



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

**PROCESSO N.º 70085314144 – TRIBUNAL PLENO**

**CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

**PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE ÁUREA**

**REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE  
ÁUREA**

**INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**

**RELATOR: DESEMBARGADOR FRANCISCO JOSÉ  
MOESCH**

---

## **PARECER**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Áurea. Lei n.º 2.097, de 14 de julho de 2021, que 'estabelece normas complementares, critérios e procedimentos administrativos para aplicação, no âmbito do Município de Áurea, da regularização fundiária urbana e rural prevista na Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, e dá outras providências'. 1. Matéria preliminar. 1.1 Falta de interesse processual afastada. Presença de interesse objetivo, próprio das ações de controle concentrado de constitucionalidade. 1.2 Contraste entre a lei impugnada e a Lei Orgânica do Município. Conflito entre normas infraconstitucionais que não pode ser enfrentado em sede de ação direta de constitucionalidade. 2. Mérito. 2.1 Lei que visa à promoção do*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*adequado ordenamento territorial local. Competência municipal, nos termos do artigo 30, incisos I, II e VIII, da Constituição Federal. 2.2 Lei oriunda do Poder Legislativo. Vício de iniciativa. Matéria administrativa, confiada à iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Afronta ao princípio da harmonia e independência entre os poderes. Violação aos artigos 5º, 10, 60, inciso II, alínea 'd', e 82, incisos III e VII, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, 'caput', todos da Constituição Estadual. Precedentes. **PARECER PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Prefeito Municipal de Áurea**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico da Lei n.º 2.097, de 14 de julho de 2021, daquela Comuna, que *estabelece normas complementares, critérios e procedimentos administrativos para aplicação, no âmbito do Município de Áurea, da regularização fundiária urbana e rural prevista na Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, e dá outras providências*, por violação ao disposto no artigo 55, incisos III e XVIII, da Lei Orgânica Municipal, assim como aos artigos 5º, 8º, 10, 60, inciso II, alínea "c", 61, inciso I, e 82, inciso III, todos da Constituição Estadual, e, ainda, aos artigos 2º, 24, inciso I, 29 e 30, inciso I, todos da Constituição Federal.

Narra a inicial que a lei impugnada, oriunda de proposição parlamentar, estabeleceu regramento para a regularização



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA**  
pgj@mprs.mp.br

fundiária, matéria cuja disciplina é constitucionalmente confiada à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, vulnerando, como corolário, o princípio da separação dos poderes. Destacou que a normativa gera despesas ao Poder Executivo, ampliando os serviços ofertados pelo Município. Referiu que a lei local, ao conter a previsão de criação de uma equipe de servidores públicos responsável por dar andamento aos processos de regularização fundiária, promoveu ingerência na competência do Poder Executivo. Aduziu que a matéria já estava regulada a contento pela Lei Federal n.º 13.465/2017 e pelo Decreto Federal n.º 9.310/2018. Mencionou que a lei questionada também aborda matéria afeta ao direito urbanístico, o que seria indevido, nos termos do artigo 24, inciso I, da Constituição Federal. Postulou a concessão de liminar e, por fim, a procedência integral do pedido, declarando-se a inconstitucionalidade da lei impugnada (fls. 04-14 e documentos das fls. 15-89).

O proponente acostou novos documentos (fls. 97-119).

A liminar pretendida foi deferida (fls. 120-126).

A Câmara Municipal de Vereadores de Áurea, devidamente notificada, apresentou informações. Suscitou preliminar de falta de interesse de agir do proponente, tendo em vista que a lei impugnada apenas regulamentou, no âmbito municipal, a Lei Federal n.º 13.465/2017. No mérito, asseverou que a normativa municipal não acrescentou obrigações ao Município além das já previstas no



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

ordenamento federal. Argumentou que a execução da lei em questão não acarreta aumento de despesa, haja vista a possibilidade de utilização de servidores pertencentes ao quadro do Município. Afirmou que, de qualquer sorte, o Supremo Tribunal Federal já firmou entendimento no sentido de que o aumento de despesa em lei de iniciativa parlamentar, por si só, não é inconstitucional. Defendeu a ausência de vício de iniciativa, citando precedentes para amparar sua tese. Requereu a improcedência do pedido (fls. 149-177).

