



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE ARQUITETURA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO
URBANO E REGIONAL

KARIN PALOMBINI GREHS

**UMA ALTERNATIVA PARA POLÍTICA URBANA DE ACESSO À MORADIA
ATRAVÉS DA VINCULAÇÃO DA RECEITA DE IPTU**

PORTO ALEGRE
2015

KARIN PALOMBINI GREHS

**UMA ALTERNATIVA PARA POLÍTICA URBANA DE ACESSO À MORADIA
ATRAVÉS DA VINCULAÇÃO DA RECEITA DE IPTU**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para a obtenção de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Aprovada em 29 de maio de 2015.

Orientadora: Profa. Maria Soares de Almeida

Banca Examinadora:

Dr. Arthur Maria Ferreira Neto (PUC-RS)

Dr.pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul/PUC-RS

Dra. Livia Teresinha Salomão Piccinini (UFRGS)

Dra. pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul/UFRGS

Dr. Eber Pires Marzulo (UFRGS)

Dr. pela Universidade Federal do Rio de Janeiro/UFRJ

CIP - Catalogação na Publicação

Palombini Grehs, Karin
UMA ALTERNATIVA PARA POLÍTICA URBANA DE ACESSO À
MORADIA ATRAVÉS DA VINCULAÇÃO DA RECEITA DE IPTU /
Karin Palombini Grehs. -- 2015.
201 f.

Orientador: Maria Soares de Almeida.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura,
Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e
Regional, Porto Alegre, BR-RS, 2015.

1. Vinculação de IPTU. 2. Regularização Fundiária.
3. Déficit Habitacional. I. Soares de Almeida,
Maria, orient. II. Título.

Dedico esta dissertação para ELIS. Te amo filha.
Adoro tua alegria, voz, cheiro, teu ser por inteiro.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente cabe registrar meu especial agradecimento à orientadora Maria Soares de Almeida por sua paciência, sabedoria, elegância e todo ensinamento que me foi transmitido para construir a dissertação.

Ao meu companheiro Tiago, incansável em me dar todo o apoio necessário para trabalhar na dissertação, pai da nossa filha Elis, com todo meu amor.

Aos meus pais, Palombini e Tânia, que lutaram muito para construir uma linda família, dar estudo às filhas e que nos passaram a sabedoria de ter força e coragem para lutar. Para minhas irmãs Leila e Lísia que, por serem mais velhas, sempre tiveram um olhar cuidadoso comigo. Aos meus cunhados Neimar Pacheco, Marcelo Outeiral sobrinhos Gabriella, Bernardo e João Pedro pelo carinho.

Para José Carlos Correa Salazar e Jussara Goldani Salazar, sogro e sogra, que assim como meus pais, avós dedicados para a Elis, muito obrigada.

Aos amigos de longa data Aline Ramos, Candice Cresqui, Carlinha Lisboa, Cinara Vila, Dona Vera, Evelise Silva, Fernando Vivian, Janaína Hernandez, João Paulino Jacques Piraine, Juliana Foernges, Karine Maria Famer Rocha Boselli, Laura Parussini, Letícia Janiseck, Lisiane Medeiros, Luis Reimer Rodrigues Rieffel, Monique Sichonany, Rafael Scur, Ricardo Kelsch, Roberta Gomes, Roberta Redel, Rogério Fraga, Simone Tarasconi, tia Tereza Negruni (in memorian) e Zizo Gargioni.

Aos ex-colegas da Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos, FDRH, Aline Tortelli, Ana Julia Petter, Analu Morrone, Cibele Lazzari, Daiane Evangelista da Vara, Dona Esther, Jorge Branco, Liliane Aguiar, Lisi Aydos, Lisiane Marangon, Luis Alberto Silva e Sandra Bittencourt.

Aos colegas do PROPUR em especial a Simone Mollercke, Virginia Muzzel, Valéria Borges Vaz, Andrea Teichmann Vizotto, Fernanda Jahn Verri e Rossana Prado.

Para Letícia Prudente, Maria Etelvina Guimarães e Jacqueline Severo da Silva agradeço o incentivo para ingressar no Propur.

Todos os professores do Propur, em especial aos Profs. João Rovati e Eber Marzulo pelos ensinamentos.

Aos professores que aceitaram participar desta banca examinadora, doutores Arthur Maria Ferreira Neto, Eber Marzulo e Livia Teresinha Salomão Piccinini.

Para funcionária Mariluz e aos demais funcionários do PROPUR.

Agradecimento pelo atendimento prestado a partir da minha solicitação de dados sobre habitação, via processo administrativo, ao Engenheiro Luciano Varella da Procuradoria de Assistência e Regularização Fundiária (PARF) da Prefeitura de Porto Alegre e arquiteta Silvia Maria Carpenedo do Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB/POA).

No meio da dissertação, chegou a Elis com todo seu encanto, inteligência e beleza, uma linda alma. Enquanto eu escrevia, ela dormia seu sono regular; enquanto aqui escrevo, ouço-a batendo palmas com o seu pai lá no quarto. Te amo filha!

Obrigada Deus, pai de todos, pela saúde, alegria e amor, tenho muito a agradecer por tudo que recebo na vida.

Para os moradores de Porto Alegre que aguardam, *sine die*, a tão sonhada regularização fundiária.

“A segregação é a
discriminação imposta pela lei.”
(Hannah Arendt)

RESUMO

Na presente dissertação está sendo analisada a possibilidade de vinculação da receita de IPTU para aplicação ao acesso à moradia, via proposta legislativa *lege ferenda*, lei ainda não vigente, pois atualmente esta vinculação de impostos a serviços é vedada pela Constituição Federal Brasileira de 1988. Com a vinculação do IPTU à moradia, haveria a possibilidade de ingresso de receita específica para aplicação na redução do déficit habitacional e em regularização fundiária, consagrando, dessa forma, a função social do IPTU. Este estudo examina ainda: **1.** A possibilidade de existência de uma hierarquia imposta pelo inciso IV do art. 167 da Constituição Federal que permite a vinculação de receita de impostos para as ações e serviços públicos de saúde, manutenção e desenvolvimento do ensino, realização de atividades da administração tributária e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receitas frente aos direitos fundamentais do artigo 6º da Magna Carta. **2.** O artigo 6º da Constituição Federal de 1988 contém o rol de direitos sociais: educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade, infância e assistência aos desamparados, no entanto, sói ocorrer, em administrações públicas, a aplicação dos recursos orçamentários em serviços públicos em grau de desigualdade, em virtude da vedação da vinculação de impostos a serviços. **3.** A formação juspositivista na Legislação Tributária brasileira; **4.** A realidade do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Porto Alegre que apresenta o diagnóstico do problema habitacional local e os escassos recursos financeiros disponíveis aplicáveis em moradia. **5.** A análise da Legislação municipal vigente de Porto Alegre nas áreas Urbanística, Tributária e financeira, formando um sistema legislativo integrado ao contexto legal da cidade. Em vista dessas características, esta investigação estuda a viabilidade da regularização fundiária e de redução do déficit habitacional com o redirecionamento da arrecadação tributária através da destinação do tributo municipal, IPTU, buscando a função social do tributo e o referencial de justiça. São essas, portanto, as especificidades desta dissertação.

Palavras-chave: Alternativa para política urbana. Acesso à moradia. Vinculação da receita de IPTU. Déficit Habitacional. Regularização Fundiária em Porto Alegre.

ABSTRACT

In the present dissertation the possibility of binding the revenues from IPTU (Municipal Property Tax) to invest in the access to housing is analyzed, through a legislative initiative, *lege ferenda*, law not in effect yet, considering binding tax revenues to services is currently forbidden by the 1988 Brazilian Federal Constitution. By binding the IPTU to housing, there would be the possibility to use specific tax revenue to apply in the reduction of housing deficit and land regularization, and thus consecrating the social function of IPTU. This study also examines: 1. The possibility of existence of a hierarchy imposed by the sub-paragraph IV of art. 167 of the Federal Constitution which allows the binding of tax revenues to public health actions and services, education maintenance and development, fulfillment of tax management activities and as warranties to credit operations by anticipating revenues in order to meet the fundamental rights of art. 6 of the Federal Constitution. 2. The article 6 of the 1988 Federal Constitution contains the list of social rights: education, health, nutrition, labor, housing, leisure, safety, social security, protection to motherhood, infancy and assistance to the unemployed. However, in public administrations it is common to apply the budget resources at inequality levels, due to the prohibition to bind taxes to services. 3. The legal positive formation in the Brazilian tax legislation; 4. The reality of the Municipal Habitation Plan of Social Interest in Porto Alegre which presents the diagnosis of the habitation problem and the scarce financial resources available for investment in housing. 5. The analysis of municipal legislation in effect in Porto Alegre for the urban, tax and financial areas, forming a legislation system integrated to the city's legal context. Considering these characteristics, this investigation studies the viability of the land regularization and reduction of housing deficit by redirecting the tax revenues through the destination of the municipal tax, IPTU, having as objective the fulfillment of the social function of the tax and the reference of justice. These are the particularities of this dissertation.

Key words: Alternative to urban policy. Access to housing. Binding the revenues from IPTU. Housing deficit. Land regularization in Porto Alegre. Tax Revenues. Access to Housing.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Visualização de diversos loteamentos ao longo da Rua Estrada Afonso Lourenço Mariante, Bairro Lomba do Pinheiro – Porto Alegre - RS.....	21
Figura 2 - Loteamento da Rua Roque José dos Santos,.....	21
Figura 3 - Na figura 3 abaixo, encontra-se a imagem da Comunidade da Rua João Pinto, na Vila Maria da Conceição, bairro Partenon em Porto Alegre, aguardando regularização municipal do Departamento Municipal de Habitação (Demhab)	22
Figura 4 - Valor Venal e Planta Genérica de Valores.....	53
Figura 5 - Projeto Integrado Zona Norte - Entrada da Cidade.....	98
Figura 6 - Área privada Cooperativa Habitacional Marcos Klassmann	100
Figura 7 - Cooperativa Marcos Klassmann, ocupação de área existente há quase três anos na zona Norte de Porto Alegre	101
Figura 8 - Reintegração de Posse Marcos Klassmann	101
Figura 9 - 16.03.2015 – Sessão de votação PL 213/14 - Câmara de Vereadores de Porto Alegre	102
Figura 10 - A Cooperativa habitacional Marcos Klassmann.....	103
Figura 11 - Transferências das receitas tributárias em 1967 e 1988.....	119
Figura 12 - Modelo de Gestão Prefeitura de Porto Alegre	123
Figura 13 -Proposta Emenda Constitucional – Nova Redação ao art. 167, IV da Constituição Federal	148
Figura 14 - Proposta de Lei Municipal – Criação de Fundo de Regularização Fundiária	148

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quadro comparativo Código Civil 1916 e 2002	59
Tabela 2 - Etapas Políticas.....	61
Tabela 3 - Liberdade	64
Tabela 4 - Igualdade	64
Tabela 5 - Meio Ambiente	65
Tabela 6 - Engenharia Genética.....	65
Tabela 7 - Estimativas do Déficit Habitacional no Rio Grande do Sul em 2000	81
Tabela 8 - 2011 - Déficit Habitacional Total por Componentes	81
Tabela 9 - 2012 - Déficit Habitacional Total por Componentes	81
Tabela 10 - Renda média mensal no Rio Grande do Sul – Estimativas revisadas da distribuição percentual do déficit habitacional urbano por faixas de renda média familiar mensal – 2000	82
Tabela 11 - Composição do Cenário para Estimativa do “Déficit” para os anos de 2000, 2009, 2013, 2017, 2021 e 2025.....	83
Tabela 12 - Loteamentos irregulares em Porto Alegre – Ano 2005.....	92
Tabela 13 – Loteamentos irregulares em Porto Alegre – Ano 2015.....	93
Tabela 14 - Definição de loteamento, loteamento clandestino e assentamentos autoproduzidos.....	93
Tabela 15 - Critérios de classificação dos loteamentos	94
Tabela 16 - Despesas Empreendimentos DEMHAB	105
Tabela 17 - Unidades Habitacionais entregues pelo DEMHAB.....	106
Tabela 18 - Composição dos Domicílios Particulares em Porto Alegre e RMPA	108
Tabela 19 - Déficit habitacional em Porto Alegre, 2012	109
Tabela 20 - Necessidades habitacionais por Região do Orçamento Participativo (ROP)	110
Tabela 21 - Alíquotas de IPTU aplicadas em Porto Alegre	113
Tabela 22 - Receitas por Categorias Econômicas	114
Tabela 23 - Previsão orçamentária de 2015.....	116
Tabela 24 - Ano Demanda/Demanda/Valores Previstos para 2015 na LOA.....	116
Tabela 25 - Obras Copa 2014	118

LISTA DE ABREVIATURAS

ACP – Ação Civil Pública
ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AEIS – Área Especial de Interesse Social
CF - Constituição Federal
CTN – Código Tributário Nacional
DEMHAB – Departamento Municipal de Habitação
DRU – Desvinculação de Receita da União
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ILLP- Institute Lincoln of Land and Policy
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
ISS – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
LC – Lei Complementar
LO – Lei Ordinária
OP – Orçamento Participativo
PAR – Programa de Arrendamento Residencial
PARF – Procuradoria de Assistência e Regularização Fundiária
PDDUA- Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre
PGM/POA – Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre
PIEC - Projeto Integrado Entrada da Cidade
PISA – Projeto Integrado Socioambiental
PL – Projeto de Lei
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPDG – Programa Pós-Graduação em Direito
PREFPOA – Prefeitura de Porto Alegre
PROPUR – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano Regional
PSH - Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social
RE – Recurso Extraordinário
RMIT – Regra Matriz de Incidência Tributária
RMPA – Região Metropolitana de Porto Alegre
TAC – Termo de Ajustamento de Conduta
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
1.1 Justificativa	19
1.2 Problema de Pesquisa	23
1.3 Lacunas do Conhecimento	24
1.4 Objetivos da Pesquisa	25
1.5 Hipótese (Afirmativa)	28
1.6 Metodologia e Estrutura do Texto	28
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-CONCEITUAL	29
2.1 Juspositivismo – Hans Kelsen	29
2.2. Justiça Distributiva – John Rawls	33
2.3 Eficácia Jurídica X Eficácia Social	36
2.4 A Origem do Direito Tributário	40
2.4.1 Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU e Regra Matriz de Incidência Tributária - RMIT	42
2.4.2 IPTU Progressivo	54
2.4.3 O IPTU – Imposto real e instrumento de atuação urbanística	56
2.4.4 IPTU - Ferramenta de controle da atuação estatal	61
3 MORADIA: DIREITO FUNDAMENTAL	63
3.1 Aspectos Legais da Moradia no Brasil	66
3.2 Déficit Habitacional	77
3.2.1 Déficit Habitacional no Rio Grande do Sul e Região Metropolitana	81
3.3 Acesso à moradia através da Regularização Fundiária	84
4 PORTO ALEGRE: SITUAÇÃO ATUAL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E DÉFICIT HABITACIONAL	89
4.1 Projeto de Lei 213/14 – Área Especial de Interesse Social	98
4.2 Déficit Habitacional em Porto Alegre - Dados Demhab/Fundação João Pinheiro/IBGE -2000 e 2010.....	108
4.3 IPTU em Porto Alegre	111
4.4 Lei Orçamentária de Porto Alegre: Receitas e Despesas	114
4.5 Gestão	122
5 VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL DE VINCULAÇÃO DE IMPOSTOS	125
6 SEGURANÇA JURÍDICA - MUTABILIDADE DA VEDAÇÃO	131
7 PROPOSTA <i>LEGE FERENDA</i>	137
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	144
REFERÊNCIAS	151
ANEXO A – EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 42/2003	158
ANEXO B - LEI COMPLEMENTAR Nº 7 DE 07/12/1973	159
ANEXO C -PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 237, DE 5 DE MAIO DE 2014....	166
ANEXO D – PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO AMBIENTAL - PDDUA	167
ANEXO E– LEI 11.977/09 - DISPÕE SOBRE O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA – PMCMV E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ASSENTAMENTOS LOCALIZADOS EM ÁREAS URBANAS	168
ANEXO F - DECRETO Nº 293, DE 17 DE OUTUBRO DE 2014	174
ANEXO G - LEI Nº 11.124, DE 16 DE JUNHO DE 2005	176
ANEXO H - PARECER DA PROCURADORIA DA CÂMARA DE VEREADORES DE PORTO ALEGRE	183

ANEXO I – VETO TOTAL PL 213/214	184
ANEXO J - BANCO DE DADOS REFERENTE AOS LOTEAMENTOS CLANDESTINOS E IRREGULARES DA PROCURADORIA DE ASSISTÊNCIA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE	185



Fonte: www.uelsmann.net. Acesso em 25.02.2015

Com meu escrito não pretendo poupar aos outros o pensar.
Porém, se for possível, incitar alguém aos próprios
pensamentos. (Investigações filosóficas – Ludwig
Wittgenstein).

1 INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional nº 42, de 2003 veda, via Constituição Federal, a vinculação da receita de impostos para serviços públicos específicos, *uti singuli*. Todavia, a Carta Maior excepciona a utilização da receita de impostos, via vinculação, se os recursos forem destinados para as ações e serviços públicos de saúde, manutenção e desenvolvimento do ensino, realização de atividades da administração tributária e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita¹.

A Constituição também determina em seu artigo 6º que o acesso à moradia é um direito fundamental e que os municípios são os protagonistas, em razão da competência constitucional, para a implementação de políticas de desenvolvimento urbano.

Embora a moradia seja um direito fundamental constitucional, não possui recurso vinculado diretamente ao seu custeio. O pressuposto desta dissertação é que parte dos recursos provenientes do Imposto Predial Territorial e Urbano, IPTU, poderiam ser destinados à redução do déficit habitacional, particularmente a regularização fundiária.

Diante da excepcionalidade trazida pela EC nº 42, autorizando a vinculação dos impostos apenas para saúde, educação e administração tributária, propõe-se a

¹ Art. 167. São vedados: [...] IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003).

análise dessa lacuna legislativa em relação à vedação de vinculação de receita oriunda de impostos para aplicação em moradia.

Também é o intuito desta dissertação verificar a hipótese de existência de uma hierarquia implícita de direitos fundamentais, partindo da análise do próprio texto constitucional, tendo em vista que determinados serviços não são direitos fundamentais, porém autorizados constitucionalmente a receber receita de impostos via vinculação, é o caso, por exemplo, das atividades da administração tributária que recebem a destinação da receita oriunda de impostos.

No capítulo 2, apresenta-se a fundamentação teórica referente à origem do Direito Tributário no Brasil, a sua formação juspositivista baseada em Hans Kelsen, formada em conceitos fechados na norma positivada e que não permite interpretações jurídicas. Relativamente a uma sociedade que contemple e seja regulada por uma concepção pública de Justiça, encontra-se em John Rawls e Amartya Sen a revisão bibliográfica para a base teórica, por serem esses os principais autores que fundamentam os alicerces dessa doutrina. Em Habermas, buscou-se a concepção de legalidade, e David Harvey contemplou-nos com a ideia de Justiça Social, no subtítulo designado Eficácia Jurídica x Eficácia Social.

Ainda no capítulo 2, estuda-se a regra-matriz de incidência do IPTU, sujeito ativo, sujeito passivo, base de cálculo, alíquota, valor venal e planta de valores, conforme a fundamentação teórica. Cada conceito, componente dos elementos formadores do IPTU, é extremamente importante para avançar na construção do IPTU como um instrumento de atuação urbanística. A abordagem utilizada considera que o IPTU não deveria ser um imposto arrecadatório, sem destinação específica. Em vista disso, propõe-se desconstruir o conceito que veda a vinculação da receita arrecadatória para moradia ao apresentar o IPTU pelo viés de ferramenta de controle da atuação estatal e instrumento de atuação urbanística.

No Capítulo 3, demonstra-se a fundamentação teórica da classificação dos direitos fundamentais em geração de direitos ao longo dos séculos e a importância do direito à moradia no Brasil por ser um direito fundamental, de aplicabilidade imediata. Ao tratar da moradia, apresentam-se os aspectos legais, a composição do déficit

habitacional e os dados sobre o déficit no Rio Grande do Sul e Região Metropolitana da moradia, além do acesso a ela através da regularização fundiária.

O Estudo de Caso apresentado refere-se à cidade de Porto Alegre no Capítulo 4, com dados sobre a situação atual da regularização fundiária e déficit habitacional, através dos dados da Procuradoria de Assistência e Regularização Fundiária – PARF do Município de Porto Alegre e Demhab, respectivamente. Para efeito de vincular parte da receita de IPTU para acesso à moradia, foi desenvolvida a apresentação das alíquotas de IPTU, lei orçamentária, receita, despesa e gestão municipal. Por tratar-se de projeto de lei aprovado em março deste ano, foi detalhada a situação a Cooperativa Marcos Klassmann transformada, via PL213/14, em área especial de interesse social, AEIS.

O Capítulo 5 contempla a crítica à vedação constitucional de vinculação de impostos, baseada na EC nº 42/2003, o conceito elaborado por Humberto Ávila e a citação de alguns julgamentos dos Tribunais Superiores acerca da segurança jurídica, e a viabilidade da mutabilidade da lei.

No Capítulo final, uma proposta de lei, *lege ferenda*, que vincule parte IPTU à solução habitacional, indagando qual o percentual de IPTU poderia ser destinado à moradia em Porto Alegre, sem que a receita para os outros serviços públicos ficasse prejudicada? Exemplificam-se vários componentes para a construção de uma resposta a essa indagação: a) percentuais de IPTU com destinação, Decreto nº 293/14, do Município de Canoas, conforme Anexo I; b) Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza; c) Desvinculação da Receita da União (DRU); d) Fundo de Combate à Pobreza Municipal; e) Funcultura – Lei Municipal 6.099/98 e F) Fundo Municipal de Planejamento Urbano - Lei Complementar nº 644, de 2 de julho de 2010; g) Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - LEI COMPLEMENTAR Nº 612 de 19 de fevereiro de 2009.

Busca-se uma alternativa para direcionar parte do valor arrecadado de IPTU e destiná-lo à solução de moradia de baixa renda. A intenção é a de integrar o direito em prol da cidade, sobretudo, visando à melhor aplicação e otimizando, por conseguinte, a função social da cidade. O IPTU, nesse sentido, poderia transformar-

se em um instrumento não apenas de arrecadação, mas, também, de organização do território urbano, minimizando as desigualdades sociais de acesso à moradia popular e o déficit habitacional. Eis as principais diretrizes que inspiram este trabalho.

1.1 Justificativa

A destinação da receita do IPTU, progressivo ou não, para aplicação em moradia (por ser um direito fundamental), é necessária em virtude da realidade precária em que se encontra a informalidade habitacional em Porto Alegre, que apresenta mais de 250 loteamentos irregulares ou clandestinos, 485 assentamentos autoproduzidos e aproximadamente 735 áreas irregulares².

Além do grave problema na resolução da informalidade da regularização fundiária, os dados da Fundação João Pinheiro³, de 2012, indicam que o déficit habitacional em Porto Alegre é 31.000 moradias. E em razão do déficit habitacional e da grande quantidade de áreas a serem regularizadas, demonstradas nos próximos capítulos, trabalha-se com tentativa de viabilizar, via legislativa, parte da receita para custear essas demandas.

Sugerir a vinculação do IPTU para a regularização de assentamentos irregulares, bem como a titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, no sentido de obter-se o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana, é o que se pretende nesta dissertação.

² Os dados foram pesquisados junto à Procuradoria de Assistência e Regularização Fundiária da Procuradoria do Município de Porto Alegre e no Departamento Municipal de Habitação da Prefeitura de Porto Alegre. Esses dados representam os loteamentos e as áreas constantes do banco de dados desses órgãos, podendo ser maior o número de áreas pendentes de regularização, por não se encontrarem cadastradas. Processos Administrativos da Prefeitura de Porto Alegre nº 001.004022.15.7 e Demhab nº 004.00731.15.3.

³ A série de estudos denominada Déficit Habitacional no Brasil, considerada referência entre os estudiosos da questão habitacional e adotada oficialmente pelo governo federal, foi criada em 1995, pela Fundação João Pinheiro (FJP), com o objetivo de desenvolver uma metodologia que fosse clara e o mais fiel possível à realidade habitacional do país. Desde então, ela tem sido utilizada por diferentes esferas de governo, por pesquisadores e pela sociedade civil em geral como instrumento útil nas discussões e na elaboração de políticas públicas relacionadas à habitação. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2012).

Além disso, com a destinação de um determinado percentual do referido imposto em moradia, vinculando-o constitucionalmente, a arrecadação pode se tornar também um instrumento legítimo de política urbana para o alcance do pleno desenvolvimento da cidade.

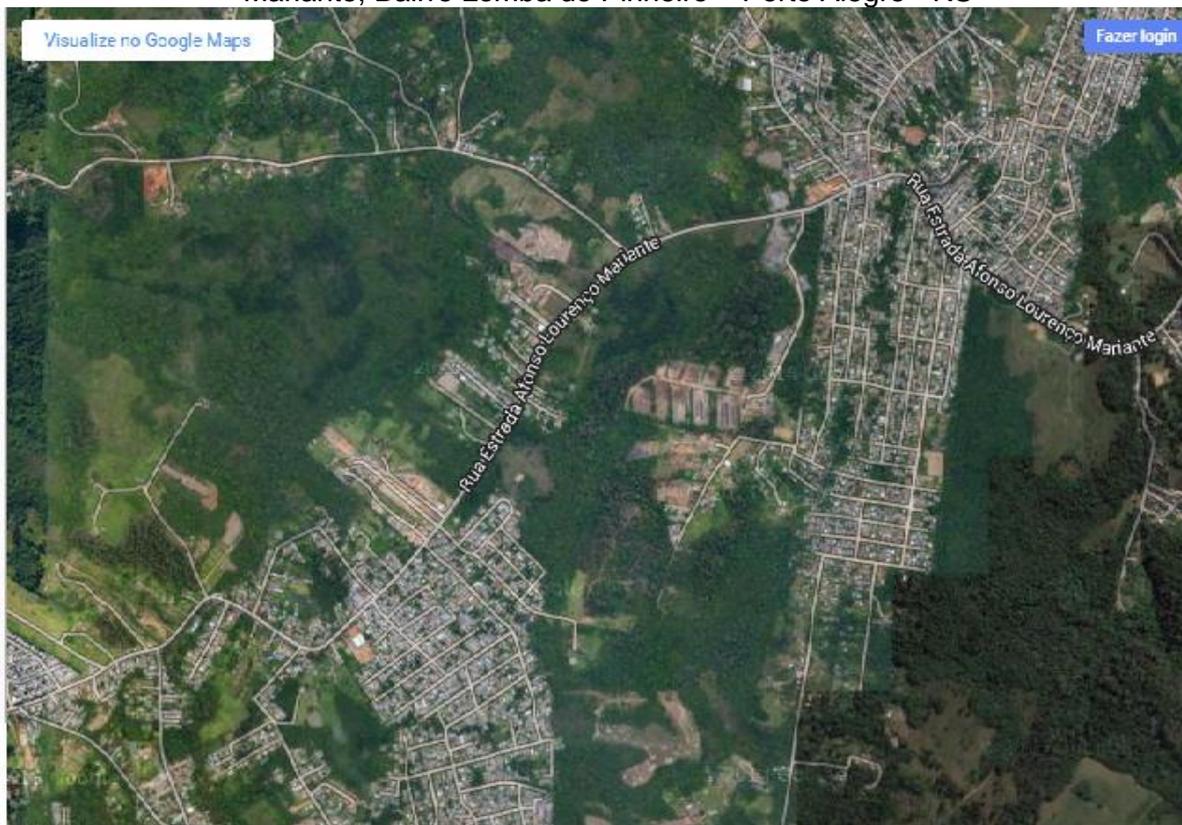
A escolha da proposta de vinculação do IPTU (e não de outro imposto municipal) dá-se em razão da base de cálculo. No IPTU, a base de cálculo é o valor venal do imóvel incidindo sobre a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel (por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil), localizado na zona urbana do Município.

Conforme será tratado em capítulo específico, o IPTU somente poderá ser exigido do contribuinte se previsto em lei e com a realização da incidência da norma tributária sobre o fato jurídico. Uma vez ocorrida a subsunção da norma ao fato, ocorrerá a constituição da obrigação tributária. Com o surgimento da obrigação tributária, deverá ocorrer o lançamento do tributo, por autoridade administrativa competente, resultando na constituição do crédito tributário.

É sobre o crédito tributário de IPTU, já constituído, e sobre a receita, já incluída no orçamento, que se apresenta a proposta de possível vinculação de receita do IPTU para moradia e, assim, torna-se possível aplicar a receita originária desse imposto na própria esfera de desenvolvimento urbano.

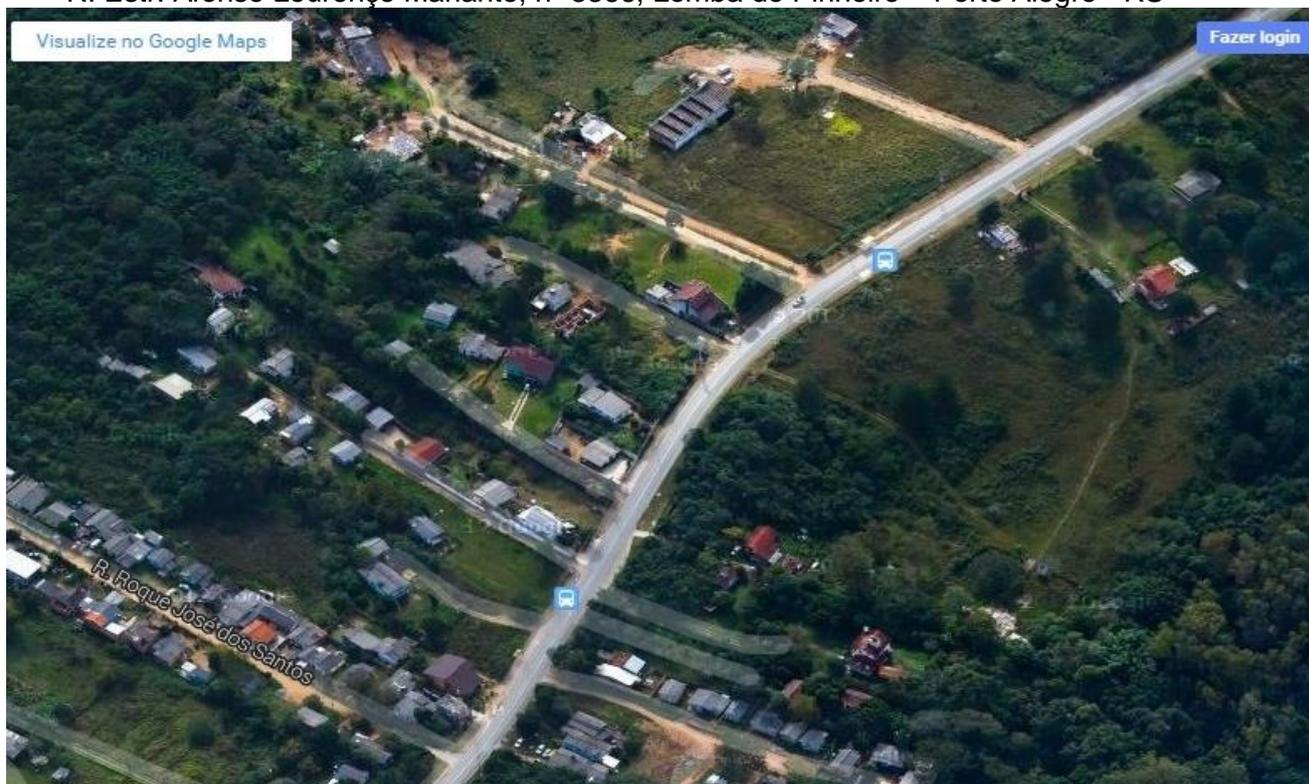
As figuras 1 e 2 abaixo demonstram o crescimento urbano e diversos parcelamentos de solo ao longo da Estrada Afonso Lourenço Mariante, bairro Lomba do Pinheiro em Porto Alegre. Ao longo da dissertação será demonstrado o modo que o Município de Porto Alegre atua na regularização fundiária através da Procuradoria Geral do Município e o DEMHAB.

Figura 1 - Visualização de diversos loteamentos ao longo da Rua Estrada Afonso Lourenço Mariante, Bairro Lomba do Pinheiro – Porto Alegre - RS



Fonte: Google Maps. Acesso em 12.12.14

Figura 2 - Loteamento da Rua Roque José dos Santos, R. Estr. Afonso Lourenço Mariante, nº 3366, Lomba do Pinheiro – Porto Alegre - RS



Fonte: Google Maps. Acesso em 12.12.14

A figura 2 acima demonstra a imagem reduzida da Estrada Afonso Lourenço Mariante. Observa-se o Loteamento da Rua Roque José dos Santos que atualmente encontra-se em fase de estudos pela Procuradoria de Assistência e Regularização Fundiária, PARF/PGM/POA, conforme anexo J, quanto ao instrumento legal a ser utilizado para a regularização.

Figura 3 - Na figura 3 abaixo, encontra-se a imagem da Comunidade da Rua João Pinto, na Vila Maria da Conceição, bairro Partenon em Porto Alegre, aguardando regularização municipal do Departamento Municipal de Habitação (Demhab)



Fonte: Foto: Mateus Bruxel / Agencia RBS (2013)

Portanto, justifica-se, ainda, na discussão deste tema, a necessidade de melhor aplicação da receita de IPTU, através de uma proposta legislativa que contemple a integração do Código Tributário Nacional, Legislação Tributária Municipal, Legislação Financeira e Legislação Urbanística para aplicação da política urbana de acesso à moradia, visando a adequação à nova ordem urbanística para enfrentar a regularização fundiária e o déficit habitacional.

1.2 Problema de Pesquisa

A Constituição Federal, no capítulo destinado a finanças públicas e orçamento, artigos 163 a 169, veda a vinculação de impostos a despesas públicas em geral, ou seja, trata-se de uma constituição republicana, de um lado, garantidora de direitos fundamentais e, de outro, controladora da repartição das receitas para os entes federados.

Via exceção, a Constituição Federal, no inciso IV do art. 167, permite a vinculação de receita de impostos para serem aplicados aos serviços de saúde, ensino, administração tributária e na prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita. Há uma excepcionalidade na vedação da vinculação de tributos que permite o direcionamento dos impostos para os três serviços públicos supracitados (nem todos são direitos fundamentais), permanecendo vedada a vinculação de impostos para o direito fundamental a moradia.

Logo, indaga-se se existe uma hierarquia implícita entre o inciso IV do art. 167 da Constituição Federal, por permitir a vinculação de impostos, e o artigo 6º da Constituição Federal em que se encontra o rol de direitos fundamentais: educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade, infância e assistência aos desamparados. O permissivo constitucional para vinculação de impostos para alguns direitos fundamentais (saúde e educação) e a vinculação a outro direito não fundamental (operações de crédito) resulta no privilégio de recebimento de recursos para alguns direitos fundamentais em detrimento de outros.

Se os direitos fundamentais são elencados em 11 (onze) espécies de direito, questiona-se, ao longo da dissertação, a dificuldade de aplicabilidade do direito fundamental à moradia, se ele não pode ser executado com recursos da vinculação do IPTU, conforme o permissivo legal para saúde, ensino, administração tributária, garantias a operações de crédito.

O pressuposto desta dissertação é o custeio da moradia a partir da vinculação de parte da receita do IPTU, neste sentido, os demais direitos fundamentais (exceto

saúde e educação que já recebem a vinculação) não serão aqui abordados em razão da competência comum dos entes federados, competência legislativa. O uso, a ocupação e o parcelamento de solo urbano são de competência privativa do município, conforme a Constituição Federal.

Analisa-se se não estaria esta vedação constitucional de vinculação de impostos produzindo efeito da não aplicação dos valores arrecadados de IPTU para a regularização fundiária no Município de Porto Alegre. A eficácia dos direitos fundamentais apresenta-se como o mais inadiável e portentoso dos desafios (FREITAS, 2015), em especial aos que assimilaram o conceito de cidadania, segundo a concepção de Arendt (2007), inserida no âmbito do direito a ter direitos.

A aplicabilidade dos recursos, oriundo do imposto predial, com intenção de outorgar eficácia aos direitos fundamentais é um dos problemas que serão enfrentados no presente trabalho. Um dos entraves ao custeio da eficácia ao direito fundamental à moradia encontra-se justamente na definição de impostos, espécie de tributos cuja hipótese de incidência é composta por uma situação independente de qualquer atividade estatal específica. Entretanto, conforme legislação vigente o imposto predial não é livre de direcionamento, podendo ser vinculado para alguns serviços e este será o enfrentamento legislativo nesta dissertação.

1.3 Lacunas do Conhecimento

As receitas previstas, arrecadadas, disponibilizadas pelo Portal da Transparência da Prefeitura de Porto Alegre (2013) e identificadas como valores de alienação de índice construtivo do solo criado previsto no Fundo Municipal de Habitação e Interesse Social, não são suficientes para subsidiar o custeio de acesso à moradia. Segundo o Plano Municipal de Habitação e Interesse Social de Porto Alegre, são escassos os recursos para subvencionar a moradia digna.

Investiga-se, frente a essa escassez de recursos, se o sistema jurídico, orientador da política urbana, poderia estar contribuindo para uma possível inércia no acesso à moradia, pois os impostos, em regra, não possuem destinação específica e, assim, sem a devida obrigação (vinculadas apenas para saúde, ensino, administração

tributária e garantias de operações de crédito), as receitas acabam sendo destinadas aleatoriamente para políticas públicas diversas.

Pretende-se elaborar uma proposta *lege ferenda* quanto à vinculação de IPTU para o acesso à moradia, pois o problema da utilização da receita tributária para outros serviços, que não são direitos fundamentais, introduz elementos que devem ser destacados. Assim, dentre os principais, estão as áreas irregulares e o déficit habitacional.

Um sistema jurídico é caracterizado, sobretudo, por seus elementos e suas relações. Os elementos de um sistema jurídico são as normas jurídicas. Parte das relações, que entre elas existem, é estabelecida pela própria Constituição (ÁVILA, 2004), é necessário avançar nessa integração da Legislação Urbanística, Tributária e de Ordem Econômica ou Financeira.

A integração da legislação financeira com a necessidade do custeio das políticas habitacionais deve ocorrer porque não há como enfrentar os desafios de uma regularização fundiária sem a participação popular, sem a montagem de uma equipe técnica competente, sem estrutura física e sem dinheiro. (PRESTES, 2009).

Sobre esse ponto, o Estatuto da Cidade determina as diretrizes gerais na execução da política urbana, de que tratam os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Os artigos estabelecem normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Nesse sentido, impera a necessidade de integração das leis tributárias, financeiras e urbanísticas na busca da eficácia social e da função social do IPTU para otimizar o acesso à moradia.

1.4 Objetivos da Pesquisa

Este trabalho tem por objetivo investigar os efeitos da regra geral de vedação da vinculação dos impostos às despesas públicas, prevista no inciso IV do artigo 167

da Constituição Federal de 1988 e as consequências da exceção da vinculação apenas para saúde, educação, administração fazendária e operações de crédito por antecipação de receita, originando uma possível hierarquia dos direitos fundamentais expressos no artigo 6º da CF/88. A consequência da exceção da vinculação é a existência de norma constitucional garantidora, a partir do custeio, de aplicabilidade de apenas dois direitos fundamentais: saúde e educação.

O objetivo deste estudo refere-se à pesquisa na doutrina, nas Legislações Tributária e Urbanística sobre a função social do Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU – com o intuito de propor a viabilidade da vinculação da receita desse imposto à moradia, garantindo, desse modo, o direito e a função social da cidade.

O administrador público, segundo a Constituição Federal, não pode vincular os impostos municipais às despesas que surgem em uma regularização fundiária tais como: identificação de áreas, desapropriação e remoção de famílias; entretanto, essa mesma receita pode ser vinculada a outros itens do rol de direitos fundamentais da Constituição, conforme exceção do inciso IV do art. 167 da mesma Constituição.

A presente dissertação visa à proposta *lege ferenda*, lei que ainda não foi aprovada, mas que contemplaria a integração da Legislação Urbanística, Financeira e Tributária via permissão legislativa da vinculação de IPTU à moradia.

A necessidade de enfrentamento do déficit habitacional e regularização fundiária, com pesquisa sobre a origem e possibilidade de custeio dos Fundos de Habitação, demonstra a importância do direito fundamental de acesso à moradia no Município de Porto Alegre. Segundo o IBGE, o déficit habitacional em Porto Alegre, por situação de domicílio, é de 48.466, conforme Censo 2010.

A situação precária de moradia pode ser resolvida através da Regularização Fundiária, política pública transformadora na vida dos moradores, não se tratando apenas de novas residências, mas de regularização através da outorga da titularidade do imóvel, dos equipamentos e serviços públicos que passam a integrar a vida do cidadão. Todavia, para que se perfectibilizem as políticas públicas de acesso à

moradia, é necessária a existência de lei que autorize o gestor a praticar determinado ato. No âmbito da administração pública, o gestor público somente pode realizar atos administrativos permitidos em lei, que se denomina princípio da legalidade.

A Legislação Tributária brasileira tem sua gênese no juspositivismo que visa à arrecadação sem a interpretação da norma e a ausência de integração do direito urbanístico, financeiro e tributário, também são elementos a serem enfrentados nesta pesquisa.

