



Nota Técnica nº 08/2019

Assunto: Lei n.º 6.270/2.019 do Município de Jacareí, que estabelece normas gerais e procedimentos para Regularização Fundiária Urbana – Reurb e Regularização Edilícia Informal – Rei, no Município e dá outras providências.

Defensor Público solicitante: Bruno Ricardo Miragaia Souza

O **Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo**, órgão de execução e de atuação da **Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, pelos Defensores Públicos que esta subscrevem, no cumprimento de suas atribuições legais, especialmente previstas no artigo 134 da Constituição da República de 1988; artigos 1º e 4º, incisos I, II, III, VII da Lei Complementar nº 80/94; e artigos 5º, inciso XII e 53, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 988/2006, que tem como missão primordial atuar em demandas sempre pertinentes ao direito à moradia e ao direito à cidade, bem como propor e acompanhar propostas de elaboração, revisão e atualização legislativa na área de habitação e urbanismo (artigo 4º da Deliberação CSDP nº 105/2008), vem apresentar **NOTA TÉCNICA** sobre a Lei n.º 6.270/2.019 do Município de Jacareí, que estabelece normas gerais e procedimentos para Regularização Fundiária Urbana – Reurb e Regularização Edilícia Informal – Rei, no Município e dá outras providências, com a finalidade de pontuar a sua parcial inconstitucionalidade formal (arts. 1.º, § 1.º, e 12, VIII), porquanto incompatível com o regime de competências legislativas estabelecido pela Constituição da República (artigos 1.º; 34, incisos II e VII, c; 60, § 4.º; 18; 24, I e § 1.º, 21, XX, 182, caput).

Segundo o artigo 1.º, da **Lei Municipal n.º 6.270/2.019**, instituiu-se no Município de Jacareí normas gerais e procedimentos para a Regularização Fundiária



Urbana, nos termos da Lei Federal n.º 13.465, de 11 de julho de 2017, e para Regularização Edilícia Informal-REI.

Cuida-se, pois, de lei municipal regulamentadora da Lei Federal n.º 13.465/2017, que, por seu turno, nos moldes do *caput* seu art. 9.º, instituiu, no território nacional, normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb) – *compreendida como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes*.

Ao prever um conceito autêntico de Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a Legislação Municipal 6.270/2.019, traz um marco temporal restritivo quanto à aplicação do instituto da regularização fundiária urbana, inovando, neste aspecto, em relação à Lei 13.465/2.017, senão vejamos:

Lei 13.465/2017	Lei Municipal n.º 6.270/2.019
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.	“Art. 1.º (...) § 1.º. Para efeitos desta lei, considera-se Regularização Fundiária urbana – Reurb o conjunto de medidas jurídicas, técnicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam a incorporação de núcleos urbanos informais <u>constituídos até 22 de dezembro de 2.016</u> , trazendo-os para a formalidade, com o objetivo de garantir o direito à moradia e a qualidade de vida da população”

A Lei Federal não estabelece esse marco temporal. O marco temporal, 22 de dezembro de 2.016 (data consignada no § 1.º, do art. 1.º, da Lei Municipal n.º 6.270/2.019), refere-se edição da Medida Provisória 759, posteriormente convertida na Lei Federal n.º 13.465/2.017.

À luz da Lei Federal n.º 13.465/2.017, a restrição temporal apenas se restringe à aplicação de um dos instrumentos previstos da lei federal, qual seja, a legitimação fundiária, nos moldes do art. 9.º, § 2.º e 23, *caput*:



“Art. 9.º.

(...)

§ 2.º. 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. 23. A legitimação fundiária constitui 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, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.”

A legitimação fundiária não é o único instrumento que pode ser empregado na Reurb. Além deste instrumento jurídico também estão previstos tantos outros (art. 15) – dentre estes apenas a concessão de uso especial para fins (CUEM) de moradia tem requisito temporal semelhante à legitimação fundiária (Medida Provisória 2.220/2001, arts. 1.º e 2.º).

A Lei Municipal de Jacareí, na toada da Lei Federal, prevê instrumentos jurídicos para além da legitimação fundiária e da concessão de uso especial para fins de moradia, tais como a concessão de direito real de uso, a doação onerosa ou gratuita, a compra e venda, a permuta e a legitimação de posse (art. 21). Apesar disso, diante da previsão do parágrafo 1.º, artigo 1.º, a aplicação destes instrumentos estaria subordinada à cláusula de limitação temporal (**22 de dezembro de 2016**).

Não é só.