O Procurador-Geral do Estado defendeu a manutenção da lei questionada, forte no princípio da presunção da constitucionalidade das leis (fls. 180-181).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o breve relatório.

2. Preliminarmente, observa-se que a Câmara de Vereadores de Áurea, em suas informações, suscitou preliminar referente à falta de interesse<sup>1</sup> do proponente, sob o argumento de que a lei local não *impôs nenhuma obrigação/dever ao Executivo Municipal que ele já não possuía* (fl. 150).

Não é caso, contudo, de extinção do processo sem resolução de mérito. Primeiro, porque há um interesse *objetivo* diferenciado nas ações de controle concentrado de constitucionalidade, referente à preservação da higidez da ordem

---

<sup>1</sup> Art. 17 do Código de Processo Civil: *Para postular em juízo é necessário ter interesse e legitimidade.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

jurídica, que não se confunde com o eventual interesse *subjetivo* do proponente de afastar determinadas obrigações da alçada do Poder Executivo Municipal. E este interesse qualificado está presente, na medida em que se questiona a própria competência do Poder Legislativo local para abordar a matéria discutida – o que comprometeria a higidez de toda a normativa, e não apenas das disposições em que houvesse a criação de despesas ou a imposição de deveres específicos. Segundo, porque saber se houve, ou não, a alegada extrapolação da competência legislativa, é tema que se confunde com o mérito da causa, e que com este será examinado.

3. Ainda no campo preliminar, cabe dizer, de plano, que a presente ação não é a via adequada para que se discuta sobre o contraste entre a lei impugnada e a Lei Orgânica Municipal. Esta normativa, a despeito de sua hierarquia, está situada no plano infraconstitucional, de modo que não pode servir como parâmetro de controle concentrado de constitucionalidade, como já teve oportunidade de decidir essa Corte de Justiça:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE GUAÍBA. LEI Nº 3.709/2018. CONCURSO PÚBLICO. PESSOA COM DEFICIÊNCIA. ACESSIBILIDADE. DISPONIBILIDADE OBRIGATÓRIA DE EDITAL E PROVA EM LIBRAS E EM BRAILE. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL NÃO CONFIGURADO. PRELIMINARES AFASTADAS. 1. Não se conhece do pedido no ponto em que sustenta violação à lei orgânica municipal, uma vez que em sede de controle concentrado não é cabível a análise de inconstitucionalidade de lei municipal em face de outra**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

***lei infraconstitucional, pois, apesar de sua hierarquia, a Lei Orgânica do Município não se trata de norma constitucional.***

2. A Lei Municipal nº 3.709/2018 torna obrigatória para os Poderes Legislativo e Executivo Municipais, inclusive na administração indireta, a disponibilização de edital de concurso público, assim como a realização de prova, em Libras e em Braile, buscando proporcionar às pessoas com deficiência visual e auditiva igualdade de condições com os demais candidatos. 3. A norma impugnada nada dispõe quanto aos critérios de admissibilidade ou de provimento de cargos públicos, não trata sobre o regime jurídico do servidor público, além disso não cria nem modifica a estrutura e as atribuições dos órgãos do Poder Executivo Municipal. 4. De modo que não resta configurada usurpação da competência reservada ao Chefe do Executivo, com previsão no art. 60 da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do disposto no art. 8º, caput, da mesma Carta. 5. Outrossim, ainda que as providências necessárias para adaptação do edital e das provas do certame às pessoas com deficiência visual e auditiva possam eventualmente “criar despesas” ao Poder Executivo, não torna inconstitucional a lei municipal, consoante o entendimento firmado no Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral, de que “não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos” (ARE 878.911 RG, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 11/10/2016). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA EM PARTE E, NESSA PARTE, JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70079368403, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em: 29-04-2019).