Considerando-se o postulado da não vinculação (não afetação) dos impostos previstos no inciso IV, artigo 167, da Carta Magna, que veda a vinculação de receita de impostos a despesas, tecem-se as seguintes indagações que serão desenvolvidas nesta dissertação:

a) Arrecada-se em função da aquisição, da titularidade e do domínio útil da propriedade, conforme a competência constitucional outorgada aos Municípios, todavia, a arrecadação de impostos é vinculada por lei para saúde e educação, desconsiderando a possibilidade de vincular a moradia.

b) Por que não se consegue vincular esta receita, obtida através da arrecadação do IPTU, para aplicação específica na política de desenvolvimento urbano e somente para as exceções do inciso IV, artigo 167 da Constituição Federal?

c) O Código Tributário Nacional - CTN, Lei n. 5.172, de 1966, é anterior à vigência da Lei de Parcelamento do Solo, n. 6.766/79, esta, por sua vez, é anterior à Constituição Federal de 1988, ainda que se trate de Código vigente, o Código Tributário Nacional estaria atualizado de acordo com a nova ordem legislativa urbanística?

Além disso, é necessário, ainda, observar que, embora o artigo 182 da Constituição Federal de 1988 garanta a política urbana com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, assegurando o bem-estar de seus habitantes, o sujeito passivo do IPTU não vislumbra a efetiva aplicação da receita do imposto em habitação.

1.5 Hipótese (Afirmativa)

As legislações Tributária e Urbanística, adequadas aos princípios da legalidade e da eficiência, acarretaria, através da proposta *lege ferenda*, maior garantia ao direito fundamental à moradia? A partir da proposta de lei aumentaria a provisão de receita, a partir da vinculação do IPTU, para a regularização fundiária com consequente possibilidade de redução do déficit habitacional?

1.6 Metodologia e Estrutura do Texto

A metodologia utilizada nesta pesquisa baseia-se na bibliografia referente à origem do Direito Tributário no Brasil quanto à sua formação juspositivista alicerçada em Hans Kelsen, seguindo a análise dos críticos do juspositivismo brasileiro Andre Folloni e Tercio Sampaio Ferraz Jr.

Na Legislação brasileira atual e em textos clássicos, foi pesquisado o conceito de direito fundamental, finalizando a revisão bibliográfica acerca desse tema na obra exclusiva e atual sobre direitos fundamentais constitucionais de Ingo Sarlet.

A pesquisa sobre o déficit habitacional e a regularização fundiária foi realizada na Procuradoria de Assistência e Regularização Fundiária (PARF) e o Departamento Municipal de Habitação de Porto Alegre, DEMHAB.

A dissertação contempla a visão não somente do IPTU progressivo, mas do IPTU como instrumento de atuação urbanística e ferramenta de controle da atuação estatal, com participação da comunidade na destinação do imposto.

Por fim apresenta-se uma proposta legislativa, *lege ferenda*, como alternativa para a aplicabilidade imediata do direito fundamental à moradia.

2 FUNDAMENTAÇÃO TÉORICO-CONCEITUAL

2.1 Juspositivismo – Hans Kelsen

Primeiramente, ao tratar da disciplina de direito tributário brasileiro, deve-se ter a compreensão de que o nascedouro constitucional do direito tributário, altamente positivo, também é devedor do pensamento Kelseniano (FOLLONI, 2013). Nesse sentido, Kelsen constata que a Teoria Pura do Direito está relacionada ao direito positivo⁴ e assim afasta a orientação Kantiana referente à doutrina do direito natural.

O naturalismo, ramo da filosofia do direito, trata-se de norma fundada através da vontade de Deus, e assim derivou-se a tendência permanente no pensamento jusnaturalista de considerar o Direito Natural como superior ao Positivo. O naturalismo, que tem como sua principal natureza as leis naturais, advém com a criação da sociedade, através de normas consideradas divinas, às quais os homens estariam subordinados (KLOPPEL, 2014).

Ao formular sua doutrina do direito, Kant tomara, como ponto de partida, direitos naturais subjetivos, que concediam a cada pessoa o direito de usar a força quando suas liberdades subjetivas de ação, juridicamente asseguradas, fossem feridas. Quando o direito positivo sucedeu ao natural, momento em que todos os meios legítimos de usar a força passaram a ser monopolizados pelo Estado, esse direito de usar a força transformou-se em autorizações judiciais (HABERMAS, 2003 p. 48).

No entanto, Kelsen reconheceu que o Direito tem relações estreitas com outras ciências. Mas a Teoria Pura do Direito não tratou de fenômenos prévios ao

⁴ A concepção da Ciência do Direito é associada normalmente ao positivismo jurídico, e parte da distinção entre fato e valor. Nesse sentido, a Ciência do Direito estaria fundada em um fenômeno objetivo desprovido de valores relativos e subjetivos. Esse conceito teria sido fundado pelo jurista John Austin que fora um dos pioneiros a estabelecer a distinção entre Direito e moral e adquiriu especial relevância com o advento da Teoria Pura do Direito, do jurista austríaco Hans Kelsen, que buscava uma teoria do direito positivo. Preocupou-se Kelsen em afirmar uma ciência jurídica e não política do direito. E, desse modo, liberta-se a ciência jurídica de todos os elementos que lhe são estranhos. Desta forma, o objeto da ciência jurídica são as normas jurídicas e a conduta humana apenas na medida em que esta se constitui como conteúdo das normas jurídicas. Enfim, o Direito, como ciência normativa, limita-se ao conhecimento e à descrição das normas e às relações entre fatos constituídas pelas próprias normas. Opõe-se às ciências da natureza ou naturais que visam ao conhecimento credenciado pela lei da causalidade e de processos reais. (LEITE, 2013).

estabelecimento da norma jurídica e a fixação de seu conteúdo. Ela se ocupa da norma posta (positiva). Há uma forte distinção entre o positivismo e o naturalismo, sendo que o positivismo jurídico tem como base o princípio da prevalência de uma fonte do direito sobre todas as demais fontes. Nesse caso, a fonte que se sobrepõe no positivismo é a lei posta, lei vigente.

Por seu caráter restritivo, a teoria de Kelsen recebe a objeção de empobrecer o universo jurídico, segundo Tercio Sampaio Ferraz Júnior (2003), questionando a base metodológica: como isolar a norma jurídica das intenções subjetivas que a acompanham? Como isolá-la dos condicionamentos sociais, eles próprios constituídos de fenômenos empíricos dotados, por sua vez, de significado dependente de outras?

Tercio Sampaio (2003, p. 99) exemplifica, através de uma norma, a crítica dirigida à Teoria de Kelsen:

O ato de matar alguém: o significado do ato vem dado por uma norma penal que o pune. Trata-se, porém, de conduta circunstanciada, o agente sofre influência do meio, de sua educação, de sua condição mental. A norma em sua fíziça formal, apenas prescreve: deve ser punida com uma sanção a conduta de matar. Em que medida os fatores subjetivos devem ser também levados em conta? Kelsen nos diz que eles devem ser abstraídos pelo jurista e tão-somente levados em conta se e quando a própria norma o faz.

Para Kelsen (1982, p. 119), não há probabilidade na norma e exemplifica:

Si se quita al "deber", que expresa la relación mediante la cual la relación imputativa es establecida por la norma considerada objetivamente válida, todo sentido, carece entonces también de sentido afirmar que esto está jurídicamente permitido, o que aquello está jurídicamente prohibido; que esto me pertenece a mí, y aquello a ti; que X tiene derecho a ello, y que Y está obligado a lo mismo, etcétera. En suma, los miles de enunciados en los cuales la vida jurídica se exterioriza diariamente, serían sin sentidos. Esta afirmación es contradicha por el hecho innegable de que cualquiera entiende, sin más, que es cosa distinta decir que A está jurídicamente obligado a entregar 1 000 a B, que afirmar que hay cierta probabilidad de que A entregue 1 000 a B. Y que es algo enteramente distinto decir: esta acción es, en sentido legal (es decir, conforme a una norma jurídica general), un delito y debe ser legalmente castigado, que decir: quien haya hecho esto, será muy probablemente castigado.

Segundo Leite (2013), o método de pureza utilizado por Kelsen fora criticado, tendo sido acusado de tentar indevidamente purificar o Direito, isolando-o dos fatos

morais, políticos e sociais. No entanto, Kelsen reconheceu que o Direito tem relações estreitas com outras ciências. A Teoria Pura do Direito não tratou de fenômenos prévios ao estabelecimento da norma jurídica, e a fixação de seu conteúdo ocupa-se da norma posta (positiva).

Apresentam-se, portanto, como relevante questão para este estudo, os métodos hermenêuticos ou de interpretação sociológica ou histórica; contrariamente é a Teoria de Kelsen, da qual se derivou o positivismo, um dos pilares do direito tributário brasileiro, não admitindo interpretações.

Para Tercio Sampaio (2003), a interpretação histórica da norma deve ser feita com base nos precedentes normativos a fim de entenderem-se os motivos condicionantes de sua gênese, pois pode-se chegar à conclusão de que determinada lei atendeu uma situação de emergência, cujas condições típicas se alteraram.

A interpretação pode nos conduzir à análise da extensão da norma:

Se a palavra é um símbolo ambíguo, como “mulher honesta”, admitindo conceitos diferentes, a interpretação histórica e sociológica cuidará de descrever, em conformidade com as condições históricas e atuais, as qualidades do comportamento de uma mulher que, no contexto existencial, configurem a honestidade de comportamento. (FERRAZ JÚNIOR, 2003, p. 292).

Para Kloppel (2014), ainda que o Direito Natural seja considerado até mesmo a base do Direito Positivo, tem-se, no próprio direito positivo, a determinação do direito como um fato e não como um valor, vislumbrando-se, assim, uma definição basicamente formalista. Em vista desse fato, o Direito Positivo mostra-se adequável às necessidades do povo. É o direito posto e assegurado pelo Estado.

Sob a tutela do jurista austro-americano Hans Kelsen, os juspositivistas entendem que a norma se encontra vigente na forma em que foi positivada. É direito, em última instância, direito posto, positivado, quer seja pela vontade humana (positivismo), quer seja por uma vontade transcendente, supra-humana (jusnaturalismo).

Com a norma positivada vigente sobre o problema da não vinculação de impostos, busca-se explicar, inicialmente, a formação do direito tributário brasileiro, sistematizado a partir de fortes padrões juspositivistas, os quais se encontram arraigados na dogmática atual.

O juspositivismo é uma corrente do direito que procura explicar o fenômeno jurídico a partir do estudo das normas positivas, estudando o conceito do direito. Como um sistema fechado de normas, o juspositivismo não necessitaria receber para sua compreensão qualquer elemento externo. Nesse sentido, precisa ser pesquisado, porque fechado em si mesmo, à primeira vista, não compreende a devida adequação dos fatos que devem incidir sobre o direito.

Crítico a Kelsen, (VELLOSO, 2014) adverte que a doutrina perdeu algo fundamental no decorrer do tempo: o seu “papel orientador” e isso decorreu, sobretudo, da aplicação ao Direito do empirismo como paradigma de ciência, levando a que a doutrina fosse norteadas pelas concepções assentadas pelos integrantes do “Círculo de Viena” e capitaneada pela paradigmática Teoria Pura do Direito de Hans Kelsen. Para Velloso busca-se a verdade mediante testes de correspondência factual entre os enunciados descritivos dos juristas com os enunciados prescritivos dos diplomas jurídicos, no sentido de que a interpretação científica seja absolutamente objetiva, neutra e imparcial.

Por outro lado, há decorrências positivas desta influência do pensamento kelseniano no direito tributário brasileiro. O normativismo de Kelsen mostrou aos tributaristas, que, no direito, a norma jurídica é um dado indispensável e inegável. Esse fator contribui para que se consolide a ideia de que a tributação é uma relação jurídica entre o cidadão e o Estado, e não, portanto, uma relação exclusivamente de poder, supostamente insuscetível de controle jurídico, despida da definição jurídica de limites e possibilidades do exercício desse poder e do controle da obediência a essas definições. (SOUTO 2001 apud FOLLONI 2013).

O direito, na sua essência, é um conceito em constante mutação, porquanto oriundo da condição humana, que necessita de adequação diuturnamente, haja vista as novas realidades econômicas e tecnológicas. Esse quadro, em vista das

implicações dele decorrentes, demonstra que várias são as críticas ao juspositivismo, podendo-se citar, dentre elas: pretensão fiscalista, fins não são relevantes e descrença na reflexão prévia.

Para Folloni (2013), há decorrências nocivas do kelsenianismo no Direito Tributário. A principal e mais problemática kelseniana, funda-se no dualismo entre o ser e o dever-ser, segundo o qual apenas se pode falar racionalmente do que está estabelecido, não do que poderá vir a se estabelecer. Toda decisão, por conseguinte, entre duas ou mais alternativas é sempre irracional, livre, volitiva e incontrolável.

A Teoria do ordenamento jurídico baseia-se em três caracteres fundamentais a ela atribuídos: a unidade, a coerência e a completude. São estas três características que fazem com que o direito no seu conjunto seja um ordenamento. (BOBBIO, 2006) neste sentido é extremamente importante a adequação do Código Tributário Nacional as demandas urbanísticas.

O Código Tributário Nacional, criado em 1966, nasceu sob o pilar do juspositivismo de Kelsen e pode ser revisado na medida em que, ao perpetuar a inadequação do mesmo à realidade (carência de recursos para regularização fundiária e déficit habitacional), permanece isolado dos contrastes sociais e petrificado na mácula do direito positivo à luz de Kelsen.

2.2. Justiça Distributiva – John Rawls

Rawls⁵ (2002) também nos contempla com a ideia de justiça, que é a primeira virtude das instituições sociais, como a verdade o é dos sistemas de pensamento. Embora elegante e econômica, uma teoria deve ser rejeitada ou revisada se não for

⁵ No início de seu livro Uma teoria da justiça (doravante TJ), Rawls põe em discussão a situação em que se encontra o debate no campo da teoria política em nossa época, no qual ele acredita estar entre duas opções insatisfatórias. A primeira opção é acreditar, mesmo com todas as incoerências, que o utilitarismo é o melhor modo de conduzir as ações humanas. A segunda, no entanto, é pautada em certo intuicionismo criado pelas objeções feitas por teóricos à teoria utilitária. Theoria - Revista Eletrônica de Filosofia - Faculdade Católica de Pouso Alegre. Volume VI - Número 15 - Ano 2014 - ISSN 1984-9052.

verdadeira, da mesma forma leis e instituições, por mais eficientes e bem organizadas que sejam, devem ser reformadas, ou abolidas, se são injustas.

Cada pessoa possui uma inviolabilidade, fundada na justiça que nem mesmo o bem-estar da sociedade como um todo pode ignorar. Por essa razão, a justiça nega que a perda da liberdade de alguns se justifique por um bem maior partilhado por outros. Não permite que os sacrifícios impostos a uns poucos tenham menos valor que o total maior das vantagens desfrutadas por muitos. Portanto, em uma sociedade justa, as liberdades da cidadania igual são consideradas invioláveis; os direitos assegurados pela justiça não estão sujeitos à negociação política ou ao cálculo de interesses sociais (RAWLS, 2002).

Amartya Sen (1980, p.198) questiona Rawls quanto à justiça distributiva e afirma que o indivíduo tem liberdade para escolher diferentes modos de vida (considerando a interpretação das necessidades), o que denomina de capacidade:

Se se argumenta que os recursos devem ser dedicados a eliminar ou reduzir substancialmente a desvantagem do aleijado apesar de não haver argumento utilidade marginal (porque é caro), apesar de não haver argumento de utilidade total (porque ele está contente como está), e apesar de não haver privação de bens primários (porque ele tem os bens que os outros têm), o caso deve assentar em outra coisa. Acredito que o que está em questão é a interpretação das necessidades, na forma de capacidades básicas. Esta interpretação das necessidades e interesses muitas vezes está implícita na demanda por igualdade. Este tipo de igualdade que chamarei "igualdade básica de capacidades.

Nesse sentido, a noção de justiça de Rawls no que concerne a uma sociedade injusta, nos remete diretamente à Emenda Constitucional nº 42/2003, quando veda a vinculação dos impostos para financiamento do acesso à moradia priorizando necessidade que não são sequer direitos fundamentais, a saber a vinculação para administração tributária e operações de crédito

É importante atentar que as Constituições podem não contemplar a Justiça, conforme já ocorreu com a Constituição dos Estados Unidos de 1787, conforme Sandel (2012, p.179):

Apesar das suas muitas virtudes, ela foi maculada pela aceitação da escravatura, falha que persistiu até depois da Guerra Civil. O fato de a Constituição ter sido fruto de um acordo – feito pelos representantes da Filadélfia e depois pelos Estados – não bastou para torná-la justa.

Para Sandel, se a Convenção Constitucional tivesse ouvido os escravos africanos da América e as mulheres (que adquiram o direito de votar mais de meio século depois), mesmo com essa representatividade, não garantiria que os termos de cooperação social fossem justos.

Uma sociedade é bem-ordenada não apenas quando está planejada para promover o bem de seus membros, mas quando é também efetivamente regulada por uma concepção pública de justiça (RAWLS, 2002). A Emenda Constitucional nº 42/2003, caso vinculasse receita à moradia, poderia garantir melhor aplicabilidade do direito fundamental em questão, bem como o fortalecimento da Justiça, haja vista a receita vinculada já estaria reservada no orçamento.

Rawls denomina Princípio de Diferença quando só serão permitidas as desigualdades sociais e econômicas que visem ao benefício dos membros menos favorecidos da sociedade. Sandel (2012) faz a seguinte crítica a Rawls: “qual é exatamente o nível de igualdade no princípio da diferença? É difícil saber porque os efeitos das diferenças salariais dependem das circunstâncias sociais e econômicas.”

A justiça, para John Rawls, identifica-se com a equidade, e deve ser o objetivo primordial de todas as instituições sociais. Em sua Teoria do Direito, Rawls (2002) desenvolve a ideia de uma sociedade bem ordenada sob as modernas condições de vida. Esta forma um sistema que possibilita a cooperação justa entre parceiros do direito, iguais, livres. As instituições fundamentais de tal sociedade precisam ser configuradas de acordo com um esquema fundamentado, à luz da justiça, entendida como imparcialidade. (HABERMAS, 2003 apud RAWLS).

Para Rawls (2002), deve haver alguma forma de justiça distributiva na sociedade:

Todas as pessoas têm igual direito a um projeto inteiramente satisfatório de direitos e liberdades básicas iguais para todos, projeto este compatível com

todos os demais; e, nesse projeto, as liberdades políticas, e somente estas, deverão ter seu valor equitativo garantido.

As desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer dois requisitos: primeiro, devem estar vinculadas a posições e cargos abertos a todos, em condições de igualdade equitativa de oportunidades; e, segundo, devem representar o maior benefício possível aos membros menos privilegiados da sociedade.

Crítico à obra de Rawls, Richard Posner aponta que interpretações da justiça distributiva de Aristóteles, como detentora da capacidade de ser aplicada ao mundo atual, incorrem no mesmo erro das teorias modernas da justiça que buscam apoio em Kant, como a de John Rawls. Tais interpretações partem de princípios para a distribuição, ao contrário de perceber uma maior complexidade no mundo real, limitadora de aplicação de um princípio mestre para todas as situações. (POSNER,1998).

Ainda que seja citada a crítica de Posner como forma de exhibir o contraponto a Rawls, a moradia como direito fundamental também é sinônimo de justiça, pois na falta desta encontra-se uma sociedade injusta e que viola os direitos e as garantias fundamentais ao permitir que se vinculem impostos apenas para saúde, educação e realização de atividades da administração tributária. Esse fato demonstra que não se trata de apenas um princípio mestre, como indica Posner.

2.3 Eficácia Jurídica X Eficácia Social

Sob a ordem positivista de Kelsen, surge, em 25 de outubro de 1966, no Brasil, o Código Tributário Nacional (CTN) através da Lei 5.172. Em seu aspecto formal, a Constituição Federal de 1967, exigia que a matéria tributária, em se tratando de 'normas gerais, conflitos de competência e limitações ao poder tributante' fosse de natureza complementar. O CTN diploma que versava sobre tais assuntos, embora fosse lei ordinária, passou a ter eficácia de lei complementar por força do princípio da recepção.

A formação do direito tributário brasileiro, sistematizado a partir de fortes padrões juspositivistas, os quais se encontram arraigados na dogmática atual, foi revisado, em parte, na Constituição Federal de 1988, com o advento da Emenda Constitucional 29/2000 que determinou que o IPTU poderá ser progressivo em razão

do valor do imóvel e ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel. A partir dessas alterações, o Código Tributário Nacional, já não se trata mais de um direito purificado, porque resulta alterado pela Constituição Federal.

Nesse sentido, se o juspositivismo é uma corrente do direito que procura explicar o fenômeno jurídico a partir do estudo das normas positivas, tem-se que a Emenda Constitucional nº 29/00 consagrou normas de direito positivo (IPTU progressivo) das quais o CTN não se adequou, necessitando o Código Tributário adequar-se a Legislação Tributária Constitucional.

A vedação de vinculação do IPTU de que trata a Emenda Constitucional nº 42 de 2003 para custeio da moradia e autorização para vincular a outros direitos fundamentais acarreta na incoerência de custeio para alguns direitos em detrimento de outros. O direito vigente deve ser o direito que contempla as demandas da sociedade e, nesse aspecto, o juspositivismo, que é base do direito tributário brasileiro, não aceita interpretações jurídicas, permanecendo cerrado em si mesmo.

Arrecadando-se o IPTU sem aplicá-lo em políticas públicas de acesso à moradia, encontrar-se-á eficácia jurídica, mas não logrará êxito na busca da eficácia social. Há que se fazer a devida distinção entre eficácia jurídica e eficácia social. Paulo de Barros Carvalho (1998) afirma corretamente que a eficácia social de uma lei diz com a produção das consequências desejadas pelo elaborador das normas, verificando-se toda a vez que a conduta prefixada for cumprida pelo destinatário.

A eficácia da lei está atrelada a sua efetividade que significa a realização do direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social (BARROSO, 2009).

O pensamento normativo desempenha um papel muito importante na análise geográfica. A justiça social é um conceito normativo e, por conseguinte, nos surpreende ver que as considerações de justiça social não têm sido incorporadas aos métodos geográficos de análises (HARVEY, 1979).

Se, a curto prazo, for procurada simplesmente a eficiência e for ignorado o custo social, então, aqueles indivíduos e grupos que suportam o pior deste custo serão provavelmente uma fonte de ineficiência (LIEBENSTEIN apud HARVEY, 1979). O conceito de justiça social não é um conceito totalizador que pode vedar nossa visão do que é uma boa sociedade. A justiça há de ser essencialmente considerada como um princípio (ou uma série de princípios) para resolver demandas conflitivas, segundo Harvey.

As políticas reativas do Estado, ou melhor, sua ação para remediar *ex-post* à ocupação de solo não urbanizado pelas famílias de ganhos baixos, são muito mais onerosas e suportam a mobilização de maiores esforços coletivos que sua ação *ex-ante* a tal ocupação. Mais ainda, como o estruturador urbano que opera nos segmentos de mercado com demanda solvente não tem nenhum interesse nem incentivo para competir com os estruturadores urbanos irregulares, as famílias de baixos ganhos são submetidas à sua espoliação, de maneira que é o Estado, através de sua intervenção urbanística, o único agente que está em condições de competir com os fatores irregulares. (ALFONSO, 2009).

Nesse sentido, resulta muito difícil dar uma estrutura adequada para captar as complexidades dos processos políticos e como se manifestam dentro do sistema urbano. Principalmente, porque, no que se refere às decisões políticas, somente um grupo forte e unido pode ser capaz de enfrentar tais barreiras e superar os problemas oriundos da inércia nas tomadas de decisões. (HARVEY, 1979).

Em vista desse contexto, adotar a concepção de políticas públicas em direito consiste em aceitar um grau maior de interpenetração entre as esferas jurídica e política ou, em outras palavras, assumir a comunicação que há entre os dois subsistemas, reconhecendo e tornando públicos os processos dessa comunicação na estrutura institucional do poder, Estado e Administração Pública. E isso ocorre seja atribuindo-se ao direito critérios de qualificação jurídica das decisões políticas seja adotando-se, no direito, uma postura crescentemente substantiva e, portanto, mais informada por elementos da política, conforme Bucci (2002).

Segundo Alfonso (2009) quando todos os lugares da cidade são acessíveis e habitáveis, mas as famílias ocuparam o espaço urbano seguindo a ordem proposta pela Síntese Espacial Neoclássica - pobres e ricos, cada um no seu lugar -, a cidade reproduz um esquema geral de segregação como o adotado nos Estados Unidos, desde finais do século XIX até meados do século XX.

Para elucidar esse ponto, convém trazer o conceito de legalidade lecionado por Habermas (2003, p. 48):

O conceito de legalidade do qual Kant se serve para esclarecer o modo complexo de validade do direito em geral, tomando como ponto de partida os direitos subjetivos. Na dimensão da validade do direito, a facticidade interliga-se, mais uma vez, com a validade. No modo de validade do direito, a facticidade da imposição do direito pelo Estado interliga-se com a força de um processo de normatização do direito, que tem a pretensão de ser racional, por garantir a liberdade e fundar a legitimidade.

Os princípios da legalidade e igualdade são os pilares formadores da justiça social:

Enquanto o princípio da igualdade exige que a carga tributária seja distribuída de maneira uniforme entre todos, o componente social da justiça impõe que os mais abastados contribuam proporcionalmente mais do que os pobres. Jacques Maritain denomina essa igualdade de "égalité de proportion". PEZZI, 2005, p. 122

Para se perseguir a justiça social, deve-se considerar que o mercado imobiliário formal nas grandes cidades latino-americanas está altamente segmentado em termos de capacidade de compra da demanda, representando esse fato a mais pura expressão da desigualdade na distribuição da riqueza no mercado imobiliário. (ABRAMO, 2007). Se existe a valorização dos capitais imobiliários e o IPTU tem como base de cálculo o valor venal do imóvel, há que se levar em consideração a aplicação dos valores arrecadatários desse imposto para que haja justiça social e que tais valores possam fazer com que todos compartilhem das receitas tributárias no acesso à moradia.

O mercado imobiliário atua gerando desigualdade na distribuição da riqueza e até mesmo a segregação urbana, por isso, examina-se o sentido da vedação

constitucional de vinculação de IPTU quando este tributo também poderia ser um instrumento fiscal de justiça social.

2.4 A Origem do Direito Tributário

O direito nasce da sociedade, ou seja, “*Ubi societas, ibi Jus*”, onde há sociedade, há direito. Com a sociedade estabelecida, ocorre a necessidade de manutenção da ordem; dessa forma, a partir dos fatos produzidos pela sociedade, nascem a ordem jurídica, o direito e a lei.

Sobre essa questão, Carvalho (2003) afirma que o objetivo primordial do direito é ordenar a vida social, disciplinando o comportamento dos seres humanos nas suas relações de intersubjetividade. É incontestável a importância que os fatos jurídicos assumem no quadro sistemático do direito positivo, pois, sem eles, jamais apareceriam direitos e deveres, inexistindo a possibilidade de regular a convivência dos homens no seio da comunidade.

Já Becker (2002) vai mais além, alertando que a mais confusa e ridícula das mentalidades pseudojurídicas é a que predomina no Direito Tributário. Neste campo, segundo esse autor:

Há burrices que, de tão humildes, chegam a ser pureza e têm algo de franciscano. Outras há, porém, tão vigorosas e entusiásticas, que conseguem imobilizar por completo o nosso espírito para a contemplação do espetáculo. (MACHADO, 1957 apud BECKER, 2002, p.6)

Conforme a posição de José Souto Maior Borges (1994), deixa-se de enfrentar problemas jurídicos concretos, para adotar o dogma segundo o qual a ciência não pode falar sobre aquilo que concretamente deve ser. Dirige seu olhar exclusivamente para a norma jurídica – mas, em seu lugar, elege uma fórmula simbólica. A continuar assim, o direito tributário terá limitada possibilidade de contribuir com a melhoria das condições concretas de vida na sociedade brasileira.

Sobre regras jurídicas, define o ilustre tributarista gaúcho Alfredo Augusto Becker:

A regra jurídica é um instrumento e a sua criação é uma Arte. Hoje, ou o Estado quebra o instrumental jurídico que se tornou impraticável, ou é este instrumental obsoleto que fere as mãos do Estado. Para fugir a esta alternativa, o Estado constrói, atabalhoadamente, quantidade enorme de novas leis de tão péssima qualidade que revela ignorância troglodita na arte de criar o instrumento apropriado. (2002, p. 10),

Recorda-se uma confissão de F. Carnelutti: “la verdad que el número de las leyes ha llegado a ser tal, que no es posible siquiera a los expertos conocerlas todas. Los más consumados entre nosotros ignoram una gran parte de las disposiciones legislativas que nos gobiernan. Esto quiere decir que, en una buena parte, las máquinas legislativas no actúan o actúan mal. (CARNELUTTI, 1953 apud BECKER, 2002).

No direito tributário a ocorrência de um simples evento (fato) não significa, por si só, a ocorrência do fato gerador. É imprescindível que esse fato esteja descrito no antecedente de uma norma individual e concreta para assim ser considerado e poder emanar seus plenos efeitos. Por exemplo: não basta ser proprietário de um imóvel para ser sujeito passivo e sofrer a incidência de IPTU. O fato deve estar descrito no antecedente da norma, ou seja, o sujeito passivo tem que ser proprietário de um imóvel, dentro do perímetro urbano, localizado em determinada cidade.

O fato é um enunciado linguístico que descreve acontecimentos do mundo social, que, no mais das vezes, é compreendido pelo conjunto da sociedade que compartilha aquela linguagem utilizada para a composição e compreensão do enunciado. O fato jurídico é o enunciado revestido de linguagem mais especializada que, no direito positivo, corresponde ao antecedente das normas individuais e concretas.

E, um pequeno passo à frente, tem-se o fato jurídico-tributário, que absorve esta qualidade por corresponder ao antecedente de uma norma individual e concreta no âmbito especializado do Direito Tributário. Neste sentido é necessária a realização de um fato, que este fato seja jurídico e perfectibilizado dentro das regras do direito tributário para compor o fato jurídico-tributário.

O ingresso de receita de IPTU é um fato jurídico tributário e as regras de direito tributário, em consonância com regras de direito urbanístico, poderiam propor, a partir da integração legislativa, soluções jurídicas mais adequadas à realidade do déficit habitacional, das áreas irregulares, assentamentos autoproduzidos, loteamentos irregulares no âmbito municipal.

A relação entre fato jurídico e teoria das provas é vital para que se reconheça um fato como jurídico. Se não houver a prova adequada de que os fatos são efetivamente jurídicos, não serão considerados existentes e, portanto, não poderão emanar seus possíveis efeitos. Segundo Becker (2002, p. 26), a atividade do jurista consiste precisamente:

a) em analisar o fenômeno da criação de um instrumento (ex.: regra jurídica tributária) de ação social, a fim de orientar o criador (o Estado) sobre a Arte de moldar aquele “dado” constatado ou previsto pelas ciências sociais, ao melhor rendimento humano, porque a regra jurídica somente existe (como jurídica) na medida de sua praticabilidade;

b) em analisar a consistência daquele instrumento (regra jurídica) e o fenômeno de sua atuação, isto é, investigar a estrutura lógica da regra jurídica, constatar a sua atuação dinâmica e esclarecer os efeitos jurídicos resultantes desta atuação.

2.4.1 Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU e Regra Matriz de Incidência Tributária - RMIT

Em Porto Alegre, durante o Estado Novo (1937-45) as transformações traziam à tona uma busca por equiparar essa cidade aos grandes centros urbanos do país, como Rio de Janeiro e São Paulo. As modificações econômica-produtivas e político-institucionais dele decorrentes instauraram a busca pela modernidade e pelo progresso urbano; fenômeno esse que pode ser facilmente identificado nas intervenções e obras nas cidades. (PESAVENTO, 1999). Essas transformações,

segundo Pesavento, eram ora pouco perceptíveis para a população da época, ora muito bem assimiladas, graças à ampla divulgação que tinha. As cidades transformaram-se em canteiros de obras, reflexos das mudanças que ocorriam no país.

Do Estado Novo (1937-45) até o ano de 2003 houve no Brasil uma mudança significativa no ordenamento jurídico. Através da Emenda Constitucional nº 42 houve a introdução da moradia na Constituição Federal no rol dos direitos fundamentais. Logo, o Brasil já possui no seu ordenamento jurídico vigente o respaldo jurídico para o devido enfrentamento das mudanças necessárias do déficit habitacional e regularização fundiária.

As leis vigentes deveriam, em regra, atingir a finalidade para as quais foram criadas. Nesse sentido, percebe-se, por exemplo, que a vedação constitucional que proíbe a vinculação de impostos resulta em uma lei que termina por “autorizar” que se aplique a receita em diversos serviços conforme a vontade do gestor municipal.

Nesta dissertação, a abordagem relativa à origem dos recursos via arrecadação de tributos ocorre especificamente em relação ao IPTU (Imposto Predial Territorial e Urbano), com objetivo de propositura *lege ferenda* para possível vinculação de IPTU para o acesso à moradia como condição de proteção aos direitos fundamentais.

A necessidade dos entes da federação em arrecadar impostos está atrelada à obtenção de recursos para poder atingir seus objetivos fundamentais, além dos objetivos políticos ou ideológicos. A arrecadação pode vir dos próprios bens dos entes da federação, ou derivar do patrimônio dos particulares, sendo que a origem dos recursos advém de: a) contratos administrativos; b) fianças; c) multas de sanções; d) indenizações e f) tributos.

Mas que tributo é esse denominado IPTU? Quais suas características? Como se calcula? Quanto se arrecada, de fato, no Município de Porto Alegre? Essas perguntas serão respondidas e relacionadas com base no déficit habitacional para futura vinculação.

Analisando esse tributo, Maricato, ao citar a obra de Fernanda Furtado, assim se posiciona:

[...] outros argumentos arrolados para explicar o desprestígio do IPTU como instrumento fiscal e de justiça social, segundo a autora são de: desconfiança em relação aos governantes na aplicação dos recursos, desinteresse dos governantes e vereadores em aplicar uma medida considerada impopular, tradição de repasse dos recursos federais aos municípios, papel estável da propriedade imobiliária diante de um futuro sem previdência social. (FURTADO, 1999 apud MARICATO, 2007)

Na Constituição Federal de 1988, estão localizados o sistema tributário nacional e a discriminação das competências para que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criassem tributos. No delineamento das competências tributárias, houve, pelo legislador constitucional, a previsão dos critérios básicos da regra-matriz de incidência do IPTU.

A definição de imposto está descrita no artigo 16 do Código Tributário Nacional “imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”. O IPTU está inserido dentro do Sistema Tributário Nacional e tem como hipótese de incidência um fato qualquer, não vinculado a uma atuação estatal.

O tema IPTU é sempre atual haja vista que os prefeitos ao assumirem as prefeituras buscam as fontes de arrecadação para o custeio dos serviços públicos, de imediato com análise dos maiores tributos arrecadados, em geral o IPTU, perdendo para o ISS nas capitais.

O IPTU é um imposto direto no qual a carga econômica é suportada pelo contribuinte, é um imposto real, pois leva em consideração o próprio bem fiscal, porque possui intuito arrecadatório para prover os recursos do Estado, de competência privativa dos Municípios e do Distrito Federal.

A não escolha de vinculação de impostos para o imposto sobre serviços (ISS) ocorre porque esse imposto tem como regra geral, na sua base de cálculo, a incidência de um percentual sobre o preço do serviço prestado. No entanto, excepcionalmente, a tributação é feita por valor fixo, conhecida como tributação por alíquota fixa. É o caso dos serviços prestados sob forma de trabalho pessoal do

próprio contribuinte e aquele prestado por meio de sociedade de profissionais legalmente regulamentadas, na forma do art. 9º, §§ 1º e 3º, do Decreto-lei nº 406/68 (HARADA, 2009). Diferentemente da arrecadação de IPTU, tem-se que o ISS não se origina do valor venal do imóvel.

Para a exigência do IPTU existe uma norma jurídica, cujo sentido o intérprete apreende intimamente através da leitura do conjunto dos textos legais de um determinado Estado, num determinado tempo e espaço.

A Regra-matriz de incidência tributária para exigência do IPTU é uma norma geral e abstrata, marcada por condicionalidade (“se ocorrer o fato F”), de caráter primário (ou seja, que estabelece deveres) e que necessita de outra norma correspondente, esta de caráter secundário, para que seja completa e, assim, possa haver plenamente a implicação normativa desejada: subsunção do fato concreto (hipótese) com o efeito jurídico (consequente).

A função do descritor (hipótese) é estabelecer o comportamento de algum sujeito, o momento da ocorrência de determinado fato ou ato e o local onde este fato ou ato ocorreu. O prescritor (consequente) traz elementos que permitem a verificação final da relação jurídica e sua expressão econômica. Nesse sentido, essa fórmula legal revela os sujeitos envolvidos (passivo e ativo) e os dados relativos à base de cálculo e alíquota para que, ao se concretizar uma norma individual e concreta, se possa efetivamente afirmar que houve efetiva incidência da regra tributária na relação intersubjetiva que se busca disciplinar.

Para Carvalho (2003, p. 246), o objeto sobre o qual converge o nosso interesse é a fenomenologia da incidência da norma tributária em sentido estreito ou regra-matriz de incidência tributária. Nesse caso, diremos que houve a subsunção quando o fato (fato jurídico-tributário, constituído pela linguagem prescrita pelo direito positivo) guardar absoluta identidade com o desenho normativo da hipótese (hipótese tributária). Ao ganhar concretude o ato, instala-se automática e infalivelmente, como diz Alfredo Augusto Becker (2002), o laço abstrato pelo qual o sujeito ativo torna-se titular do direito subjetivo público de exigir a prestação, ao passo que o sujeito passivo ficará na contingência de cumpri-la. A regra matriz de incidência tributária é, por

excelência, uma regra de comportamento, preordenada, estabelecida para disciplinar a conduta do sujeito devedor da prestação fiscal, perante o sujeito pretensor, titular do direito do crédito.

Com efeito, o contribuinte, a partir de determinação legal (Código Tributário Municipal de Porto Alegre), em face da subsunção operada entre o conceito do fato e o conceito do antecedente: critério espacial (dentro da zona urbana), material (ser proprietário do imóvel, titular do seu domínio útil ou possuidor a qualquer título) e temporal (dia 1º de janeiro de cada ano) produz norma jurídico-tributária de caráter individual e concreto, constituindo, dessa forma, a obrigação tributária e o correlativo crédito tributário.

De igual forma, IPTU que se origina no fato jurídico deve necessariamente estar previsto em lei municipal. A doutrina separa em três os critérios identificadores do fato:

a) critério material - comportamento de pessoas físicas ou jurídicas linguisticamente representadas por um verbo, delimitada por condições espaciais e temporais. Ex: em se tratando de IPTU, ser proprietário de imóvel (critério material).

b) critério espacial - não encontraremos na norma jurídica a descrição normativa do local, mas, sim, delimitado por intervalos territoriais. Ex: dentro da área urbana (limitação espacial)

c) critério temporal - são elementos da norma jurídica que nos descrevem o momento do liame entre devedor e credor. Segundo CARVALHO (2003), o marco de tempo deve assinalar o surgimento de um direito subjetivo para o Estado (no sentido amplo) e um dever jurídico para o sujeito passivo. Ex. fato gerador do IPTU.

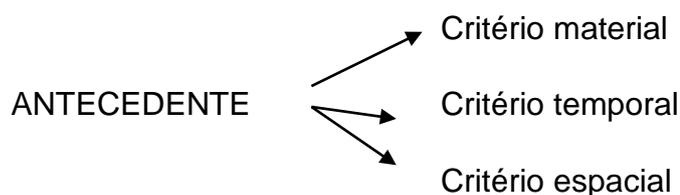
Com a descrição acima apresentada sobre a estrutura da norma tributária, tem-se a Legislação Tributária de Porto Alegre que institui e disciplina os tributos de competência do Município e estabelece, com base no Código Tributário Nacional, normas gerais de Direito Tributário. Esse é o caso da Lei Complementar nº 07, de 07/12/1973, que dispõe:

Art. 2º - Os tributos da competência do Município são os seguintes: (Redação dada ao caput pela Lei Complementar Nº 209 de 28/12/1989).

I – Imposto sobre:

a) Propriedade Predial e Territorial Urbana;

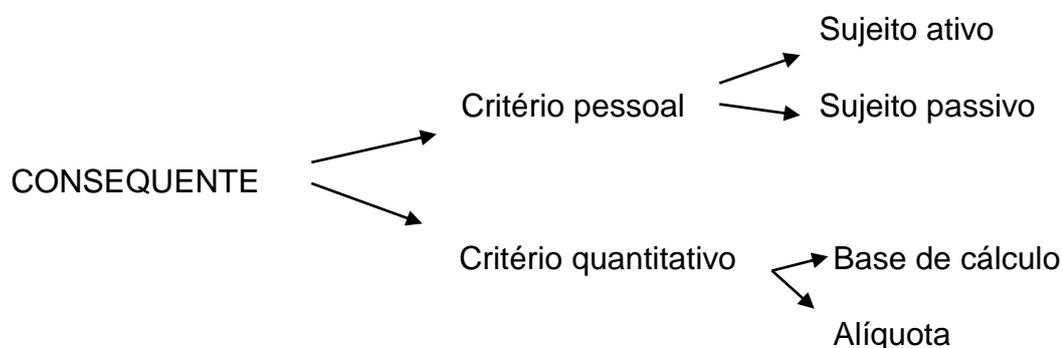
Todavia, para que haja a incidência desse imposto, é necessário que se perfectibilize a Regra-matriz de incidência Tributária (RMIT), ou seja, que todos os elementos para a constituição do crédito tributário estejam presentes:



Critério material: ser proprietário de imóvel.