Nos termos do artigo 32, da Lei Federal n.º 13.465/2017, a Reurb será instaurada por decisão do Município, por meio de requerimento, por escrito, de um dos legitimados (arrolados no art. 14). Instaurada a Reurb, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária (art. 33). Entretanto, na Reurb-S (Regularização Fundiária de Interesse Social), a elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial obedecerão aos seguintes procedimentos (art. 33, I): **(a)** operada sobre área de titularidade de ente público, caberão ao referido ente público ou ao Município promotor ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar o projeto de regularização fundiária nos termos do ajuste



que venha a ser celebrado e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária; e **(b)** operada sobre área titularizada por particular, caberão ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária.

O projeto de regularização fundiária (cuja responsabilidade pela elaboração, no caso de Reurb-S, é do Poder Público) deve conter, no mínimo, nos termos do art. 35 da Lei Federal: (a) levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado; (b) planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível; (c) estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental; (d) projeto urbanístico; (e) memoriais descritivos; (f) proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso; (g) estudo técnico para situação de risco, quando for o caso; (h) estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso; (i) cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e (j) termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo.

A Lei Municipal de Jacareí, entretanto, subverte essa lógica procedimental, uma vez que prevê uma relação de documentação básica para o início da regularização fundiária, dentre os quais a planta topográfica planialtimétrica georreferenciada da área, com Anotação de Responsabilidade Técnica – ART ou Registro de Responsabilidade Técnica – RRT e memorial descritivo (inc. VIII do art. 12).



Lei 13.465/2017	Lei Municipal n.º 6.270/2.019
<p>Art. 32. A Reurb será instaurada por decisão do Município, por meio de requerimento, por escrito, de um dos legitimados de que trata esta Lei.</p> <p>Art. 33. Instaurada a Reurb, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas</p> <p>Art. 35. O projeto de regularização fundiária conterà, no mínimo: I - levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado;</p>	<p>Art. 12. A documentação básica necessária para iniciar a regularização fundiária constituiu-se em:</p> <p>(...)</p> <p>VIII- a planta topográfica planialtimétrica georreferenciada da área, com Anotação de Responsabilidade Técnica – ART ou Registro de Responsabilidade Técnica –RRT e memorial descritivo</p>

Conclui-se: a Lei n.º 6.270/2.019, do Município de Jacareí, no que tange aos seus artigos 1.º, § 1.º, e 12, inc. VIII, conflita com as normas gerais estabelecidas pela Lei Federal n.º 13.465/2.017, especialmente nos arts. 9.º, §2.º, 23, 32 e 35.

A solução deste conflito não desafia um juízo de legalidade, pois inexistente hierarquia entre leis federais e municipais. O princípio *lex superior*, leciona **Carlos Santiago Nino**ⁱ, “indica que entre duas normas contraditórias de hierarquia diferente, deve prevalecer a de nível superior (por exemplo, uma norma constitucional tem prioridade sobre uma lei)”. O caso concreto envolve leis de âmbito federal e municipal. Não é possível dizer que há hierarquia entre elas. Desta forma, o critério deve ser reformulado à luz da Constituição da República, nos termos do regime de distribuição de competências legislativas entre os entes federativos, estabelecido nestes diplomas constitucionais.

A federação é adotada como forma de Estado pelo ordenamento jurídico brasileiro, consoante se extrai do art. 1.º da Constituição da República de 1988 (CR). O



primado federativo é previsto como princípio sensível (art. 34, incisos II e VII, c) e cláusula pétrea (art. 60, § 4.º), o que demonstra a sua importância na ordem constitucional vigente. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição (art. 18). A autonomia dos entes federativos, entretanto, pressupõe uma repartição de competências, disciplinada nos arts. 22, 23, 24, 25 e 30 (princípio da descentralização política). Uma das facetas da repartição de competências é a legislativa, disciplinada pelo art. 24.

A Constituição Federal, em seu art. 24, atribuiu à União, aos Estados e ao Distrito Federal a competência para legislar concorrentemente sobre direito urbanístico (inciso I). Entrementes, conforme § 1.º do art. 24 da Constituição da República, adstringiu-se a competência da União à edição de normas gerais (especificamente, o inc. XX, do art. 21, atribui privativamente à União a competência legislativa de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos) - acerca do conceito de normas gerais, malgrado as contribuições de outros importantes publicistas, adotamos a clássica lição de **José Afonso da Silva**ⁱⁱ, consoante a qual *“normas gerais são, portanto, normas de leis, ordinárias ou complementares, produzidas pelo legislador federal nas hipóteses previstas na Constituição, que estabelecem princípios e diretrizes da ação legislativa da União, dos Estados e dos Municípios”*, com a ressalva de que estas não se dirigem apenas ao Poder legislativo.