Desconsideram-se aqui, portanto, as alegações de violação ao art. 55, incisos III e XVIII, da Lei Orgânica Municipal, formuladas pelo proponente.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

4. Resolvidos esses pontos, avança-se ao mérito da causa.

4.1 A Lei n.º 2.097, de 14 de julho de 2021, do Município de Áurea, de origem parlamentar<sup>2</sup>, *estabelece normas complementares, critérios e procedimentos administrativos para aplicação, no âmbito do Município de Áurea, da regularização fundiária urbana e rural prevista na Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, e dá outras providências.*

Segundo o proponente, a matéria tratada na lei de iniciativa parlamentar versa sobre **direito urbanístico**, padecendo de mácula formal de inconstitucionalidade, na medida em que o *Legislativo Municipal não pode legislar sobre as matérias reservadas à União e Estado* (fl. 11).

Por este ângulo, entretanto, não há qualquer invalidade a ser declarada.

Confira-se, a esse respeito, o artigo 24, inciso I, da Constituição Federal:

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

*I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e **urbanístico**;*

*(...)*

---

<sup>2</sup> Projeto de lei das fls. 99-119.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

Com efeito, a Constituição Federal de 1988, ao criar as três entidades federadas - União, Estados e Municípios -, estabeleceu um sistema de repartição de competências em matéria legislativa, estruturado a partir do denominado *princípio da predominância do interesse*, por meio do qual: a) à União, cabe cuidar de matérias de interesse geral, nacional e amplo; b) aos Estados, cabem as matérias de âmbito regional e com espectro de abrangência limitado; e c) aos Municípios, cabe lidar com assuntos de interesse local.

De tal sorte, aos Municípios incumbe, basicamente, reger os assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal<sup>3</sup>).

E, em relação aos limites conferidos aos municípios para legislar sobre o seu ordenamento territorial, assim estatuiu o inciso VIII do precitado artigo 30 da Carta Federal, *in verbis*:

*Art. 30 - Compete aos Municípios:*

*(...)*

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

*(...)*

---

<sup>3</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

*II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;*

*(...)*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

Dessa normativa extrai-se que, na repartição das atribuições dos entes federativos, tocou aos Municípios a organização do seu planejamento urbanístico.

Segundo Toshio Mukai<sup>4</sup>:

*Em matéria de urbanismo, por se tratar de assunto concorrente, quando se consubstanciar em limitações urbanísticas, podemos ter, como se vê, normas federais, estaduais e municipais recaindo sobre uma mesma propriedade. Não é, como às vezes se pretende, a proximidade física entre a Administração e o administrado, mas o interesse predominante do assunto a regular que dita tais competências.[...] Como, afinal, tudo gira em volta de um conceito indeterminado (interesse público), infere-se que os eventuais conflitos de competência somente poderão ser solucionados casuisticamente, através do exame cuidadoso dos interesses envolvidos.[...]. **Em conclusão, pode-se observar que, não obstante a matéria urbanística seja concorrente, a grande massa de normas urbanísticas pertence à competência municipal, que pode editar seus planos de desenvolvimento urbano, seu zoneamento, impondo recuos e gabaritos, distribuindo atividades exercitáveis, mediante o direito de construir, dentro de uma legislação que leva em conta o bem-estar da população e a proteção do meio ambiente, disciplinando o solo, dispondo sobre normas edilícias. A competência municipal, enfim, é ampla, dentro de um conceito de peculiar interesse local, embora muitas vezes condicionada por normas concorrentes federais e estaduais.***

Em linha similar, Nelson Saule Júnior<sup>5</sup> esclarece:

---

<sup>4</sup> MUKAI, Toshio. *Direito Urbano-ambiental Brasileiro*. 2ª ed. São Paulo: Dialética, São Paulo, 2002, p. 92/93.

<sup>5</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro: Ordenamento Constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor*. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1997, p. 103.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

***A atribuição para o Poder Público municipal executar a política de desenvolvimento urbano, como foi visto anteriormente na análise das competências constitucionais das entidades federativas sobre a política urbana, fundamenta a competência preponderante do município para a execução dessa política, considerando as competências previstas no artigo 30, incisos I, II, e VIII, legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber; e promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.***

*A competência suplementar confere o poder de legislar formulando normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais estabelecidas sobre uma matéria, ou que venham a suprir a ausência ou omissão destas. O município quanto a sua capacidade normativa tem competência para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, nas matérias de assunto local ou que foram estabelecidas como de sua responsabilidade. Nesse caso o Município pode legislar suplementarmente sobre as matérias previstas no âmbito das competências comum e concorrente como meio ambiente, educação, cultura, saúde e direito urbanístico.*

Com tais aportes, não há dúvida de que os municípios estão autorizados a promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, quando prevalecer o interesse exclusivamente local.