Critério espacial: perímetro urbano do município de Porto Alegre.

Critério temporal: primeiro dia do ano.



Critério pessoal:

Sujeito ativo: Município de Porto Alegre.

Sujeito passivo: Proprietário do imóvel.

Critério quantitativo:

Base de cálculo = valor venal do imóvel.

Alíquota: variável conforme a Divisão Fiscal.

A seguir o denominado Consequente da regra-matriz resulta no seguinte laço obrigacional:

- a) critério pessoal: sujeitos ativo e passivo.
- b) critério quantitativo: indicador pecuniário (base de cálculo e alíquota).

Segundo Carvalho (2003, p. 296), sujeito ativo é o titular do direito subjetivo de exigir a prestação pecuniária no direito tributário. Conforme prescreve o artigo 119 do CTN, o sujeito ativo da obrigação é a pessoa jurídica de direito público titular da competência para exigir o seu cumprimento. Compete à União, em Território Federal, os impostos estaduais e, se o Território não for dividido em Municípios, cumulativamente, os impostos municipais. Os sujeitos ativos para cobrança do IPTU são o Município, o Distrito Federal e, excepcionalmente, a União.

Carvalho (2003, p. 300) define que sujeito passivo da relação jurídica tributária é a pessoa - sujeito de direitos - física ou jurídica, privada ou pública de quem se exige o cumprimento da prestação. Sobre essa relação, estabelece o art. 121, parágrafo único, do Código Tributário Nacional, que o sujeito passivo pode assumir a feição de: I - contribuinte, quando tenha relação pessoal e direta com a situação que constitua o respectivo fato gerador; e II - responsável, quando, sem revestir-se da condição de contribuinte, sua obrigação decorra de disposição expressa em lei.

A sujeição passiva abrange aqueles que detêm qualquer direito de gozo, relativamente ao bem imóvel, seja pleno ou limitado (SABBAG, 2011).

Art. 34. Contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título.

O conceito de imóvel está descrito no artigo 79 do Código Civil (Lei 10.406/2002) que o divide em duas categorias: a) bens imóveis por natureza - são os imóveis que se formaram por força da natureza, sendo compreendidos nesse conceito a superfície, acessórios, adjacências naturais, árvores, frutos pendentes, espaço aéreo e subsolo e b) bens imóveis por acessão física - correspondem às incorporações permanentes no solo tais como construções, edifícios e sementes lançadas ao solo.

Essa integração do Direito Civil e Tributário é extremamente importante e defendida nesta dissertação. A eficácia desse inter-relacionamento, contudo, exige

que não haja uma interpretação unilateral da Legislação apenas pelo foco do direito tributário. Nesse sentido, observa-se que, para que haja uma completa harmonia nessa relação, é necessário integrar o direito urbanístico, o financeiro o tributário e o civil.

A materialidade do imposto é caracterizada mediante a consideração de institutos peculiares ao direito civil e urbanístico. No que concerne ao amplo conceito de propriedade, não cabe, por conseguinte, ao legislador ordinário (municipal) proceder à modificação dos preceitos previstos nos referidos ordenamentos jurídicos (MELO, 2003).

São sujeitos passivos:

- Proprietário - que possui pleno gozo jurídico de uso, fruição e disposição do bem imóvel.
- Titular do domínio útil - aquele que possui gozo jurídico da propriedade plena.
- Possuidor - como se titular do domínio útil fosse relativo à posse juridicamente perfeita.

Muito embora o Código Tributário Nacional, no artigo 34, defina como contribuinte do IPTU o possuidor, a qualquer título, é importante que seja observado o tipo de posse, pois o locatário não é contribuinte do IPTU, apenas se torna contribuinte o proprietário com ânimo de dono.

A hipótese de incidência do IPTU está disciplinada no artigo 32 do Código Tributário Nacional:

Art. 32 - O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse, de bem imóvel por natureza ou acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

Um dos direitos reais, a propriedade, em sentido estritamente jurídico, confere ao seu titular os direitos, ou atributos, de uso, gozo e disposição de coisa (*jus utendi*, ao *jus fruendi* e ao *jus abutendi* do Direito Romano), na forma do artigo 1.228 do Código Civil Brasileiro:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

Já com relação ao Domínio útil, definido como o conjunto de atributos conferidos ao titular de enfiteuse, ele está relacionado aos direitos reais de enfiteuse, a que se referia o Código Civil de 1916:

Art. 678. Dá-se a enfiteuse, aforamento, ou empraçamento, quando por ato entre vivos, ou de última vontade, o proprietário atribui a outro o domínio útil do imóvel, pagando a pessoa, que o adquire, e assim se constitui enfiteuta, ao senhorio direto uma pensão, ou foro, anual, certo e invariável.

Cabe salientar que moradia e habitação possuem definições diferentes: moradia, sob o aspecto do direito civil é um bem da personalidade que compõe o da dignidade da pessoa humana e um direito social atribuído pelo art. 6º da CR/88. O direito de habitação incide sobre um bem imóvel como instrumentalização do direito à moradia. Pode ser gratuito ou oneroso, com caráter de direito real ou de direito pessoal. A importância prática dessa distinção é que a perda ou suspensão do direito de habitação deve se dar observando a tutela jurídica da moradia, como no despejo com prazo digno de desocupação, ou na inviolabilidade do domicílio (SOUZA, 2012).

Fato Gerador:

Outro elemento da regra matriz de incidência tributária é o fato gerador. É o fato gerador que gera a obrigação tributária e o fato tributário ocorrido deve se enquadrar rigorosamente dentro dos termos da lei, conforme art. 114 do CTN:

Art. 114 - Fato gerador da obrigação principal é a situação definida em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência.

O imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, IPTU, origina-se na Constituição Federal que outorga competência aos Municípios para a sua cobrança

no Título VI, denominado “Da Tributação e do Orçamento”, inserido no Capítulo I, denominado “do Sistema Tributário Nacional, na Seção I Dos princípios gerais, dispostos nos seguintes termos:

Seção V
DOS IMPOSTOS DOS MUNICÍPIOS
Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:
I - Propriedade predial e territorial urbana;

No título Da Organização dos Estados, encontra-se na Constituição o Capítulo Dos Municípios em que estabelece a competência para instituição e arrecadação de tributos, nos seguintes termos:

Art. 30. Compete aos Municípios:
I – [...]
II – [...]
III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

Além das disposições constitucionais supracitadas, o Código Tributário Nacional dispõe expressamente:

SEÇÃO II

Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

O conceito de zona urbana extrai-se no comando disposto nos parágrafos 1 e 2 do art. 32 do CTN:

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

Parágrafo 2. A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior.

Nesse sentido, poderá a Legislação municipal considerar urbanas e instituir a cobrança de IPTU sobre as seguintes áreas:

a) as pertencentes a parcelamentos de solo regularizados pela Administração Municipal, mesmo que executados irregularmente;

b) as pertencentes a loteamentos aprovados em conformidade com a Legislação;

c) as dos conjuntos habitacionais, aprovados e executados nos termos das legislações pertinentes;

d) as com uso ou edificação aprovada de acordo com a Legislação Urbanística de parcelamento, uso de ocupação do solo e de edificações.

O fator gerador do IPTU (a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município), incide sobre as 735 áreas irregulares: 485 assentamentos autoproduzidos e os 250 loteamentos irregulares gerando maior arrecadação de receita para o Município de Porto Alegre.

Base de Cálculo

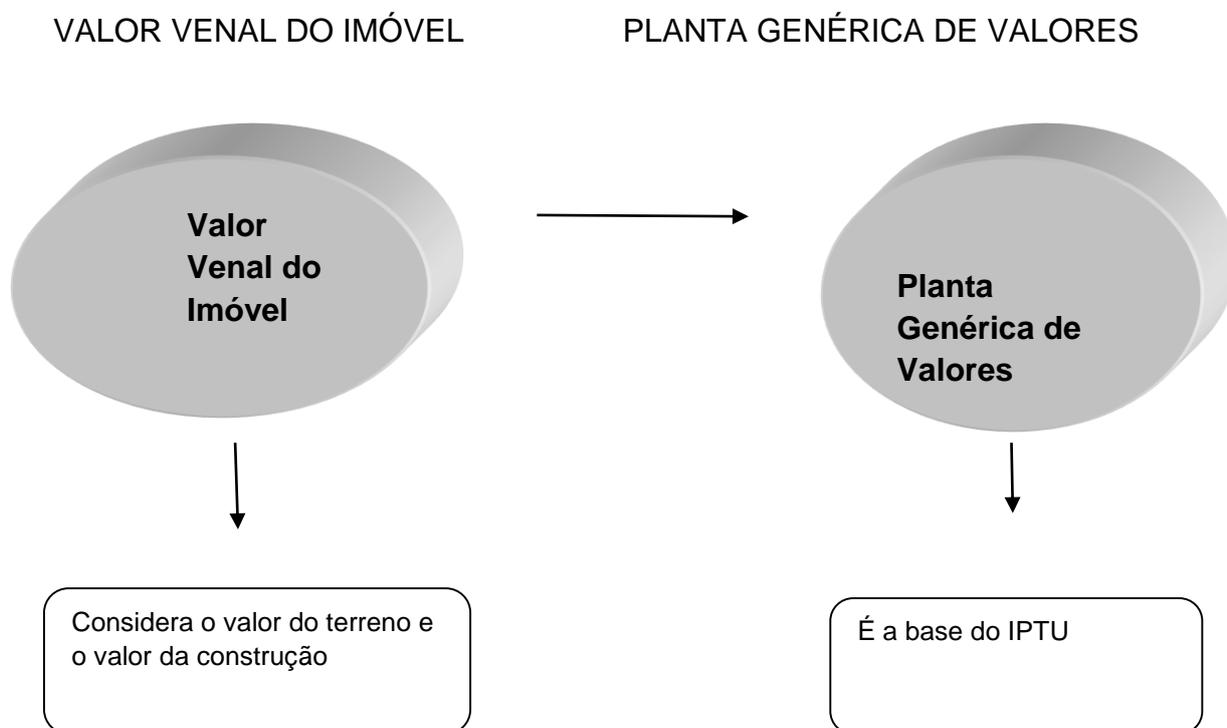
Para efeito de cálculo do IPTU, a legislação dispõe que a base de cálculo seja o valor venal do imóvel, sem considerar o valor dos bens móveis mantidos no imóvel.

Para Carvalho (2003) a base de cálculo é a grandeza instituída na consequência da regra-matriz tributária e que se destina, primordialmente, a dimensionar a intensidade do comportamento inserto no núcleo do fato jurídico, para que, combinando-se à alíquota, seja determinado o valor da prestação pecuniária.

Art. 33. A base do cálculo do imposto é o valor venal do imóvel.
Parágrafo único. Na determinação da base de cálculo, não se considera o valor dos bens móveis mantidos, em caráter permanente ou temporário, no

imóvel, para efeito de sua utilização, exploração, aformoseamento ou comodidade.

Figura 4 - Valor Venal e Planta Genérica de Valores



Fonte: Elaborado por K.P.GREHS (2015)

A apuração do valor do terreno e da construção é realizada pela Prefeitura, segundo normas e métodos específicos, considerando as características de toda a área urbana, em função de diversos elementos (tais como, preços correntes das transações e das ofertas à venda no mercado imobiliário; custos de produção; locações correntes; face de quadras ou quarteirões, a logradouros; profundidade, terrenos encravados, de fundo, interno; idade do imóvel, reconstrução, ampliação etc.). Esse procedimento deve culminar com a edição de uma Planta Genérica de Valores, que constitui um parâmetro para efeito de consideração do adequado valor venal por representar os reais elementos do mercado imobiliário (MELO, 2003).

A Portaria Interministerial 511/2009 recomenda no artigo 30, em relação à avaliação dos imóveis, que o resultado final da avaliação retrate a real situação dos

valores dos imóveis no mercado, permitindo o fortalecimento da arrecadação local dos tributos imobiliários e a promoção da justiça fiscal e social.

Atualmente o Município de Porto Alegre possui uma planta de valores em fase de atualização, pois se encontra em fase de implementação de modernização a base de dados urbanos iniciada em 2010 com o programa de aerolevanteamento. A partir das imagens geradas pelo aerolevanteamento, o Município realiza visitas técnicas para conferência das imagens.

O desajuste da planta de valores com os valores praticados no mercado imobiliário, via de regra especulativo, gera consequências danosas na arrecadação do Município. Se o valor venal do imóvel é inferior ao preço praticado no mercado imobiliário, menor será a base de cálculo do IPTU formada a partir da planta genérica de valores.

O IPTU, por sua vez, originário de uma base de dados urbanos, quando não atualizada, reflete arrecadação menor do imposto, menos receita e consequentemente menos investimento público no direito fundamental à moradia. A planta de valores do Município contém dados concretos acerca da urbanização e, por meio dela, justifica-se o porquê e a necessária vinculação do IPTU na regularização. Extraem-se os dados da urbanização e com eles a base de cálculo do IPTU que poderia ser vinculado à moradia, via proposta de lei alterando a Emenda Constitucional.

O valor venal do imóvel, formado pelo valor do terreno e da construção, compõe a planta genérica de valores, base de cálculo do IPTU. Por conseguinte, dessa gênese do imposto é que se considera adequada neste trabalho a proposta de vincular a receita do IPTU à moradia, visando reduzir em parte o déficit habitacional e a regularização fundiária.

2.4.2 IPTU Progressivo

Quanto à progressividade fiscal do IPTU, em um contexto normativo anterior à Emenda Constitucional n. 29/2000, a jurisprudência do Superior Tribunal Federal tem

posição firme no sentido de que “é inconstitucional qualquer progressividade, em se tratando de IPTU, que não atenda exclusivamente ao disposto no art. 156. § 1º, aplicado com as limitações expressamente constantes dos §§ 2º e 4º do art. 182, ambos da Constituição Federal”⁶ (Recurso Extraordinário n. 153.771, STF, Supremo Tribunal Federal, Relator Min. Moreira Alves, julgado em 5.9.1997).

Por conseguinte, a progressividade do IPTU será constitucional se observado o cumprimento da função social da propriedade. Neste sentido, já restou sumulada a matéria através da súmula nº 699 do Supremo Tribunal Federal:

É inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da Emenda Constitucional 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana.

A Emenda Constitucional 29/2000 instituiu, além da progressividade do IPTU no tempo, a progressividade em razão do valor do imóvel. Tem-se aqui mais um exemplo de integração de duas áreas distintas do direito e positivadas na Constituição Federal: tributário e urbanístico. Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o artigo 182, parágrafo 4, inciso III, o IPTU poderá I) ser progressivo, em razão do valor do imóvel, e II) ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel (na redação da Emenda Constitucional n. 29, de 13.09.2000), (MELO, 2003).

A progressividade do IPTU está prevista nos seguintes artigos da Constituição Federal:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

[...]

§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I – ser progressivo em razão do valor do imóvel; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

II – ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

(...)

⁶ RIO GRANDE DO SUL, 2014.

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

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

Essa previsão, em dois capítulos distintos da Constituição Federal, segundo (MELO, 2003), não significa autonomia e tratamentos jurídicos diferenciados, uma vez que a progressividade se justifica no âmbito do desenvolvimento urbano, condicionando a prévia edificação de lei específica para área incluída em Plano Diretor, no contexto da função social da propriedade (artigos 5º, inciso XXIII, 170, inciso II, e 182, *caput*). Injustificável a progressividade do IPTU, portanto, como singelo procedimento fiscal, de cunho meramente arrecadatório, divorciado da política de desenvolvimento urbano.

2.4.3 O IPTU – Imposto real e instrumento de atuação urbanística

O fenômeno urbano no Brasil e no mundo implica acentuadas consequências na vida das cidades, dos seus cidadãos e dos governos locais, regionais e também para a federação. Contudo, o principal instrumento financeiro dos Municípios continua sendo o IPTU, por meio do qual fazem frente às crescentes necessidades da cidade (CAMARGO, 2008), por isso a relevância de alçar o IPTU como instrumento de atuação urbanística.

Em 1935, vigia no Município de Porto Alegre a Lei Municipal 281, de 28 de dezembro 1929, na qual se determinava que os prédios construídos de madeira, semelhantes aos cortiços, teriam a incidência da alíquota de IPTU de 55%, sendo que os de construção mista sofreriam a incidência de 30% de alíquota. O cortiço era o inimigo da municipalidade que o combatia com excessiva alíquota de imposto.

As “casinhas” de famílias pobres remanescentes no centro entraram na “mira” do Poder Público. Elas também não combinavam com a modernidade que chegava a Porto Alegre com a inauguração da Avenida Borges de Medeiros e seu imponente Viaduto Otávio Rocha, inaugurado ainda em 1932. Com mais esta medida tributária,

que vigeu até a década de 40, o Poder Público terminava sua “faxina” no centro. Só restariam casas de alvenaria. (ALFONSIN, 2000).

Além disso, em um período ainda bastante anterior, após 1845, com a questão do conflito farroupilha, a maioria das obras públicas passaria a ser realizada nos territórios legalistas, ou seja, naquelas cidades que ficaram ao lado do Poder Central durante a guerra. Cidades como a “leal e valerosa cidade de Porto Alegre”, a qual de fato carregou pesados investimentos em obras públicas após o deslinde do conflito. Demonstra-se, assim, a utilização do aparato administrativo estatal para fins políticos e ideológicos. (ALFONSIN, 2000).

Sob o discurso da higiene, a legislação de Porto Alegre abordou o problema da habitação, combatendo veementemente os cortiços e a população pobre do centro da cidade. Em 1914, o Plano Geral de Melhoramentos do arquiteto João Moreira Maciel guiou-se pelo trinômio: trânsito, beleza e higiene (SOUZA, 1993).

Denota-se que as legislações tributárias são originadas em consonância com a ordem política de cada época, já que, em 1914, a ordem era a higiene, e a alíquota de IPTU restou majorada para o “melhoramento” da cidade de Porto Alegre.

Segundo Harvey (1979, p. 319):

el urbanismo ha de ser considerado como un conjunto de relaciones sociales que refleja las relaciones establecidas en la sociedad como totalidad. Además, estas relaciones han de expresar las leyes según las cuales son estructurados, regulados y contruidos los fenómenos urbanos.

É necessário fazer algumas considerações sobre esse conjunto de relações, porque perpassam pela “revolución urbana⁷” proposta por Lefebvre, (utilização do método marxista por negação e inversão interpretando a sociedade industrial como precursora da revolução urbana). A sociedade industrial não é considerada como um fim em si mesma, senão como um estágio preparatório do urbanismo, afirma Lefebvre.

⁷ HARVEY (1979, p. 322). Iamaremos... “revolución urbana” al conjunto de transformaciones que se producen en la sociedad contemporánea para marcar el paso desde el período en el que predominan los problemas de crecimiento y de industrialización.

O IPTU, visto como uma atuação urbanística, visa a gerar uma ferramenta que impulse a sua aplicação em moradia e, nesse sentido, forçando atuar o Município de Porto Alegre com mais transparência, demonstrando onde aplica o imposto e seus destinatários do serviço público. O IPTU é um imposto real originário do valor venal do imóvel e planta de valores do município, a partir da situação urbanística, independente das condições financeiras do contribuinte.

Propõe-se que o IPTU seja elevado a uma condição integradora do direito urbanístico e tributário, compondo um sistema, conforme já analisado pela doutrina na construção do sistema de direito ambiental, por Tércio Sampaio Ferraz Jr. 2003, p. 95:

Assim, por exemplo, para construir o sistema de direito ambiental, o jurista terá diante de si, permanentemente a dúvida: o que é um estado natural ecologicamente estável? Que é, então, poluição? Uma chaminé que expele fumaça a cem quilômetros de qualquer centro urbano estará poluindo? E se ventos levarem a fumaça?

Para responder estas indagações há que se considerar, segundo Ferraz Jr., a busca de critérios de normas federais e municipais que se estabelece sobre o assunto e interesse econômico. É preciso, pois, integrar o IPTU e todos os critérios que o originam com a destinação da receita para o custeio da realidade urbanística.

No sistema tributário nacional é o IPTU inequivocamente um tributo real. Min. Moreira Alves, no RE.153.771 / MG e RE.199-281-6 / SP. Imposto real, segundo Bernardo Ribeiro de Moraes (2004), é aquele calculado sem atender as condições pessoais do contribuinte, ou melhor, ignorando por completo a situação individual do contribuinte (o imposto grava uma riqueza dada ou uma situação da mesma maneira, qualquer que seja o sujeito passivo). Os impostos reais gravam o contribuinte tendo em vista apenas a matéria tributável, segundo seus caracteres objetivos específicos, independentemente das condições econômicas, jurídicas, pessoais ou de família, relativas ao contribuinte. Nesse sentido, a alíquota tributária é fixada exclusivamente em função das circunstâncias materiais da situação de fato prevista na lei.

À luz do direito estrangeiro, Pontes de Miranda, expoente da classificação dicotômica dos tributos, defendia a inclusão dos denominados “impostos com fim” na categoria dos impostos:

Se foi destinado o impôsto - o que é, *a priori*, possível, porque não contradiz a natureza e a estrutura jurídica do impôsto - fica subordinado, juridicamente, a determinado serviço público da entidade pública decretante. São os impostos com fim, os Zwecksteuern do direito público alemão, austríaco e suíço (MIRANDA, 1969).

Apenas arrecadar o IPTU e deixar mais de 250 loteamentos sem regularização, mais de 735 áreas irregulares é, sem dúvida, prestar um serviço público que fomenta a segregação residencial. O IPTU é um imposto arrecadatário que visa atender às demandas da sociedade, mas prioritariamente deveria servir em parte ao custeio aos direitos fundamentais. Por isso defende-se aqui a ideia que o Código Tributário Nacional necessita de reforma legislativa conforme a mesma mudança já ocorrida no Código Civil de 2002 que revogou o Código Civil de 1916.

Ferreira Neto (2010, p. 35) exemplifica que a introdução do Diploma Civil de 2002 provocou mudança na postura que o aplicador do direito tinha ao manejá-lo. Então é possível estruturar o quadro abaixo com o intuito de permitir a comparação entre o Código Civil revogado e o Código Civil vigente:

Tabela 1 - Quadro comparativo Código Civil 1916 e 2002

	Código Civil de Beviláqua (1916)	Novo Código Civil (2002)
Plano Ideológico	Individualismo Transcendental	Socialidade/Eticidade Circunstancialidade concreção
Valor Primordial	Liberdade/Segurança	Solidariedade/Justiça
Matriz do Sistema Jurídico	Fechada	Aberta em razão de cláusulas gerais
Instrumentos Disponíveis ao Aplicador	Categorias Jurídicas estanques	Modelos jurídicos estruturais e funcionalizados
Ator Principal	Legislador “onisciente”	Juiz Equitativo
Influência Dogmática	Pandectismo e Escola de Exegese	Culturalismo de Miguel Reale
Princípios Norteadores no Direito das Obrigações	Autonomia da “vontade” Pacta sund servanda	Autonomia privada conformada com a Função Social do contrato Boa fé

Fonte: Arthur Maria Ferreira Neto, 2010.

Percebe-se que o novo Código Civil de 2002 foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro após quase um século de vigência do primeiro Código Civil no ano de 1916. Em relação ao Código Tributário Nacional de 1966, também se aguarda essa mudança quanto ao IPTU para que o mesmo não seja apenas um Código definidor de impostos, mas lhe outorgue finalidade aberta às demandas da sociedade.

As alterações já ocorridas na Constituição Federal através da Emenda nº 42/2003 que realizou mudanças quanto à vinculação de impostos, à introdução no ordenamento jurídico do IPTU progressivo, tudo isso já faz parte das novas aspirações da sociedade. A realidade, demonstrada em Porto Alegre acerca da grande quantidade de áreas irregulares há várias décadas, reflete em parte a “imutabilidade” do Código tributário Nacional. Problemas fundiários não solucionados podem até mesmo perpetuar as barreiras de integração social.

Katzman (2007), analisando essa questão da integração social, questiona: “O que determina a segregação residencial em cada cidade”? Para responder a essa pergunta, afirma o sociólogo, deve-se ter em conta, em primeiro lugar, que o cenário de segregação que se apresenta ao observador em um espaço de tempo reflete a inércia das características dominantes de padrões prévios de integração social.

Para o sociólogo, tais características se expressam nos parâmetros que definem o controle e o uso do solo, ou nas categorias de impostos imobiliários, e também na organização territorial resultante da acumulação de decisões das autoridades municipais quanto ao assentamento de populações, fornecimento de elementos de infraestrutura habitacional e diferentes modalidades de transferências para a construção ou aquisição de moradias.

O IPTU e a sua origem nos dados urbanos, registrados na planta genérica de valores em consonância com os valores atualizados de terreno e construção, reforça a formação e a relevância do referido imposto também a ser exercido através do controle da atuação urbanística.

2.4.4 IPTU - Ferramenta de controle da atuação estatal

O Controle da atuação estatal, em especial da Administração Pública, que intervém de modo decisivo na vida da comunidade, deve ser realizado prioritariamente pela própria comunidade, em vista do princípio da subsidiariedade. Os conselhos municipais, em suas várias áreas de atuação, podem ser considerados importantes instrumentos de controle de atuação estatal. (OLIVEIRA, 2005, p. 35).

Dependendo do tamanho do município e da participação, o município tem duas funções: a representação da identidade e dos interesses locais frente a outras instâncias de organização estatal e a satisfação das necessidades públicas locais. Nesse aspecto, a questão está em delimitar quem define as necessidades locais.⁸

Segundo Oliveira (2005), podem-se dividir em etapas políticas os mecanismos de participação:

Tabela 2 - Etapas Políticas

ETAPAS POLÍTICAS	MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO
1. Planejamento	- planejamento participativo - reuniões públicas - cabildo aberto - manifestações - plebiscito e referendo
2. Controle	- oficinas de queixas (origem nos EUA) - ombudsman - recall ou veto popular
3. Produção e Execução	- atuação cooperativa - autossustentação socioeconômica - gestão tripartida de serviços públicos.

Fonte: Cristiane Catarina Fagundes de Oliveira, 2005.

Segundo Harvey (1979, p. 1):

grupos diferentes contam com recursos diferentes para negociar; 2) grandes grupos populacionais são geralmente mais frágeis e mais incoerentes que os grupos pequenos, e 3) existem alguns grupos que se deixa fora das negociações. Se a distribuição do ingresso é um resultado previsível no

⁸ FURLAN, José Luis e CORROCHATEGOL, Nora apud OLIVEIRA, Cristiane Catarina Fagundes de. Apud El Municipio como instrumento de desarrollo regional y la participación. In: Esteso, Roberto e TOCINO, Sergio (Comp.), Municipio e Región. Buenos Aires: IIPAS y Fundación Friedrich Ebert, 1989, p. 58 e 59.

processo político, não resulta difícil diagnosticar o curso que tomará esta redistribuição. Em primeiro lugar, podemos contar com um imperialismo dos bairros comerciais do centro [...] Em segundo, podemos também conjecturar a hipótese de uma exploração suburbana do centro da cidade. Em outras palavras, podemos esperar que se estabeleça uma ordem hierárquica entre vários grupos da população para explorar os diversos recursos que oferece a cidade. Nesse contexto, um cenário complicado se forma. Aqueles que estão ao final desta ordem hierárquica serão os perdedores.

Um grande exemplo de como o IPTU pode servir de instrumento de controle da atuação estatal já está sendo praticado no Município de Canoas, região metropolitana de Porto Alegre, onde os contribuintes podem destinar até 50% de seu IPTU, pago em cota única, para um dos oito projetos de interesse social habilitados no projeto "Bairro Melhor"⁹.

Esse projeto inovador do Município de Canoas contempla a ideia de que os sistemas tributário e urbanístico já não podem mais permanecer separados sem a devida integração legislativa e sem observar a demanda que a sociedade impõe. Tampouco há como se perpetuar norma tributária com sua gênese juspositivista que não admite interpretação.¹⁰

Sem dúvida, a sociedade atual demanda um Estado atuante e que possa cumprir a lei orçamentária com a destinação da receita de IPTU também para os direitos fundamentais. A receita de IPTU como ferramenta de controle da atuação estatal poderá reforçar a constitucionalidade do direito social a moradia.

⁹ O Decreto nº 293, de 17 de outubro de 2014, (ANEXO F) publicado pelo Município de Canoas cria e regulamenta o programa "Bairro Melhor" o qual tem como objetivo a melhoria na infraestrutura social mediante a possibilidade de os contribuintes indicarem percentual desse tributo para projetos apresentados por entidades sem fins econômicos e que atendam ao interesse público, os quais serão custeados com parte do IPTU devido no exercício corrente.

¹⁰ A Prefeitura de Canoas tem 125.800 imóveis cadastrados e, em 2013, o IPTU representou, aproximadamente, 15% das receitas próprias do Município. A previsão da Secretaria Municipal da Fazenda é de arrecadar, em 2015, R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) <http://www.canoas.rs.gov.br>. Acesso em abril de 2015.

3 MORADIA: DIREITO FUNDAMENTAL

A Declaração de Direitos do povo da Virgínia, de 1776, é a primeira que marca a transição dos direitos de liberdade legais ingleses para os direitos fundamentais constitucionais.

Igualmente, de transcendental importância, foi a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, fruto da revolução que provocou a derrocada do antigo regime e a instauração da ordem burguesa na França. Tanto a declaração francesa quanto a americana tinham como característica comum sua profunda inspiração jusnaturalista, reconhecendo, ao ser humano, direitos naturais, inalienáveis, invioláveis e imprescritíveis, direitos de todos os homens. (SARLET, 2014, p.43).

Além disso, é necessário observar que o direito à moradia tem previsão também convencional. É reconhecido na Declaração Universal dos Direitos Humanos; na Convenção Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; na Convenção Americana de Direitos Humanos - Pacto de San José da Costa Rica, inclusive, na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento em 1986, na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, na Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de discriminação racial, na Convenção sobre os direitos da criança e na Declaração sobre assentamentos Humanos de Vancouver e no Estatuto de pessoas com deficiência (equiparação constitucional). (SOUZA, 2012).

O direito à moradia, convém frisar, é direito fundamental autônomo, com âmbito de proteção e objetos próprios. Como direito autônomo, a definição do conteúdo (objeto) do direito à moradia não pode, de modo especial, por força de sua vinculação à dignidade da pessoa humana, prescindir de parâmetros qualitativos mínimos para uma vida saudável. (SARLET, 2015, p. 344).

Desde o seu reconhecimento nas primeiras Constituições, os direitos fundamentais passaram por diversas transformações, tanto no que diz respeito ao conteúdo, quanto no que concerne à sua titularidade, eficácia e efetivação. Costuma-

se, neste contexto marcado pela autêntica mutação histórica experimentada pelos direitos fundamentais, falar da existência de três gerações de direitos, havendo, inclusive, quem defenda a existência de uma quarta e até mesmo de uma quinta e sexta gerações. (SARLET, 2014).

Os Direitos Fundamentais são divididos em Gerações (ou Dimensões) de Direitos, conforme quadro abaixo:

Tabela 3 - Liberdade

Direitos Humanos de 1ª Geração – liberdades públicas – liberdade:
Dizem respeito às liberdades públicas e aos direitos políticos, reproduzidos em documentos históricos do séc. XVII ao séc. XIX, tais como:
Magna Carta de 1215, assinada pelo rei “João sem Terra”, <i>Magna Charta Libertatum seu Concordiam inter regem Johannem at barones pro concessione libertatum ecclesiae et regni angliae</i> , limitou o poder dos monarcas da Inglaterra no sentido de que a vontade do rei estaria sujeita à lei.
<i>Habeas corpus Act</i> (1679), embora o <i>habeas corpus</i> já existisse na Inglaterra desde o Séc. XIV, o <i>Habeas Corpus Act</i> teve grande importância para o desenvolvimento dos direitos humanos, garantindo a liberdade individual contra a prisão ilegal, abusiva ou arbitrária.
<i>Bill of Rights</i> (1688) assegurou a liberdade, a vida e a propriedade privada e o poder do Parlamento na Inglaterra.
Declaração Americana (1776), instrumento que declarou a independência das Treze Colônias na América do Norte da Grã-Bretanha.
Declaração Francesa (1789) <i>Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen</i> , documento que define os direitos individuais e coletivos agora tidos como universais.

Fonte: Organizado por K.P. GREHS, 2015.

No que se refere aos direitos fundamentais de primeira geração, esses assumem particular relevo especialmente pela sua notória inspiração jusnaturalista, os direitos à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei. (SARLET, 2014).

Tabela 4 - Igualdade

Direitos Humanos de 2ª Geração – Direitos Sociais – igualdade
Inspirados pela Revolução Industrial europeia a partir do século XIX, pela Primeira Grande Guerra Mundial, pela Constituição de Weimar e pelo Tratado de Versalhes, traduzindo-se em um período de crise nas condições de trabalho, os direitos humanos de segunda geração privilegiam os direitos sociais, culturais e econômicos.

Fonte: Organizado por K.P. GREHS, 2015.

O impacto da industrialização e os graves problemas sociais e econômicos que a acompanharam, as doutrinas socialistas e a constatação de que a consagração formal de liberdade e igualdade não gerava a garantia do seu efetivo gozo acabaram, já no decorrer do século XIX, gerando amplos movimentos reivindicatórios e o

reconhecimento progressivo de direitos, atribuindo ao Estado um comportamento ativo na realização da justiça social. (SARLET, 2014).

Tabela 5 - Meio Ambiente

Direitos Humanos de 3ª Geração – Preservação ambiental:
Com o apogeu do desenvolvimento tecnológico e científico, os direitos fundamentais da terceira dimensão, também denominados de direitos de fraternidade ou de solidariedade, nascem da preocupação com a preservação ambiental.

Fonte: Organizado por K.P. GREHS, 2015.

Tabela 6 - Engenharia Genética

Direitos Humanos de 4ª Geração – Engenharia Genética:
Segundo Bobbio (1992), essa Geração de Direitos decorreria dos avanços no campo da engenharia genética ao colocarem em risco a própria existência humana.

Fonte: Organizado por K.P. GREHS, 2015.

Por conseguinte, a partir da origem dos direitos fundamentais e das suas dimensões supracitadas, denota-se que a moradia, sendo um direito fundamental, não permite o relativismo, pois a moradia não é um conceito que hoje pode ser conceitualmente “x” e amanhã, “y”; não se trata, pois, de uma interpretação filosófica. O conceito de moradia não é empírico e não se precisa provar que é direito fundamental, a moradia é um conceito com dimensão universal.

A moradia (como, de resto, já anunciado pelo próprio Constituinte no dispositivo versando sobre o salário-mínimo) guarda conexão direta com as necessidades vitais da pessoa humana, e, conseqüentemente, também com as condições materiais básicas para uma vida com dignidade. Também por seu caráter existencial e expressão do próprio direito à vida, o direito à moradia ocupa lugar similar ao direito à alimentação, e, portanto, integra aquilo que na esfera internacional tem sido designado de um direito a um adequado padrão de vida. (SARLET, 2015).

A moradia é um direito fundamental e, segundo Masson (2015) os direitos fundamentais possuem as seguintes características:

- a) universalidade – não admitem discriminação;
- b) historicidade – são dotados de caráter histórico-evolutivo;
- c) indivisibilidade – impossibilidade de interpretação restritiva;

- d) imprescritibilidade – não são passíveis de alienação;
- e) relatividade – na colisão de direitos, devem receber mínima restrição;
- f) inviolabilidade – impossibilidade de desrespeito aos direitos fundamentais por determinação infraconstitucional;
- g) complementariedade – não são interpretados isoladamente;
- h) efetividade – a atuação dos Poderes Públicos deve se pautar (sempre) na necessidade de se efetivarem os direitos e garantias institucionalizados, inclusive por meio de mecanismos coercitivos, se necessário for;
- i) Interdependência – possuem ligação intrínseca com a intensificação à proteção dos direitos.

Portanto, o direito de moradia encontra-se na base da maioria dos direitos fundamentais sociais assegurados pela Constituição Federal. Que se trata da base material, física, a partir da qual vários outros direitos fundamentais podem ser exigidos pelo cidadão (CANABARRO E BOHRER, 2006).

3.1 Aspectos Legais da Moradia no Brasil

A Constituição Federal Brasileira promulgada em 05 de outubro de 1988 foi o resultado de ampla discussão oportunizada pela redemocratização do país após o período de mais de vinte anos de ditadura militar. Para Sarlet (2015), os direitos fundamentais inseridos no texto constitucional, a relevância a eles atribuída, são frutos da reação do Constituinte, e das forças sociais e políticas nele representadas, ao regime de restrição e até mesmo de aniquilação das liberdades fundamentais. De fato, a Constituição de 1988 criou um direito coletivo novo, qual seja, o direito ao planejamento urbano. (FERNANDES, 2000).

No Brasil os direitos fundamentais estão dispostos no Título II da Constituição Federal de 1988¹¹ (CF/88), do artigo 5º ao 17, sendo que o gênero direitos e garantias

¹¹ Segundo Ingo Sarlet, a relevância atribuída aos direitos fundamentais, o reforço de seu regime jurídico e, até mesmo a configuração do seu conteúdo, são frutos da reação do Constituinte, e das forças sociais e políticas nele apresentadas, ao regime de restrição e até mesmo de aniquilação das liberdades fundamentais.

fundamentais foi dividido pelo Constituinte em 5 espécies: direitos individuais, direitos coletivos, direitos sociais, direitos à nacionalidade e direitos políticos.

O Capítulo dos Direitos Sociais foi definido por José Afonso da Silva (2007) como elemento socioideológico. Esse capítulo são as normas que explicitam o compromisso social das Constituições modernas com a proteção do indivíduo e com a busca pela efetivação de um bem-estar social. Dentro do capítulo dos direitos sociais, encontra-se o direito fundamental à moradia nos artigos 6º e 7º da Magna Carta de 1988. A Constituição Federal de 1988 introduziu no ordenamento diversos direitos fundamentais e, no ano de 2010, através da Emenda Constitucional 64, incluiu a moradia no rol dos direitos sociais com aplicabilidade imediata por qualquer ente da federação: União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a **moradia**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010)

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

- I - relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos;
- II - seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário;
- III - fundo de garantia do tempo de serviço;
- IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família **com moradia**, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

O direito à moradia, previsto no artigo 6º da Constituição Federal brasileira de 1988, assim como os demais direitos fundamentais possuem aplicabilidade imediata e cunho programático. Podem ser implementados e assegurados pelo poder público, pois não dependem de regulamentação legislativa. É o que dispõe o artigo 5º, § 1º da Constituição Federal:

Art 5º - [...]

§ 1º - As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

Além da inovação e relevância atribuída ao direito à moradia, a Constituição reservou vários dispositivos ao longo do texto sobre a função urbanística da propriedade urbana, preservação ambiental, planos urbanísticos, outorgando a cada ente da federação competência privativa ou comum para promover, no que couber, a sua aplicabilidade.

Quanto à competência privativa, o planejamento urbano local encontra seu fundamento no art. 30, VIII, da Constituição Federal de 1988, reconhecendo a competência dos Municípios para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Por se tratar de competência privativa dos Municípios, o controle do uso, parcelamento e ocupação do solo não se tratam de serviços públicos com competência a ser compartilhada com os demais entes da federação (União, Estados, Distrito Federal), como se vê a seguir:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

[...]

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

Quando tratar-se de serviço que pode ser exercido por todos os entes da federação (União, Estado, Distrito Federal e Municípios), de forma simultânea, a Constituição Federal outorga a competência comum. O art. 23 da Constituição brasileira elenca o rol de serviços de competência comum dos entes da federação, *in verbis*:

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

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

- V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;
- VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;
- VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
- IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;**

Pela leitura do texto constitucional, observa-se que é de competência comum dos entes da federação a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais. É sobre o direito positivado na Constituição que se trata a moradia pelo viés da regularização fundiária e déficit habitacional.

Em razão da competência comum nada obsta à União implantar o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em quaisquer dos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Todavia, conforme será abordado em capítulo subsequente, o PMCMV não é suficiente para proceder à regularização fundiária necessária e promover a redução do déficit habitacional em Porto Alegre. Dessa forma, a competência comum deve continuar vigendo com programas federais à moradia e, de forma conjunta, o Município vincular parte do IPTU para direcioná-lo diretamente à moradia de forma a garantir maior aplicabilidade de receita neste direito fundamental.

Ainda sobre a importância da moradia como direito fundamental (CANABARRO E BOHRER, 2006, p.49) afirmam:

A matrícula de crianças na escola, o atendimento em postos de saúde, a inserção no mercado de trabalho e a inclusão em programas públicos de recreação e lazer, todos direitos sociais perfilhados no artigo 6º da Constituição Federal, passam, necessariamente, pela indicação do endereço residencial do beneficiário. Tal direito tem central importância na consecução das políticas públicas locais, máxime naquilo que concerne ao exercício da própria cidadania e à dignidade da pessoa humana.

