados os valores e cultura locais;
- VII - garantir a participação popular na formulação e implementação da Política Municipal de Habitação;
- VIII - desenvolver programas habitacionais que considerem as características da população local, suas formas de organização, condições físicas e econômicas;
- IX - garantir a diversidade de programas e agentes promotores da Política Municipal de Habitação, de acordo com as características diferenciadas da demanda;
- X - implantar programa de re-assentamento das populações residentes em áreas de preservação permanente, nas áreas de proteção de mananciais e nas áreas sujeitas à inundação, promovendo o atendimento habitacional das famílias a serem removidas, preferencialmente na mesma região, ou, na impossibilidade, em outro local, com a participação das famílias no processo de decisão;
- XI - priorizar, nas ações de remoção, a inclusão em programas habitacionais, das famílias comprovadamente por cadastro municipal, residentes no Município há pelo menos 5 (cinco) anos;
- XII - promover a melhoria das habitações existentes das famílias de baixa renda e viabilizar a produção de habitações de interesse social;
- XIII - coibir novas ocupações por assentamentos habitacionais em áreas de preservação ambiental, nas de uso comum do povo e nas áreas de risco, oferecendo alternativas habitacionais em locais apropriados e a destinação adequada a essas áreas.

*Parágrafo único.* O Programa de reassentamento de que trata o inciso X deverá priorizar as ocupações existentes nas áreas de preservação permanente das margens do rio Pequeno, das lagoas do Aviso, do Meio, do Tesch (Testa) e das áreas de risco, situadas na sede municipal; as ocupações existentes na faixa de preservação permanente do rio Doce, nos núcleos urbanos de Regência e Povoação; as ocupações existentes na faixa de preservação permanente do Rio Ipiranga em Pontal do Ipiranga e Barra Seca.

Pelo exposto, ante a análise e apreciação do projeto em tela, após os Pareceres da Procuradoria, da Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJ), a **Comissão de Educação, Cultura, Turismo, Esporte, Saúde, Assistência Social, Segurança, Obras e Meio Ambiente da Câmara Municipal de Linhares é de PARECER FAVORÁVEL** ao prosseguimento do Projeto de Lei Complementar nº. 85/2022, de autoria do Prefeito do Município de Linhares Bruno Margotto Marianelli, nos termos em que fora proposto.

Em obediência e observância ao Regimento Interno desta Casa, encaminho este processo ao Plenário para inclusão do mesmo na pauta da próxima Sessão Ordinária, uma vez que, não há tramitação em outra Comissão Permanente.





# **Câmara Municipal de Linhares**

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

---

É o PARECER desta Comissão.

Plenário "Joaquim Calmon", 22 de setembro de 2022.

**AMANTINO PEREIRA PAIVA**  
Presidente da Comissão

**MANOEL MESSIAS CALIMAN**  
Membro da Comissão

**GILSON GATTI**  
Relator da Comissão



# PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://linhares.nopapercloud.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 310031003800330039003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Gilson Gatti** em 22/09/2022 10:54

Checksum: **408A7E13F8EFB0CFFC052611A6DF2617D8195FA561F16C9820541B6EB774558B**

Assinado eletronicamente por **Amantino Pereira Paiva** em 22/09/2022 15:33

Checksum: **D1F2F553EBFD4465BA34A5D93AF77501A54A58E148463F2E3497C73C8D12EB6B**

Assinado eletronicamente por **Messias Caliman** em 23/09/2022 09:23

Checksum: **B59CAA75370ECCC13FA0E9AAEB8FC4374A526555B0CDD959061D8E795D01CFD4**