Sendo assim, conclui-se pela possibilidade de os municípios regulamentarem aspectos concernentes à regularização fundiária em seus territórios - temática tratada pela Lei n.º 2.097/2021 do Município de Áurea -, sem que as normas por meio das quais se concretize tal desiderato promovam violação à



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal.

**4.2** Outro argumento defendido pelo proponente é o de que, em se tratando de regularização urbana e rural, eventual iniciativa legislativa do ente municipal caberia, de modo exclusivo, ao Prefeito Municipal (fl. 12).

A matéria em questão, contudo, não está incluída no rol de hipóteses de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo<sup>6</sup>, não se admitindo, quanto a este assunto, interpretação ampliativa.

Nesse sentido, já decidiu o Supremo Tribunal Federal que *a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca* (STF, ADI-MC n.º 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ 27/04/2001).

Portanto, deste defeito também não padece a lei local impugnada.

**4.3** Há outro fundamento, no entanto, apresentado pelo proponente, que merece um exame mais detido: o de que a lei

---

<sup>6</sup> Confirmam-se, a propósito, os arts. 60 e 82, ambos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, que serão adiante abordados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

impugnada interfere, pontualmente, na *criação, estruturação e atribuições* de órgão da administração pública municipal. A se confirmar esta alegação, aí sim se estaria diante de inconstitucionalidade decorrente da violação da iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Vejamos.

A lei local deve ser lida à luz da Lei Federal n.º 13.465/2017, que institui normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), conforme dicção do seu artigo 9º:

*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.*

O cotejo da Lei Municipal n.º 2.097/2021, de Áurea, com o disposto na citada lei federal, revela que há grande similaridade entre os diplomas. Na verdade, boa parte da lei local



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

consiste numa reprodução, com pequenas modificações, do texto da normativa de maior abrangência<sup>7</sup>.

Dentre os pontos em comum, destacam-se, a título de exemplo, o estabelecimento dos objetivos da regularização fundiária urbana (artigo 2º<sup>8</sup>), a dispensa de exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados (artigo 4º<sup>9</sup>), a obrigatoriedade de estudos técnicos em caso de ocupação informal (artigo 5º<sup>10</sup>), a indicação dos legitimados a requerer a regularização fundiária (artigo 12<sup>11</sup>) e as disposições acerca de legitimação de posse (artigo 22<sup>12</sup>).

---

<sup>7</sup> É bem de ver que a Lei Federal n.º 13.465/2017 é objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.883/DF, pendente de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (informação disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200>. Acesso em 01/10/2021).

<sup>8</sup> Art. 2º. Os objetivos da REURB estão elencados no art. 10 da Lei Federal nº 13.465/2017.

<sup>9</sup> Art. 4º. Para fins da REURB, o Poder Executivo do Município poderá 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, por meio de decreto, para cada núcleo, considerando as características de cada um, com base nos estudos técnicos que compõe o projeto de regularização.

*Parágrafo único. Quando se tratar de REURB-E, poderão ser acrescentados outros equipamentos de infraestrutura essencial para atender a realidade local e características regionais, inclusive com o recebimento desses equipamentos ou áreas em matrícula imobiliária diferente da que está sofrendo a regularização.*

<sup>10</sup> Art. 5º. 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, Estado ou Município, a REURB observará o disposto nos artigos 64 e 65 da Lei Federal 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, conforme o § 2º, § 3º e § 4º do art. 11, da Lei Federal nº 13.465/2017.