Levando-se em consideração o princípio da dignidade da pessoa humana, outra inovação importante da Carta de 1988 foi o *status* de bem jurídico ambiental que as cidades adquiriram associado à estrutura econômica. Ao correlacionarem a Constituição Federal de 1988, Capítulo II, da Política Urbana, com a Lei n. 10.257, de 2001, que estabelece diretrizes gerais para a política urbana, as cidades passaram a

ser reguladas por normas de ordem pública e interesse social visando o bem-estar de seus habitantes.

CAPÍTULO II DA POLÍTICA URBANA

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

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Muito embora a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para *“promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”*, segundo disposto no inciso IX do art. 23 da Constituição Federal, a competência do Município se limita às questões de "interesse local", o que diz com o caso em apreço, por se tratar de regularização fundiária e urbanística. (RIO GRANDE DO SUL, 2014a).

Em vista das questões supraelencadas, importante salientar que o Município tem competência constitucional para legislar sobre assuntos de interesse local, promover o adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano e executar a política de desenvolvimento urbano. Observando-se o atual quadro político-econômico do Município de Porto Alegre, para atingir-se esta finalidade constitucional relacionada à legalização fundiária, o gestor municipal necessita lançar mão da receita pública oriunda, entre outros, da arrecadação de impostos.

Outra fonte legislativa acerca da importância da moradia como política pública municipal está inserida nos princípios do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental:

Art. 1º A promoção do desenvolvimento no Município de Porto Alegre tem como princípio o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos termos da Lei Orgânica, garantindo:

I - a gestão democrática, participativa e descentralizada;

II - a promoção da qualidade de vida e do ambiente, reduzindo as desigualdades e a exclusão social;

III - a integração das ações públicas e privadas através de programas e projetos de atuação;

IV - o enriquecimento cultural da cidade pela diversificação, atratividade e competitividade;

V - o fortalecimento do papel do Poder Público na promoção de estratégias de financiamento que possibilitem o cumprimento dos planos, programas e projetos em condições de máxima eficiência;

VI - a articulação das estratégias de desenvolvimento da cidade no contexto regional metropolitano de Porto Alegre;

VII - o fortalecimento da regulação pública sobre o solo urbano mediante a utilização de instrumentos redistributivos da renda urbana e da terra e controle sobre o uso e ocupação do espaço da cidade;

VIII - a integração horizontal entre os órgãos e Conselhos Municipais, promovendo a atuação coordenada no desenvolvimento e aplicação das estratégias e metas do Plano, programas e projetos.

Disponibilizados pelo site da Prefeitura de Porto Alegre, os comentários ao PDDUA referem, quanto aos princípios desse Plano, que está proposto um tipo de planejamento, cuja democracia, participação da sociedade e descentralização são fundamentais para a construção do futuro de Porto Alegre. Busca-se, assim, uma cidade onde todos tenham uma vida com qualidade, diminuindo-se, dessa forma, as diferenças sociais; em equilíbrio com a natureza, em que as diferentes opiniões possam conviver criando uma cidade diversificada, capaz de enfrentar os desafios existentes e que seja rica em suas formas de expressão e ideias. Isso deverá ocorrer pela integração entre os interesses dos proprietários particulares, dos empreendedores e do conjunto dos cidadãos, através da Prefeitura de Porto Alegre, levando em conta, ainda, a importância da Capital ante os municípios que formam a região metropolitana: a chamada Grande Porto Alegre¹².

Acerca do modo de viabilizar essa questão, o artigo 21 do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental – PDDUA – de Porto Alegre já determina que a

¹² <http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/spm/1t1.htm>. Acesso em março de 2014.

estratégia de produção da cidade se efetivará através de uma política habitacional de baixa renda:

Da Produção da Cidade

Art. 21. A Estratégia de Produção da Cidade tem como objetivo a capacitação do Município para a promoção do seu desenvolvimento através de um conjunto de ações políticas e instrumentos de gerenciamento do solo urbano que envolvem a diversidade dos agentes produtores da cidade e incorporam as oportunidades empresariais aos interesses do desenvolvimento urbano como um todo.

Parágrafo único. A Estratégia de Produção da Cidade efetivar-se-á através:
I - da promoção, por parte do Município, de oportunidades empresariais para o desenvolvimento urbano;

II - do estímulo e gerenciamento de propostas negociadas com vistas à consolidação do desenvolvimento urbano;

III - da implementação de uma política de habitação social que integre e regule as forças econômicas informais de acesso à terra e capacite o Município para a produção pública de Habitação de Interesse Social (HIS);

IV - da implementação de uma política habitacional para as populações de baixa e média renda, com incentivos e estímulos à produção de habitação.

Acrescentam-se a essas diretrizes, bases que devem ser seguidas pelo ente público ao tratar da questão fundiária municipal. Disponibilizados pela Secretaria de Planejamento Municipal de Porto Alegre, os comentários do PDDUA¹³ definem a obrigação do Município de Porto Alegre em dar condições à promoção de políticas de moradias de baixo custo, conforme artigo abaixo:

Art. 21 - A cidade é resultado de uma construção conjunta, onde cada um deve fazer a sua parte. O Município dará condições e orientações para que as empresas e os proprietários de terra contribuam para o desenvolvimento urbano reduzindo o desequilíbrio social, bem como promovendo uma política para a construção de moradias de baixo custo.

Dado importante acerca da desigualdade nas tributações foi levantado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. O IPEA¹⁴ publicou um estudo no qual as famílias com renda mensal até dois salários mínimos arcaram, em 2008, com um ônus tributário (tributos embutidos no preço de bens e serviços consumidos) de 53,9% de sua renda total, ao passo que as famílias com renda mensal acima de 30 salários mínimos arcaram com ônus tributário (diretos e indiretos) de 29% de sua renda total. Denota-se, diante desses fatos, que as famílias de baixa renda ainda pagam mais

¹³ <http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/spm/1c6.htm>. Site disponível em 22.03.2014.

¹⁴ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Receita pública: quem paga e como se gasta no Brasil. Brasília, 2009 apud FERRAZ.

impostos em relação às de alta renda, fazendo com que o peso da carga tributária produza um maior distanciamento do acesso à moradia.

Sobre esse alto índice de assentamentos, áreas e loteamentos irregulares, ressalta-se a necessidade de um Poder Público consciente. Trazendo luz sobre essa séria questão, (ALFONSIN, 2000) destaca que, para que a condução das políticas de Regularização Fundiária atinja minimamente um sentido ético, é necessário um Poder Público consciente, responsável e com firme vontade política de disputar na arena urbana um projeto de cidade para todos.

O que fazer com os bairros ilegais e violentos sobre os quais o Estado não tem controle? Como enfrentar o mercado imobiliário altamente especulativo e excludente, garantindo o direito à cidade para todos? (MARICATO, 2005).

Para alguns doutrinadores, dentre os quais se destaca Velloso (2012), quanto mais haja predeterminações constitucionais com respeito à destinação das receitas públicas, menos liberdade terá o Executivo para elaborar proposta orçamentária, e o legislador, para editar as leis orçamentárias. Essa assertiva acima descrita se aplicada em outro modelo constitucional, por exemplo, a Constituição Chilena demonstra que a liberdade do administrador em relação a vinculação de impostos é mais abrangente que a EC nº 42/2003. Naquele país a vinculação excepcional está relacionada ao interesse local ou regional, outorgando liberdade ao Executivo se comparada a restrição da exceção da EC n.42/2003 que permite a vinculação para serviços determinados.

A Constituição Chilena, conforme a regra contida no artigo 19¹⁵ do Capítulo III – Dos Direitos e Deveres Constitucionais - estabelece que, em relação aos tributos, a

¹⁵ CAPITULO III - DE LOS DERECHOS Y DEBERES CONSTITUCIONALES - Artículo 19. - La Constitución asegura a todas las personas [...] N° 20.- La igual repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la progresión o forma que fije la ley, y la igual repartición de las demás cargas públicas. En ningún caso la ley podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos. Los tributos que se recauden, cualquiera que sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado. Sin embargo, la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectos a fines propios de la defensa nacional. Asimismo, podrá autorizar que los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo. (CHILE, 1980).

lei poderá autorizar que as atividades fiscais ou ativos que têm uma identificação clara regional ou local podem ser aplicadas, dentro das limitações que a mesma lei estabelece, pelas autoridades regionais ou municipais para financiar projetos de desenvolvimento. A Constituição Chilena está mais próxima do cumprimento dos direitos fundamentais, pois se trata de uma Constituição autorizativa de vinculação de impostos para obras de desenvolvimento, enquanto a Constituição Federal brasileira autoriza a vinculação apenas para saúde, educação e administração tributária.

Fazendo um alerta acerca desse fato, Aguiar (2010) demonstra que no Brasil, segundo IBGE, 10 milhões de pessoas vivem em aproximadamente 20 mil favelas distribuídas pelo país. O autor discorre que não há outra saída em relação à escassez da habitação, demonstrando a conformidade com a solução mais rápida de ocupação irregular.

Nesse sentido, destaca-se que o direito à moradia, na qualidade de direito e garantia fundamental previsto constitucionalmente, possui aplicação imediata, é cláusula pétrea e, portanto, não poderá haver desvalorização das políticas urbanas pela excepcionalidade da não vinculação dos impostos às despesas. Não ocorrendo a regularização fundiária, nem havendo o reconhecimento à moradia digna, pode-se pressupor que o administrador público, dentro de uma mesma receita orçamentária, optou por executar outros serviços públicos, deixando a política urbana em uma hierarquia inferior, não prevista constitucionalmente.

Ao administrador público, não é permitido agir de forma discricionária (quando tem liberdade para atuar de acordo com os seus próprios critérios de oportunidade e conveniência) em relação à política urbana. Pelo contrário, o próprio acesso à moradia é uma garantia constitucional, em que o legislador prende o administrador à observância das prescrições legais. Isso tudo aponta, claramente, um caminho que deve ser seguido pelo gestor público: o administrador público, em relação à política urbana, terá que agir de forma vinculada à lei.

Na sua condição de direito de defesa (negativo) à moradia, encontra-se protegida contra a violação, por parte do Estado e dos particulares, no sentido de um direito da pessoa a não ser privada de uma moradia digna. Para SARLET, 2014 No

âmbito infraconstitucional, destaca-se a legislação que proíbe a penhora do chamado bem de família, como tal considerado o imóvel que serve de moradia ao devedor e à sua família conforme a Lei nº 8.009/90.

Neste sentido, a moradia e a proibição da penhora do bem de família tem o devido respaldo legal na Lei nº 8.009/90 que dispõe:

Art. 1º O imóvel residencial próprio do casal, ou da entidade familiar, é impenhorável e não responderá por qualquer tipo de dívida civil, comercial, fiscal, previdenciária ou de outra natureza, contraída pelos cônjuges ou pelos pais ou filhos que sejam seus proprietários e nele residam, salvo nas hipóteses previstas nesta lei.

Parágrafo único. A impenhorabilidade compreende o imóvel sobre o qual se assentam a construção, as plantações, as benfeitorias de qualquer natureza e todos os equipamentos, inclusive os de uso profissional, ou móveis que guarnecem a casa, desde que quitados.

[...]

Art. 5º Para os efeitos de impenhorabilidade, de que trata esta lei, considera-se residência um único imóvel utilizado pelo casal ou pela entidade familiar para moradia permanente.

O direito fundamental à moradia também está previsto na Lei 11.340/06, usualmente denominada Lei Maria da Penha que assegura a mulher o direito a moradia, senão vejamos:

Art. 2º Toda mulher, independentemente de classe, raça, etnia, orientação sexual, renda, cultura, nível educacional, idade e religião, goza dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sendo-lhe asseguradas as oportunidades e facilidades para viver sem violência, preservar sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual e social.

Art. 3º Serão asseguradas às mulheres as condições para o exercício efetivo dos direitos à vida, à segurança, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, à moradia (grifo nosso), ao acesso à justiça, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.

Sobre a impenhorabilidade do bem de família há jurisprudência do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. NEGÓCIOS JURÍDICOS BANCÁRIOS. EXECUÇÃO DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL. INCIDENTE DE IMPENHORABILIDADE. 1. APARTAMENTO. BEM DE FAMÍLIA. Havendo nos autos comprovação de que o bem se trata do único imóvel da família, bem como de sua destinação residencial, o apartamento é impenhorável, nos termos do art. 1º da Lei nº 8009/90. 2. BOX DE ESTACIONAMENTO. MATRÍCULA PRÓPRIA. Nos termos da Súmula 499 do STJ, a vaga de garagem que possui matrícula própria no registro de móveis não constitui

bem de família para efeito de penhora. AGRAVO DE INSTRUMENTO PARCIALMENTE PROVIDO. (RIO GRANDE DO SUL, 2015)

APELAÇÃO CÍVEL. CONTRATOS DE CARTÃO DE CRÉDITO. EMBARGOS À PENHORA. INÉPCIA POR INSTRUÇÃO DEFICIENTE. Não configurada. Preliminar rejeitada. IMPENHORABILIDADE DO BEM DE FAMÍLIA. A prova de que o bem imóvel penhorado se trata de bem de família é ônus daquele que alega a sua impenhorabilidade, nos termos do art. 1º da Lei 8.009/90. Na hipótese dos autos, a parte embargante comprovou que reside no imóvel indicado pela parte embargada que, por sua vez, não trouxe nenhum indício de que a parte embargante seja proprietária de outros bens, o que faz presumir que o imóvel penhorado, além de ser a residência da família, é o único de que dispõe a parte embargante. APELAÇÃO DESPROVIDA. (RIO GRANDE DO SUL, 2014b)

APELAÇÃO CÍVEL. EMBARGOS DE TERCEIRO. PENHORA DE IMÓVEL ADQUIRIDO ANTES DE CASAMENTO SOB O REGIME DA COMUNHÃO PARCIAL DE BENS. A impenhorabilidade do bem de família visa à proteção da entidade familiar e, sendo assim, qualquer um dos coabitantes do imóvel está legitimado para opor embargos de terceiro, ante a sua condição de copossuidor do bem e interesse em salvaguardar a residência própria e dos demais familiares. Inteligência dos art. 1.046, caput, e § 1º, do CPC, e do art. 1º da Lei 8.009/90. Manutenção da sentença que reconheceu a impenhorabilidade do imóvel residencial, levando-se em conta a característica da norma legal. Prevalência do direito à moradia da recorrida. Preliminar afastada. Apelo não provido. (RIO GRANDE DO SUL, 2011)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO MONITÓRIA. ALEGAÇÃO DE IMPENHORABILIDADE DO IMÓVEL CONSTRITO POR CONSTITUIR BEM DE FAMÍLIA. Demonstrada a impenhorabilidade do único imóvel residencial do agravante, a teor do disposto no art. 1º da Lei 8.009/90. AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO. (RIO GRANDE DO SUL, 2010)

No Brasil a moradia é direito constitucional fundamental com eficácia plena e de aplicabilidade imediata. Trata-se de uma verdade e não de um convencimento, haja vista a proteção legal à impenhorabilidade do bem de família exclusivo a moradia.

A eficácia plena de uma norma, segundo a clássica definição do constitucionalista José Afonso da Silva, refere-se àquelas normas que não necessitam de qualquer complementação legislativa para ganhar aplicabilidade. Produzem, assim, todos os seus efeitos jurídicos essenciais, não havendo previsão de regulamentação por parte do legislador infraconstitucional, refletindo, em sua inteireza, os interesses que o legislador constituinte buscou regular. A grande maioria das normas da Constituição de 1988 possui eficácia plena (BARREIROS NETO, 2007).

Além da impenhorabilidade do bem de família destinado à moradia já estar pacificada nos tribunais, os direitos fundamentais estariam inseridos dentro de um

sistema no âmbito da Constituição com base no argumento de que os direitos fundamentais são, em verdade, concretizações do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana (SARLET apud FARIAS, 2015).

O Supremo Tribunal Federal já firmou entendimento de que o Poder Judiciário pode determinar que a Administração Pública cumpra as normas constitucionais:

O acórdão recorrido comprovou a irregularidade de ocupação da área em litígio, em razão da omissão das autoridades de fiscalização da municipalidade, bem como consignou o risco de manutenção das pessoas que moravam nas margens da Rodovia MG-020, inclusive em razão da existência de um gasoduto que percorre as proximidades da área litigiosa (fls. 213-215). Além disso, o Tribunal de origem assentou a responsabilidade da municipalidade para a remoção e reassentamento das famílias que se encontravam no local, considerado o conteúdo fático-probatório, bem como observada a legislação de regência, em especial o previsto no art. 1º da MP 2.220/2001 (fls. 214-215). Assim, para se entender de forma diversa, faz-se imprescindível a revisão dos fatos e provas analisados, o que não é possível, nos termos da jurisprudência desta Corte, em razão do óbice da Súmula 279 do STF. [...] Ainda que assim não fosse, destaco que esta Corte já firmou entendimento no sentido de que o Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais sem que isso configure violação às normas constitucionais, em especial ao princípio da separação de poderes, entendimento que se aplica ao caso dos autos em que se busca a tutela do direito à moradia e ao meio ambiente. [...]. Esta Corte já firmou entendimento no sentido de que não ofende o princípio da separação de poderes a determinação, pelo Poder Judiciário, em situações excepcionais, de realização de políticas públicas indispensáveis para a garantia de relevantes direitos constitucionais. Precedentes. Agravo regimental desprovido”. (RE-AgR 634.643, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Segunda Turma, DJe 13.8.2012) (BRASIL, 2014).

Portanto, a moradia, além de ser um direito fundamental previsto na Constituição Federal, também possui guarida em lei federal e na jurisprudência, carecendo de custeio via vinculação de impostos que pudessem garantir a sua aplicabilidade, conforme já ocorre com outros direitos fundamentais: saúde e educação.

3.2 Déficit Habitacional

A Declaração do Milênio, publicada pela Organização das Nações Unidas – ONU –, reconhece a grave situação dos pobres urbanos no mundo e orienta, através de oito objetivos, que haja o esforço dos Estados-Membros para melhorar a vida de pelo menos 100 milhões de moradores em assentamentos precários no mundo para

o ano 2020 – Meta 11 do Objetivo 7, ONU – Habitat.¹⁶ Cem milhões de habitantes representam os 10% da atual população em assentamentos precários. Caso não se trabalhe para melhorar essa situação, o número pode triplicar e chegar a três bilhões em 2050¹⁷.

A função primordial da habitação é a de abrigo. Com o desenvolvimento de suas habilidades, o homem passou a utilizar materiais disponíveis em seu meio, tornando o abrigo cada vez mais elaborado. Mesmo com toda a evolução tecnológica, sua função primordial tem permanecido a mesma, ou seja, proteger o ser humano das intempéries e de intrusos. (LARCHER apud ABIKO, 1995).

No Brasil, a Fundação João Pinheiro (2012) elaborou dois estudos para a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU), atual Ministério das Cidades, por meio de contrato com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e dentro do âmbito do Projeto Habitar-Brasil do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que caracterizaram a situação habitacional no país.

Nesses estudos foi utilizado o conceito de déficit habitacional¹⁸ diretamente às deficiências do estoque de moradias. Fizeram parte desse estudo as moradias sem condições de serem habitadas devido à precariedade das construções ou em virtude de terem sofrido desgaste da estrutura física e que devem ser repostas. Além disso, examinaram a problemática quanto à necessidade de incremento do estoque decorrente da coabitação familiar ou da moradia em locais destinados a fins não residenciais.

¹⁶ Os oito objetivos são: - Erradicar a extrema pobreza e a fome; atingir o ensino básico universal; promover a igualdade de gênero e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna; combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental; estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento. <http://nacoesunidas.org/agencia/onu-habitat/>

¹⁷ <http://www.onu.org.br>. Acesso em: 20 dez 2014.

¹⁸ O déficit habitacional pode ser entendido como “déficit por reposição do estoque” e como “déficit por incremento de estoque”. O “déficit por reposição do estoque” refere-se aos domicílios rústicos, acrescidos de uma parcela devida à depreciação dos domicílios existentes. Para o cálculo desse componente do déficit, tomaram-se inicialmente 50 anos de construção. O “déficit por incremento de estoque” contempla os domicílios improvisados e a coabitação familiar.

Segundo a Fundação João Pinheiro (2012), o déficit habitacional é calculado a partir da soma de quatro componentes:

(1º) **domicílios precários** - compostos de domicílios rústicos são aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada ou de domicílios improvisados; englobam todos os locais e imóveis sem fins residenciais e lugares que servem como moradia alternativa (imóveis comerciais, embaixo de pontes e viadutos, carcaças de carros abandonados, barcos e cavernas, entre outros), o que indica a carência de novas unidades domiciliares.

(2º) **coabitação familiar** - composto por dois subcomponentes: os cômodos e a as famílias conviventes secundárias que desejam constituir novo domicílio. Os cômodos foram incluídos no déficit habitacional porque esse tipo de moradia mascara a situação real de coabitação, uma vez que tais domicílios são formalmente distintos. Segundo a definição do IBGE, os cômodos são domicílios particulares compostos por um ou mais aposentos localizados em casa de cômodo, cortiço, “cabeça de porco”, entre outros. O segundo subcomponente diz respeito às famílias secundárias que dividem a moradia com a família principal e desejam constituir novo domicílio.

(3º) **ônus excessivo com aluguel urbano** - corresponde ao número de famílias urbanas, com renda familiar de até três salários mínimos, que moram em casa ou apartamento (domicílios urbanos duráveis) e que despendem 30% ou mais de sua renda com aluguel.

(4º) **adensamento excessivo de domicílios** - que correspondem aos domicílios alugados com um número médio superior a três moradores por dormitório.

Em resumo, destaca-se que a metodologia da Fundação João Pinheiro/MG tem como traço principal a separação do déficit (ligado diretamente às deficiências do estoque de moradia) e inadequação habitacional (habitações que não proporcionam condições desejáveis de habitabilidade)¹⁹. Conforme definição do IBGE (2010), as principais características do déficit habitacional básico podem ser assim sintetizadas:

¹⁹ Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Porto Alegre, fl. 49.

- Mais de 70% do déficit concentra-se nas áreas urbanas. As regiões metropolitanas são as maiores responsáveis pela carência de novas moradias, 42,3%, seguidas pelo grupo dos municípios selecionados, 35,4%;
- Em números absolutos, o déficit habitacional concentra-se nos estados das regiões Nordeste e Sudeste. Enquanto nesta o déficit habitacional urbano tem maior peso nas regiões metropolitanas, naquela os problemas nas áreas rurais são mais evidentes.
- Do total do déficit habitacional em regiões metropolitanas, 47,4% concentram-se naquelas localizadas na Região Sudeste;
- Percentualmente, o déficit habitacional básico é mais relevante na Região Norte, representando 29% do estoque de domicílios, e na Região Nordeste, 22,1%. Vem a seguir a Região Centro-Oeste, com 12,2%; a Sudeste, com 8,2% e a Sul, com 7,2%;
- As famílias conviventes sobressaem-se em todas as regiões, de maneira bastante acentuada nas áreas urbanas, tanto em termos absolutos quanto relativos, principalmente nas regiões Sudeste e Nordeste. Os domicílios rústicos têm presença significativa em áreas rurais, no entanto, destacam-se também em áreas urbanas nas regiões Norte e Nordeste;
- Para os aglomerados subnormais, só puderam ser calculados os componentes referentes aos domicílios improvisados e à coabitação familiar, não havendo a possibilidade de estimativa local dos domicílios rústicos, que, se espera, tenham presença significativa nessas áreas;
- Do déficit habitacional de 3,4 milhões de moradias referentes aos domicílios improvisados e à coabitação familiar, a parcela de 2,6 milhões está na faixa de até três salários-mínimos de renda familiar mensal, o que representa 76,1% do total.

3.2.1 Déficit Habitacional no Rio Grande do Sul e Região Metropolitana

O déficit habitacional no Rio Grande do Sul, no ano de 2000, conforme tabela abaixo, era de 232.167 (duzentos e trinta e dois mil, cento e sessenta e sete) moradias na área urbana.

Tabela 7 - Estimativas do Déficit Habitacional no Rio Grande do Sul em 2000

Especificação	Total	Urbana	Rural
Rio Grande do Sul	281.800	232.167	49.633

Fonte: Dados básicos, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Censo Demográfico 2000 - Fundação João Pinheiro (FJP). Centro de Estatística e Informações (CEI), Déficit Habitacional no Brasil. Organizado por K.P.GREHS, 2015.

Na Tabela 7 acima, embora sejam dados do déficit habitacional relativos ao Censo do ano de 2000, a estimativa, além de ser dado histórico da habitação no Brasil, orienta a comparação com a pesquisa nacional por amostra de domicílios de 2011 (figuras 08 e 09). No período de 2000 a 2011, mais de uma década, houve o aumento de 7.744 domicílios.

Em 2011 e 2012, segundo a Fundação João Pinheiro (2012), (ver tabelas 8 e 9 abaixo) o déficit habitacional total por componentes na região Sul do Brasil era de:

Tabela 8 - 2011 - Déficit Habitacional Total por Componentes

Especificação	Total Absoluto	Componente Habitação Precária	Componente Coabitação Familiar	Componente Ônus excessivo de aluguel	Componente Adensamento Excessivo
Região Sul – Rio Grande do Sul	239.961	44.571	88.117	101.653	5.620
Região Metropolitana Porto Alegre	95.504	17.892	30.206	44.387	3.019

Fonte: Dados Básicos: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Rio de Janeiro, IBGE, v. 21, 2011. Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI) (1): No cálculo do déficit habitacional, a componente coabitação familiar inclui apenas as famílias conviventes que declararam intenção de constituir novo domicílio. Organizado por K.P.GREHS, 2015.

Tabela 9 - 2012 - Déficit Habitacional Total por Componentes

Especificação	Total Absoluto	Componente Habitação Precária	Componente Coabitação Familiar	Componente Ônus excessivo de aluguel	Componente Adensamento Excessivo
Região Sul – Rio Grande do Sul	208.250	30.057	74.001	99.340	4.852
Região Metropolitana Porto Alegre	86.263	10.286	30.390	42.780	2.807

Fonte: Dados Básicos: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Rio de Janeiro, IBGE, v. 32, 2012. Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI) (1): No cálculo do déficit habitacional, a componente coabitação familiar inclui apenas as famílias conviventes que declararam intenção de constituir novo domicílio. Organizado por K.P.GREHS, 2015.

Analisando-se os dados do déficit habitacional para a Região Sul, supra demonstrados, verifica-se que, ao comparar os anos de 2000, 2011 e 2012, não houve aumento significativo do déficit habitacional. Contudo, importante salientar ainda que não tenha ocorrido aumento do déficit, o IBGE demonstra que 76,9% do déficit habitacional está na faixa de renda de até 3 (três) salários mínimos, dados do ano de 2000, ou seja, há uma necessidade de se investir em política pública habitacional para pessoas de baixa renda.

Tendo-se em vista esses aspectos financeiros, a falta de regularização também faz intersecção com a baixa renda. Eber Marzulo (2009), no artigo “Metrópole e classe: crítica ao conceito de segregação socioespacial”, traz importantes alertas sobre essa questão. Cita-se abaixo um exemplo, dentre muitos outros:

Tomando-se as duas maiores áreas de concentração de baixa renda e baixa empregabilidade no espaço intraurbano da cidade de Porto Alegre, a saber, os bairros Cruzeiro e Bom Jesus, constata-se que os índices mais altos de baixa empregabilidade e concentração de baixa renda estão no interior do bairro Bom Jesus, em particular na área onde está a chamada Vila Pinto²⁰.

Tabela 10 - Renda média mensal no Rio Grande do Sul – Estimativas revisadas da distribuição percentual do déficit habitacional urbano por faixas de renda média familiar mensal – 2000

²⁰ A origem da Vila Pinto, dentro do Bairro Bom Jesus, está atrelada à construção da CEFER, loteamento popular localizado em área contígua à Vila Pinto, da Caixa Econômica Federal, construído nos anos 60/70. As condições, na época, eram as mesmas encontradas em outras favelas/vilas no Brasil, hoje consolidadas, oriundas dos anos 50/60/70, isto é, nenhuma infraestrutura, incluindo dificuldades de acesso à água e luz, construídas com sobras de material de construção e afins. (MARZULO, 2009).

Especificação	Até 3 salários	De 3 a 5 salários	De 5 a 10 salários	Mais de 10 salários	Total
Rio Grande do Sul	76,9	12,0	8,2	2,9	100,00

Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Censo Demográfico 2000 - Fundação João Pinheiro (FJP). Centro de Estatística e Informações (CEI), Déficit Habitacional no Brasil, 2000, 2001. Organizado por K.P.GREHS, 2015

Observados esses dados, importante também referir que, além da existência de déficit habitacional, a Revista Técnica do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Porto Alegre, disponibilizada *on line* pelo DEMHAB, aponta para a necessidade da construção de uma política pública que combata a problemática habitacional existente no país.

Em uma projeção do déficit até o ano de 2025, o Demhab apresenta os seguintes dados:

Tabela 11 - Composição do Cenário para Estimativa do “Déficit” para os anos de 2000, 2009, 2013, 2017, 2021 e 2025

	2000	2009	2013	2017	2021	2025
Domicílios	451.833	492.279	510.160	528.041	545.922	563.803
População	1.360.590,00	1.482.384,39	1.536.228,69	1.590.072,99	1.643.917,30	1.697.761,60
Proporção Déficit	8,54%	8,54%	8,54%	8,54%	8,54%	8,54%
Taxa de Moradores	3,01	3,01	3,01	3,01	3,01	3,01
Déficit	38.572	42.025	43.551	45.078	46.604	48.131

Fonte: DEMHAB,2009. Organizado por K.P.GREHS, 2015

Os dados acima projetados demonstram a existência de déficit habitacional em Porto Alegre de 48.131 moradias até 2025 considerando para o custeio dessas

moradias a existência da Emenda Constitucional nº 42/2003 que veda a vinculação de impostos para a moradia. É sobre essa legislação vigente, altamente fechada e bloqueadora de vinculação de receitas que o gestor municipal se depara para enfrentar o déficit. Por isso, propõe-se a criação de um instrumento legislativo de vinculação da receita do IPTU para a aplicação do direito social de acesso à moradia previsto na Constituição Federal de 1988 de modo que se possa reduzir o déficit habitacional.

3.3 Acesso à moradia através da Regularização Fundiária

Em alguns países onde o Estado do Bem-Estar Fordista²¹ excludente promoveu a produção estatal de moradias, prepondera um padrão de provisão de solo urbano popular com dois vetores: a ocupação popular e a produção de moradias em conjuntos habitacionais ou lotes urbanizados. Todavia, a fragilidade dos sistemas de provisão pública, na maior parte dos países latino-americanos, e o crescimento da urbanização vão transformando paulatinamente a lógica da necessidade e a sua ação concreta, isto é, a ocupação popular (através da invasão de terras públicas ou privadas e da autoconstrução), na forma dominante de acesso dos pobres à terra urbana. (ABRAMO, 2007).

Sobre essa forma de ocupação do solo que nos apresenta Abramo (2007), seja a ocupação popular ou a produção de moradias em conjuntos habitacionais ou lotes urbanizados, é necessária a consecução da regularização fundiária. O inciso XIV do artigo 2º da Lei 10.527/01 define que regularização fundiária é um instrumento de ordenação e controle do uso do solo das áreas ocupadas pela população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica dessa

²¹ O fordismo configurou-se como o modelo de desenvolvimento seguido pelos principais países capitalistas desenvolvidos no pós-guerra, possibilitando um crescimento econômico sem precedentes na história do capitalismo e a constituição de sociedades de bem-estar-social, principalmente nos países desenvolvidos da Europa. Esse sistema, contudo, entrou em crise no início da década de 1970, engendrando um movimento de reestruturação capitalista, assentado na globalização/mundialização econômica e financeira. MELO, Nildo Aparecido. Reestruturação capitalista e a base produtiva de Presidente Prudente: fordismo/taylorismo. Geografia em Atos, v. 2, n. 8, 2008. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/geografiaematos/article/view/260>>. Acesso em 10 jan 2015).

população e as normas ambientais, conforme preconiza o inciso XIV do artigo 2º da Lei 10.527/01.

Antes do advento do Estatuto da Cidade, as iniciativas do Poder Público, para implementar políticas públicas de regularização, centravam-se em aspectos específicos como a titularidade do imóvel, a execução de obras de urbanização no assentamento, ou a regularização urbanística (SAIBERT, 2011).

Com a publicação da Lei nº 10.527/01 (Estatuto da Cidade), houve um avanço na legislação ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e conceder aos Municípios instrumento de política urbana para alcançarem a função social da cidade, ampliando as políticas públicas acerca da regularização. Segundo o artigo 4º do Estatuto da Cidade, serão utilizados, entre outros instrumentos:

- [...]
- III – planejamento municipal, em especial:
- [...]
- IV – institutos tributários e financeiros:**
- a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;**
- [...]
- V – institutos jurídicos e políticos:
- [...]
- q) regularização fundiária;**

Não obstante a previsão da regularização fundiária no Estatuto da Cidade, em 2009 foi publicada a Lei Federal n. 11.977 que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, estabelecendo a definição de regularização fundiária no artigo 46:

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, **de modo a garantir o direito social à moradia**, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Importante ressaltar que o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), supracitado, tem apresentado algumas características conforme pesquisa de dissertação de mestrado pelo Propur defendida por Lucia Melchior (2014): a) existe uma fraca atuação do Estado, em especial da esfera municipal, b) processo

fortemente controlado pela atuação do setor imobiliário, c) tendência à exclusão socioespacial da população menos favorecida.

Para Rolnik (2014), os municípios, em geral, limitam-se a aprovar os empreendimentos, flexibilizando suas legislações para adaptá-las ao modelo do Programa e permitir a construção dos empreendimentos em localizações mais baratas, como, por exemplo, antigas zonas rurais englobadas por alterações nos perímetros urbanos. Reproduzem um padrão de cidade segregada e sem urbanidade, pois são mal servidas por transporte, infraestrutura ou ofertas de serviços urbanos adequados ao desenvolvimento econômico e humano²².

Ainda que sejam importantes ao Município de Porto Alegre os recursos do PMCMV, observa-se que o Programa não consegue contemplar, na sua totalidade, a regularização fundiária e o déficit habitacional, por se tratar de empreendimentos novos. Nas intervenções municipais do PMCMV do governo federal, em geral, pelo DEMHAB, ocorrem, como contrapartida municipal, as desapropriações. Todavia a quantidade de 735 áreas irregulares e 485 loteamentos autoproduzidos em comparação com a ausência de previsão de despesa no orçamento 2015 para desapropriação, percebe-se um grande entrave no custeio de áreas para o PMCMV.

Em se tratando de regularizações, há necessidade de levantamento topográfico e cadastral e aprovação de projetos em diversas situações sem a necessidade de remoção das famílias. Por conseguinte, nem sempre um novo empreendimento se justificaria nos moldes do PMCMV.

Denota-se que, durante quase uma década do Estatuto da Cidade ao advento da Lei 11.977/09, houve ampliação dos instrumentos de política urbana para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, com a introdução na legislação federal dos conceitos de área urbana e consolidada, demarcação urbanística, legitimação de posse, Zona Especial de Interesse Social – ZEIS, assentamentos irregulares, regularização fundiária de interesse social e regularização fundiária de interesse específico.

²² <http://www.labcidade.fau.usp.br/arquivos/nota.pdf>

Além desses conceitos novos sobre regularização no ordenamento jurídico, houve o fortalecimento dos Municípios, na forma do art. 49 da Lei 11.977/09, que outorga ao Município a faculdade de dispor sobre o procedimento de regularização fundiária em seu território e assim regularizar as ocupações populares de áreas urbanas públicas ou privadas.

E este fortalecimento da legislação trouxe benefícios a população de baixa renda, quando a lei federal supracitada elenca também a regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados²³, predominantemente a população, com as seguintes características:

- a) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos;
- b) de imóveis situados em ZEIS; ou
- c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social.

A regularização fundiária poderá ser promovida, entre outros (beneficiários, cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público etc.), pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

Segundo Villaça (2001, p. 225) quando ocorrem ocupações a população de baixa renda usufrui de espaços bem localizados custeados pela alta renda:

nas invasões a ocupação de localizações sem pagar por elas – as chamadas invasões – tem eventualmente facilitado às classes populares um pouco do usufruto de vantagens do privilegiado espaço produzido pela alta renda. Um

²³ V – Zona Especial de Interesse Social - ZEIS: parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo;
VI – assentamentos irregulares: ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia;
VII – regularização fundiária de interesse social: regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda;
VIII – regularização fundiária de interesse específico: regularização fundiária quando não caracterizado o interesse social nos termos do inciso VII.

pouco apenas, pois na verdade há um preço a ser pago pelas vantagens desse espaço, um preço que tais classes não podem pagar.

Em face dessas colocações, além da definição de regularização fundiária encontrada na legislação federal, conforme demonstrado neste estudo, pesquisou-se a regularização fundiária em Porto Alegre. Desse modo, no próximo capítulo, apresentam-se os dados disponíveis no banco de dados da Procuradoria do Município de Porto Alegre e do Departamento Municipal de Habitação -DEM HAB.

4 PORTO ALEGRE: SITUAÇÃO ATUAL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E DÉFICIT HABITACIONAL

Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, situada ao leste do Estado, com 470,25 Km² de área, está limitada, ao sul e oeste, pelo Rio Guaíba, e, ao norte e leste, pelos municípios integrantes da região metropolitana. População estimada 2014 de 1.472.482 habitantes, área da unidade territorial (km²) de 496,682 e densidade demográfica (hab/km²) 2.837,53²⁴.

Um grande impulso para a política habitacional no plano legal deu-se através da Lei nº. 43, de 21/07/79, que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU. Outro importante avanço também surgiu a partir da implementação do Orçamento Participativo, em 1989, pois permitiu a participação da população reivindicando suas prioridades, dentre as quais se encontrava a política habitacional, conforme Plano Municipal de Habitação de Interesse Social²⁵.

Segundo dados da Secretaria Municipal de Planejamento do Município de Porto Alegre, em dezembro de 2004, devido ao forte crescimento urbano, havia em Porto Alegre 723 áreas irregulares. Nesse quadro, todas elas, de certo modo, dependiam e/ou ainda dependem de recursos orçamentários para que o Poder Público possa enfrentar o crescimento populacional desordenado através da regularização fundiária, seja na dimensão urbanística “etapa que precede a regularização ou jurídica, sem utilizar de forma vinculada os recursos provenientes da arrecadação de impostos municipais”.

Desde os tempos mais remotos, as cidades sofrem adaptações e mudanças na sua estrutura física, seja porque em cada tempo cada sociedade apresenta suas próprias características estruturais, seja em função do seu próprio crescimento e desenvolvimento em um determinado período de sua história. Equipamentos vão sendo construídos, aumenta-se o número de moradias, abrem-se ruas, constroem-se

²⁴ Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais.

²⁵http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu_doc/diagnostico_porto_alegre.pdf Acesso em: 15 mar. 2015.

pontes, ou ainda, obras de infraestrutura (água, esgoto, energia, etc.). Essas transformações marcam o processo de evolução urbana (SOUZA, 2010).

Nesse acelerado processo de transformação das cidades, é fundamental lidar com aspectos políticos e técnicos, exigidos por essa evolução. Vários países têm tentado manter o processo totalmente político; contudo, têm tido que voltar à tábua de desenho e redesenhar o processo para adaptar-se às restrições técnicas. Alguns países têm tentado manter o processo totalmente técnico e têm tido que lutar muito para fazer cumprir as novas leis e enfoques para que sejam operativos na efetiva prática, conforme Harvey (1979).

Além desse aporte conceitual trazidos pelos autores suprarreferidos, nunca é demais atentar para seguinte situação. Ainda que haja uma administração pública com escassez de recursos, existe lei orçamentária anual, e a realização das despesas partem de decisões políticas do gestor público.

Constata-se que o espaço urbano é produzido a partir de um conjunto de ações (públicas, privadas, individuais e coletivas, planejadas ou não), de diferentes agentes que materializam a forma física das cidades. (ALMEIDA, 1994)

Sabe-se e os dados históricos dão conta de apontar que as dificuldades orçamentárias permeiam o Município de Porto Alegre há muitos anos. O Plano de Melhoramentos de Porto Alegre, apresentado pelo engenheiro arquiteto João Moreira Maciel à intendência Municipal, em 1914, demonstrava conhecimento técnico e antecipava que as dificuldades financeiras do Estado e do Município limitariam de certa forma suas pretensões, obrigando-o a propostas mais modestas. (SOUZA, 2010). Em 1927, descrevia o Relatório do projeto de melhoramentos e orçamentos, nos seguintes termos:

Porto Alegre: Oficinas Graphics d'A Federação:

Não é possível pretender atualmente a abertura de avenidas largas na parte central da cidade, como seria nosso desejo, pois isso importaria em despesas muito pouco compatíveis com os recursos atuais da municipalidade. (MACIEL, J. M. apud SOUZA, 2010).

No final da década de 1930, à frente do governo local, encontrava-se o Prefeito José Loureiro da Silva, que havia assumido a gestão da cidade em meio à crise política nacional que iria culminar com a decretação do Estado Novo. A administração empenhava-se em encontrar soluções para os problemas de viação pública e saneamento da cidade. (ALMEIDA, 2000).

Em síntese, as citações supraelencadas demonstram que desde o Primeiro Plano de Melhoramentos de Porto Alegre, no início do século XX, já se abordava o tema sobre a escassez de recursos disponíveis ao gestor público para prestação de serviço público em matéria urbanística.