A *contrario sensu*, o constituinte reservou aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a competência legislativa para editar normas específicas, a depender da abrangência do interesse (regional ou local). Desta forma, eventual dissonância entre uma norma federal e uma norma municipal desafia o intérprete a analisar o regime constitucional e harmonizar as normas gerais e as normas – eis o critério federativo.

Daí ser o juízo de constitucionalidade formal (e não de legalidade).

Normas de direito urbanístico (ou normas urbanísticas) são normas de ordenação dos espaços habitáveisⁱⁱⁱ. A Constituição da República resguarda à União a competência privativa para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive



habitação, saneamento básico e transportes urbanos (art. 21, inc. XX). Nos termos do art. 182, caput, da Constituição da República, a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, a partir de diretrizes gerais fixadas em lei federal, que é a Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2011 (artigo 2.º).

Dentre todas as diretrizes gerais da política urbana, uma particularmente interessa para os préstimos deste parecer: 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 (art. 2.º, XIV). Não se pode olvidar, outrossim, que a regularização fundiária também é prevista como instrumento jurídico da política de desenvolvimento urbano (art.4.º, inc. V, alínea q).

Consoante sua própria ementa, o Estatuto da Cidade regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece as diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diante disso, resta indagar se apenas as diretrizes gerais do art. 2.º consubstanciam normas gerais de direito urbanístico ou se essa natureza se espalha para os demais dispositivos do Estatuto da Cidade. **Nelson Saule Junior**^{iv} qualifica as diretrizes gerais da política urbana, previstas no art. 2.º do Estatuto da Cidade, como normas gerais de direito urbanístico: destinam-se a orientar a atuação da União, Estados e Municípios, resultando em obrigações e tarefas que devem ser desenvolvidas pelos entes federativos nos seus círculos de atuação, sem com isso significar lesão à autonomia local e regional (diante de sua abrangência nacional). **Odete Medauar**^v, de seu turno, traz uma interpretação mais extensiva para considerar não apenas as diretrizes do art. 2.º ou o capítulo introdutório do Estatuto da Cidade como normas gerais de direito urbanístico, mas, ao revés disso, todo o corpo normativo.

A regularização fundiária constitui norma geral de direito urbanístico, seja como diretriz ou como instrumento da política urbana (Estatuto da Cidade, arts.2.º, XIV e 4.º, inc. V, alínea q). De uma ou de outra forma, além de norma geral de direito urbanístico, por encontrar sede no Estatuto da Cidade, a regularização fundiária



apresenta natureza de norma de ordem pública e de interesse social (Estatuto da Cidade, art. 1.º, parágrafo 1.º), de observância cogente pelos entes federativos.

Entretanto, o regime jurídico da regularização fundiária não se exaure no Estatuto da Cidade. Torna-se necessário saber se a Lei n.º 13.465/2017 também se qualifica como norma geral. Segundo o art. 9.º da Lei n.º 13.465/2017, “ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb)”. Claramente, tanto ao editar o Estatuto da Cidade, na empreitada de regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelecer diretrizes gerais da política urbana, quanto ao recentemente promulgar a Lei n.º 13.465/2017, ao dispor sobre normas gerais aplicáveis à regularização fundiária urbana, o legislador federal exerceu a competência constitucional para a disposição de normas gerais de direito urbanístico e de proteção do meio ambiente (art. 24, I, e § 1.º, CR), alterando, inclusive, o regime jurídico dos bens públicos de todos os entes federativos, além de positivar obrigações e deveres fundamentais de cunho interfederativo para o desenvolvimento de políticas públicas fundiárias.

De conseguinte, a legislação da União, editada no exercício da competência legislativa de disposição sobre normas gerais de direito urbanístico, é vinculante em relação à atividade legislativa dos demais entes federativos (não por hierarquia entre as legislações, mas por determinação da Constituição da República, norma de sobreposição do ordenamento jurídico perante a qual as leis guardam dever de compatibilidade, sob pena de invalidade). A regularização fundiária urbana, enquanto diretriz, sem qualquer dúvida (adotando-se a posição restritiva), mas também enquanto instrumento da política urbana (adotando-se uma corrente ampliada), é uma norma geral de direito urbanístico e de ordem pública, porém não é inteiramente regulamentada de forma minudente pelo Estatuto da Cidade. A partir de 2017, em definitivo (já que havia uma Medida provisória originária de 2016), a disciplina geral da diretriz e do instrumento da regularização fundiária urbana está concentrada no Título II da Lei n.º 13.465/2017, que, na nossa concepção, também apresenta a natureza de norma geral, seja por definição de seu próprio art. 9.º, seja porque está em comunicação com o Estatuto da Cidade, especialmente o parágrafo 2.º, do art. 11, da lei 13.465/2017.