<sup>11</sup> Art. 12. No âmbito do Município de Áurea, poderão requerer a REURB: I - a União, e Estado do Rio Grande do Sul e o Município, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;

II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

No entanto, uma leitura integrada da lei impugnada revela que o seu objetivo central é, conforme consta de seu texto, o estabelecimento de *critérios e procedimentos administrativos para aplicação, no Município de Áurea, da regularização fundiária urbana e rural prevista na Lei Federal n.º 13.465, de 11 de julho de 2017*. Quer dizer, para além da reprodução de dispositivos da lei de maior abrangência, o legislador local pretendeu dar concretude às suas normas, atribuindo ao Poder Executivo a sua implementação. **E, ao assim fazer, tratou de matéria eminentemente administrativa.**

Este ponto fica particularmente claro a partir do Capítulo III da lei local, cujo título é *Do Procedimento Administrativo*. Neste tópico, o Poder Legislativo editou norma em

---

III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;

IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes;

V - o Ministério Público.

§ 1º Os legitimados poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro.

§ 2º Nos casos de parcelamento do solo, de conjunto habitacional ou de condomínio informal, empreendidos por particular, a conclusão da REURB confere direito de regresso àqueles que suportarem os seus custos e obrigações contra os responsáveis pela implantação dos núcleos urbanos informais.

§ 3º O requerimento de instauração da REURB por proprietários de terreno, loteadores e incorporadores que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou os seus sucessores, não os eximirá de responsabilidades administrativa, civil e/ou criminal.

<sup>12</sup> Art. 22. A legitimação de posse, instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da REURB, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade, na forma da Lei Federal nº 13.465/2017.

§ 1º A legitimação de posse poderá ser transferida por causa mortis ou por ato inter vivos.

§ 2º A legitimação de posse não se aplica aos imóveis urbanos situados em área de titularidade do poder público.

§ 3º A legitimação de posse, após convertida em propriedade, constitui forma originária de aquisição de direito real, de modo que a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada restará livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio beneficiário.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

que, para além de estabelecer as fases do procedimento administrativo (basicamente reproduzindo as fases previstas no art. 28 da Lei Federal n.º 13.465/2017), dispôs sobre a designação de equipe responsável pela análise e elaboração de projeto de regularização fundiária, tendo inclusive detalhado a formação profissional de seus integrantes (artigo 24<sup>13</sup>). Na sequência, ainda tratou da obrigatoriedade da expedição de notificações e de publicações de editais (artigo 26<sup>14</sup>), dos procedimentos e requisitos

---

<sup>13</sup> Art. 24. A REURB obedecerá às seguintes fases:

- I - abertura do processo administrativo mediante requerimento dos legitimados;
- II - processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes;
- III - elaboração do projeto de regularização fundiária;
- IV - saneamento do processo administrativo;
- V - decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade;
- VI - expedição da CRF pelo Poder Executivo do Município; e
- VII - registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis do Município.

**§ 1º Ato contínuo a abertura de processo administrativo especifica, se já não ter sido constituída, deverá ser providenciada a designação, de equipe responsável pela análise e processamento administrativo, bem como, se for o caso da elaboração do projeto de regularização fundiária.**

**§ 2º A equipe de que trata o §1º deste artigo será formada por servidores públicos com qualificação multidisciplinar necessária para a realização de todas análises e atividades inerentes, sendo integrada, preferencialmente, por Agentes Administrativos, Engenheiros, Biólogos, Assistentes Sociais e Procuradores do Município, sem prejuízo da designação de profissionais de outras áreas.**

**§ 3º Dentre os integrantes da equipe de que trata o §1º deste artigo, a um deles, será atribuída a função de Coordenador-Geral.**

<sup>14</sup> Art. 26. Instaurada a REURB, o Poder Executivo do Município deverá proceder às buscas necessárias para determinar a titularidade do domínio dos imóveis onde está situado o núcleo urbano informal a ser regularizado.