A regularização fundiária encontra-se regrada também na Lei Federal nº 11.977/09, que dispõe em seu artigo 49, *in verbis*:

Art. 49. Observado o disposto nesta Lei e na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Município poderá dispor sobre o procedimento de regularização fundiária em seu território.

Parágrafo único. A ausência da regulamentação prevista no caput não obsta a implementação da regularização fundiária.

Art. 50. A regularização fundiária poderá ser promovida pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios e também por:

I – seus beneficiários, individual ou coletivamente; e

II – 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.

Como restou suprademonstrado, inúmeros loteamentos clandestinos ou irregulares, bem como as respectivas ocupações carecem de regularização fundiária em Porto Alegre. Além disso, as famílias que residem nessas áreas possuem, em sua grande maioria, renda mínima de sustento.

A regularização fundiária é trabalhada no Município de Porto Alegre nas dimensões urbanística (ambiental), jurídica (registrária) e social. Ao analisar a situação registral ou urbanística de cada loteamento, seja clandestino ou irregular, constatou-se que esses loteamentos se encontram em fases distintas de regularização.

Importante, neste momento, entender-se conceitualmente esse assunto. Para Varela²⁶, a regularização fundiária encontra-se dividida em três etapas na Procuradoria de Assistência e Regularização Fundiária do Município de Porto Alegre:

1) Etapa Urbanística (ambiental) – o Município de Porto Alegre trabalha as etapas que precedem a regularização jurídica e registrária da gleba. O objetivo é a formatação de um programa de regularização que prevê a aprovação de projetos nos órgãos públicos, implementação de infraestrutura e prestação de serviços públicos. É nessa etapa que se encontram as maiores dificuldades do trabalho de regularização fundiária (SOMENSI, 2014)²⁷. Nesse momento é que aparecem os condicionantes urbanísticos e ambientais não respeitados pela ocupação.

2) Etapa Jurídica (registral) – o Município de Porto Alegre visa à segurança jurídica dos moradores.

3) Etapa Social – com a implementação das etapas suprarreferidas estar-se-á garantindo o direito social à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, conseqüentemente, a dimensão social da regularização

Em razão da precariedade das condições de moradia reveladas pelos dados do déficit habitacional, no capítulo anterior, e pela irregularidade urbanística e fundiária, ainda que o Município de Porto Alegre tenha uma legislação avançada, percebe-se, conforme dados abaixo, que a regularização fundiária permaneceu estagnada na última década mesmo com os investimentos realizados pelo Município.

Tabela 12 - Loteamentos irregulares em Porto Alegre – Ano 2005

Loteamentos Irregulares	300
-------------------------	-----

Fonte: DEMHAB, 2006. Organizado por K.P.GREHS, 2015.

²⁶ VARELA, Luciano Saldanha. **Curso de Regularização Fundiária apresentado em Linhares**, Espírito Santo. 2012.

²⁷ SOMENSI et al., 2014 – Artigo Loteamento Clandestino Vila Viçosa em Porto Alegre: Desafios enfrentados na regularização urbanística e jurídica. Simone Somensi e outros. http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/appurbana.doc.

Tabela 13 - Loteamentos irregulares em Porto Alegre – Ano 2015

Loteamentos irregulares	250
-------------------------	-----

Fonte: PMPA / SPM, 2010 Organizado por K.P.GREHS, 2015.

O Município de Porto Alegre, através do Demhab e Procuradoria de Assistência e Regularização Fundiária - PARF define a regularização fundiária através dos seguintes critérios:

Tabela 14 - Definição de loteamento, loteamento clandestino e assentamentos autoproduzidos

Regularização Fundiária:	Definição:
Loteamentos ou áreas irregulares:	Há venda de lotes pelo proprietário ou loteador, com ocupação ordenada, todavia a implantação encontra-se em desacordo com Legislação. Em alguns casos, ainda que irregular o parcelamento, já existe perante o Município alguma tentativa de regularização via protocolo administrativo requerendo a regularização ou aprovação de projetos. Em geral a venda dos lotes nos loteamentos irregulares ocorre mediante a celebração de contrato de compra e venda.
Loteamentos Clandestinos	Não há qualquer indício de regularização junto ao Município, sendo executado o parcelamento de solo à margem da fiscalização do poder público.
Assentamentos autoproduzidos	São as ocupações de áreas públicas ou privadas de forma desordenada, sem existência de contrato legal de compra e venda.

Fonte: K.P.GREHS, 2015

Atualmente o Município de Porto Alegre possui 245²⁸ (duzentos e quarenta e cinco) loteamentos irregulares²⁹, conforme anexo J referente ao Banco de Dados da Procuradoria de Assistência e Regularização Fundiária do Município de Porto Alegre. Somente o Loteamento Parque Agrícola Albion, localizado no Retiro da Ponta Grossa, possui aproximadamente 100 pequenos loteamentos dentro da sua área, o que totalizaria, em Porto Alegre, 345 loteamentos em fases diversas de regularização.

²⁸ O número de loteamentos irregulares e clandestinos está demonstrado no Anexo J e são dados originários do cadastro de loteamentos da Procuradoria de Assistência e Regularização Fundiária do Município de Porto Alegre. Esse cadastro, contudo, não espelha a realidade, podendo ser maior do que 250 o número de loteamentos clandestinos ou irregulares.

²⁹ Loteamento Irregular é quando há venda de lotes pelo proprietário ou loteador, mas já se iniciou algum protocolo de regularização da área junto à Prefeitura. Loteamento Clandestino é a venda de lotes sem qualquer providência de regularização junto aos órgãos competentes.

No âmbito do Município de Porto Alegre, há uma divisão de competências jurídico-administrativas acerca da regularização fundiária:

Procuradoria de Assistência e Regularização Fundiária do Município de Porto Alegre (PARF³⁰) - responsável por loteamentos clandestinos ou irregulares. Os loteamentos são classificados pela Procuradoria de Assistência e Regularização Fundiária do Município de Porto Alegre de acordo com os seguintes critérios, conforme Anexo J.

Tabela 15 - Critérios de classificação dos loteamentos

Fase em que se encontram os loteamentos:	Quantidade de loteamentos:
Regularizado	1
Moradores não regularizaram	1
Projeto apresentado análise de proposta	1
Aguardando decisão judicial para individualização das matrículas	1
Diretrizes emitidas com dificuldade de regularizar - área de risco	1
Aguarda decisão de litígio sobre a posse e propriedade	2
Em tratativa para regularizar	2
Sem definição quanto a modalidade de regularização.	2
Decreto expropriatório	3
Em negociação com Cooperativa	3
Diretrizes gerais em aprovação	3
Regularização sendo realizada pelo Município	4

³⁰ A Regularização Fundiária no âmbito da Procuradoria-Geral do Município é tratada, de acordo com a matéria, pela Procuradoria de Assistência e Regularização Fundiária – PARF. As atribuições da PARF constam na Lei Municipal nº 7433, de 06 de junho de 1994. Tem como atribuições atuar na defesa dos interesses dos cidadãos e entidades municipais, em questões relativas a regularização fundiária de terrenos urbanos, fornecendo orientação jurídica e ajuizando ações de usucapião e outras; promover, extrajudicialmente, a conciliação das partes em conflitos de interesses relativos às áreas sujeitas à regularização fundiária antes da propositura da ação; peticionar em juízo criminal na defesa dos interesses de servidores públicos municipais, em virtude de atos que praticarem no exercício das funções do cargo e dos quais não decorra conflito de interesses entre eles e o Município. Também atua na regularização de loteamentos do Município, tendo como objetivo principal propiciar agilidade na tramitação dos processos de regularização dos loteamentos implantados de forma irregular ou clandestina. Atua na regularização de parcelamentos do solo, repreensão e combate a novas ocupações irregulares, aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade e Minha Casa, Minha Vida. Fonte: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm>. Acesso em março 2014.

More legal ³¹	5
Área em monitoramento pelo Município	6
Caso de Regularização de Interesse Específico e Não Social	6
Regularização sendo realizada pelos loteadores	12
Regularização sendo realizada pelo Município – Demanda do Orçamento Participativo (OP)	15
Regularização sendo realizada pelos moradores	18
Termo de Ajustamento de Conduta ³² (TAC)	19
Aguarda decisão ou Execução de Sentença em Ação Civil Pública ³³ (ACP)	58
Em estudo quanto à modalidade de regularização.	82
Total de loteamentos – ANEXO J	245

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2015. Organizado por K.P.GREHS, 2015

Pela análise da lei orçamentária e pela situação indicada pelo Município de Porto Alegre no rol apresentado no Anexo J contendo a situação de cada loteamento, denota-se que a maioria dos assentamentos ainda não foi regularizada. São 58 (cinquenta e oito) loteamentos em que o Município de Porto Alegre aguarda decisão judicial em Ação Civil Pública, 82 (oitenta e dois) loteamentos encontram-se em fase de estudos para o devido prosseguimento da regularização e apenas 1 (um) loteamento do total de 245 (duzentos e quarenta e cinco) encontra-se regularizado.

³¹ O “Projeto More Legal III”, instituído pelo Provimento n.º 28/2004, editado pela Corregedoria-Geral de Justiça do Rio Grande do Sul, surgiu com o escopo de promover a imediata regularização das ocupações irregulares, ao considerar que os parcelamentos do solo, quando não planejados ou autorizados, geram, na maioria dos casos, situações fáticas irreversíveis. Fonte: http://www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/dout_02.pdf. Acesso em 12 maio de 2015.

³² O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), também conhecido como Compromisso de Ajustamento de Conduta, tem sido um instrumento de resolução negociada de conflitos envolvendo direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos muito utilizado pelos órgãos públicos de defesa do consumidor, principalmente pelo Ministério Público. A utilização do TAC é feita, por excelência, no âmbito extrajudicial, nos autos de inquérito civil ou procedimento similar. Fonte: http://www.esmp.sp.gov.br/eventos/passados/2008_mpconsumidor_marcoantoniozanellato.pdf. Acesso 15 abril de 2015.

³³ A Ação Civil Pública, disciplinada pela Lei n.º 7.347/85, é conceituada por Hely Lopes Meirelles como: “instrumento processual adequado para reprimir ou impedir danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, protegendo os interesses difusos da sociedade. Não se presta a amparar direitos individuais, nem se destina à reparação de prejuízos causados por particulares pela conduta, comissiva ou omissiva, do réu”. <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/968/Acao-Civil-Publica-e-sua-evolucao-legislativa>

Departamento Municipal de Habitação - DEMHAB trata, prioritariamente, da regularização de núcleos e vilas irregulares³⁴. Em relação às áreas de competência do Departamento Municipal de Habitação – DEMHAB – criado através da Lei nº. 2.902/65, o qual tem por principal função a construção de habitações de interesse social em substituição às subabitações. Conforme o Art. 3º da Lei nº 2.902/65, compete também ao DEMHAB, entre outras funções:

*desenvolver a política habitacional do município partindo da compreensão de que habitação de interesse social é aquela que visa a retirar das áreas marginais urbanas seus atuais moradores, proporcionando-lhes novas e melhores moradias, para integrá-los na vida econômica e cultural da comunidade;

*promover a desapropriação de imóveis declarados de utilidade pública ou interesse social, para utilização na política habitacional; promover loteamentos destinados à moradia popular e manter o respectivo cadastro; adquirir, sempre que possível, por concorrência pública, áreas de terra para a construção de conjuntos residenciais.

Conforme disponibilizado no site do Demhab, atualmente esse órgão possui alguns projetos em andamento referentes à regularização fundiária; alguns com custeio mediante financiamentos externos (Fonplata e PMCMV) e outros, com recursos próprios³⁵, a saber: Projeto Integrado Socioambiental (PISA)³⁶, Projeto Integrado Entrada da Cidade (PIEC)³⁷, Reassentamento Vila Chocolate, Dique e Nazaré, Projeto Tronco ³⁸

³⁴[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu_doc/prf_\(texto_revista_tecnica\).pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu_doc/prf_(texto_revista_tecnica).pdf)
Acesso em: 20 de março de 2015.

³⁵ http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php?p_secao=100

³⁶ O projeto PISA promoverá o reassentamento de 1.680 famílias que vivem nas margens do Arroio Cavalhada. Ele tem a finalidade de elevar o índice de tratamento de esgoto da cidade de 27% para 77% e de recuperar a balneabilidade do Lago Guaíba. O loteamento Campos do Cristal já foi ocupado com 184 famílias em situação de risco de comunidades atingidas pelo PISA. Fonte: www.portoalegre.rs.gov.br/demhab

³⁷ O projeto PIEC visa ao desenvolvimento urbano, socioeconômico e ambiental da Região Humaitá-Navegantes, com um investimento de R\$ 140 milhões. As ações voltadas à habitação atendem 3.775 famílias, com um investimento de R\$ 71,4 milhões; 3.061 são novas casas e 714 lotes urbanizados. Fonte: www.portoalegre.rs.gov.br/demhab

³⁸ O projeto Tronco terá reflexos para 1.525 famílias cadastradas pelo Demhab em 2011. Situadas em áreas irregulares, essas comunidades serão atendidas em projetos habitacionais contratados pelo Departamento. Com a constatação de que grande parte das pessoas prefere continuar na região, o

O Demhab informa no seu site oficial que desde 2005 já entregou mais de 6.000 lotes para as famílias que residem em locais impróprios, como áreas de risco, insalubres ou destinadas ao desenvolvimento da cidade. O DEMHAB atua com os dados do ano de 2000, conforme o Mapa da Irregularidade Fundiária de Porto Alegre e considera a existência de 75.656 domicílios em núcleos e vilas irregulares (17,7% do total de domicílios.) Se a média de habitantes por domicílios é 3,82, média divulgada pelo IBGE em 2000 para os aglomerados subnormais, pode-se estimar que 289.005 habitantes vivem em núcleos e vilas irregulares.³⁹

O Programa Integrado Zona Norte - Entrada da Cidade foi viabilizado através de contratação de operação de crédito externo junto ao Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata - FONPLATA. O Programa Entrada da Cidade na época (2004) custou aproximadamente US\$ 55.000.000,00 (cinquenta e cinco milhões de dólares), sendo US\$ 27.500.000,00 (vinte e sete milhões e quinhentos mil dólares) de recursos externos e US\$ 27.500.000,00 (vinte e sete milhões e quinhentos mil dólares) com recursos de contrapartida do Município de Porto Alegre liberados em 2002 através de medida judicial, interposta por esta autora, conforme artigo publicado na Revista n. 18 da Procuradoria do Município de Porto Alegre.

A contrapartida municipal para esse projeto provavelmente seja oriunda da arrecadação de impostos municipais, todavia, não se sabe qual o critério utilizado pelos administradores públicos depois que os impostos ingressam no caixa único no que tange à aplicação dos valores nas políticas urbanas. Nas cidades que têm Orçamento Participativo, a demanda de regularização pode ingressar via participação popular, mas a grande maioria dos municípios brasileiros não possui esse sistema

município adquiriu áreas nas imediações das avenidas que passarão por obras, onde serão construídos os residenciais, com recursos do Programa Minha Casa, Minha Vida. Fonte: www.portoalegre.rs.gov.br/demhab

³⁹ Dados do Levantamento da Irregularidade Fundiária de Porto Alegre, realizado pelos sociólogos Flávio José Anton e Aldovan de Oliveira Moraes, da Unidade de Pesquisa do DEMHAB, publicado em 2000. Esses dados compreendem uma porção maior de população que os aglomerados subnormais do IBGE, visto que para o DEMHAB as áreas irregulares são definidas a partir de critério jurídico, que diz respeito à propriedade legal do(s) terreno(s) e/ou loteamento/edificação executados conforme as normas legais vigentes. Fonte: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu_doc/diagnostico_porto_alegre.pdf

participativo, deparando-se com a dificuldade de identificar quanto efetivamente se gasta na aplicação de recursos para acesso à moradia.

Figura 5 - Projeto Integrado Zona Norte - Entrada da Cidade



Fonte: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br>

Em se tratando de regularização fundiária, a imagem acima reproduz a intervenção do Município de Porto Alegre nos bairros Humaitá, Farrapos e Navegantes. Foi dessa forma que se originou o Projeto Integrado Entrada da Cidade (PIEC), iniciado em 2004, abrange uma área de 6,5 Km² e contempla a construção de 3.061 unidades habitacionais e infraestrutura urbana de 714 lotes.

4.1 Projeto de Lei 213/14 – Área Especial de Interesse Social

Outro exemplo sobre a necessidade de regularização fundiária em Porto Alegre e a tomada de decisões políticas é o Projeto de Lei 213/1,4 levado a análise para posterior votação na Câmara de Vereadores no dia 03 de fevereiro de 2015 e que transforma 14 (quatorze) ocupações em Área Especial de Interesse Social (AEIS):

Cria e declara como Área Especial de Interesse Social IV Subunidades nas Unidades de Estruturação Urbana (UEUs), 48 da Macrozona (MZ), 02, 06, 10, 16, 20, 22 e 86 da MZ 03, 04 da MZ 04, 30 da MZ 05 e 20 da MZ 08, altera limites de Subunidades que lhe são adjacentes e dá outras providências.

Na exposição de motivos do PL 213/14, encontram-se as seguintes razões sobre a necessidade de regularização fundiária e acesso à moradia para aproximadamente 10 mil famílias em Porto Alegre.

Os vereadores que subscrevem este Projeto de Lei entendem que o direito à moradia é o direito mais básico do ser humano. É a partir da moradia que o ser humano pode melhorar os demais aspectos da sua vida, em harmonia com seu mundo e com seus pares, humanizando a sociedade. A própria Constituição Federal garante a função social da propriedade e a função social da cidade. O Fórum de Ocupações Urbanas da Região Metropolitana ocupou e conquistou áreas por meio da mobilização popular, em que mais de 10 mil famílias, fruto de muita luta, resistiram a todos os tipos de pressão.

No entanto, é necessário garantir a permanência dessas famílias. Nesse sentido, é imprescindível um projeto efetivo de regularização fundiária dos loteamentos em questão. E, para a viabilização disso, nosso entendimento é que a melhor forma seja declarar esses loteamentos como Área Especial de Interesse Social (AEIS).

Assim, o Fórum de Ocupações da Região Metropolitana e estes vereadores subscreventes vêm, por meio deste Projeto de Lei, solicitar o apoio dos demais colegas, para encaminhar a solicitação acima registrada.

Certos de seu apoio, seguiremos unidos pelo direito à moradia.

Sala das Sessões, 29 de setembro de 2014.

VEREADOR PEDRO RUAS VEREADORA FERNANDA MELCHIONNA

As 14 novas AEIS estão situadas nos seguintes endereços: Rua Romeu Paliosa e Rua do Bosque; Avenidas Bernardino Silveira Amorim e Francisco Bitencourt; Avenida Plínio Kroeff; prolongamento da Rua Dona Alzira; Avenida Francisco Moura; Estrada Antônio Severino; Rua Nossa Senhora de Fátima; Avenida Germando Schamarczek; e Avenida Alcibiades M. da Rocha, todas em Porto Alegre.⁴⁰

No anexo H encontra-se o Parecer da Procuradoria Geral da Câmara de Vereadores de Porto Alegre exarado no sentido de que inexistente óbice à tramitação do Projeto de Lei 213/14, com o seguinte teor:

Na forma do que dispõe a Carta Magna, no artigo 30, incisos I e VIII, é da competência do Município legislar sobre matérias de interesse local, e promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso.

⁴⁰ <<http://www.camarapoa.rs.gov.br/>>. Acesso em: 11 fev. 2015.

A Lei Orgânica dispõe que o Município deve promover o desenvolvimento urbano, e declara ser de sua competência dispor sobre a administração, utilização e alienação de seus bens, promover adequado ordenamento territorial, e estabelecer normas de zoneamento urbano e limitações urbanísticas convenientes à organização de seu território (art. 8º, incisos VII, X e XI; art. 9º, inciso IV).

A Lei Complementar nº 434/99, que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre – PDDUA – prevê a instituição de Áreas de Interesse Social (arts. 75 e 76).

Consoante se infere do exposto, a matéria objeto do projeto de lei em exame se insere no âmbito de competência municipal, inexistindo óbice jurídico à tramitação.

Muito embora tenha recebido parecer favorável e ter sido aprovado na Câmara de Vereadores, o Projeto de Lei 213/14 foi vetado pelo Prefeito Municipal de Porto Alegre, José Fortunati, sob alguns fundamentos infrarreproduzidos, (o veto na íntegra encontra-se no Anexo I), que se extrai *in verbis*

É cristalino que tal planejamento representa a realização de atos executivos, do exercício de atividade concreta e específica, de natureza administrativa. Isso significa que o planejamento, da contratação de técnicos ou estruturação de serviços públicos de planejamento à elaboração material dos instrumentos, passando pelas avaliações iniciais, pesquisas e idealização das soluções possíveis, é da competência precípua do Poder Executivo⁴¹.

Com a decisão do Prefeito de Porto Alegre de vetar totalmente o PL 213/14, não seria possível converter em AEIS (Área Especial de Interesse Social) a Cooperativa Habitacional Marcos Klassmann que possui 700 (setecentos) famílias aguardando a regularização fundiária desde a ocupação em 2012, no Bairro Rubem Berta, Zona Norte de Porto Alegre, conforme figuras 6, 7 e 8 abaixo:

Figura 6 - Área privada Cooperativa Habitacional Marcos Klassmann

⁴¹http://200.169.19.94/documentos/draco/processos/123363/Veto_T_2265_2014_2015_02_10_16_05_17_621.pdf. Acesso: 01 de maio 2015.



Fonte: Ramiro Furquim/Sul21, 2014.

Figura 7 - Cooperativa Marcos Klassmann, ocupação de área existente há quase três anos na zona Norte de Porto Alegre



Fonte: Foto: Filipe Castilhos/Sul21, 2015.

Figura 8 - Reintegração de Posse Marcos Klassmann



Fonte: Foto: Lívia Stumpf / Agencia RBS, 2014.

Entretanto, mesmo com o a interposição de veto, a Câmara de Vereadores de Porto Alegre, com as galerias lotadas, conforme se depreende da foto logo abaixo, derrubou, no dia 16.03.2015, o veto total do Poder Executivo (19 votos a favor e 13 contrários). Em vista do positivo resultado dessa contenda política, com a promulgação, pelo Presidente da Câmara de Vereadores, o PL tornou-se a Lei 11.807 de 25 de março de 2015, e as 14 áreas supracitadas transformam-se em Área Especial de Interesse Social.

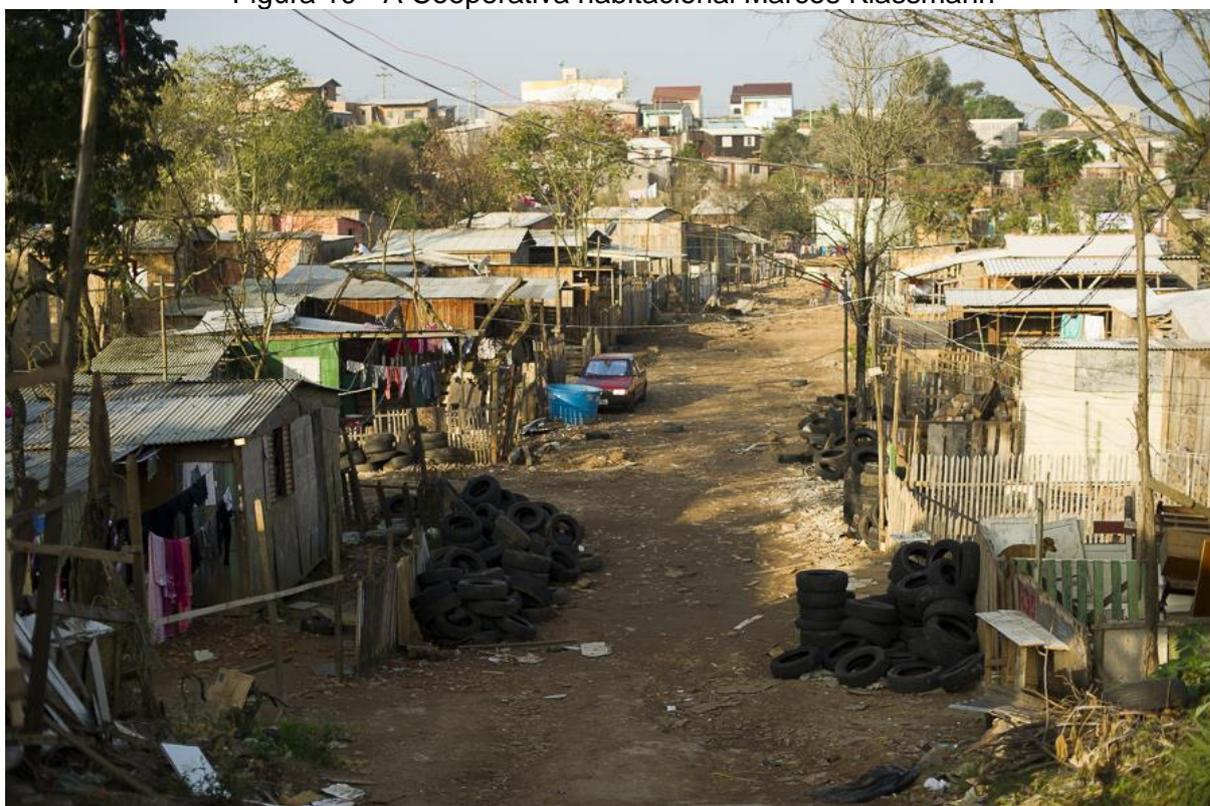
Figura 9 - 16.03.2015 – Sessão de votação PL 213/14 - Câmara de Vereadores de Porto Alegre



Fonte: Elson Pedrosa, 2015.

A Cooperativa Marcos Klassmann, próxima ao Bairro Rubem Berta em Porto Alegre-RS, é uma área onde residem 750 famílias de forma irregular. Os moradores da Cooperativa Habitacional Marcos Klassman, face a falta de regularização fundiária, desenvolveram sistema de esgotos com pneus. Por isso, foi extremamente relevante a aprovação do projeto de Lei que torna a área de interesse social abrindo, desta forma, o caminho para a devida regularização fundiária.

Figura 10 - A Cooperativa habitacional Marcos Klassmann



Fonte: Foto: Ramiro Furquim/Sul21, 2014.

Todos esses fatos servem para demonstrar que os recursos angariados com os impostos devem ser destinados ao custeio das despesas públicas em geral, de modo que sejam financiados os serviços prestados *uti universi* e, ainda, haja espaço para os gestores públicos alocarem os escassos recursos nas atividades tidas como prioritárias, conforme defende Velloso (2012).

Custo da regularização fundiária:

Neste ponto surge uma oportunidade propícia para um importante questionamento. Quais seriam os valores orçamentários necessários para reduzir o déficit habitacional e a regularização fundiária?

Conforme demonstrado, a regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes de forma a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (Lei Federal 11.977/2009, Art. 46).

Nesse contexto, oportuno atentar-se para o fato de que, em 2014, o custo médio de contratação de topografia foi de R\$ 120,00 (cento e vinte reais), por lote. Se considerado somente em relação aos loteamentos clandestinos e irregulares, uma média de 50 lotes, dos 250 loteamentos mapeados pela Procuradoria de Assistência e Regularização Fundiária de Porto Alegre, haveria, em dados hipotéticos, um custo de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) para que somente a Fase Urbanística pudesse ser levada a registro. Ainda existiria a contratação dos projetos urbanísticos não incluídos nesse cálculo.

Segundo Piccinini (2008, p. 7), em Porto Alegre, levantamento realizado pelo Institute Lincoln of Land and Policy (ILLP, p.103) em estudo sobre o preço da gleba de terra crua, indicou um valor médio de R\$ 3,71 o m², com os preços variando entre R\$ 1,00/m² na Restinga (gleba com 45.000m², em 2005) e R\$ 3.546, 52 m² no Bairro Moinhos de Vento.

Ainda para Piccinini (2008), de acordo com os dados da PMPA-DEM HAB, 2006, loteamentos formais com área de 125m² podem ser adquiridos por R\$ 10.000,00 e, nas áreas informais, os preços dos lotes irregulares, sem dimensões definidas e sem infraestrutura, entre R\$ 4.500,00 e R\$ 6.500,00.

O Demhab⁴² apresenta as seguintes despesas sobre os Programas de Reassentamento nos anos de 2006 e 2007 (h:

Tabela 16 - Despesas Empreendimentos DEMHAB

Anos	Principais Empreendimentos Realizados	Nº Unidades Habitacionais	Valor R\$
2006	Condomínio Princesa Isabel	172	7.002.372,44
	Veiga Cabral	4	221.152,17
2007	Loteamento Frederico Mentz	124	4.574.744,59
	Vila Papeleiros	95	831.360,20
Total		395	12.629.629,40

Fonte: www.portoalegre.rs.gov.br/demhab/ Organizado por K.P. GREHS (2015)

As Unidades Habitacionais entregues pelo DEMHAB desde 2005 demonstram que os recursos utilizados em habitação de interesse social em Porto Alegre são provenientes também de diversos Programas, tais como: Programa de Arrendamento Residencial (PAR), Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH):

⁴² http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu_doc/revista.pdf p. 33.

Tabela 17 - Unidades Habitacionais entregues pelo DEMHAB

Nome do Loteamento ou Condomínio:	Quantidade de Unidades:
Loteamento Chácara da Fumaça	130
Vila Jardim	4
Ipê Barracão	1
Condomínio Residencial Barcelona - (Por meio do Programa de Arrendamento Residencial)	469
Umbu - (Por meio do Programa de Arrendamento Residencial)	123
Condomínio do Bosque - (Por meio do PSH)	36
Coohalpi – (Por meio do PSH)	10
Coometal - (Por meio do PSH)	18
Ilha do Sol – (Por meio do PSH)	18
Loteamento Restinga (Quadra B) - (Por meio do PSH)	91
Rincão – (Por meio do PSH)	39
Condomínio Princesa Isabel	230
A.J. Renner, 773	61
Espaço Kaingang	23
Vila Tronco Neves – (Demhab)	3
Dolores Duran - (Por meio do Programa de Arrendamento Residencial)	80
Vila Nova - (Por meio do Programa de Arrendamento Residencial)	216
Vila Caixa D'Água - (Por meio do PSH e Resolução 460/518)	74
Nossa Sra. Esperança - (Por meio do PSH e Resolução 460/518)	17
Loteamento Dona Teodora -	163
Frederico Mentz, 813	124
Quilombo do Areal -	12
Loteamento Restinga (5ª Unidade) - (Por meio do PSH e Resolução 460/518)	85
Vila Pinto – (Por meio do PSH e Resolução 460/518)	14
Loteamento Santa Terezinha (antiga Vila dos Papeleiros)	277
Loteamento Jardim Navegantes	190
Recreio da Divisa (Por meio do Demhab, PSH e Resolução 460/518)	12
Cristiano Kraemer – (Por meio do PSH e Resolução 460/518)	142
Loteamento Timbaúva - (Por meio do PSH e Resolução 460/518)	99
Condomínio 9 de Junho – (Por meio do PSH e Resolução 460/518)	20
Loteamento Nova Esperança -	104
Loteamento Campos do Cristal -	188
Vila Canadá -	9
Vila Esmeralda –	8

Condomínio Dr. Barcelos	23
Residencial Nova Chocolate	181
Residencial Camila -(Por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida)	192
Residencial Repouso do Guerreiro - (Por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida)	300
Conjunto Habitacional Porto Novo (Vila Dique) -	922
Residencial Jardim Paraíso – (Por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida)	500
Residencial Ana Paula - (Por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida)	416
Loteamento São Guilherme (Partenon) -	56
Loteamento Vida Nova -	70
Loteamento 15 (Av. A.J. Renner)	43
Loteamento 8 -	8
Loteamento 8A -	9
Vila Hípica -	35
Residencial Bento Gonçalves/Condomínio Maria - (Por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida)	160
Residencial Bento Gonçalves/Condomínio Manuela - (Por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida)	200
Total :	6.205

Fonte: www.portoalegre.rs.gov.br/demhab/ Organizado por K.P.GREHS, 2015

Na última década o DEMHAB, que trata prioritariamente da regularização de núcleos e vila irregulares sobre áreas públicas ou privadas via demanda do Orçamento Participativo ou por demanda institucional, entregou 6.205 unidades habitacionais em Porto Alegre, conforme tabela acima. Todavia, ainda persiste o déficit habitacional de 31.000 moradias conforme dados da Fundação JoãoPpinoheiro ou de 25.141 moradias conforme a Consultoria Latus, dados que serão apresentados no item 4.2 abaixo.

Segundo Piccinini (2008, p. 10), entre 1990 e 2004, o Programa de Regularização Fundiária (PRF) de Porto Alegre investiu em regularização fundiária um total de R\$ 312.000.000,00 (DEMHAB, 2006). O custo da regularização fundiária é complexo⁴³, haja vista até mesmo a transversalidade que ocorre quando são

⁴³ Nesta dissertação foi realizada pesquisa em Porto Alegre junto à Procuradoria de Assistência e Regularização Fundiária (PARF) e DEMHAB acerca da quantidade de loteamentos, custos e áreas irregulares. Obteve-se retorno somente da PARF quanto à quantidade de loteamentos clandestinos ou irregulares, bem como a etapa em que eles se encontram, sendo inviável, em razão disso,

realizados outros serviços públicos que podem ser considerados como etapas de uma regularização fundiária, por exemplo, a desapropriação.

Portanto, face ao déficit habitacional que será a seguir demonstrado percebe-se que ainda são necessárias novas unidades habitacionais a serem construídas pelo Município de Porto Alegre tornando-se necessária a previsão de receita orçamentária para custeio dessas unidades.

4.2 Déficit Habitacional em Porto Alegre - Dados Demhab/Fundação João Pinheiro/IBGE -2000 e 2010

Na linha de pesquisa adotada nesta dissertação, os dados apresentados referem-se aos componentes do déficit habitacional (domicílios improvisados, cômodos alugados, famílias conviventes e reassentamento) que são tratados no âmbito do Município de Porto Alegre entre o DEMHAB e a Procuradoria Geral do Município. Não serão analisados os dados relativos aos componentes da inadequação habitacional (carência: água, iluminação, rede de esgoto, lixo urbano, lixo rural entre outros) devido à complexidade de serviços com abrangência em diversas secretarias municipais.

Porto Alegre conta com 440.557 domicílios particulares permanentes, onde vivem 1.346.477 habitantes, mais 1.309 domicílios particulares improvisados, onde vivem 3.556 habitantes. Existem 37.480 domicílios, considerados aglomerados subnormais onde vivem 143.353 habitantes, com uma média de 3,82 habitantes por domicílio, segundo Censo do IBGE⁴⁴.

Tabela 18 - Composição dos Domicílios Particulares em Porto Alegre e RMPA⁴⁵

Total de Domicílios	Domicílios Improvisados	Cômodos Cedidos ou alugados	Domicílios em aglomerados subnormais	Déficit habitacional	% de Domicílios improvisados	% Cômodos Cedidos ou alugados	% Domicílios em aglomerados	% Déficit Habitacional

estabelecer-se um custo total de regularização fundiária, exceto as contratações por obras específicas.

⁴⁴ http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu_doc/diagnstico_porto_alegre.pdf

⁴⁵ http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu_doc/diagnstico_porto_alegre.pdf

Porto Alegre	440.363	1.261	9.833	37.164	31.000	0,28	2,2	8,43	7,04
RMPA	1.112.750	2.684	30.273	53.306	75.630	0,24	2,72	4,79	6,80

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2000. Organizado por K.P.GREHS, 2015

Segundo o IBGE, Censo 2010 e a Fundação João Pinheiro, o Déficit habitacional relativo ao total de domicílios por situação de domicílio em Porto Alegre é de 48.466, ano 2010.

No ano de 2012, a Secretaria Estadual de Habitação e Saneamento do Estado do Rio Grande do Sul contratou a empresa Latus Consultoria, Pesquisa e Assessoria de Projetos que analisou os dados do déficit habitacional com os seguintes quadros: gasto excessivo com aluguel, adensamento excessivo em dormitórios alugados, habitação precária e coabitação.

Em relação ao déficit habitacional em Porto Alegre, no ano de 2012, pela empresa Latus Consultoria foi constatada a existência de 25.605 (vinte e cinco mil, seiscentos e cinco) habitações, além dos seguintes dados:

Tabela 19 - Déficit habitacional em Porto Alegre ano 2012.

	Total	Urbano	Rural
Déficit Total	25141	25141	0
Habitação Precária	10605	10605	0
Adensamento Excessivo de Domicílios Alugados	1999	1999	0
Ônus Excessivo com Aluguel	2113	2113	0
Coabitação	10424	10424	0
Domicílios Particulares Permanentes: 508.456			

Fonte: <http://www.latus.com.br/aplicacao.xhtml> - 2012 - Organizado por GREHS, K.P (2015)

Comparando os dados do déficit habitacional entre a Fundação João Pinheiro (31.000) e os dados apresentados pela Consultoria Latus (25.141) percebe-

se que a referida Fundação obteve o déficit a partir do total de 440.363 domicílios enquanto a Consultoria baseou seus dados no déficit de 508.456 domicílios.

O DEMHAB desenvolve um trabalho mais específico em relação aos dados acima citados ao apresentar o déficit por Região do Orçamento Participativo.

Tabela 20 - Necessidades habitacionais por Região do Orçamento Participativo (ROP)

Regiões do Orçamento Participativo (ROP)	DOMICÍLIOS IMPROVISADOS	CÔMODOS ALUGADOS	FAMÍLIAS CONVIVENTES	REASSENTAMENTO	DÉFICIT
HUMAITÁ/ NAVEGANTES/ILHAS	72	174	881	0	1127
NOROESTE	82	249	1493	988	2812
LESTE	61	101	2533	1969	4664
LOMBA DO PINHEIRO	73	26	1236	1112	2447
NORTE	52	75	2118	1978	4223
NORDESTE	0	8	372	593	973
PARTENON	67	175	2772	1206	4220
RESTINGA	98	39	1616	343	2096
GLÓRIA	163	26	883	613	1685
CRUZEIRO	63	101	1522	774	2460
CRISTAL	20	16	441	1054	1531
CENTRO-SUL	28	126	2150	331	2635
EXTREMO-SUL	8	0	509	0	517
EIXO-BALTAZAR	179	68	1683	827	2757
SUL	26	31	1106	283	1446
CENTRO	268	200	2350	161	2979
Total	1260	1415	23665	12232	38572

Fonte: Dados alfanuméricos editados pelo Instituto Pólis, com base na Metodologia Metrodata – IPPUR/UFRJ (2004), para expansão dos dados da Amostra do Censo de 2000- IBGE, edição gráfica Pixel Planejamento Espacial, 2008. . Plano Municipal de Habitação Social de Interesse Social de Porto Alegre, DEMHAB, 2009. Organizado por K.P.GREHS, 2015.

A tabela 20 acima demonstrada informa que os dados do déficit habitacional nas regiões do orçamento participativo acompanham a concentração populacional, a saber, as regiões Extremo Sul e Nordeste concentram um dos menores déficits em Porto Alegre, 517 e 973 domicílios, respectivamente, se comparadas com a região Norte 4.223 domicílios e região Leste 4.664 domicílios. Em relação aos dados pesquisados do déficit habitacional em Porto Alegre, verifica-se que do ano 2000 até o ano de 2012 houve pequena redução do déficit habitacional.

Segundo o IPEA (SPAGNOL 2014), em 25 anos de vigência da Constituição, o Brasil logrou atingir seu menor nível de desigualdade de renda desde os registros nacionais iniciados em 1960. O papel da tributação na redução da desigualdade social apresenta ambiguidades: por um lado, o contínuo aumento de carga tributária fornece base segura de recursos disponíveis para a expansão dos gastos sociais; por outro, parte dos efeitos desconcentradores da expansão desses gastos sociais é revertida pela regressividade de um sistema tributário fortemente baseado na tributação do consumo de bens e serviços.

4.3 IPTU em Porto Alegre

A regra geral imposta pela Constituição Federal é que o IPTU deva ser destinado para todas as despesas públicas e não pode ser vinculado a uma atividade estatal específica, excepcionada a regra quando vinculada a receita de IPTU para saúde, educação e administração tributária.

Além disso, a Lei Complementar 07/73 também dispõe sobre as alíquotas dos imóveis e demonstra o critério quantitativo da Regra-matriz de incidência tributária:

Art. 5º A base de cálculo do imposto é o valor venal do imóvel. (Redação dada pela Lei Complementar nº 212, de 28.12.1989 - Efeitos a partir de 01.01.1990)

§ 1º - A alíquota para cálculo do imposto do prédio é: (Redação dada pela Lei Complementar nº 212, de 28.12.1989 - Efeitos a partir de 01.01.1990)

I - tratando-se de imóvel utilizado exclusivamente como residência, a alíquota será de 0,85% (zero vírgula oitenta e cinco por cento); (Redação dada ao inciso pela Lei Complementar nº 556, de 08.12.2006, DOM Porto Alegre de 12.12.2006)

II - demais casos, a alíquota será de 1,1% (uma vírgula um por cento). (Redação dada ao inciso pela Lei Complementar nº 556, de 08.12.2006, DOM Porto Alegre de 12.12.2006)

§ 2º - Para os efeitos desta lei é a área tributável constituída de três divisões fiscais, com seus respectivos núcleos, com as delimitações fixadas por Decreto do Executivo. (Redação dada pela Lei Complementar nº 212, de 28.12.1989 - Efeitos a partir de 01.01.1990)

§ 3º A alíquota para cálculo do Imposto Territorial é: (Redação dada pela Lei Complementar nº 461, de 28.12.2000 - Efeitos a partir de 29.12.2000)

I - Para terrenos situados na 1ª Divisão Fiscal:

a) valor venal até 6.651 (seis mil, seiscentas e cinquenta e uma) Um, alíquota de 5% (cinco por cento);

b) valor venal acima de 6.651 (seis mil, seiscentas e cinquenta e uma) Um e até 33.258 (trinta e três mil, duzentas e cinquenta e oito) Um, alíquota de 5,5% (cinco vírgulas cinco por cento);

c) valor venal acima de 33.258 (trinta e três mil, duzentas e cinquenta e oito) Um, alíquota de 6% (seis por cento).