Não obstante, a competência legislativa, em relação ao direito urbanístico, é concorrente. Desse modo, natural a coexistência de normas federais e municipais sobre a mesma matéria. Entretanto, é preciso que as normas convivam harmoniosamente. Nesse sentido, é preciso recorrer a critérios de proporcionalidade e razoabilidade para definir os limites da edição de normas de direito urbanístico de abrangência regional, em face das normas de abrangência local. Nesse tocante, cumpre trazer, à guisa de complemento, o estudo singular de **Ricardo Marcondes Martins**^{vi}:

“ (...) a questão urbanística de interesse local não é privativa dos Municípios, mas de competência concorrente entre estes e a União. Os Municípios, no que se refere ao interesse local, têm competência para editar normas urbanísticas específicas, e a União tem competência para editar diretrizes (tomadas aqui como sinônimo de ‘normas gerais’). Sendo competências de natureza concorrente, aplicam-se as regras dos §§ do art. 24; o Município pode suplementar ou complementar as normas gerais federais bem como editá-las, em caso de omissão da União, para atendimento de seu interesse local”.

Diante disso, por força do princípio federativo, o exercício da competência legislativa, no âmbito da União, circunscreve os limites da atividade legislativa do Município. Destarte, de saída, não cumpre ao legislador municipal estabelecer, como preleciona o artigo 1.º, da Lei Municipal n.º 6270/2.019, a instituição de normas gerais sobre Regularização Fundiária. As normas gerais já estão previstas na Lei 13.465/.2017. O legislador municipal não concorre com o legislador federal neste aspecto. Poderia o legislador municipal exercer competência supletiva, diante de vácuo legislativo federal, o que não é o caso. Cumpre ao legislador municipal, tão-só, o estabelecimento de normas específicas.

Diante de todo o exposto, nos dois fragmentos ressaltados nesta Nota Técnica, o legislador municipal abusa de sua competência legislativa, ao desafiar as normas gerais. As normas jurídicas decorrentes deste abuso são, por consequência, formalmente inconstitucionais.

À guisa de conclusão:

i. Não pode o legislador municipal estabelecer cláusula temporal restritiva (art. 1.º, § 1.º, da Lei n.º 6.270/2.019 do Município de Jacareí) de modo a reduzir a



eficácia de norma geral estabelecida pela União (Lei Federal n.º 13.465/2019). Se a União, ao estabelecer normas gerais sobre regularização fundiária, estabeleceu marco temporal restritivo apenas para dois instrumentos jurídicos quais sejam, a legitimação fundiária e a concessão de uso especial para fins de moradia (Lei Federal n.º 13.465/2019, arts. 9.º, § 2.º, e 23; Medida provisória 2.220/2.001, arts. 1.º e 2.º), não pode o legislador municipal estender essa restrição a todos os demais instrumentos jurídicos, sob pena de paralisar indevidamente a eficácia de legislação federal.

ii. Do mesmo modo, não pode o legislador municipal exigir, para a instauração da regularização fundiária urbana, documento técnico (art. 12, VIII. Lei n.º 6.270/2.019 do Município de Jacareí), exigida pela Lei Federal n.º 13.465/2.017 apenas para a aprovação do projeto de regularização fundiária (arts. 32, 33, 35, I), de responsabilidade do Poder Público na hipótese de regularização fundiária urbana de interesse social (art. 33, I), sob pena de onerar demasiadamente a população mais vulnerável, olvidando os princípios e os escopos do instituto (arts. 9.º, § 1.º, e 10)

Em síntese: os arts. 1.º, § 1.º, e 12, VIII, da Lei n.º 6.270/2.019, do Município de Jacareí, violam os arts. 1.º; 34, incisos II e VII, c; 60, § 4.º; 18; 24, I e § 1.º, 21, XX, 182, caput, da Constituição da República. Padecem, pois, de inconstitucionalidade formal.

São Paulo, 25 de julho de 2019.

ALLAN RAMALHO FERREIRA

Defensor Público do Estado de São Paulo
Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo

RAFAEL NEGREIROS DANTAS DE LIMA

Defensor Público do Estado de São Paulo
Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo

i **NINO**, Carlos Santiago. Introdução à análise do direito. Tradução de Denise Matos Marino. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010, p. 325.

ii **SILVA**, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 8.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 64.

iii **SILVA**, José Afonso da. Obra citada, p. 59.

iv **SAULE JR.**, Nelson. A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004, p. 226.

v **MEDAUAR**, Odete. A força vinculante das diretrizes da política urbana. In: FINK, Daniel Roberto (Coord.). Temas de Direito Urbanístico. Volume 4. São Paulo: Imprensa Oficial, Ministério Público do Estado de São Paulo, 2005, p. 22.



vi **MARTINS**, Ricardo Marcondes. Estudos de Direito Administrativo Neoconstitucional. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 124.