**§ 1º Tratando-se de imóveis públicos ou privados, caberá ao Poder Executivo do Município notificar os titulares de domínio, os responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal, os confinantes e os terceiros eventualmente interessados, para, querendo, apresentar impugnação no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação.**

**§ 2º Tratando-se de imóveis públicos municipais, o Poder Executivo do Município deverá notificar os confinantes e terceiros eventualmente interessados, para, querendo, apresentar impugnação no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação.**

**§ 3º Na hipótese de apresentação de impugnação, será iniciado o procedimento extrajudicial de composição de conflitos de que trata a Lei Federal nº 13.465/2017 e esta Lei.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

para a elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária (artigos 28 a 32<sup>15</sup>), e da obrigação de implementar infraestrutura

---

§ 4º A notificação do proprietário e dos confinantes será feita por via postal, com aviso de recebimento, no endereço que constar da matrícula ou da transcrição, considerando-se efetuada quando comprovada a entrega nesse endereço.

§ 5º A notificação da REURB também será feita por meio de publicação de edital, com prazo de trinta dias, do qual deverá constar, de forma resumida, a descrição da área a ser regularizada, nos seguintes casos:

I - quando o proprietário e os confinantes não forem encontrados; e

II - quando houver recusa da notificação por qualquer motivo.

§ 6º A ausência de manifestação dos indicados referidos nos §§ 1º e 4º deste artigo será interpretada como concordância com a REURB.

§ 7º O requerimento de instauração da REURB por parte de qualquer dos legitimados garante perante o poder público aos ocupantes dos núcleos urbanos informais situados em áreas públicas a serem regularizados a permanência em suas respectivas unidades imobiliárias, preservando-se as situações de fato já existentes, até o eventual arquivamento definitivo do procedimento.

§ 8º Fica dispensado o disposto neste artigo, caso adotados os procedimentos da demarcação urbanística.

<sup>15</sup> Art. 28. Instaurada a REURB, compete ao Poder Executivo do Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas. Parágrafo único. A elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial obedecerão aos seguintes procedimentos:

I - na REURB-S:

a) operada sobre área de titularidade de ente público, caberá ao referido ente público promotor ou ao Município, se for o promotor, 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, caberá ao Município a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária;

II - na REURB-E, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes particulares;

III - na REURB-E sobre áreas públicas, se houver excepcional interesse público assim declarado em decisão fundamentada, o Poder Executivo do Município poderá proceder à elaboração e ao custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial, com posterior cobrança aos seus beneficiários.

Art. 29. O projeto de regularização fundiária conterá, 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;

II - planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível;

III - estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental;

IV - projeto urbanístico;

V - memoriais descritivos;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

VI - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;

VII - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso;

VIII - estudo técnico ambiental, para os fins previstos na Lei Federal nº 13.465/2017 e nesta Lei, quando for o caso;

IX - 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

X - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo.

§ 1º O projeto de regularização fundiária deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público, quando for o caso.

§ 2º Na ocorrência de núcleo urbano informal em relação ao qual não foi possível realizar a titulação dos ocupantes e em que for constatada a existência de lotes individualizados, o projeto de regularização contara com:

I - Projeto urbanístico indicando os lotes ocupados e as matrículas envolvidas; e

II - Memorial descritivo descrevendo:

a) a área original;

b) lotes passíveis de REURB;

c) descrição detalhada dos lotes; e

d) descrição da infraestrutura existente e faltante.

Art. 30. Considera-se levantamento topográfico georreferenciado, de acordo com o art. 28 do Decreto Federal nº 9.310/2018, o conjunto de:

I - levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, de que trata o inciso I do caput do art. 35 da Lei Federal nº 13.465, de 2017;

II - outros levantamentos georreferenciados necessários para a elaboração do projeto de regularização fundiária;

III - planta do perímetro;

IV - memorial descritivo;

V - descrições técnicas das unidades imobiliárias; e

VI - outros documentos em que se registrem os vértices definidores de limites, com o uso de métodos e tecnologias que estiverem à disposição e que se adequarem melhor às necessidades, segundo a economicidade e a eficiência em sua utilização.

Parágrafo único. O levantamento topográfico georreferenciado deverá atender as disposições do Decreto Federal nº 9.310/2018 ou de regulamentação que o substitua.