II - Para terrenos situados na 2ª Divisão Fiscal:

a) valor venal até 6.651 (seis mil, seiscentas e cinquenta e uma) Um, alíquota de 2,6% (dois vírgulas seis por cento);

b) valor venal acima de 6.651 (seis mil, seiscentas e cinquenta e uma) Um e até 33.258 (trinta e três mil, duzentas e cinquenta e oito) Um, alíquota de 3% (três por cento);

c) valor venal acima de 33.258 (trinta e três mil, duzentas e cinquenta e oito) Um, alíquota de 3,5% (três vírgulas cinco por cento).

III - Para terrenos situados na 3ª Divisão Fiscal:

a) valor venal até 6.651 (seis mil, seiscentas e cinquenta e uma) Um, alíquota de 1,5% (uma vírgula cinco por cento);

b) valor venal acima de 6.651 (seis mil, seiscentas e cinquenta e uma) Um e até 33.258 (trinta e três mil, duzentas e cinquenta e oito) Um, alíquota de 2% (dois por cento);

c) valor venal acima de 33.258 (trinta e três mil, duzentas e cinquenta e oito) Um, alíquota de 2,5% (dois vírgulas cinco por cento).

IV - Para terreno, independentemente da Divisão Fiscal, para o qual exista projeto arquitetônico de imóvel residencial devidamente aprovado pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre: 0,95% (zero vírgula noventa e cinco por cento); (Inciso acrescentado pealei, DOM Porto Alegre de 12.12.2006)

V - Para terreno, independentemente da Divisão Fiscal, para o qual exista projeto arquitetônico de imóvel não-residencial devidamente aprovado pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre: 1,20% (uma vírgula vinte por cento). (Inciso acrescentado pela Lei Complementar nº 556, de 08.12.2006, DOM Porto Alegre de 12.12.2006)

VI - para terreno em loteamento regular, independentemente da Divisão Fiscal, pelo prazo de 2 (dois) anos, contados a partir da primeira ocorrência do fato gerador seguinte à data da fiscalização e efetivo recebimento do loteamento, que possibilite o lançamento tributário pelo Executivo Municipal: 0,2% (zero vírgula dois por cento). (Inciso acrescentado pela Lei Complementar N° 633 DE 29/12/2009).

Constata-se que, atualmente, as alíquotas de IPTU aplicadas em Porto Alegre são as seguintes:

Tabela 21 - Alíquotas de IPTU aplicadas em Porto Alegre

Tipo de Imóveis:	Alíquota:
– Residenciais	0,85%
- Não-Residenciais	1,10%
– Terrenos	1,50% a 600%
– Terrenos com projeto arquitetônico de imóvel residencial aprovado pela PMPA	0,95%
– Terrenos com projeto arquitetônico de imóvel não residencial aprovado pela PMPA	1,20%
– Imóveis utilizados na produção agrícola	0,03%

Fonte: Elaborado por K.P.GREHS, 2015

Para tornar mais clara a aplicação da lei, elabora-se um cálculo exemplificando da seguinte forma:

1) em um determinado imóvel exclusivamente residencial, no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), incidiria a alíquota de 0,85%, resultando no valor anual de IPTU de R\$ 850,00 (oitocentos e cinquenta reais).

2) nos terrenos situados na 1ª Divisão Fiscal (Centro) e com valor venal acima de 33.258 UFM (Unidade Financeira Municipal) aplica-se a alíquota 6%.

A UFM em 2014 foi fixada em 3,1005, ao considerar um imóvel com valor acima de R\$ 103.116,42 (cento e três mil, cento e dezesseis reais e quarenta e dois centavos) incidirá 6% de alíquota, o que resultaria no valor de R\$ 6.186,98 (seis mil, cento e oitenta e seis reais e noventa e oito centavos) de IPTU anual.

Denota-se a substancial diferença entre o valor de IPTU de R\$ 850,00 e o valor de R\$ 6.186,98, face as alíquotas de IPTU em relação aos prédios e terrenos em Porto Alegre, de 0,85% para 6%, respectivamente. O IPTU com menor alíquota pode ser considerado um incentivo à construção e, conseqüentemente, à urbanização dos terrenos, pois sofre a incidência de uma alíquota baixa (0,85 %) sobre os imóveis edificados.

4.4 Lei Orçamentária de Porto Alegre: Receitas e Despesas

A Lei Federal nº 4.320/64 estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos dos três entes da federação. Acerca do plano orçamentário, importante salientar que a arrecadação é a percepção efetiva da receita. É o seu recebimento de fato. Uma vez recebida (arrecadada) pelos agentes administrativos ou por via bancária, a receita deve ser recolhida (entrada) aos cofres públicos, transformando-se em dinheiro da Fazenda Pública. Tem-se, então, a receita efetiva do objeto da obrigação (crédito da Fazenda Pública). (MORAES, 2004, p. 180).

A Receita Pública é dividida em dois grandes grupos: Receita Originária (proveniente da exploração dos bens, recursos naturais e tarifas, entre outros), e Receita Derivada (originária de tributos, multas, taxas). Especificamente sobre essas receitas públicas, o artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal determina aos entes da Federação o dever de divulgação, inclusive em meios eletrônicos, a Lei Orçamentária, sua Execução e Relatório de Gestão Fiscal.

A Lei Orçamentária Anual do Município de Porto Alegre, Lei 11.748/2015, elaborada com base no Plano Plurianual 2014-2017 e Lei de Responsabilidade Fiscal apresentam o valor global de mais de R\$ 6,1 bilhões e projeção de 5% para o IPCA (de acordo com estimativas constantes das Leis de Diretrizes Orçamentárias da União).

A receita constante da Lei Orçamentária para o exercício econômico-financeiro de 2015, que foi fixada em R\$ 6.175,3 milhões, encontra-se descrita na Tabela 22, a seguir, por meio das categorias econômicas. Ressalta-se que as receitas correntes, que montam em R\$ 5.593,9 milhões, constituem as principais fontes de recursos para o financiamento dos gastos de manutenção.

Tabela 22 - Receitas por Categorias Econômicas

Receitas Correntes	5.593.956 90,58
Receitas de Capital	470.667 7,62
Receitas Correntes Intraorçamentárias	349.139 5,65
(-) Deduções da Receita	(238.364) (3,86)
Total	6.175.398 100,00

Fonte: Lei Orçamentária Prefeitura de Porto Alegre. Organizado por GREHS, K.P. (2015)

Examinado mais detalhada a receita por fontes, destacam-se as Transferências Correntes, com uma participação de 41,75% sobre o total das receitas; as receitas tributárias com uma participação de 30,31% do valor total do Orçamento de 2015 de R\$ 6.175.398,000,00.

Por dever legal de dar publicidade aos atos relativos à atividade financeira municipal, encontra-se, no Portal da Transparência da Prefeitura de Porto Alegre, o valor total previsto de receita originária de IPTU próprio (sem vinculação com saúde e educação) em 2015 corresponde ao valor de R\$ 388.138.654,00 (trezentos e oitenta e oito milhões, cento e trinta e oito mil e seiscentos e cinquenta e quatro reais).

Conforme (SPAGNOL, 2014), a despesa pública “em primeiro lugar designa o conjunto dos dispêndios do Estado, ou de outra pessoa jurídica de Direito público para o funcionamento dos serviços públicos. Assim, neste sentido, a despesa é parte do orçamento. No que tange às despesas do serviço público de regularização fundiária e do déficit habitacional, é importante ressaltar que a cidade de Porto Alegre se divide em duas categorias de habitantes, os regulares e os irregulares. Os habitantes irregulares, por sua vez, compõem-se de dois segmentos básicos: um é constituído pelos núcleos e vilas irregulares e outro, pelos loteamentos irregulares e clandestinos (MORAES; ANTON, 1999).

O Demhab aborda os núcleos e vilas irregulares que são formados por moradores em áreas públicas ou privadas com problemas de irregularidade fundiária e com deficiência de infraestrutura urbana e de serviços. A Procuradoria de Assistência e Regularização Fundiária (PARF), junto à Procuradoria do Município de Porto Alegre, trata dos loteamentos irregulares e clandestinos.

Na previsão orçamentária de 2015 para o DEMHAB, consta o valor de R\$ 67.444.836 para atender as demandas da Comunidade via OP ou institucional, sendo que esses recursos são separados em itens não exclusivos a novas moradias, pois contemplam outros programas como a COPA, administração do DEMHAB, intervenções de urbanização, entre outros:

Tabela 23 - Previsão orçamentária de 2015

INCENTIVO AO COOPERATIVISMO – R\$ 5.327.780
REASSENTAMENTO – R\$ 23.884.837
REGULARIZAÇÃO URBANÍSTICA, AMBIENTAL E FUNDIÁRIA – PRF – R\$ 8.263.750
HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NA ÁREA DO SOCIOAMBIENTAL – R\$ 525.000
CASAS DE EMERGÊNCIA – R\$ 1.654.589
INTERVENÇÕES DE URBANIZAÇÃO NA ENTRADA DA CIDADE – R\$ 10.530.034
OBRAS HABITACIONAIS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - COPA 3.676.974
OBRAS HABITACIONAIS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO R\$ 300.000
MINHA CASA, MINHA VIDA - R\$ 5.000.000
BÔNUS MORADIA – R\$ 8.182.000
ADMINISTRAÇÃO GERAL - DEMHAB – R\$ 35.872
ADMINISTRAÇÃO GERAL - FMHIS R\$ 1.000
PROCESSAMENTO DE DADOS R\$ 10.000
ENCARGOS ESPECIAIS – DEMHAB R\$ 53.000

Fonte: Lei Orçamentária Anual de Porto Alegre, 2015. Organizado por K.P.GREHS, 2015

Na lei orçamentária de 2015, constam as prioridades da população eleitas através do Orçamento Participativo nas áreas de habitação, saúde, assistência social, educação, saneamento básico urbano (DEP), saneamento básico urbano (DMAE), pavimentação, desenvolvimento econômico, cultura, juventude e esporte e lazer.

As demandas via Orçamento Participativo encontram-se atrasadas desde 1996, constando no Orçamento de 2015, a pendência de 115 Planos de Investimentos (PI) de anos anteriores no valor de R\$ 438.200.000,00 (quatrocentos e trinta e oito milhões e duzentos mil reais). Para o ano de 2015, há a previsão de 322 Planos de Investimento (PI) no valor de R\$ 66.300.000,00 (sessenta e seis milhões e trezentos mil reais).

O eixo habitação do Orçamento participativo contempla as prioridades eleitas pela população (algumas com atraso desde 1996), sendo que a despesa para o custeio da demanda poderá vir de recursos próprios do Município, com origem na arrecadação de IPTU, exemplo:

Tabela 24 - Ano Demanda/Demanda/Valores Previstos para 2015 na LOA⁴⁶

46

http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/orcamento_2015_com_ca_pas.pdf

1996 - Reassentamento de 70 famílias p/ lotes urbanizados com módulo sanitário (Vila Laranjeiras - 47 famílias / Vila Nova Tijuca - 23 famílias). Atendida juntamente com o PMCMV da COOHAMPA - 466 famílias. R\$ 500.000,00
1997 - REURBANIZAÇÃO VILA MINUANO – R\$ 100.000,00
2007 - Reassentamento das famílias do Túnel Verde II. R\$ 500.000,00
2012 - Ação da GRL/PGM em favor dos moradores com vistas à regularização do Bairro Ponta Grossa e Loteamento Albion – R\$ 7.300.000,00
2014 - Projetos e obras de infraestruturas e Regularização Fundiária para as Cooperativas de Porto Alegre. COMETAL - CHAPATRAL - COOHAPAN - COOHAMPA - VALE DOS SOLARES – CLARA NUNES - COOBOM - COOP. FIQUEIRA - SANTO ANTÔNIO - ALTOS DA AGRONOMIA - UNIÃO DO VALE – R\$ 1.600.000,00

Fonte: Lei orçamentária 2015. Organizado por K.P.GREHS, 2015.

Além das previsões reservadas no orçamento originário do OP, denota-se a reserva orçamentária nos órgãos ou secretarias para a regularização fundiária, como por exemplo, o valor de R\$ 1.000,00 (hum mil reais) para CADASTRO E MONITORAMENTO DA IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE/ SMURB. Denota-se que, o valor é irrisório se confrontados com a existência de 485 loteamentos autoproduzidos, ou seja, existe uma demanda de serviço público a ser prestado, mas os recursos mostram-se escassos.

Ainda, sob a análise desses dados, cumpre salientar que, para os serviços de acompanhamento das etapas para regularização fundiária de loteamentos irregulares e clandestinos, isto é, em glebas em que houve parcelamento de solo em área privada, com venda de lotes sem prévia aprovação de projetos no exercício de 2015⁴⁷, a Lei Orçamentária Anual (LOA) da Prefeitura de Porto Alegre disponibilizou o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para a Procuradoria do Município de Porto Alegre.

Há uma distância de valores entre a peça orçamentária vigente em 2015 e a realidade do custeio se proceder à regularização fundiária junto à PARF que trata de loteamentos clandestinos ou irregulares, praticamente não existem recursos disponíveis para regularização fundiária da maioria dos 250 loteamentos.

Essa falta de receita para a regularização vai aumentando se forem examinadas, por exemplo, as obras realizadas para a COPA 2014 em que foram gastos R\$ 79.959.000,00 (setenta e nove milhões, novecentos e cinquenta e nove mil

⁴⁷ <http://portaltransparencia.procempa.com.br/portalTransparencia/recOrgaoPesquisa.do>

reais), oriundos de financiamento, contrapartida, investimento e desapropriações, em detrimento da regularização fundiária e do acesso à moradia digna.

Tabela 25 - Obras Copa 2014

Obras da Copa 2014	Valor (R\$) Financiamento	Valor (R\$) Contrapartida	Total (R\$) Investimento	Valor (R\$) Desapropriações**
RS - A.01 - Corredor Avenida Tronco	129.300.000,00	4.300.000,00	133.600.000,00	19.959.000,00
RS - A.02 - Corredor Terceira Avenida Perimetral	94.600.000,00	99.527.369,20	194.127.369,20	25.800.000,00
RS - A.03 - Corredor Avenida Padre Cacique/Avenida Edvaldo Pereira Paiva (Esta obra se completa com os Trech	78.200.000,00	40.980.175,20	119.180.175,20	0,00
RS - A.04 - Monitoramento dos 3 Corredores	13.700.000,00	0,00	13.700.000,00	0,00
RS - A.05 - BRT Avenida Protásio Alves	53.000.000,00	24.900.795,19	77.900.795,19	4.500.000,00
RS - A.06 - BRT Avenida João Pessoa	28.000.000,00	36.520.000,00	64.520.000,00	0,00
RS - A.07 - Corredor Rua Voluntários da Pátria	24.000.000,00	71.300.000,00	95.300.000,00	25.300.000,00
RS - A.08 - Prolongamento da Severo Dullius	21.600.000,00	61.400.000,00	83.000.000,00	2.400.000,00
RS - A.09 - Complexo da Rodoviária	19.000.000,00	12.521.979,24	31.521.979,24	2.000.000,00
RS - A.10 - BRT Avenida Bento Gonçalves	23.000.000,00	29.669.446,27	52.669.446,27	0,00
Totais	484.400.000,00	381.119.765,10	865.519.765,10	79.959.000,00

Fonte: Portal da Transparência Prefeitura de Porto Alegre, 2014. Organizado por GREHS, K.P (2015)

Não obstante a escassez de recursos para as despesas de regularização fundiária, a Lei Orçamentária de 2015⁴⁸ possui 12 Programas Estratégicos reunindo obras e serviços que atendem à infância e à juventude, assistência social, direitos humanos, educação, saúde, segurança, cultura e inclusão, sendo que nem todos constam no rol de direitos sociais como é o caso do direito fundamental à moradia.

Além das despesas com diversos programas, o total da despesa do poder Legislativo, incluídos os subsídios dos vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar o percentual de 5% para os municípios com população acima de 500 mil habitantes, do somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior.

48

http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/orcamento_2015_com_capas.pdf

As despesas de pessoal e encargos sociais não podem ultrapassar 60% das receitas correntes líquidas, sendo 54% para o poder Executivo e 6% para o poder Legislativo⁴⁹.

Conforme balanço orçamentário de 2014, o município de Porto Alegre registrou um resultado superavitário de R\$ 269,3 milhões, enquanto em 2013 o resultado foi deficitário em R\$ 158,7 milhões, em valores atualizados pelo IPCA. A receita consolidada em 2014 foi de R\$ 5,5 bilhões, com um crescimento de 11%. Já as despesas empenhadas foram de R\$ 5,2 bilhões, com crescimento de 2,27%.⁵⁰

Além das receitas tributárias próprias, o Município de Porto Alegre ainda recebe da União receitas tributárias à luz do artigo 158 da Constituição Federal de 1988:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - **o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda** e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - **cinquenta por cento** do produto da arrecadação do imposto da União sobre a **propriedade territorial rural**, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III - **cinquenta por cento** do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a **propriedade de veículos automotores licenciados** em seus territórios;

IV - **vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias** e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Pela análise das Constituições Federais brasileiras de 1967 e de 1988, verifica-se que a União vem aumentando as transferências das receitas⁵¹ para os Municípios e para os Estados:

Figura 11 - Transferências das receitas tributárias em 1967 e 1988

⁴⁹ http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smpeo/default.php?p_secao=54

⁵⁰ http://issuu.com/prefeitura_poa/docs/balanco_2014

⁵¹ <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055828.PDF> - Transferências Voluntárias no Brasil: critérios para distribuição de recursos para os municípios e estados brasileiros.

Transferências das receitas tributárias em 1967 e 1988

	Constituição de 1967	Constituição de 1988
União para estados	Fundo de Participação dos Estados 14% da arrecadação do IR e de IPI Fundo Especial 2% da arrecadação do IR e do IPI IUUE, IUM, IULC, IT 50%, 70%, 40% e 50%, respectivamente.	Fundo de Participação dos Estados 21,5% da arrecadação do IR e de IPI IPI proporcional às exportações 10% da arrecadação Impostos que a União instituiu no exercício de competência residual 20% da arrecadação IR retido na fonte Fundos regionais (FNE, FNO, FCO) 3% da arrecadação do IR e do IPI
União para municípios	Fundo de Participação dos Municípios 17% da arrecadação do IR e do IPI IUUE, IUM, IULC, IT 10%, 20%, 20% e 20%, respectivamente. IR retido na fonte ITR 100% da arrecadação	Fundo de Participação dos Municípios 22,5% da arrecadação do IR e do IPI 50% do ITR IR retido na fonte
Estados para município	20% do ICM 50% do IPVA 50% do ITBI	25% do ICMS 50% do IPVA 25% dos recursos recebidos exportações 25% dos recursos recebidos pelos fundos regionais

Fonte: Afonso (1989).

Por esse motivo, o Município de Porto Alegre, por ser capital, não obstante arrecadação tributária própria, recebe da União o percentual de 10% do FPM, Fundo de Participação dos Municípios (composto de 22,5% do produto da arrecadação do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados).

Em síntese, percebe-se que a lei orçamentária não contempla todos os valores necessários para atender a regularização fundiária e a redução do déficit habitacional, pois são priorizados diversos eixos no Orçamento Participativo (OP) além da habitação, nem todos direitos fundamentais. Além de diversos eixos no OP, constata-se prioridades atrasadas desde 1996 para o eixo regularização fundiária.

A moradia é um direito fundamental com aplicabilidade imediata, até mesmo a alegação da Teoria da Reserva do Possível pelo Poder Público não poderia ser arguida como meio para justificar o descumprimento de um direito fundamental.

Desenvolvida na Alemanha, a reserva do possível atua como uma limitação à plena realização dos direitos prestacionais, tendo-se em vista o custo especialmente oneroso para a realização dos direitos sociais aliados à escassez de recursos orçamentários. (NOVELINO; CUNHA JÚNIOR, 2015).

O Supremo Tribunal Federal já apreciou a questão da Reserva do Possível e decidiu pela sua inaplicabilidade quando alegada pelo Poder Público para justificar o inadimplemento dos deveres estatais:

Ementa: Recurso Extraordinário com agravo (lei nº 12.322/2010) – manutenção de rede de assistência à saúde da criança e do adolescente – dever estatal resultante de norma constitucional – configuração, no caso, de típica hipótese de omissão inconstitucional imputável ao município – desrespeito à constituição provocado por inércia estatal (rtj 183/818-819) – comportamento que transgride a autoridade da lei fundamental da república (rtj 185/794-796) – a questão da reserva do possível: reconhecimento de sua inaplicabilidade, sempre que a invocação dessa cláusula puder comprometer o núcleo básico que qualifica o mínimo existencial (rtj 200/191-197) – o papel do poder judiciário na implementação de políticas públicas instituídas pela constituição e não efetivadas pelo poder público – a fórmula da reserva do possível na perspectiva da teoria dos custos dos direitos: impossibilidade de sua invocação para legitimar o injusto inadimplemento de deveres estatais de prestação constitucionalmente impostos ao poder público – a teoria da “restrição das restrições” (ou da “limitação das limitações”) – caráter cogente e vinculante das normas constitucionais, inclusive daquelas de conteúdo programático, que veiculam diretrizes de políticas públicas, especialmente na área da saúde (cf, arts. 6º, 196 e 197) – a questão das “escolhas trágicas” – a colmatação de omissões inconstitucionais como necessidade institucional fundada em comportamento afirmativo dos juízes e tribunais e de que resulta uma positiva criação jurisprudencial do direito – controle jurisdicional de legitimidade da omissão do poder público: atividade de fiscalização judicial que se justifica pela necessidade de observância de certos parâmetros constitucionais (proibição de retrocesso social, proteção ao mínimo existencial, vedação da proteção insuficiente e proibição de excesso) – doutrina – precedentes do supremo tribunal federal em tema de implementação de políticas públicas delineadas na constituição da república (rtj 174/687 – rtj 175/1212-1213 – rtj 199/1219-1220) – existência, no caso em exame, de relevante interesse social – recurso de agravo improvido. (BRASIL, 2014a)

Existindo receita de IPTU no orçamento municipal e a obrigação vigente do Município de Porto Alegre em cumprir o direito fundamental à moradia, há que se perseguir a eficácia jurídica e social do mesmo afastando a alegação da Teoria da Reserva do Possível.

Essa insuficiência de recursos financeiros está descrita expressamente no Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Porto Alegre:

No que diz respeito aos recursos financeiros, torna-se relevante à constituição de um fundo municipal destinado à regularização e produção de novas moradias. Ressalta-se que os recursos atualmente investidos não dão

conta de sanar o déficit habitacional identificado no Diagnóstico do Setor Habitacional de Porto Alegre, 2008 – Etapa II do PMHIS-POA⁵².

4.5 Gestão

O Município de Porto Alegre adotou, para os exercícios de 2012-2016, o modelo de gestão no ciclo denominado PDCA. O ciclo é um método para controlar e obter resultados eficazes e tem quatro importantes etapas: Plan (Planejar) – estabelecer missão, visão, objetivos, estratégias que permitam atingir as metas ou os resultados propostos. Vai desde o planejamento estratégico até a validação das ações. Do (Executar) – efetivar o que foi planejado através de Programas Estratégicos e suas ações. Check (Verificar) – acompanhar e avaliar resultados, a fim de fazer ajustes necessários. Nesse caso, utiliza-se a Matriz de Resultados dos Programas Estratégicos – EGPE. Act (Agir) – buscar ações corretivas entre os resultados obtidos e o que havia sido planejado. Elaborar novos planos de ação, de forma a melhorar a qualidade, a eficiência e a eficácia, aprimorando a execução e corrigindo eventuais falhas⁵³.

⁵² Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Porto Alegre, 2009, p. 79.

⁵³http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/manual_de_gestao_prefeitura_2014_site.pdf

Figura 12 - Modelo de Gestão Prefeitura de Porto Alegre



Fonte: <http://proweb.procempa.com.br>

Embora seja uma gestão que procura controlar e obter resultados, os dados orçamentários evidenciam a falta de receita para cobrir as despesas de regularização fundiária e o déficit habitacional.

Para Harvey (2011), em qualquer país, o uso do solo é um dos assuntos políticos mais delicados. Também é muito complexo, tanto em termos técnicos como legais. O uso do solo está vinculado ao clientelismo político e aos interesses criados pelas elites. Muitas vezes, o uso do solo é um assunto político explosivo e é origem de muitos conflitos potenciais e reais.

São os políticos e não os arquitetos que impõem reflexões sobre a organização do espaço das cidades, os serviços coletivos, a higiene e a construção dos edifícios. Em seguida, procuram os modelos e os tipos que materializem suas pretensões. A mudança não se origina na teoria da arquitetura, não sai das pranchetas. (SANTOS, 1988, p. 22)

O acesso à moradia e a aplicação das leis para a consecução desta finalidade constituem um processo regulado politicamente, todavia, esse processo não se pode distanciar da previsão constitucional garantidora da moradia como norma de direito fundamental.

Nesse sentido, ainda que sejam programas voltados para o eixo social, vislumbra-se que o custeio desses programas se origina do recurso orçamentário livre (aquele que não está vinculado para educação e saúde), e ainda, especificamente, o item cultura não é direito social fundamental à luz do artigo 6º da Constituição Federal.

5 VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL DE VINCULAÇÃO DE IMPOSTOS

A Constituição Federal de 1988, através da Emenda Constitucional nº 42/2003, autoriza a vinculação de impostos na área da saúde, educação e administração tributária, conforme dispõe o art. 167, senão vê-se:

Art. 167. São vedados:

[...]

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo.

A regra geral da vedação de vinculação da receita de impostos visa a preservar o princípio da universalidade orçamentária, permitindo o exercício da solidariedade de todos para a manutenção do Estado e para a consecução dos gastos públicos. (FERRAZ; GODOI; SPAGNOL, 2014).

Excetua-se da vinculação:

A) Ações e Serviços Públicos de Saúde:

Conforme o artigo 7º da Lei Complementar nº 141/2012, compete aos Municípios e ao Distrito Federal a aplicação anual em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo de 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o artigo 156 e dos recursos de que tratam o artigo 158 e alínea “b” do inciso I do caput e do § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal.

B) Manutenção e Desenvolvimento do Ensino:

O artigo 212 da Constituição Federal determina que os Municípios devem aplicar no mínimo 25% na manutenção e no desenvolvimento do ensino, dos valores originados da arrecadação de impostos.

C) Manutenção de atividades da administração tributária:

Conforme a Emenda Constitucional nº 42/2003, os entes da federação, ao realizarem a administração tributária, cumprem o papel da atividade essencial do Estado. Logo, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades com a possibilidade da vinculação de receita de impostos para o custeio da atividade da administração tributária. (FERRAZ, 2014, p.150).

Segundo Velloso (2012), se fosse instituído um imposto com as suas receitas totalmente vinculadas a uma finalidade ou despesa, tratar-se-ia, na realidade, uma contribuição especial e não de um imposto e, tampouco, um “imposto com fim”, categoria que não só é estranha ao sistema constitucional pátrio, mas, também, incompatível com o comando do art. 167, IV.

Todavia, a doutrina tem criticado a posição do legislador constituinte derivado ao acrescentar novas hipóteses à regra de não afetação (exceção da vinculação do artigo 167, IV, da Carta Maior).

Segundo Ferraz (2014), a EC nº 42/03 buscou “constitucionalizar” a prática do legislador ordinário, especialmente o estadual, de vincular parcela do produto de arrecadação de impostos a finalidade/despesa específica. É o que se verifica com a EC nº 42/03, que, por força de seu art. 4º, buscou convalidar, até 2010, os adicionais de ICMS cobrados pelos Estados e vinculados ao Fundo de Combate à Pobreza, em desacordo com a CF/88 e LC 87/96.

Quando da propositura do Projeto de Emenda Constitucional após transformada na EC nº 42/2003, o relator do projeto apresentou as seguintes justificativas abaixo citadas, visando principalmente a justiça social, também objeto desta dissertação:

Justifica-se o feito, em síntese, com o objetivo de “estimular a atividade econômica e a competitividade do País, através da racionalização e simplificação dos tributos, e promover a justiça social, desonerando as pessoas de menor renda e ampliando a progressividade do sistema” e, ao mesmo tempo, “mantendo a

arrecadação nas três esferas de governo e fortalecendo a Federação”, conforme expresso no E.M.I. nº 84/MF/C.Civil, de 30 de abril de 2003⁵⁴.

No Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 – ADCT –, encontra-se no art. 79 a instituição do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, cujo objetivo é viabilizar a todos os brasileiros níveis dignos de subsistência, com aplicação de recursos em HABITAÇÃO.

E quais são esses recursos?

Quanto ao Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI – a ADCT indica que são cinco pontos com determinação expressa de que não seja aplicado o disposto no art. 167, IV, da Constituição Federal.

Então, percebe-se que, nesse exemplo, há um imposto ligado a uma atividade estatal específica e que há vinculação de imposto para moradia, contrariando ao que foi acima exposto com base na mesma Constituição Federal e na doutrina brasileira acerca da proibição da vinculação.

Eis a redação do art. 79 do ADCT:

Art. 79. É instituído, para vigorar até o ano de 2010, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, a ser regulado por lei complementar com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, **habitação**, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida. [...]

Art. 80. Compõem o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza:
II – a parcela do produto da arrecadação correspondente a um adicional de cinco pontos percentuais na alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, ou do imposto que vier a substituí-lo, incidente sobre produtos supérfluos e aplicável até a extinção do Fundo;
[...]

§ 1º Aos recursos integrantes do Fundo de que trata este artigo não se aplica o disposto nos arts. 159 e 167, inciso IV, da Constituição, assim como qualquer desvinculação de recursos orçamentários.

⁵⁴ Parecer do Relator, Dep. Osmar Serraglio PEC 041/2003 transformada em EC nº 42/2003 Institui a "Reforma Tributária"; altera a Constituição Federal de 1988. <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=113717>

O Fundo de Erradicação da Pobreza foi prorrogado por prazo indeterminado pela Emenda Constitucional n. 67/2010 e é uma referência à hipótese apresentada nesta dissertação (vincular IPTU à moradia) ao dispor que os recursos do fundo (originários dos impostos) serão aplicados em habitação.

Através da leitura da Emenda Constitucional 42/2003, denota-se que a União determina a vinculação e a desvinculação da receita tributária líquida do seu orçamento e dos demais entes federados quando lhe convém, não sendo imutável a vinculação de receitas:

Art. 204.

[...].

[...].

Parágrafo único. **É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à** inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

- I - despesas com pessoal e encargos sociais;
- II - serviço da dívida;
- III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.(NR)

Art. 216.

[...].

[...].

§ 6º **É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura** até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

- I - despesas com pessoal e encargos sociais;
- II - serviço da dívida;
- III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados." (NR)

Art. 2º Os artigos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias a seguir enumerados passam a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 76. **É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, no período de 2003 a 2007, vinte por cento da arrecadação da União de impostos, contribuições** sociais e de intervenção no domínio econômico, já

instituídos ou que vierem a ser criados no referido período, seus adicionais e respectivos acréscimos legais.

Art. 82.

[...].

§ 1º Para o financiamento dos Fundos Estaduais e Distrital, poderá ser criado adicional de até dois pontos percentuais na alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, sobre os produtos e serviços supérfluos e nas condições definidas na lei complementar de que trata o art. 155, § 2º, XII, da Constituição, não se aplicando, sobre este percentual, o disposto no art. 158, IV, da Constituição.

.....(NR)

A favor da vedação, Misabel Derzi (1999, p. 1999) afirma:

as receitas devem formar uma massa distinta e única, cobrindo o conjunto das despesas. Somente assim será possível o planejamento. Se avultam as vinculações, feitas pelo legislador tributário ao criar o imposto, ficando a receita comprometida por antecipação.

Nesse aspecto, cumpre discordar das posições favoráveis à vedação no que tange a afirmação que as receitas devam formar uma massa distinta e única. A regra jurídica disposta EC nº 42/2003 desconstruiu a teoria sobre a massa distinta e única da receita ao prever excepcionalidade a vinculação de impostos para saúde, educação, administração tributária e operações de crédito.

A massa única das receitas que se refere à jurista Misabel Derzi não é composta de 100% da receita, pois inicia com a vinculação de 15% para saúde e 25% para educação. A massa única atual na forma da legislação orçamentária inicia com 60% das receitas e, segundo o Portal da Transparência do site da Prefeitura de Porto Alegre⁵⁵, são distribuídos no município através de diversos Programas denominados, por exemplo: Receita e Saúde, Cidade Inovadora, Cidade Integrada, Cidade Solidária.

Ano valor orçamento

55

Disponível em:
<http://portaltransparencia.procempa.com.br/portalTransparencia/despPorProgramaPesquisa.do?viaMenu=true>. Acesso em: 9 mai 2013.

A criação de Programas Municipais e o custeio das despesas resultam no valor de R\$ 3.180.785.469,88 (três bilhões, cento e oitenta milhões, setecentos e oitenta e cinco mil, quatrocentos e sessenta e nove reais e oitenta e oito centavos), por não serem vinculados os impostos, resultam em parte na inobservância do direito fundamental à moradia e na aplicação em diversos programas até mesmo na Copa do Mundo 2014 que não é um direito fundamental.

Nesse sentido, percebe-se que vários Programas Municipais são instituídos e custeados com a receita também originária do IPTU, independentemente se são ou não são direitos fundamentais e que a vedação da vinculação de impostos deveria ser alterada (conforme a excepcionalidade da regra) e adaptada à realidade com a devida vinculação dos impostos à moradia por ser direito fundamental constitucional.

6 SEGURANÇA JURÍDICA - MUTABILIDADE DA VEDAÇÃO

O conceito da palavra segurança jurídica com vista ao passado: imutabilidade *versus* confiabilidade tem duas acepções possíveis quanto às mudanças do Direito e à referência a normas existentes antes da modificação. De um lado, pode-se entender que a segurança jurídica envolve a busca do ideal de imutabilidade de determinadas normas. De outro, no entanto, pode-se compreender a segurança jurídica como exigência de “estabilidade na mudança”, isto é, como a proteção de situações subjetivas já garantidas individualmente e a exigência de continuidade do ordenamento jurídico por meio de regras de transição e de cláusulas de equidade. (ÁVILA, 2011).

A Constituição Federal do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, vedava no seu texto original a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, proibição que vigorou até 2003, quando a Emenda Constitucional nº 42 excepcionou o uso dos impostos para educação, saúde e administração tributária.

Propõe-se uma medida legislativa que estaria relacionada à transição do Direito passado ao Direito Futuro. Ocorreria a segurança jurídica, não uma imutabilidade, mas uma estabilidade ou racionalidade da mudança, que evite alterações violentas (Ávila 2012).

Trata-se de elaborar uma proposta legislativa que reconheça efetivamente a moradia como direito fundamental e auxilie o Município de Porto Alegre a aplicar parte da receita de IPTU em regularização fundiária e na redução do déficit habitacional. Neste sentido, haveria segurança jurídica com a devida observância do direito fundamental à moradia frente à realidade habitacional da população de baixa renda em Porto Alegre.

Uma proposta *lege ferenda* é um movimento legislativo. O movimento, por mais paradoxal que isso possa ser, é condição da estabilidade. O Direito não pode ser modificado de maneira frequente, brusca e drástica; ele deve, contudo, adaptar-se à nova realidade, sob pena de ser um freio à própria atividade econômica. (Ávila 2012).

Foucault ao conceder uma entrevista ao antropólogo Rabinow, afirma: liberdade é uma prática e sobre modificação de leis nos ensina que a liberdade do homem jamais é assegurada pelas instituições e leis que são feitas para garanti-la. Isso explica por que todas essas leis e instituições são permeáveis a uma transformação. Não porque são ambíguas, mas simplesmente porquanto a liberdade precisa ser praticada (Santos, 1988).

A Agenda Habitat⁵⁶ para os Municípios, de 2003, já preconizava a definição de segurança jurídica: a segurança da posse determinando a seguinte recomendação:

Para reduzir a vulnerabilidade, os Governos, nas esferas apropriadas e incluindo as autoridades locais, devem:

(e) facilitar ações destinadas, dentre outras coisas, a garantir a segurança jurídica da posse, a capacitação e a melhoria do acesso ao crédito, o qual, ao lado dos subsídios e outros instrumentos financeiros, pode garantir mecanismos de segurança que reduzam a vulnerabilidade. A situação de vulnerabilidade de uma determinada população retrata uma desvantagem social e econômica, uma situação precária de vida e um baixo grau de organização que reduz a capacidade de reivindicação dessas pessoas, exigindo, assim, do Poder Público Local um atendimento diferenciado e prioritário. Métodos adequados de comunicação devem ser desenvolvidos especialmente para levar a esses grupos as informações de seu interesse e os conhecimentos necessários à sua inclusão social.

Por conseguinte, a segurança jurídica pode ser concretizada através de um instrumento legislativo permissivo da utilização de IPTU para moradia para, ao final, cumpridas as etapas de regularização fundiária em loteamentos e ocupações de Porto Alegre, possam milhares de famílias usufruir do princípio da segurança jurídica da posse.

6.1 Decisões dos Tribunais Superiores

O Supremo Tribunal Federal através do Recurso Extraordinário 183.906-6, julgou, no ano de 1997, inconstitucionais os artigos 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9 da Lei 6.556/89 do Estado do São Paulo, cujo objetivo visava ao financiamento de programa habitacional com vinculação do ICMS majorado.

⁵⁶ http://www.participa.br/articles/public/0007/9445/Agenda_Habitat_para_Munic_pios_Brasil.pdf

A Suprema Corte proferiu a seguinte decisão:

A um só tempo, destinou-se o resultado da majoração ao aumento de capital da Caixa Econômica do Estado de São Paulo S/A e dispôs-se, mais, que os recursos financeiros pertinentes seriam destinados obrigatoriamente ao financiamento dos programas habitacionais de interesse da população do Estado. Indaga-se: O objetivo afigurou-se nobre? A resposta é desenganadamente, positiva, tendo em conta a responsabilidade do Estado pelo bem social, considerada em primeiro plano, a população carente. Não obstante, a segurança na vida gregária pressupõe respeito às balizas legais e constitucionais, sob pena de, à mercê de uma variação enorme de critérios, norteados por políticas governamentais momentâneas, chegar-se a uma verdadeira babel, não havendo como prever os acontecimentos de repercussão maior. (1997).

O Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional o aumento de ICMS, majorado de 17 % para 18% no Estado de São Paulo, pela Lei 5.556/89 que vinculava a receita de ICMS ao aumento de capital da Caixa Econômica Federal para financiamento de programa habitacional:

EMENTA: IMPOSTO – VINCULAÇÃO A ÓRGÃO, FUNDO OU DESPESA.

A teor do disposto no inciso IV do artigo 167 da Constituição Federal, é vedado vincular receita de impostos a órgão, fundo ou despesa. A regra apanha situação concreta em que lei local implicou majoração do ICMS, destinando-se o percentual acrescido a um certo propósito – aumento de capital de caixa econômica, para financiamento de programa habitacional. Inconstitucionalidade dos artigos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º e 9º da Lei 6.556, de 30 de novembro de 1989, do Estado de São Paulo. (BRASIL, 1998).

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. ICMS. LEI PAULISTA Nº 6.556/89. MAJORAÇÃO DE ALÍQUOTA DE DEZESSETE PARA DEZOITO POR CENTO E SUA VINCULAÇÃO A ÓRGÃO ESPECÍFICO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTE DO PLENÁRIO. Majoração da alíquota do ICMS destinada ao aumento de capital da Caixa Econômica do Estado de São Paulo para financiamento de programas habitacionais de interesse da população. Inconstitucionalidade declarada pelo Plenário da Corte em face do disposto no art. 167, IV da Constituição Federal. Recurso extraordinário conhecido e provido. (BRASIL, 1997).

A Suprema Corte também declarou inconstitucional a aplicação de 50% do ICMS para áreas indígenas:

Lei estadual que determina que os Municípios deverão aplicar, diretamente, nas áreas indígenas localizadas em seus respectivos territórios, parcela (50%) do ICMS a eles distribuída – Transgressão à cláusula constitucional da não afetação da receita oriunda de impostos (CF, art. 167, IV) e ao postulado da autonomia municipal (CF, art. 30, III) – Vedação constitucional que impede, ressalvadas as exceções previstas na própria Constituição, a vinculação a órgão, fundo ou despesa do produto da arrecadação de impostos – Inviabilidade de o Estado-membro impor ao Município a

destinação de recursos e rendas que a este pertencem por direito próprio – Ingerência estadual indevida em tema de exclusivo interesse do Município – Doutrina – Precedentes – Plausibilidade jurídica do pedido – Configuração do *periculum in mora* – Medida cautelar deferida. (BRASIL, 2007)

As decisões do Supremo Tribunal Federal acerca da transgressão à cláusula constitucional da não afetação da receita oriunda de impostos demonstram mais uma vez a barreira constitucional de vincular impostos à moradia, não obstante seja um direito fundamental.