Art. 31. O memorial descritivo do núcleo urbano informal conterá, no mínimo, o estabelecido no Decreto Federal nº 9.310/2018 ou de regulamentação que o substitua, em especial o seu art. 32.

Art. 32. O projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter, no mínimo, indicação:

I - das áreas ocupadas, do sistema viário e das unidades imobiliárias, existentes ou projetadas;

II - das unidades imobiliárias a serem regularizadas, suas características, área, confrontações, localização, nome do logradouro e número de sua designação cadastral, se houver;

III - quando for o caso, das quadras e suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada;

IV - dos logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, quando houver;

V - de eventuais áreas já usucapidas;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

essencial, equipamentos comunitários e melhorias habitacionais na REURB-S, arcando o Poder Executivo com o ônus de sua manutenção (artigo 33<sup>16</sup>). Quer dizer, como bem apanhou o Eminentíssimo Desembargador-Relator, por ocasião da deliberação a respeito da medida liminar requerida pelo autor, de fato houve *ingerência do Legislativo Municipal no desempenho das atribuições próprias do Chefe do Poder Executivo* (fl. 125).

---

VI - das medidas de adequação para correção das desconformidades, quando necessárias;  
VII - das medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e relocação de edificações, quando necessárias;

VIII - das obras de infraestrutura essencial, quando necessárias.

§ 2º Em conformidade com o disposto na Lei Federal nº 13.465/2017, o Município, tendo em vista sua realidade, poderá delimitar, definir ou acrescentar outros requisitos que entenda cabíveis ao projeto urbanístico de regularização fundiária.

§ 3º Para fins desta Lei, considera-se infraestrutura essencial os seguintes equipamentos:

I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual;

II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual;

III - rede de energia elétrica domiciliar;

IV - soluções de drenagem, quando necessário.

§ 4º Em conformidade com o disposto na Lei Federal nº 13.465/2017, o Município, tendo em vista sua realidade e a realidade regional, poderá delimitar, definir ou acrescentar outros equipamentos de infraestrutura essencial que entenda cabíveis ao projeto urbanístico de regularização fundiária.

§ 5º A REURB pode ser implementada por etapas, abrangendo o núcleo urbano informal de forma total ou parcial.

§ 6º As obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da REURB.

§ 7º O Poder Executivo do Município definirá os requisitos para elaboração do projeto de regularização, no que se refere aos desenhos, ao memorial descritivo e ao cronograma físico de obras e serviços a serem realizados, se for o caso, por decreto.

§ 8º A planta e o memorial descritivo deverão ser assinados por profissional legalmente habilitado, dispensada a apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) ou de Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), quando o responsável técnico for servidor ou empregado público, do ente que está realizando o trabalho.

§ 9º Na REURB de parcelamentos do solo, as edificações já existentes nos lotes poderão ser regularizadas, a critério do Poder Público municipal, em momento posterior, de forma coletiva ou individual.

<sup>16</sup> Art. 33. Na REURB-S, caberá ao poder público competente, diretamente ou por meio da administração pública indireta, implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais previstos nos projetos de regularização, assim como arcar com os ônus de sua manutenção.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

Dito de outro modo, a norma em tela, nos termos em que elaborada (por iniciativa parlamentar), invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo local, ao disciplinar temática administrativa, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos dos artigos 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos III e VII, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, *caput*, todos da Constituição Estadual, *in verbis*:

*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 CF/88 e nesta Constituição.*

*Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:*

*(...)*

*II – disponham sobre:*

*(...)*

*d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.*

*Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:*

*(...)*

*III – **iniciar o processo legislativo**, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

*(...)*

*VII – **dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual.***

De outro giro, lei municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, que interfere na organização e funcionamento da Administração, fere os princípios da simetria, da independência e da harmonia entre os Poderes, consagrados no artigo 10 da Constituição do Estado:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*Art. 10 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.*