O Superior Tribunal de Justiça proferiu decisão indeferindo o pedido de contribuinte para obrigar o Município a realizar serviços públicos:

EMENTA: TRIBUTÁRIO. CONTRIBUINTE DO IPTU. CONTRAPRESTAÇÃO DO ESTADO AO RECOLHIMENTO DO IMPOSTO. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. CONCEITOS DE CONTRIBUINTE E CONSUMIDOR. EQUIPARAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. INAPLICABILIDADE IN CASU. 1. Os impostos, diversamente das taxas, têm como nota característica sua desvinculação a qualquer atividade estatal específica em benefício do contribuinte. 2. Consectariamente o Estado não pode ser coagido à realização de serviços públicos, como contraprestação ao pagamento de impostos, quer em virtude da natureza desta espécie tributária, quer em função da autonomia municipal, constitucionalmente outorgada, no que se refere à destinação das verbas públicas [...] 5. Recurso Especial desprovido. (BRASIL, 2003).

Todavia, com permissa vênua, discorda-se da decisão do STJ, pois, qual o limite dessa autonomia municipal quando se deixa de aplicar em moradia, que é um direito fundamental, para direcionar essa aplicação em obras para a COPA 2014 e diversos programas municipais baseados em políticas governamentais.

6.2 Ações Diretas de Inconstitucionalidade no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (ADI)

No site do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, encontram-se diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade de leis que outorgam isenção de IPTU⁵⁷, porém o entendimento majoritário do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e do STF é o de que, em se tratando de matéria tributária, não há

⁵⁷ <http://www.mprs.mp.br/adins/listagem?expressao=iptu&critério=ou&tipo=&ano=&start:int=20>

iniciativa exclusiva do Poder Executivo, trata-se de matéria comum também afeita ao Poder Legislativo:

Com efeito, deve ser observado que não há inconstitucionalidade na Lei municipal nº 5147/2008, não havendo, por consequência, ofensa aos artigos 2º, 8º, 9º, 60 ou 82, VII, da Constituição Estadual, nem tampouco vício de origem porque, segundo entendimento majoritário do Órgão Especial do Tribunal de Justiça, bem como do STF, o Poder Executivo Municipal não tem iniciativa exclusiva em matéria tributária, podendo o Poder Legislativo propor processo com tal matéria porque o art. 61, § 1º, II, b, da Constituição Federal diz respeito apenas aos Territórios Federais, mas não aos Estados e Municípios, sequer podendo se cogitar que a concessão de isenção de IPTU para aposentados, inativos e pensionistas com renda até um salário mínimo, de iniciativa parlamentar viole a organização e funcionamento da administração municipal (RIO GRANDE DO SUL, 2009).

Neste sentido decisões do Órgão Especial deste Tribunal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 21/2007, DO MUNICÍPIO DE GUAPORÉ, DE ORIGEM PARLAMENTAR, QUE " CONCEDE A ISENÇÃO DE IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO (IPTU) PARA PORTADORES DO VÍRUS HIV E DE CÂNCER " MATÉRIA TRIBUTÁRIA E NÃO ORÇAMENTÁRIA. COMPETÊNCIA COMUM OU CONCORRENTE DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DESTE TRIBUNAL. ATO NORMATIVO QUE EM SEU ARTIGO 4º ESTABELECE PRAZO PARA A RESPECTIVA REGULAMENTAÇÃO PELO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE VERIFICADA. DEVER DE OBEDIÊNCIA AO EXERCÍCIO FISCAL CONTEMPORÂNEO A SUA EDIÇÃO, A FIM DE NÃO GERAR INCERTEZAS AOS COFRES PÚBLICOS E TAMBÉM POR OBSERVÂNCIA AO COMANDO DO ART. 154, I, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO, QUE VEDA O INÍCIO DE PROGRAMAS OU PROJETOS NÃO INCLUÍDOS NAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS ANUAIS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. (RIO GRANDE DO SUL, 2008)

O Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul exerce a função de *custos legis* (fiscal da lei), quando dispositivos de lei que concedem isenção de IPTU são inconstitucionais em relação aos aspectos do exercício fiscal, falta de previsão em lei orçamentária, entre outros.

Essa citação se faz necessária tendo em vista que a receita tributária de IPTU e a isenção do mesmo têm sido objeto de inúmeras leis municipais que, aprovadas no Legislativo, acabam retirando do Executivo a gestão sobre o orçamento.

A título de exemplificação, demonstram-se as leis municipais que alteram a arrecadação orçamentária:

LEI Nº 5147/2008 DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA - "DISPÕE SOBRE A ISENÇÃO DO PAGAMENTO DO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO - IPTU - AOS APOSENTADOS, INATIVOS E PENSIONISTAS COM RENDA DE ATÉ UM SALÁRIO MÍNIMO NACIONAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS" .ADI **70027395029**

LEI Nº 21/2007 DO MUNICÍPIO DE GUAPORÉ - "CONCEDE A ISENÇÃO DE IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO (IPTU) PARA PORTADORES DO VIRUS HIV E DE CÂNCER"**70022890008**

Encontra-se em discussão⁵⁸, na Câmara de Vereadores de Porto Alegre, desde 2014, o projeto de lei complementar do legislativo - Plcl 016/14 que inclui art. 82-b na lei complementar n. 7, de 7 de dezembro de 1973 - que institui e disciplina os tributos de competência do município -, e alterações posteriores, concedendo desconto de até 20% (vinte por cento) no valor do IPTU, lançado por período certo de tempo, ao contribuinte residencial que adotar animal doméstico registrado em órgão municipal responsável pelas políticas públicas dos animais.

Em razão da competência para legislar sobre matéria tributária, denota-se que o Poder Legislativo Municipal também tem contribuído para o não cumprimento do direito fundamental à moradia ao propor diversas isenções da receita de IPTU.

⁵⁸ <http://www.camarapoa.rs.gov.br/>

7 PROPOSTA *LEGE FERENDA*

Os recursos tributários são o principal sustentáculo financeiro para a prestação dos serviços públicos e a realização das políticas públicas, ambas atividades estreitamente relacionadas com a efetivação concreta dos direitos e garantias individuais, bem como dos direitos políticos, sociais e econômicos previstos na Constituição. (FERRAZ, 2014).

Essa integração da legislação é que se busca nesta dissertação com a propositura *lege ferenda* (lei ainda não vigente) para dar função social à cidade com a destinação da receita de IPTU para moradia e garantir a possível aplicação dos direitos fundamentais e bem-estar de seus habitantes na forma da Constituição Federal de 1988, o que permitiria ampliar a visão sobre a complexidade das cidades.

A alternativa que se apresenta neste estudo para que sejam vinculados os impostos originários de IPTU se dá através da propositura de *lege ferenda*, lei que ainda não foi aprovada. Com a proposta *lege ferenda*, propõe-se a utilização de parte do IPTU em moradia.

Trata-se de “Imposto com fim” a ser estabelecido em percentual, a fim de que o restante arrecadado de IPTU seja destinado de forma *uti universi* e não de forma *uti singuli*. Em artigo⁵⁹ publicado sobre reforma tributária, no qual se aborda uma proposta de lei *LEGE FERENDA*, encontra-se boa definição sobre criação de normas no seguinte sentido:

A análise de qualquer projeto de criação de normas constitucionais é sempre um trabalho baseado no estudo da “lei que virá”, de *lege ferenda*. Pode-se afirmar que tal análise passa por três etapas distintas: analisa-se o direito existente, vislumbra-se a proposta de alteração e busca-se inferir quais as consequências destas modificações legislativas. Sem sombras de dúvida exige-se do operador do Direito a utilização plena dos métodos interpretativos lógicos e sistemáticos, a fim de se verificar como as normas se introduzirão no ordenamento, em face das demais normas já existentes, e como estas novas disposições deverão ser interpretadas, sem que se produzam absurdos.

⁵⁹<http://www.sinprofaz.org.br/artigos/reforma-tributaria-uma-breve-analise-da-pec-no-233200>

O papel do princípio da unidade é o de reconhecer as contradições e tensões - reais ou imaginárias - que existam entre normas constitucionais e delimitar a força vinculante e o alcance de cada uma delas. Cabe-lhe, portanto, o papel de harmonização ou “otimização” das normas, na medida em que se tem de produzir um equilíbrio, sem jamais negar por completo a eficácia de qualquer delas. (BARROSO, 1999).

Na proposta *lege ferenda* que se apresenta, pode-se formular a seguinte pergunta: qual o percentual de IPTU poderia ser destinado à moradia em Porto Alegre, sem que a receita para os outros serviços públicos ficasse prejudicada?

Apresentam-se vários componentes para a construção de uma resposta a essa indagação:

1) O primeiro exemplo de percentuais de IPTU com destinação pode ser o Decreto nº 293/14, do Município de Canoas, conforme Anexo I:

V - Benefício fiscal: percentual máximo, por imóvel cadastrado, destinado pelo contribuinte ao programa "Bairro Melhor", o qual não poderá ultrapassar 50% (cinquenta por cento) do valor do IPTU devido, sendo limitado a 4.400 URMs anuais;

2) O segundo exemplo vem da União, que se assenta no art. 79 da EC n. 31, de 14/12/2000, para a instituição do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, cujo objetivo é viabilizar a todos os brasileiros níveis dignos de subsistência, com aplicação de recursos em HABITAÇÃO:

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 31, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2000

Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzindo artigos que criam o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

Art. 79. É instituído, para vigorar até o ano de 2010, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, a ser regulado por lei complementar com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, **habitação**, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida.

Art. 80. Compõem o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza:

II – a parcela do produto da arrecadação correspondente **a um adicional de cinco pontos percentuais** na alíquota do Imposto sobre Produtos

Industrializados – IPI, ou do imposto que vier a substituí-lo, incidente sobre produtos supérfluos e aplicável até a extinção do Fundo;

[...]

§ 1º Aos recursos integrantes do Fundo de que trata este artigo não se aplica o disposto nos arts. 159 e 167, inciso IV, da Constituição, assim como qualquer desvinculação de recursos orçamentários.

A Emenda Constitucional nº 67, de 22 de dezembro de 2010 prorrogou por tempo indeterminado o prazo de vigência do Fundo de Combate e Erradicação a Pobreza. Logo, justifica-se a proposta de lei desta dissertação, e a Emenda Constitucional é um exemplo claro desta possibilidade de vinculação, porque a União Federal permanece vinculando impostos como fonte de custeio dos Fundos próprios.

Com demandas atrasadas para moradia no Orçamento Participativo, áreas a serem regularizadas e o déficit habitacional apresentado, os Municípios poderiam ter a autorização legislativa para vincular a receita de IPTU em moradia, direito fundamental constitucional.

3) Desvinculação da Receita da União (DRU):

A DRU é a desvinculação de determinadas receitas orçamentárias previamente vinculadas por lei, que viabiliza o remanejamento dos respectivos recursos para outras despesas.

Encontra-se prevista no art. 76 da ADCT:

Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2015, 20% (vinte por cento) da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 68, de 2011).

A DRU é uma vinculação às avessas, pois representa instrumento necessário para fazer frente ao elevado grau de vinculações de receitas no Orçamento Geral da União. As origens da DRU são encontradas na necessidade de o Governo Federal produzir superávits primários e estabilizar a economia em função do Plano Real. (FERRAZ, 2014).

4) Fundo de Combate à Pobreza Municipal:

Outra possibilidade de utilização de impostos contemplada na Constituição Federal de 1988 foi introduzida pela Emenda Constitucional nº 31/2000 e prorrogada pela Emenda Constitucional nº 67/2010, que determina, entre outros entes, que o Município deve instituir o Fundo de Combate à Pobreza.

Para gerir recursos para o Fundo Municipal de Combate à Pobreza, conforme o parágrafo segundo do art. 82 da ADCT, poderá ser criado adicional de **até meio ponto percentual na alíquota do Imposto** sobre serviços ou do imposto que vier a substituí-lo, sobre serviços supérfluos, *in verbis*:

Art. 82. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir Fundos de Combate à Pobreza, com os recursos de que trata este artigo e outros que vierem a destinar, devendo os referidos Fundos ser geridos por entidades que contem com a participação da sociedade civil.

§ 1º Para o financiamento dos Fundos Estaduais e Distrital, poderá ser criado adicional **de até dois pontos percentuais na alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS**, sobre os produtos e serviços supérfluos e nas condições definidas na lei complementar de que trata o art. 155, § 2º, XII, da Constituição, não se aplicando, sobre este percentual, o disposto no art. 158, IV, da Constituição.

§ 2º Para o financiamento dos Fundos Municipais, poderá ser criado adicional **de até meio ponto percentual na alíquota do Imposto** sobre serviços ou do imposto que vier a substituí-lo, sobre serviços supérfluos.

Portanto, um forte exemplo de vinculação de impostos autorizados por Emenda Constitucional.

5) Funcultura – Lei Municipal 6.099/98:

O Município de Porto Alegre editou em 1998 a criação do FUNCULTURA com dotação orçamentária própria.

Art. 92 - Serão levados a crédito do FUNCULTURA os seguintes recursos: I - dotação orçamentária própria, representada, no mínimo, pelo valor correspondente a 3% (três por cento) da cota- -parte estimada, em cada exercício, para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), de que trata o inciso 11, do artigo 25 da Constituição Federal.

6) Fundo Municipal de Planejamento Urbano - Lei Complementar nº 644, de 2 de julho de 2010:

Art. 1º Fica criado o Fundo Municipal do Planejamento Urbano (FMPU), da Secretaria do Planejamento Municipal (SPM), de natureza contábil especial, destinado a financiar e a implementar os programas de trabalho por esta desenvolvidos ou coordenados.

Parágrafo único. Os recursos do FMPU serão destinados à execução dos programas, das ações e dos projetos previstos nos incs. I a VIII do art. 26 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e alterações posteriores, bem como à reestruturação da SPM e à capacitação de seu quadro técnico, especificamente quanto às ações e aos programas para a realização da Habitação de Interesse Social – HIS – e a implantação do Instituto de Planejamento previsto na Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999 – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) –, e alterações posteriores.

Art. 3º Os recursos financeiros do FMPU são constituídos por:

I – 15% (quinze por cento) até 31 de dezembro de 2014 e 10% (dez por cento) a partir de 1º de janeiro de 2015, do montante dos valores arrecadados pela alienação dos estoques construtivos de Solo Criado, previsto no art. 111 da Lei Complementar nº 434, de 1999, e alterações posteriores; e

II – outros créditos, rendas adicionais ou extraordinárias que, por sua natureza, lhe possam ser destinados.

O Fundo em questão é destinado à execução de programas previstos nos incisos, I ao VIII do art. 26 do Estatuto da Cidade, que compreende:

- I – regularização fundiária;
- II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- III – constituição de reserva fundiária;
- IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;

O Fundo Municipal de Planejamento Urbano compreende a execução de ações voltadas, entre outros, à Regularização Fundiária, todavia, cinco anos após a sua instituição, denota-se que os valores não contemplam a real necessidade do Município de Porto Alegre. Permanece grande quantidade de áreas aguardando regularização fundiária.

7) Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – Lei Complementar nº 612 de 19 de fevereiro de 2009:

[...]

§ 1º O FMHIS é um instrumento de política urbana destinado a financiar e a implementar a política habitacional direcionada à população de menor renda, nos termos do Capítulo IV do Título V da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre – LOMPA.

§ 2º Os recursos oriundos do FMHIS serão aplicados, prioritariamente, em habitação de interesse social.

§ 3º O Fundo Municipal de Desenvolvimento – FMD –, instituído pela Lei Complementar nº 315, de 6 de janeiro de 1994, fica incorporado ao FMHIS, que passa a ser regido por esta Lei Complementar e pelos atos normativos que regem o funcionamento dos fundos municipais.

Art. 2º Os recursos do FMHIS são constituídos por:

I – dotações do Orçamento Geral do Município, classificadas na função de Habitação de Interesse Social;

II – outros fundos ou programas que forem incorporados ao FMHIS;

III – recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de habitação de interesse social;

IV – contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacional ou internacional;

V – receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do FMHIS;

VI – taxa de licenciamento de construção;

VII – recursos auferidos com aplicação do Instituto do Solo Criado e da alienação da reserva de índices;

VIII – recursos auferidos com as contribuições mensais obrigatórias decorrentes da aplicação da Lei Complementar nº 242, de 9 de janeiro de 1991, alterada pela Lei Complementar nº 251, de 25 de julho de 1991, e das respectivas permissões remuneradas de uso;

IX – recursos auferidos com a aplicação do previsto no parágrafo único do art. 11 da Lei Complementar nº 312, de 29 de dezembro de 1993;

X – recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS – e do Fundo Estadual, destinados ao mesmo fim; e

XI – outros recursos que lhe forem destinados

A insuficiência de recursos financeiros do Fundo Municipal de Habitação é afirmada no Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Porto Alegre, que se reitera:

No que diz respeito aos recursos financeiros, torna-se relevante a constituição de um fundo municipal destinado à regularização e produção de novas moradias. Ressalta-se que os recursos atualmente investidos não dão conta de sanar o déficit habitacional identificado no Diagnóstico do Setor Habitacional de Porto Alegre, 2008 – Etapa II do PMHIS-POA⁶⁰.

A competência legislativa em matéria tributária é concorrente, de acordo com o art. 24, I, c/c o art. 30, II e III, da Constituição Federal de 1988. Cabe à União não só instituir os seus tributos, mas também estabelecer normas gerais (art. 24, § 1º), que poderão ser suplementadas pelos Estados e pelos Municípios (art. 24, § 2º, e art. 30, II). (VELLOSO, 2014)

⁶⁰ Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Porto Alegre, 2009, p. 79.

Frise-se que a República Federativa do Brasil, consoante teor do art. 4º, II, CR/88, deve proteger, incentivar e criar normas jurídicas que impliquem a ampliação de acesso à moradia (princípio da prevalência dos direitos humanos e do desenvolvimento). Nesse sentido, quanto ao reconhecimento desse dever da República Federativa do Brasil, pronunciou-se o decano Min. Celso de Mello, RE 407.688-8, em 2006, no STF.

Não obstante o dever da República em ampliar o acesso à moradia, registra-se aqui decisão já proferida no âmbito do Poder Judiciário que uma proposta de lei, *lege ferenda*, não encontra guarida como fonte do direito. As fontes do direito são a lei, a doutrina, a jurisprudência e os costumes.

Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDORES REQUISITADOS. CARTÓRIOS. DEVOLUÇÃO. RESOLUÇÃO TSE Nº 22.525/07. INAPLICABILIDADE. PRAZO DE DURAÇÃO DA REQUISIÇÃO. ART. 2º DA LEI Nº 6.999 /82. UM ANO PRORROGÁVEL POR IGUAL PERÍODO. MATÉRIA JÁ APRECIADA PELA CORTE EM PROCESSO ADMINISTRATIVO. PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 02/93. SERVIDORES CEDIDOS HÁ MAIS DE TRÊS ANOS. OPÇÃO POR PERMANÊNCIA NOS ÓRGÃOS CESSIONÁRIOS. INCONSTITUCIONALIDADE. JULGAMENTO DA DEMANDA COM FUNDAMENTO EM NORMA DE **LEGE FERENDA**. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA. CASSAÇÃO DA LIMINAR. 1. A Resolução TSE nº 22.525/07 apenas atinge os servidores integrantes dos quadros da Justiça Eleitoral abrangidos pela remoção nacional prevista na lei nº 11.413 /06. 2. A Corte já manifestou o entendimento de que o prazo de duração da requisição para os Cartórios Eleitorais estabelecido no art. 2º da lei nº 6.999 /82 é de um ano prorrogável por igual período. (PA 478, Acórdão nº 4.716/07). 3. Não pode subsistir a pretensão de prorrogação da requisição, contra expressa disposição legal, apenas com fundamento na mera possibilidade de aprovação da Proposta de Emenda Constitucional nº 2/2003, uma vez que tal PEC confronta-se com as normas constitucionais que regem o acesso ao serviço público. 4. Ausente o direito líquido e certo à permanência dos servidores requisitados nos Cartórios Eleitorais da Capital por prazo superior ao estabelecido em lei, a segurança deve ser denegada e a liminar cassada. MS 480 PB, Relatora Cristina Maria Costa Garcez, DJ 09.09.2007.

Logo, é importante ressaltar que a presente proposta de lei não é fonte do direito, todavia, poderá ser um projeto de lei que, após os trâmites legais de aprovação, se transforme em lei, do latim *lex*, uma obrigação imposta.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição é responsável pela institucionalização juspolítica do Estado. Na condição de norma suprema de determinada comunidade jurídica, é ela responsável por consagrar direitos fundamentais. (FERRAZ, 2014). A moradia é um direito fundamental e possui características de irrenunciabilidade, universalidade e imprescritibilidade.

Para o jurista Veloso (2014) deve-se perquirir a busca pela solução “correta”, entendida como aquela mais consentânea com os direitos fundamentais, com os princípios e regras constitucionais e com a racionalidade do sistema jurídico, concebido como um todo.

Na busca da efetividade das garantias do direito fundamental à moradia, esta pesquisa foi ao encontro da Lei Orçamentária Anual (LOA) realizada no Portal de Transparência do Município de Porto Alegre, constatando que a arrecadação de IPTU não se reverte em custeio para a moradia popular. Ainda que não fosse suficiente a arrecadação, sem dúvida, já contribuiria em parte a existência de um percentual vinculado de IPTU, por exemplo, para o encaminhamento das etapas de aprovação urbanística dos loteamentos.

A política habitacional é uma obrigação dos Municípios em geral, e bem definida no PDDUA⁶¹ do Município de Porto Alegre para que o mesmo promova as condições de políticas de moradias de baixo custo.

Art. 21 - A cidade é resultado de uma construção conjunta, onde cada um deve fazer a sua parte. O Município dará condições e orientações para que as empresas e os proprietários de terra contribuam para o desenvolvimento urbano reduzindo o desequilíbrio social, bem como promovendo uma política para a construção de moradias de baixo custo.

Desde 2000, já havia o apontamento acerca do tamanho da demanda da regularização fundiária e a insignificância dos resultados. Ainda há um alto índice de assentamentos irregulares no município. Embora a maioria deles já tenha sido

⁶¹ <http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/spm/1c6.htm>. Acesso em: 22 mar. 2014

transformado em Área Especial de Interesse Social, e estar passando, portanto, por um processo de Regularização, os resultados efetivos, de assentamentos já totalmente regularizados ainda são insignificantes face ao tamanho da demanda. (ALFONSIN, 2000).

Sem recursos suficientes na Lei Orçamentária Anual para a regularização fundiária, constata-se, também o entrave na gênese do direito tributário, fundado em conceitos fechados pela sua formação juspositivista. O Código Tributário Nacional instituiu o Imposto Predial Territorial e Urbano, mas não há integração entre a arrecadação do referido imposto diretamente as demandas da sociedade no que tange a regularização fundiária.

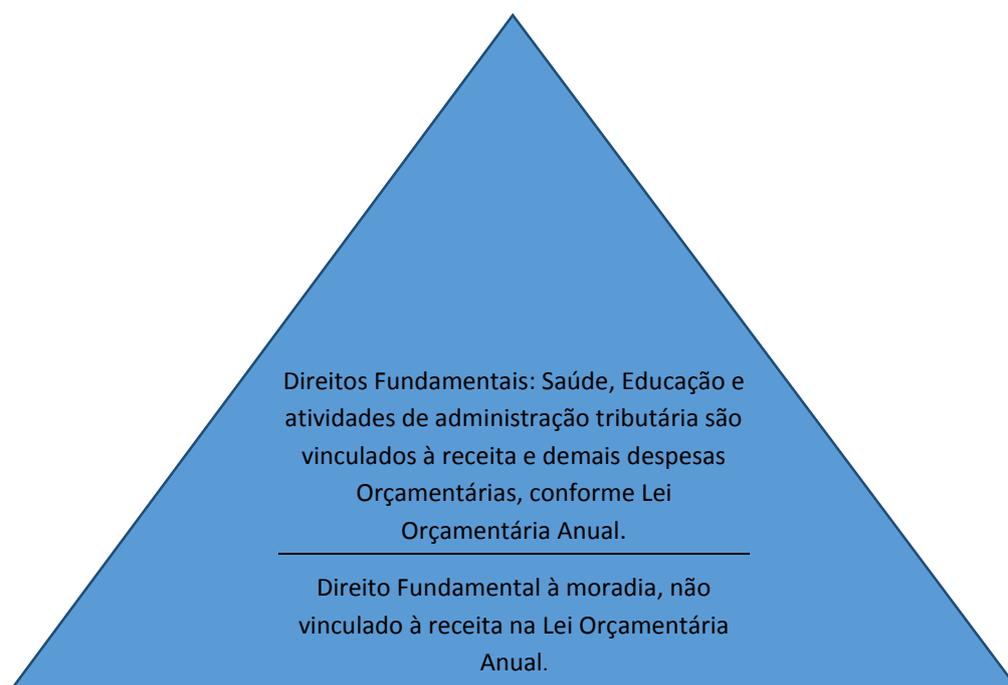
O destino da arrecadação do IPTU está em descompasso frente à realidade dos porto-alegrenses vivendo sem moradia digna. Dados apurados pelo Município de Porto Alegre mostram que são 250 loteamentos irregulares e mais de 735 as áreas irregulares aguardando recursos para regularização fundiária.

Quando a Emenda Constitucional nº 42/2003 prioriza saúde, educação e administração tributária como serviços aptos a receber receita vinculada de impostos, não estaria gerando um desequilíbrio entre os direitos fundamentais até mesmo a desigualdade?

Sim, analisando-se a Lei Orçamentária Anual de Porto Alegre de 2014 e 2015 e a Emenda Constitucional nº 42/2003. Assim, conclui-se pela existência de uma hierarquia de direitos fundamentais.

Muito embora o art. 6º contenha o rol expresso de direitos fundamentais, quanto aos direitos sociais: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010), a lei orçamentária anual (LOA) hierarquizou o rol de direitos:

Figura 16 - Pirâmide dos Direitos Fundamentais após EC nº 42/2003



Fonte: Elaborado por K.P.GREHS, 2015

A vigência do Código Tributário Nacional não incorporado pela nova pauta urbanística e a formação juspositivista do direito tributário brasileiro, o qual não permite interpretação, resulta no sistema fechado de normas. O enfrentamento do problema da escassez de recursos para o acesso à moradia relaciona-se diretamente com o sistema legislativo, atualmente centralizado na União, através de competência material e legislativa outorgada pela Constituição Federal de 1988.

No Brasil há um incredulidade generalizada dos contribuintes quanto à real destinação dos recursos arrecadados. Somente a construção gradativa de um Direito Tributário justo poderá conduzir à formação de uma concepção de solidariedade social. (PEZZI, 2005).

Considera a faixa de renda média mensal dos gaúchos, o IBGE demonstra que 76,9% do déficit habitacional possui renda de até 3 (três) salários mínimos, dados do ano de 2000, ou seja, há uma necessidade de se investir em política pública habitacional para as classes de baixa renda.

Para Canabarro e Bohrer (2006, p.48):

O crescimento desordenado de nossas cidades e o constante aumento dos índices de carência social de suas populações exigem o enfrentamento consequente do tema por parte dos órgãos públicos que desenvolvem políticas habitacionais e de regularização fundiária, sob pena de inviabilizar o desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras, com os inevitáveis custos sociais advindos da ocupação predatória do espaço urbano.

Através da propositura *lege ferenda*, esta dissertação pretende contribuir com uma proposta de lei que outorgue ao gestor a devida efetividade da moradia como direito fundamental. Vincula-se o IPTU para moradia de forma a originar receita para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social, abrangendo as áreas públicas e as áreas declaradas de interesse social, AEIS.

Busca-se, ao longo da dissertação, paradigmaticamente a integração da Legislação Urbanística e Tributária vigentes. O artigo 182 da Constituição Federal de 1988, referente ao IPTU progressivo e a Lei 10.522/01 (Estatuto da Cidade) que o regulamentou, são exemplos dessa integração.

Com a criação do Estatuto da Cidade, houve a integração da Legislação Urbanística e Tributária, tratando-se de inovação extremamente importante no ordenamento jurídico brasileiro e que deve ter seguimento para que a cidade não permaneça restrita apenas à visão legal segmentada da cidade.

Em se tratando de moradia, um direito fundamental previsto na Constituição Federal e que não poderia ser descumprida, conforme constata-se pela quantidade de loteamentos, vilas e déficit habitacional existentes, impõe-se uma legislação que promova o cumprimento da norma.

Segundo (CANABARRO E BOHRER, 2006) a consecução do direito fundamental de moradia é uma forma absolutamente emblemática do exercício da autonomia municipal. Neste sentido o autor afirma que não se desconhece que há iniciativas dos poderes estadual e federal que se voltam a problemática da moradia. Todavia, ressalta que tais atuações são inelutavelmente, periféricas à atuação

municipal e que as políticas públicas municipais são, por excelência constitucional, locais.

Para essa forte atuação municipal é necessário existir a modificação de um parágrafo da Emenda Constitucional, na forma que se propõe abaixo, a propositura de Projeto de Emenda Constitucional no Congresso Nacional com votação em dois turnos e para aprovação o quórum de três quintos dos votos dos membros de cada uma das casas.

Figura 13 -Proposta Emenda Constitucional – Nova Redação ao art. 167, IV da Constituição Federal

<p>EMENDA CONSTITUCIONAL Nº</p> <p>As MESAS da CÂMARA DOS DEPUTADOS e do SENADO FEDERAL, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:</p> <p>Art. 1º - O artigo 167 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:</p> <p>“Art. 167 – São vedados:</p> <p>IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária e moradia, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;</p> <p>[...]</p> <p>XII- Os Municípios poderão vincular dez por cento do montante da receita de IPTU em moradia.</p>

Fonte: Elaborado por K.P.GREHS, 2015

Figura 14 - Proposta de Lei Municipal – Criação de Fundo de Regularização Fundiária

<p>Compõem o Fundo do Direito Fundamental a Moradia:</p> <p>I – a parcela do produto da arrecadação do IPTU correspondente a dez por cento da receita anual do IPTU lançado.</p>
--

Fonte: Elaborado por K.P.GREHS, 2015

A proposta de lei em questão reservaria 10% da receita de IPTU (10% de R\$ 778,30 valor médio por guia de IPTU) que, no ano de 2014, resultaria no valor aproximado de R\$ 43.300.000,00 (quarenta e três milhões e trezentos mil reais), considerando a quantidade de 556.774 guias expedidas pela Secretaria Municipal da Fazenda da Prefeitura de Porto Alegre.

Ainda que 10% do IPTU não sejam suficientes para término do déficit habitacional e regularização fundiária, ao menos garantiria a aplicação de parte da receita do referido imposto no direito fundamental à moradia. Alteraria o *status quo*, hoje evidenciado na lei orçamentária 2015, na qual escassos recursos são destinados

à regularização fundiária e com demandas atrasadas do Orçamento Participativo desde 1996.

A origem da vinculação de 10% da receita de IPTU está alicerçada no PL 016/14 que tramita na Câmara de Vereadores de Porto Alegre e que concede desconto de até 20% (vinte por cento) no valor do IPTU, ao contribuinte residencial que adotar animal doméstico registrado em órgão municipal, utilizado aqui como paradigma.

No Projeto de Lei nº 016/14 foi elaborado o seguinte cálculo:

- R\$ 438,9 milhões de receita estimada do IPTU para exercício 2014
- 556.774 = o número de guias do IPTU emitidas para o exercício 2014;
- O desconto médio de R\$ 157,66 por contribuinte residencial (vinte por cento de R\$ 778,30, considerado valor do IPTU médio por guia.
- R\$ 525.796,10 de redução na receita do IPTU.
- O valor estimado de R\$ 525.796,10, como somatório do desconto do IPTU, corresponde a:
 - 0,0088% da receita total prevista para o Município em 2014; e
 - 0,12% da arrecadação prevista com IPTU em 2014

Portanto, a proposta *lege ferenda* que se apresenta visa a vincular o IPTU para aplicação à moradia como forma de garantir os direitos constitucionais, buscando harmonizar as proposições de *lege ferenda* ao sistema constitucional vigente.

A Constituição Federal, ao refletir a realidade social do País e acompanhar a sua evolução, deve prever, em seu próprio texto, a forma pela qual pode ser alterada, o que se deve dar por meio de emenda constitucional. Uma vez aprovadas, as emendas incorporam-se à Constituição com igual hierarquia, passando a ter a mesma força das normas constitucionais pré-existentes. (SABBAG, 2011).

Ao vincular parte da receita de IPTU à moradia, ocorreria a redução dos 250 loteamentos irregulares e clandestinos, dos 485 loteamentos autoproduzidos e das 735 áreas irregulares, considerando-se apenas os dados regularmente mapeados.

Souza e Pesavento (2008), com muita propriedade, ensinam:

As soluções encontradas para resolver os problemas urbanos de caráter físico não se reduzem apenas a questões técnicas, imediatas ou não, mas perpassam os campos político e simbólico que lhes dão respaldo. O mais comum e prosaico problema, como um buraco na rua, cuja solução parece ser a mais simples possível, envolve verbas, decisões e ações de instâncias diferentes do poder público, com repercussões diretas na população. Trata-se de uma ação política, com interesses específicos.

Ávila (2010, p. 13) destaca a importância de normas organizatórias e regras adequadas para os direitos fundamentais frente a realidade social:

para que os direitos fundamentais preencham sua função na realidade social, são necessárias normas procedimentais organizatórias e regras procedimentais adequadas. Nas palavras de Carlos Alberto Alvaro de Oliveira: “os direitos fundamentais, para poderem desempenhar sua função na realidade social, precisam não só de normatização intrinsecamente densificadora como também de formas de organização e de regulamentação procedimentais apropriadas”.

Apenas hoje é que se começa a apreender a especificidade da cidade (dos fenômenos urbanos). A cidade sempre teve relações com a sociedade no seu conjunto, com sua composição e seu funcionamento, com seus elementos constituintes (campo de agricultura, poder ofensivo e defensivo, poderes políticos, Estados, etc.) com sua história. Portanto, ela muda quando muda a sociedade no seu conjunto. (LEFEBVRE, 2001).

REFERÊNCIAS

ABIKO, Alex Kenya. **Introdução à gestão habitacional**. São Paulo: Escola Politécnica da USP, 1995.

ABRAMO, Pedro. A cidade COM-FUSA: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. **R.B. Estudos Urbanos e Regionais**, v. 9, n. 2, p. 25-54, nov. 2007.

AGUIAR, Douglas Vieira de. **Alma espacial: o corpo e o movimento na arquitetura**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2010.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Da invisibilidade à regularização fundiária: a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre**. Porto Alegre: UFRGS, Faculdade de Arquitetura, 2000.

_____. **Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas; IPPUR; FASE, 1997.

ALFONSO R., Óscar A. Alfonso. **A cidade segmentada**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

ALMEIDA, Maria Soares de. Habitação operária no Brasil. In: encontro sobre a História da Cidade e do Urbanismo, 1994, São Carlos – SP. Anais do Encontro sobre a História da Cidade e do Urbanismo. São Carlos – SP - USP, 1994.

ALMEIDA, Maria Soares de. **Os códigos urbanísticos e a morfologia urbana: transferências e intercâmbios Porto Alegre 1900/1964**. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

_____. Habitação operária no Brasil. In: ENCONTRO SOBRE A HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO, 1994, São Carlos. **Anais...** São Carlos: USP, 1994.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

_____. **Responsabilidade e julgamento**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

_____. **Entre o passado e o futuro**. Trad. Mauro W. Barbosa. São Paulo: Perspectiva, 2007.

ÁVILA, Ana Paula Oliveira. O postulado da imparcialidade e a independência do magistrado no Civil Law. **Revista da Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre**, Porto Alegre, n. 24, 2010.

ÁVILA, Humberto. **Segurança jurídica: entre permanência, mudança e realização no direito tributário**. São Paulo: Malheiros, 2012.

_____. **Sistema constitucional tributário.** São Paulo: Saraiva 2004.

BARREIROS NETO, Jaime. **Aplicabilidade das normas constitucionais.** 2007. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/eadcnpj/pluginfile.php/136604/mod_resource/content/0/AULA_06.pdf>. Acesso em: 2014.

BARROSO, Luis Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 220

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral do direito tributário.** 3. ed. São Paulo: Lejus, 2002.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Rio de Janeiro. Campus, 1992.

_____. **O positivismo jurídico:** lições de filosofia do direito. Compiladas por Nello Morra; tradução e notas de Márcio Pugliesi, Edson Bini, Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 2006.

BORGES, José Souto Maior. **Ciência feliz:** sobre o mundo jurídico e os outros mundos. Recife: Fundação de Cultura Cidade do Recife, 1994.

BRASIL. (Constituição, 1988). Constituição da República Federativa do Brasil. de 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 478.958/PR. 1ª Turma. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado: 24 jun. 2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.355-MC. Plenário. Relator: Min. Celso de Mello. Julgamento em: 19 jun. 2002. **DJ** 29 jun. 2007.

_____. AI 834937 AgR. Segunda Turma. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado em: 29 abr. 2014. **DJe-090** Divulg 12 maio 2014 Public 13 maio 2014.

_____. Are 745745 AgR. Segunda Turma. Relator: Min. Celso de Mello, Julgado em: 02 dez. 2014. **Dje-250.** Divulg 18 dez. 2014 Public 19 dez. 2014a.

_____. RE 172.153. 2ª Turma. Relator: Min. Correa. Julgado: 12 dez. 1997.

_____. RE 213.739. Pleno. Relator: Min Marco Aurélio. Julgado em: 6 maio 1998.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2002.

CAMARGO, Juliana Werneck de. **O IPTU como instrumento de atuação urbanística.** Prefácio de Adilson Abreu Dallari. São Paulo: Fórum, 2008.

CANABARRO, Mauro de Almeida; BOHRER, Clarissa Cortes Fernandes. Jusfundamentabilidade da Moradia e Autonomia Municipal. **Revista da Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre**, Porto Alegre, n. 20, nov. 2006.

CARRAZA, Elizabeth Nazar. **IPTU e progressividade**: igualdade e capacidade contributiva. Curitiba: Juruá, 1998.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

_____. **Teoria da norma tributária**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Max Limonad, 1998.

CHILE. **Constitución Política de la República de Chile de 1980**. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Chile/chile05.html#mozToclid365088>>. Acesso em: 2014.

FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

FERRAZ, Luciano; GODOI, Marciano Seabra de; SPAGNOL, Werther Botelho. **Curso de direito financeiro e tributário**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito**: técnica, decisão, dominação. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FERREIRA NETO, Arthur Maria. O paradigma jurídico aplicável ao adimplemento das obrigações no novo Código Civil. **Revista da Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre**, Porto Alegre, n. 24, 2010

FOLLONI, André. **Ciência do direito tributário no Brasil**: crítica e perspectivas a partir de José Souto Maior Borges. São Paulo: Saraiva, 2013.

FREITAS, Juarez. Prefácio. In: SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil**. 2. ed. - Belo Horizonte, 2005.

_____. **Déficit habitacional do Brasil**. 2012. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/déficit-habitacional/363-déficit-nota-tecnica-dh-2012/file>>. Acesso em: 30 mar. 2015.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade, Tradução de Flavio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HARADA, Kiyoshi. **ISS**: base de cálculo. 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/13524/iss-base-de-calculo>>. Acesso em: 2014.

HARVEY, David. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo**. São Paulo. Boitempo, 2011.

_____. **A produção capitalista do espaço**, São Paulo: Annablume, 2005.

_____. **Urbanismo e desigualdad social**. Siglo Veintiuno, 1979.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

KATZMAN, R. A. Dimensão espacial nas políticas de superação da pobreza urbana. In: RIBEIRO, Rubem, QUEIROZ, Luiz César de; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves. (Org.). **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revam, 2007. p. 301-339.

KELSEN, Hans. **Teoría pura del derecho**. México: Universidad Nacional Autónoma México, 1982.

KLOPPEL, Angelina. **Direito natural x direito positivo**. 2014. Disponível em: <<http://angellina.jusbrasil.com.br/artigos/111840164/direito-natural-x-direito-positivo>>. Acesso em: 2015.

LARCHER, José Walter Monteiro. Diretrizes visando a melhoria de projetos e soluções construtivas na expansão de habitações de interesse social. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Construção Civil, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005.

LEFEBVRE, Henri. Especificidade da Cidade. In: O DIREITO à cidade. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

LEITE, Gisele. **A tese de Hans Kelsen, a norma fundamental e o conceito de justiça**. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/25714/a-tese-de-hans-kelsen-a-norma-fundamental-e-o-conceito-de-justica/2>>. Acesso em: 2014.

MARICATO, Ermínia. Globalização e política urbana na periferia do capitalismo. In: RIBEIRO, Luiz César Queiroz.; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves. (Org.). **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revam, 2007.

MARZULO, Eber. Metrópole e classe: crítica ao conceito de segregação socioespacial In: XXVII CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGÍA, 27., XXVII CONGRESO ALAS, 27., 2009, Buenos Aires. **[Anais....]** Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, 2009. p. 1-10.