Na mesma toada, os seguintes precedentes do Tribunal Pleno Estadual:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARÂMETROS DE CONTROLE. CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO. MUNICÍPIO DE ERECHIM. LEI Nº 214/2019 CONFERINDO REDAÇÃO AO ART. 3º DA LEI 5.145/2011 DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. AMPLIAÇÃO DO PRAZO LEGAL PARA REGULARIZAÇÃO DE EDIFICAÇÕES IRREGULARES. MATÉRIA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INGERÊNCIA SOBRE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL.** Situação em que um dos fundamentos da demanda é a incompatibilidade da norma com a Lei Orgânica Municipal, o que não se revela idôneo para o reconhecimento de inconstitucionalidade em controle abstrato, devendo a aplicação da lei objurgada ser compatibilizada com o ordenamento por meio dos critérios clássicos de interpretação das normas no curso de sua vigência e por ocasião do seu exame in concreto, dado que o parâmetro da ADI Estadual é a Constituição do Estado, salvo os casos de normas de reprodução obrigatória pelos Estados, quando, então, o parâmetro poderá ser a Constituição Federal. **É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que amplia o prazo legalmente estabelecido para a regularização de imóveis irregulares, em desacordo com o Plano Diretor, uma vez disciplinar matéria afeta ao Poder Executivo, regulando matéria eminentemente administrativa. De mais a mais, in casu, o vício de origem ou de iniciativa também acarreta violação ao princípio constitucional da separação dos poderes.** Presença de vício de inconstitucionalidade de ordem formal por ofensa ao disposto nos artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea “d”, 82, incisos



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

*III e VII, da Constituição Estadual. PEDIDO PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESTA EXTENSÃO, JULGADO PROCEDENTE. UNÂNIME.*

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70082094954, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 18-12-2019).

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CANGUCÚ. LEI MUNICIPAL Nº 4278/2015. VÍCIO DE INICIATIVA. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. Lei que acrescenta atribuições administrativas à Secretaria Municipal de Obras e de Planejamento, bem como estipula critérios a serem considerados para aprovação de projetos urbanos e concessão do alvará. Iniciativa do Poder Legislativo. Vício. Afronta ao princípio da separação de poderes. ADIN JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.*

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70068415116, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ivan Leomar Bruxel, Julgado em: 07-05-2018).

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTA ROSA. LEI MUNICIPAL QUE DESOBRIGA O EMPREENDEDOR DE LEGALIZAR SEU IMÓVEL IRREGULAR PARA FINS DE OBTENÇÃO DE ALVARÁ PROVISÓRIO, FIXANDO PRAZO DE 30 DIAS PARA QUE O PODER EXECUTIVO REGULAMENTE ESSA ISENÇÃO. PROJETO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 8º, "CAPUT", 10, 60, INCISO II, ALÍNEA "D", E 82, INCISOS II, III E VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.*

(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70050618008, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alexandre Mussoi Moreira, Julgado em: 11-03-2013).

Neste contexto, tendo em vista o vício formal apontado, que acaba por comprometer a integralidade do produto



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
pgj@mprs.mp.br

legislativo<sup>17</sup>, impositiva a declaração de inconstitucionalidade da Lei n.º 2.097/2021 do Município de Áurea.

**5. Pelo exposto**, manifesta-se o **MINISTÉRIO PÚBLICO** pela procedência da presente ação direta de inconstitucionalidade, observados os termos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 06 de outubro de 2021.

**ANGELA SALTON ROTUNNO,**

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

FJBM/LCA

---

<sup>17</sup> Muito embora o procedimento administrativo ocupe apenas o capítulo final (III) da Lei Municipal, também constam, nos Capítulos I (Disposições Gerais) e II (Dos Instrumentos da REURB), dispositivos que, em que pese consistam substancialmente em reproduções da Lei Federal n.º 13.465, também tratam ou de matéria administrativa (como o art. 18, em que se determina que o poder público notifique titulares de domínio e confrontantes de área demarcada) ou de matéria estranha à competência local (como o art. 12, em que se reconhece a legitimidade do Ministério Público, da União, do Estado e da Defensoria Pública, por exemplo, para requererem a REURB). Portanto, e seguindo aqui a linha adiantada na decisão liminar (fls. 120-126), em que foram suspensos inteiramente os efeitos da lei impugnada, entende o Ministério Público que a inconstitucionalidade deve atingir a integralidade da normativa impugnada.