MASSON, Nathalia. **Manual de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Juspodivm, 2015.

MELCHIORS, Lúcia C. **Agentes produtores do espaço urbano e a questão da habitação: distribuição territorial do Programa Minha Casa, Minha Vida no Município de Gravataí / Região Metropolitana de Porto Alegre – RS**. 2014. 196 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

MELO, José Eduardo Soares de. **Curso de direito tributário**. 4. ed. São Paulo: Dialética, 2003.

MORAES, Aldovan; ANTON, Flavio José. **Mapa da Irregularidade Fundiária de Porto Alegre**. Porto Alegre: Demhab, 1999.

MORAES, Bernardo Ribeiro de. **Dívida ativa**. São Paulo: Quartier Latin, 2004.

MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade**: anotações à Lei 10.527, de 10.07.2001. 3. ed. rev e ampl. com comentários às Leis do Programa Minha Casa Minha Vida. São Paulo: Saraiva, 2013.

NOVELINO, Marcelo; CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Constituição Federal**. 6. ed. São Paulo: Juspodivm, 2015.

OLIVEIRA, Cristiane Catarina Fagundes de. O controle social da atividade estatal e da administração pública: participação política e conselhos municipais. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre**, Porto Alegre, n. 19, dez.2005

PESAVENTO, Sandra Jatahy. **Memória Porto Alegre**: espaços e vivências. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1999.

PEZZI, Alexandra Cristina Giacomet. O mínimo existencial como limite à tributação. **Revista da Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre**, Porto Alegre, n.19, p. 15, 2005.

PICCININI, Livia Teresinha Salomão; MELLO, Oberon da Silva. **As políticas públicas de flexibilização dos padrões habitacionais e urbanísticos e sua natureza conflitante com o desenvolvimento sócio-espacial mais justo e de qualidade**. 2008. Trabalho apresentado ao XIII ENANPUR.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. **Portal da transparência**. Disponível em: <<http://portaltransparencia.procempa.com.br/portalTransparencia/recOrgaoPesquisa.do>>. Acesso em: 21 jul. 2013.

POSNER, Richard. **The problematics of moral and legal theory**. In Harvard law review, Vol. 111, 1998.

PRESTES, Vanêscia Buzelato. **Dimensão constitucional do direito à cidade e algumas formas de densificação no Brasil**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Porto Alegre, 2008.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita Maria Rimoli Esteves. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

RIEFFEL, Luis Reimer Rodrigues. **Um mundo feito**: o consequencialismo na análise econômica do direito de Richard Posner. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70027395029, Tribunal Pleno. Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro. Julgado em: 16 fev. 2009.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70022890008. Tribunal Pleno. Relator: Osvaldo Stefanello. Julgado em: 26 maio 2008.

_____. Agravo de Instrumento nº 70056936172. Primeira Câmara Cível. Relator: Carlos Roberto Lofego Canibal. Julgado em: 11 jun. 2014a.

_____. Agravo de Instrumento Nº 70062787478. Vigésima Quarta Câmara Cível. Relator: Fernando Flores Cabral Junior. Julgado em: 28 jan. 2015.

_____. Agravo de Instrumento Nº 70031653009. Segunda Câmara Especial Cível. Relator: Lúcia de Fátima Cerveira. Julgado em: 31 mar. 2010.

_____. Apelação Cível Nº 70043736255. Segunda Câmara Especial Cível. Relator: Marcelo Cezar Muller. Julgado em: 14 dez. 2011.

_____. Apelação Cível Nº 70058695875. Vigésima Primeira Câmara Cível. Relator: Almir Porto da Rocha Filho. Julgado em: 30 abr. 2014.

_____. Apelação Cível Nº 70060047164. Vigésima Quarta Câmara Cível. Relator: Altair de Lemos Junior. Julgado em: 30 jul. 2014b.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

SAIBERT, Candida Silveira. Lei nº 11.977/09: marco regulatório da regularização fundiária e quebra de paradigma. In: CONGRESSO DE DIREITO URBANO-AMBIENTAL, 2., 2011, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: Exclamação, 2011.

SANDEL, Michael J. **Justiça: o que é fazer a coisa certa**. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

SANTOS, Carlos Nelson F. dos. **A cidade como um jogo de cartas**. São Paulo: Projeto Editores, 1988.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

SEN, Amartya. **"Equality of What?"**. The Tanner Lectures on Human Values, Stanford, v. 1, 1980. pp. 197–220.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo. Malheiros, 2010.

SORIANO, Leonor Moral. **El precedente judicial**. Madrid: Marcial Pons, 2002.

SOUZA, Celia Ferraz de. **Plano geral de melhoramentos de Porto Alegre**: o plano que orientou a modernização da cidade. 2 ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Armazém Digital, 2010.

SOUZA, Célia Ferraz de DAMASIO, Cláudia Pilla. Os primórdios do urbanismo moderno: Porto Alegre na Administração Otávio Rocha. In: ESTUDOS urbanos: Porto Alegre e seu planejamento. Porto Alegre: Ed. da Universidade, UFRGS, 1993.

SOUZA, Célia Ferraz de; PESAVENTO, Sandra Jatahy (Org.). **Imagens urbanas**: os diversos olhares na formação do imaginário urbano. 2 ed. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2008.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação**: entrevista. 2012. Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/entrevistas/direito-a-moradia-e-de-habitacao/8111>>. Acesso em: 2014.

TEIXEIRA, Aloisio. **Vinte anos da Constituição Federal**: avanços e desafios para as políticas públicas e o desenvolvimento nacional. Diálogos para o Desenvolvimento IPEA, 2009.

VELLOSO, Andrei Pitten. **Constituição tributária interpretada**. 2. ed., rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

_____. **Distantes decisões administrativas**. 2014. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-fev-20/andrei-velloso-doutrina-distante-decisoes-administrativas-judiciais>>. Acesso em: 2014.

VILLAÇA, Flávio, 1929. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp. Lincoln Institute, 2001.

WITTGENSTEIN, Ludwig. **Investigações Filosóficas**. Editora Nova Cultural LTDA. São Paulo, 1999.

ANEXO A – EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 42/2003

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 42, DE 2003

Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.

As MESAS da CÂMARA DOS DEPUTADOS e do SENADO FEDERAL, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

"Art. 167.
"

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

....." (NR)

(...)

Art. 6º Fica revogado o inciso II do § 3º do art. 84 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Brasília, em 19 de dezembro de 2003.

MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado JOÃO PAULO CUNHA

Presidente

Deputado INOCÊNCIO DE OLIVEIRA

1º Vice-Presidente

Deputado LUIZ PIAUHYLINO

2º Vice-Presidente

Deputado GEDDEL VIEIRA LIMA

1º Secretário

Deputado SEVERINO CAVALCANTI

2º Secretário

Deputado NILTON CAPIXABA

3º Secretário

Deputado CIRO NOGUEIRA

4º Secretário

MESA DO SENADO FEDERAL

Senador JOSÉ SARNEY

Presidente

Senador PAULO PAIM

1º Vice-Presidente

Senador EDUARDO SIQUEIRA CAMPOS

2º Vice-Presidente

Senador ROMEU TUMA

1º Secretário
Senador ALBERTO SILVA
2º Secretário
Senador HERÁCLITO FORTES
3º Secretário
Senador SÉRGIO ZAMBIASI
4º Secretário

ANEXO B - LEI COMPLEMENTAR Nº 7 DE 07/12/1973

Publicado no DOM em 17 dez 1973
Institui e disciplina os tributos de competência do Município.
O Prefeito Municipal de Porto Alegre

Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

TÍTULO I - DISPOSIÇÕES PRELIMINARES CAPÍTULO I - DO ELENCO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL

Art. 1º Esta Lei institui e disciplina os tributos de competência do Município de Porto Alegre e estabelece, com base no Código Tributário Nacional, normas gerais de Direito Tributário a eles aplicáveis.

Art. 2º Os tributos da competência do Município são os seguintes: (Redação dada ao caput pela Lei Complementar Nº 209 DE 28/12/1989).

I - Imposto sobre:

- a) Propriedade Predial e Territorial Urbana;
- b) Serviços de Qualquer Natureza;
- c) Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos. (Redação dada pela Lei Complementar nº 197, de 21.03.1989 - Efeitos a partir de 22.03.1989)
- d) Transmissão "Inter-Vivos", por ato oneroso, de Bens Imóveis e de Direitos Reais a eles relativos. (Redação dada pela Lei Complementar nº 197, de 21.03.1989 - Efeitos a partir de 22.03.1989)

II - Taxa de:

- a) Coleta de Lixo;
 - b) Iluminação Pública;
 - c) Licença para Execução de Obras;
 - d) Fiscalização de Serviços Diversos;
 - e) Fiscalização de Localização e Funcionamento;
 - f) Fiscalização de Anúncios;
- III - Contribuição de Melhoria.

CAPÍTULO II - DO FATO GERADOR

Art. 3º É fato gerador:

I - Do Imposto sobre: (Redação dada pela Lei Complementar Nº 209 DE 28/12/1989).

- a) Propriedade Predial e Territorial Urbana, a propriedade, o domínio útil ou a posse do bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município. (Redação dada à alínea pela Lei Complementar Nº 209 DE 28/12/1989).
- b) Serviços de Qualquer Natureza, a prestação, por empresa ou profissional autônomo com ou sem estabelecimento fixo no território do Município, de serviços não compreendidos na competência da União ou dos Estados, observado o art. 18. (Redação dada à alínea pela Lei Complementar Nº 501 DE 30/12/2003).

Nota LegisWeb: Redação Anterior:

"b) Serviços de Qualquer Natureza, a prestação, por empresa ou profissional autônomo com ou sem estabelecimento fixo no território do Município, de serviços não compreendidos na competência da União ou dos Estados, observado o art. 18. (Redação dada pela Lei Complementar Nº 209 DE 28/12/1989)."

II - Da Taxa de: (Redação dada pela Lei Complementar Nº 209 DE 28/12/1989).

a) Coleta de Lixo e de Iluminação Pública, a utilização efetiva ou potencial dos respectivos serviços específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; (Redação dada pela Lei Complementar Nº 209 DE 28/12/1989).

b) Licença para Execução de Obras, de Fiscalização de Serviços Diversos, de Fiscalização de Localização e Funcionamento e de Fiscalização de Anúncios, o exercício do poder de polícia. (Redação dada pela Lei Complementar Nº 209 DE 28/12/1989).

§ 1º O imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana abrange, ainda, o imóvel que, embora localizado na zona rural, face sua utilização ou área, seja considerado urbano para efeitos tributários.

§ 2º Não está abrangido pelo Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU - o imóvel que, comprovadamente, seja utilizado para exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial e que esteja localizado na 3ª Divisão Fiscal. (Redação dada ao parágrafo pela Lei Complementar Nº 581 DE 14/12/2007).

Nota LegisWeb: Redação Anterior:

"§ 2º Não está abrangido pelo Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU - o imóvel que, comprovadamente, seja utilizado em exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial, localizado na 3ª Divisão Fiscal, e que esteja sendo tributado pelo Imposto Territorial Rural - ITR -, nos termos do art. 15 do Decreto-Lei Federal nº 57, de 18 de novembro de 1966. (Parágrafo acrescentado pela Lei Complementar nº 556, de 08.12.2006, DOM Porto Alegre de 12.12.2006)"

§ 3º Os proprietários dos imóveis referidos no § 2º deste artigo deverão comprovar, quando solicitado pela autoridade fiscal, que permanecem utilizando os imóveis para as finalidades previstas nesse parágrafo. (Redação dada ao parágrafo pela Lei Complementar Nº 633 DE 29/12/2009).

Nota LegisWeb: Redação Anterior:

"§ 3º Os proprietários dos imóveis sobre os quais não incidir o IPTU, nos termos do § 2º deste artigo, deverão comprovar junto à Secretaria Municipal da Fazenda, de 05 (cinco) em 05 (cinco) anos, sua condição de imóvel de utilização rural. (Parágrafo acrescentado pela Lei Complementar Nº 584 DE 27/12/2007)."

§ 5º A circunstância de o serviço, por sua natureza, ser executado, habitual ou eventualmente, fora de estabelecimento, não o descaracteriza como estabelecimento prestador, para os efeitos deste artigo. (Parágrafo acrescentado pela Lei Complementar Nº 209 DE 28/12/1989).

§ 6º São, também, considerados estabelecimentos prestadores os locais onde forem exercidas as atividades de prestação de serviços de diversões públicas de natureza itinerante. (Parágrafo acrescentado pela Lei Complementar Nº 209 DE 28/12/1989).

§ 7º O fato gerador do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) ocorre no dia 1º de janeiro de cada ano. (Parágrafo acrescentado pela Lei Complementar Nº 731 DE 21/01/2014).

(Artigo acrescentado pela Lei Complementar Nº 501 DE 30/12/2003):

Art. 3º-A O serviço considera-se prestado e o Imposto Sobre Serviços e Qualquer Natureza devido no local do estabelecimento prestador ou, na falta do estabelecimento, no local do domicílio do prestador, exceto nas seguintes hipóteses, quando será devido no local:

I - do estabelecimento do tomador ou intermediário de serviço ou, na falta de estabelecimento, onde ele estiver domiciliado, no caso do serviço proveniente do exterior do País ou cuja prestação se tenha iniciado no exterior do País;

II - da instalação dos andaimes, palcos, coberturas e outras estruturas, no caso dos serviços descritos no subitem 3.05 da lista anexa;

III - da execução da obra, no caso dos serviços descritos nos subitens 7.02 e 7.19 da lista anexa;

IV - da demolição, no caso dos serviços descritos no subitem 7.04 da lista anexa;

V - das edificações em geral, estradas, pontes, portos e congêneres, no caso dos serviços descritos no subitem 7.05 da lista anexa;

VI - da execução da varrição, coleta, remoção, incineração, tratamento, reciclagem, separação e destinação final de lixo, rejeitos e outros resíduos quaisquer, no caso dos serviços descritos no subitem 7.09 da lista anexa;

VII - da execução da limpeza, manutenção e conservação de vias e logradouros públicos, imóveis, chaminés, piscinas, parques, jardins e congêneres, no caso dos serviços descritos no subitem 7.10 da lista anexa;

VIII - da execução da decoração e jardinagem, do corte e poda de árvores, no caso dos serviços descritos no subitem 7.11 da lista anexa;

IX - do controle e tratamento de efluente de qualquer natureza e de agentes físicos, químicos e biológicos, no caso dos serviços descritos no subitem 7.12 da lista anexa;

X - do florestamento, reflorestamento, semeadura, adubação e congêneres, no caso dos serviços descritos no subitem 7.16 da lista anexa;

XI - da execução de escoramento, contenção de encostas e congêneres, no caso dos serviços descritos no subitem 7.17 da lista anexa;

XII - da limpeza e dragagem, no caso dos serviços descritos no subitem 7.18 da lista anexa;

XIII - onde o bem estiver guardado ou estacionado, no caso dos serviços descritos no subitem 11.01 da lista anexa;

XIV - dos bens ou do domicílio das pessoas vigiados, segurados ou monitorados, no caso dos serviços descritos no subitem 11.02 da lista anexa;

XV - do armazenamento, depósito, carga, descarga, arrumação e guarda do bem, no caso dos serviços descritos no subitem 11.04 da lista anexa;

XVI - da execução dos serviços de diversão, lazer, entretenimento e congêneres, no caso dos serviços descritos nos subitens do item 12, exceto o 12.13 da lista anexa;

XVII - do Município onde está sendo executado o transporte, no caso dos serviços descritos pelo subitem 16.01 da lista anexa;

XVIII - do estabelecimento do tomador de mão-de-obra ou, na falta de estabelecimento, onde ele estiver domiciliado, no caso dos serviços descritos pelo subitem 17.05 da lista anexa;

XIX - da feira, exposição, congresso ou congêneres, a que se referir o planejamento, organização e administração, no caso dos serviços descritos pelo subitem 17.10 da lista anexa;

XX - do porto, aeroporto, ferroponto, terminal rodoviário, ferroviário ou metroviário, no caso dos serviços descritos pelo item 20 da lista anexa.

§ 1º No caso dos serviços a que se refere o subitem 3.04 da lista anexa, considera-se ocorrido o fato gerador, neste Município, sempre que se dê a locação, sublocação, arrendamento, direito de passagem ou permissão de uso, compartilhado ou não, de extensão de ferrovia, rodovia, postes, cabos, dutos e condutos de qualquer natureza aqui localizados.

§ 2º No caso dos serviços a que se refere o subitem 22.01 da lista anexa, considera-se ocorrido o fato gerador neste Município sempre que se dê a exploração de extensão de rodovia aqui localizada.

§ 3º Considera-se ocorrido o fato gerador do Imposto no local do estabelecimento prestador nos serviços executados em águas marítimas, excetuados os serviços descritos no subitem 20.01.

§ 4º Considera-se estabelecimento prestador a unidade econômica ou profissional onde o contribuinte desenvolva a atividade de prestar serviços, de modo permanente ou temporário, sendo irrelevantes para a sua caracterização as denominações de sede, filial, agência, posto de atendimento, sucursal, escritório de representação ou contato, ou quaisquer outras que venham a ser utilizadas.

§ 5º A circunstância de o serviço, por sua natureza, ser executado, habitual ou eventualmente, fora do estabelecimento, não o descaracteriza como estabelecimento prestador.

§ 6º A existência de estabelecimento prestador é indicada pela presença de um ou mais dos seguintes elementos:

a) manutenção de pessoal, material, máquinas, instrumentos e equipamentos necessários à execução dos serviços;

b) estrutura organizacional ou administrativa;

c) inscrição nos órgãos previdenciários;

d) indicação como domicílio fiscal para efeito de outros tributos;

e) permanência ou ânimo de permanecer no local, para a exploração econômica de atividade de prestação de serviços, exteriorizada por meio de indicação de endereço em impressos, formulários ou correspondência, contrato de locação de imóvel, propaganda ou publicidade, ou em contas telefônicas, de energia elétrica ou de água, em nome do prestador, seu representante ou preposto.

TÍTULO II - DOS IMPOSTOS

CAPÍTULO I - IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA

Seção I - Da Incidência

Art. 4º O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, incide sobre a propriedade, a titularidade de domínio útil ou a posse a qualquer título de prédio ou terreno, observado o disposto no § 1º do artigo 3º.

§ 1º Para efeitos deste imposto, considera-se prédio a construção ocupada ou concluída, assim entendida aquela com carta de habitação. (Redação dada ao parágrafo pela Lei Complementar Nº 633 DE 29/12/2009).

Nota LegisWeb: Redação Anterior:

"§ 1º - Para os efeitos deste imposto, considera-se prédio, o imóvel ocupado, concluído ou não, compreendendo o terreno com a respectiva construção e dependências."

§ 2º - A incidência do imposto independe do cumprimento de quaisquer outras exigências legais, regulamentares ou administrativas, relativas ao imóvel, sem prejuízo das cominações cabíveis.

Seção II - Da Base de Cálculo e Alíquotas

Art. 5º A base de cálculo do imposto é o valor venal do imóvel. (Redação dada pela Lei Complementar nº 212, de 28.12.1989 - Efeitos a partir de 01.01.1990)

§ 1º - A alíquota para cálculo do imposto do prédio é: (Redação dada pela Lei Complementar nº 212, de 28.12.1989 - Efeitos a partir de 01.01.1990)

I - tratando-se de imóvel utilizado exclusivamente como residência, a alíquota será de 0,85% (zero vírgula oitenta e cinco por cento); (Redação dada ao inciso pela Lei Complementar nº 556, de 08.12.2006, DOM Porto Alegre de 12.12.2006)

II - demais casos, a alíquota será de 1,1% (um vírgula um por cento). (Redação dada ao inciso pela Lei Complementar nº 556, de 08.12.2006, DOM Porto Alegre de 12.12.2006)

§ 2º - Para os efeitos desta lei é a área tributável constituída de três divisões fiscais, com seus respectivos núcleos, com as delimitações fixadas por Decreto do Executivo. (Redação dada pela Lei Complementar nº 212, de 28.12.1989 - Efeitos a partir de 01.01.1990)

§ 3º A alíquota para cálculo do Imposto Territorial é: (Redação dada pela Lei Complementar nº 461, de 28.12.2000 - Efeitos a partir de 29.12.2000)

I - Para terrenos situados na 1ª Divisão Fiscal:

a) valor venal até 6.651 (seis mil, seiscentas e cinquenta e uma) UFM's, alíquota de 5% (cinco por cento);

b) valor venal acima de 6.651 (seis mil, seiscentas e cinquenta e uma) UFM's e até 33.258 (trinta e três mil, duzentas e cinquenta e oito) UFM's, alíquota de 5,5% (cinco vírgula cinco por cento);

c) valor venal acima de 33.258 (trinta e três mil, duzentas e cinquenta e oito) UFM's, alíquota de 6% (seis por cento).

II - Para terrenos situados na 2ª Divisão Fiscal:

a) valor venal até 6.651 (seis mil, seiscentas e cinquenta e uma) UFM's, alíquota de 2,6% (dois vírgula seis por cento);

b) valor venal acima de 6.651 (seis mil, seiscentas e cinquenta e uma) UFM's e até 33.258 (trinta e três mil, duzentas e cinquenta e oito) UFM's, alíquota de 3% (três por cento);

c) valor venal acima de 33.258 (trinta e três mil, duzentas e cinquenta e oito) UFM's, alíquota de 3,5% (três vírgula cinco por cento).

III - Para terrenos situados na 3ª Divisão Fiscal:

a) valor venal até 6.651 (seis mil, seiscentas e cinquenta e uma) UFM's, alíquota de 1,5% (um vírgula cinco por cento);

b) valor venal acima de 6.651 (seis mil, seiscentas e cinquenta e uma) UFM's e até 33.258 (trinta e três mil, duzentas e cinquenta e oito) UFM's, alíquota de 2% (dois por cento);

c) valor venal acima de 33.258 (trinta e três mil, duzentas e cinquenta e oito) UFM's, alíquota de 2,5% (dois vírgula cinco por cento).

IV - Para terreno, independentemente da Divisão Fiscal, para o qual exista projeto arquitetônico de imóvel residencial devidamente aprovado pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre: 0,95% (zero vírgula noventa e cinco por cento); (Inciso acrescentado pela Lei Complementar nº 556, de 08.12.2006, DOM Porto Alegre de 12.12.2006)

V - Para terreno, independentemente da Divisão Fiscal, para o qual exista projeto arquitetônico de imóvel não-residencial devidamente aprovado pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre: 1,20% (um vírgula vinte por cento). (Inciso acrescentado pela Lei Complementar nº 556, de 08.12.2006, DOM Porto Alegre de 12.12.2006)

VI - para terreno em loteamento regular, independentemente da Divisão Fiscal, pelo prazo de 2 (dois) anos, contados a partir da primeira ocorrência do fato gerador seguinte à data da fiscalização e efetivo recebimento do loteamento, que possibilite o lançamento tributário pelo Executivo Municipal: 0,2% (zero vírgula dois por cento). (Inciso acrescentado pela Lei Complementar Nº 633 DE 29/12/2009).

§ 4º - (Revogado pela Lei Complementar nº 556, de 08.12.2006, DOM Porto Alegre de 12.12.2006)

Nota LegisWeb: Redação Anterior:

"§ 4º A alíquota para cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) dos imóveis localizados na 3ª Divisão Fiscal, que sejam, comprovadamente, explorados economicamente com produção primária é de 0,03% (três centésimos por cento). (Redação dada ao parágrafo pela Lei Complementar nº 482, de 26.12.2006, DOM Porto Alegre de 27.12.2006)"

§ 5º - (Revogado pela Lei Complementar nº 556, de 08.12.2006, DOM Porto Alegre de 12.12.2006)

§ 6º - (Revogado pela Lei Complementar nº 556, de 08.12.2006, DOM Porto Alegre de 12.12.2006)

Nota LegisWeb: Redação Anterior:

"§ 6º Ficam excluídas do § 4º deste artigo as construções não vinculadas com a produção primária, bem como as utilizadas como residência do proprietário ou dos seus familiares. (NR) (Redação dada ao parágrafo pela Lei Complementar nº 482, de 26.12.2006, DOM Porto Alegre de 27.12.2006)"

§ 7º - (Revogado pela Lei Complementar nº 556, de 08.12.2006, DOM Porto Alegre de 12.12.2006)

§ 8º - As alíquotas elencadas nos parágrafos 1º, 3º e 4º, acima, incidem sobre a porção de valor venal do imóvel compreendido nos respectivos limites. (Redação dada pela Lei Complementar nº 396, de 27.12.1996 - Efeitos a partir de 01.01.1997)

§ 9º - O imposto devido é a soma das parcelas correspondentes a cada faixa de valor. (Renumerado o § 5º para § 9º, conforme redação dada pela Lei Complementar nº 396, de 27.12.1996 - Efeitos a partir de 01.01.1997)

§ 10 - Estão sujeitos às alíquotas previstas no parágrafo 3º, observada a sua localização: (Renumerado o § 6º para § 10, conforme redação dada pela Lei Complementar nº 396, de 27.12.1996 - Efeitos a partir de 01.01.1997)

I - os terrenos em que houver obra paralisada ou em andamento, edificações incendiadas, condenadas ou em ruínas, ou construções de natureza temporária;

II - o telheiro ou edificação que não constitui economia nem dependência desta.

III - a sobra de área de prédio que, individualmente, possa receber construção.

§ 11 - Exclui-se do parágrafo anterior, inciso III, a sobra de área, considerada como parte integrante do prédio, quando contígua: (Renumerado o § 7º para § 11, conforme redação dada pela Lei Complementar nº 396, de 27.12.1996 - Efeitos a partir de 01.01.1997)

a) a estabelecimento comercial, industrial ou de prestação de serviços, desde que necessárias e utilizada de modo permanente, nas respectivas finalidades;

b) a prédio residencial desde que:

1. ajardinados, situando-se o imóvel na 1ª divisão fiscal;

2. cultivada ou utilizada com piscina, lagos ou construções ornamentais, situando-se o imóvel na 2ª divisão fiscal;

3. cultivada ou utilizada com piscinas, lagos ou construções ornamentais ou ainda, com a criação de aves ou praça de jogos infantis, situando-se o imóvel na 3ª divisão fiscal.

§ 12 - Considera-se, para efeito de apuração do valor venal (§§ 1º e 3º), o valor da URM de 1º de janeiro do ano a que corresponde o lançamento. (Renumerado o § 8º para § 12, conforme redação dada pela Lei Complementar nº 396, de 27.12.1996 - Efeitos a partir de 01.01.1997)

§13 - (Revogado pela Lei Complementar nº 556, de 08.12.2006, DOM Porto Alegre de 12.12.2006)

§ 14 - (Revogado pela Lei Complementar Nº 633 DE 29/12/2009).

Nota LegisWeb:

1) Redação Anterior:

"§ 14 - São isentos do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) as economias prediais, residenciais e mistas, cujo valor venal não exceder a 140 (cento e quarenta) URMs. (Antigo § 10 renumerado pela Lei Complementar nº 396, de 27.12.1996, DOM Porto Alegre de 30.12.1996, com efeitos a partir de 01.01.1997)"

2) A Lei Complementar nº 303 de 1993 substituiu a URM pela UFM, e a Lei Complementar nº 366 de 1996 eliminou a parte decimal.

1 URM = 23,7562 UFM;

Portanto, Isenção Técnica = 3.325 UFM.

§ 15 - (Revogado pela Lei Complementar nº 556, de 08.12.2006, DOM Porto Alegre de 12.12.2006)

§ 16. Será lançado com benefício de alíquota predial, a partir do exercício seguinte ao da aprovação do projeto arquitetônico, o terreno cuja edificação não for concluída em virtude de falência do empreendedor ou de sua destituição por abandono de obra, tendo os adquirentes, em condomínio, assumido a conclusão da obra, observado ainda o seguinte: (Redação dada pela Lei Complementar nº 683, de 27.12.2011, DOM Porto Alegre de 29.12.2011)

Nota LegisWeb: Redação Anterior:

"§ 16 - Será lançado com benefício de alíquota predial, a partir do exercício seguinte ao da aprovação do projeto arquitetônico, o terreno cuja edificação não for concluída em virtude da falência do empreendedor, tendo os adquirentes, em condomínio, assumido a conclusão da obra, observado ainda o seguinte: (Acrescentado pela Lei Complementar Nº 501 DE 30/12/2003)."

I - a aplicação desse benefício dependerá de requerimento protocolizado junto à Prefeitura Municipal de Porto Alegre, acompanhado de cópia do projeto arquitetônico; (Inciso acrescentado pela Lei Complementar Nº 501 DE 30/12/2003).

II - o benefício previsto neste parágrafo terá o prazo máximo e improrrogável de 05 (cinco) exercícios, contados a partir do exercício seguinte ao da solicitação; (Inciso acrescentado pela Lei Complementar Nº 501 DE 30/12/2003).

III - o benefício estará submetido, no que couber, às condições do parágrafo anterior e se aplica a fatos geradores já ocorridos. (Inciso acrescentado pela Lei Complementar Nº 501 DE 30/12/2003).

§ 17 - As alíquotas de que tratam os incs. IV e V do § 3º deste artigo: (Redação dada pela Lei Complementar nº 556, de 08.12.2006, DOM Porto Alegre de 12.12.2006)

I - incidirão pelo prazo máximo, improrrogável, de 4 (quatro) anos, contados a partir da primeira ocorrência do fato gerador seguinte ao da aprovação do projeto, mediante solicitação protocolizada na Secretaria Municipal da Fazenda (SMF); (Redação dada ao inciso pela Lei Complementar Nº 607 DE 29/12/2008).

Nota LegisWeb: Redação Anterior:

"I - incidirão pelo prazo máximo, improrrogável, de 04 (quatro) anos, contado a partir da primeira ocorrência do fato gerador seguinte ao da aprovação do Projeto; (Redação dada ao inciso pela Lei Complementar nº 556, de 08.12.2006, DOM Porto Alegre de 12.12.2006)"

II - o prazo previsto no inc. I deste artigo e no inc. VI do § 3º deste artigo será reduzido até a data da conclusão da obra ou da ocupação, se esta ocorrer antes, passando a incidir a alíquota predial correspondente a partir da primeira ocorrência do fato gerador seguinte ao da conclusão da obra ou da ocupação; (Redação dada ao inciso pela Lei Complementar Nº 633 DE 29/12/2009).

Nota LegisWeb: Redação Anterior:

"II - o prazo previsto no inciso anterior será reduzido até a data da conclusão da obra ou da ocupação, se esta ocorrer antes, passando a incidir a alíquota predial correspondente a partir da primeira ocorrência do fato gerador seguinte ao da conclusão da obra ou da ocupação; (Redação dada ao inciso pela Lei Complementar nº 556, de 08.12.2006, DOM Porto Alegre de 12.12.2006)"

III - serão aplicadas uma única vez para cada imóvel, salvo se este for transmitido para outro proprietário; (Redação dada ao inciso pela Lei Complementar nº 556, de 08.12.2006, DOM Porto Alegre de 12.12.2006)

IV - a incidência de uma destas alíquotas exclui a outra, observado o disposto no inc. III. (Redação dada ao inciso pela Lei Complementar nº 556, de 08.12.2006, DOM Porto Alegre de 12.12.2006)

Art. 6º O valor venal do imóvel resultará dos seguintes elementos:

I - 46 na avaliação do terreno, o preço do metro quadrado referente a cada face do quarteirão, a área do terreno e suas características peculiares; (Redação dada ao inciso pela Lei Complementar nº 556, de 08.12.2006, DOM Porto Alegre de 12.12.2006)

II - na avaliação da construção, o preço do metro quadrado de cada tipo, a idade e a área.

Art. 7º O preço do metro quadrado do terreno, será fixado, levando-se em consideração:

I - o índice médio de valorização;

II - os preços relativos às últimas transações imobiliárias deduzidas as parcelas correspondentes às construções;

III - os acidentes naturais e outras características que possam influir em sua valorização;

IV - qualquer outro dado informativo.

Art. 8º o preço do metro quadrado de cada tipo de construção será fixado, levando-se em consideração:

I - os valores estabelecidos em contratos de construção realizados no ano anterior;

II - os preços relativos às últimas transações imobiliárias, deduzidas as parcelas correspondentes aos terrenos;

III - quaisquer outros dados informativos.

Art. 9º Os preços do metro quadrado do terreno e de cada tipo de construção, bem como as definições destes serão fixados, anualmente, por decreto executivo, que instruirá a proposta orçamentária.

Parágrafo único. Somente em decorrência de Lei específica, as alterações de preços e de definições dos tipos de construção previstas no "caput" deste artigo poderão determinar crescimento nominal do imposto, entre dois exercícios subseqüentes, em coeficiente superior ao da inflação do período, representada pela variação da Unidade Financeira Municipal (UFM). (Redação dada ao parágrafo pela Lei Complementar nº 535, de 28.12.2005, DOE RS de 30.12.2005, com efeitos a partir de 01.01.2006)

Art. 10. O valor venal do prédio é constituído pela soma do valor do terreno ou da parte ideal deste, com o valor da construção e dependências, obedecidas às normas para a inscrição.

Parágrafo único - O valor venal do imóvel, para fins de IPTU - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbano, poderá ser reduzido quando for constatado que se encontra acima do valor de mercado, através de laudo de avaliação elaborado por técnico habilitado, integrante do Quadro Funcional de Provimento Efetivo do Município de Porto Alegre, lotado na Equipe de Avaliação de Imóveis da Secretaria Municipal da Fazenda, e de acordo com as normas de avaliação da ABNT -

Associação Brasileira de Normas Técnicas. (Redação dada pela Lei Complementar nº 437, de 30.12.1999 - Efeitos a partir de 31.12.1999)

ANEXO C -PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 237, DE 5 DE MAIO DE 2014

Dá nova redação aos arts. 2º, 4º e 8º da Portaria Interministerial nº 464 de 30 de setembro de 2011, que dispõe sobre as operações com recursos transferidos ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, contratadas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, para os fins que especifica.

OS MINISTROS DE ESTADO DAS CIDADES, DA FAZENDA, E DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, no uso das atribuições que lhes confere o art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal, e tendo em vista o dispositivo na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e no Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011, resolvem:

Art. 1º Os arts. 2º, 4º e 8º da Portaria Interministerial nº 464, de 30 de setembro de 2011, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 2º As operações de que trata o art. 1º desta Portaria têm por objetivo atender famílias com renda bruta mensal de até R\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais), desde que o proponente não seja proprietário ou promitente comprador de imóvel residencial ou detentor de financiamento habitacional em qualquer localidade do país e não tenha recebido benefício de natureza habitacional oriundo de recursos orçamentários da União, do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, do Fundo de Desenvolvimento Social - FDS ou de descontos habitacionais concedidos com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, excetuadas as subvenções ou descontos destinados à aquisição de material de construção para fins de conclusão, ampliação, reforma ou melhoria de unidade habitacional.

Parágrafo único. Em casos de situação de emergência ou de calamidade pública reconhecidas pela União, as famílias desabrigadas que perderam seu único imóvel poderão ser atendidas ainda que o bem perdido tenha sido objeto de benefício de natureza habitacional oriundo de recursos orçamentários da União, do FAR, do FDS ou de descontos habitacionais concedidos com recursos do FGTS." (NR)

"Art. 4º Os beneficiários assumirão responsabilidade contratual pelo pagamento de cento e vinte prestações mensais, correspondentes a cinco por cento da renda bruta familiar mensal, com valor mínimo fixado em vinte e cinco reais.

§ 1º A partir da publicação desta Portaria, as regras de que trata o caput deste artigo serão aplicadas às parcelas vincendas dos contratos assinados anteriormente a 27 de agosto de 2012, mediante apostilamento.

§ 2º No caso dos contratos enquadrados no § 1º, deverá ser mantido o valor original da operação e consignado o valor correspondente à redução das prestações em igual valor ao do aumento da subvenção econômica." (NR)

"Art.8º O valor máximo da operação fica limitado a R\$ 76.000,00 (setenta e seis mil reais) por beneficiário....." (NR)

Art.2º Ficam convalidados os itens 8.4 e 8.5, inclusive as Tabelas 1 e 2, da Instrução Normativa nº 45, de 8 de novembro de 2012, do Ministro de Estado das Cidades, publicada no Diário Oficial da União em 9 de novembro de 2012, o item 8.3.3, da Resolução nº 194, de 12 de dezembro de 2012, do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social - FDS do Ministério das Cidades, publicada no Diário Oficial da União em 14 de dezembro de 2012.

Art. 3º Esta portaria entra em vigor na data de sua publicação.

GILBERTO OCCHI

Ministro de Estado das Cidades

GUIDO MANTEGA

Ministro de Estado da Fazenda

MIRIAM BELCHIOR

Ministra de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão

ANEXO D – PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO AMBIENTAL - PDDUA

TÍTULO I

DOS PRINCÍPIOS

Art. 1º A promoção do desenvolvimento no Município de Porto Alegre tem como princípio o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos termos da Lei Orgânica, garantindo:

I - a gestão democrática, participativa e descentralizada;

II - a promoção da qualidade de vida e do ambiente, reduzindo as desigualdades e a exclusão social;

III - a integração das ações públicas e privadas através de programas e projetos de atuação;

IV - o enriquecimento cultural da cidade pela diversificação, atratividade e competitividade;

V - o fortalecimento do papel do Poder Público na promoção de estratégias de financiamento que possibilitem o cumprimento dos planos, programas e projetos em condições de máxima eficiência;

VI - a articulação das estratégias de desenvolvimento da cidade no contexto regional metropolitano de Porto Alegre;

VII - o fortalecimento da regulação pública sobre o solo urbano mediante a utilização de instrumentos redistributivos da renda urbana e da terra e controle sobre o uso e ocupação do espaço da cidade;

VIII - a integração horizontal entre os órgãos e Conselhos Municipais, promovendo a atuação coordenada no desenvolvimento e aplicação das estratégias e metas do Plano, programas e projetos.

LEI COMENTADA

Artigo 1º - A população de Porto Alegre organizou-se e decidiu que a cidade tenha um forte sentido comunitário no uso de seu território. Assim, as principais idéias deste Plano Diretor estão guiadas pelo espírito de uma cidade que possa ser desfrutada por todos os cidadãos, sem nenhum tipo de discriminação. Está proposto um tipo de planejamento, onde a democracia, a participação da sociedade e a descentralização são fundamentais para a construção do futuro de Porto Alegre. Busca-se, assim, uma cidade onde todos tenham uma vida com qualidade, diminuindo as diferenças sociais; em equilíbrio com a natureza; em que as diferentes opiniões possam conviver criando uma cidade diversificada, capaz de enfrentar os desafios existentes e que seja rica em suas formas de expressão e idéias. Isto deverá ocorrer pela integração entre os interesses dos proprietários particulares, dos empreendedores e do conjunto dos cidadãos, através da Prefeitura de Porto Alegre, levando em conta, ainda, a importância da Capital face aos municípios que formam a região metropolitana: a chamada Grande Porto Alegre.

Art. 2º O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental incorpora o enfoque ambiental de planejamento na definição do modelo de desenvolvimento do Município, das diretrizes e das estratégias para a execução de planos, programas e projetos, enfatizando a participação popular, a sustentabilidade econômica, social e ambiental

ANEXO E– LEI 11.977/09 - DISPÕE SOBRE O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA – PMCMV E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ASSENTAMENTOS LOCALIZADOS EM ÁREAS URBANAS;

altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

CAPÍTULO III**DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ASSENTAMENTOS URBANOS****Seção I****Disposições Preliminares**

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

I – área urbana: parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica;

II – área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:

- a) drenagem de águas pluviais urbanas;
- b) esgotamento sanitário;
- c) abastecimento de água potável;
- d) distribuição de energia elétrica; ou
- e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos;

III – demarcação urbanística: procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses;

IV – legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse;

V – Zona Especial de Interesse Social - ZEIS: parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo;

VI – assentamentos irregulares: ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia;

VII – regularização fundiária de interesse social: regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos:

a) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos; (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

b) de imóveis situados em ZEIS; ou

c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social;

VIII – regularização fundiária de interesse específico: regularização fundiária quando não caracterizado o interesse social nos termos do inciso VII.

IX - etapas da regularização fundiária: medidas jurídicas, urbanísticas e ambientais mencionadas no art. 46 desta Lei, que envolvam a integralidade ou trechos do assentamento irregular objeto de regularização. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

§ 1º § 1º A demarcação urbanística e a legitimação de posse de que tratam os incisos III e IV deste artigo não implicam a alteração de domínio dos bens imóveis sobre os quais incidirem, o que somente se processará com a conversão da legitimação de posse em propriedade, nos termos do art. 60 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

§ 2º § 2º Sem prejuízo de outros meios de prova, o prazo de que trata a alínea a do inciso VII poderá ser demonstrado por meio de fotos aéreas da ocupação ao longo do tempo exigido. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

Art. 48. Respeitadas as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, a regularização fundiária observará os seguintes princípios:

I – ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;

II – articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;

III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;

IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e

V – concessão do título preferencialmente para a mulher.

Art. 49. Observado o disposto nesta Lei e na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Município poderá dispor sobre o procedimento de regularização fundiária em seu território.

Parágrafo único. A ausência da regulamentação prevista no caput não obsta a implementação da regularização fundiária.

Art. 50. A regularização fundiária poderá ser promovida pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios e também por:

I – seus beneficiários, individual ou coletivamente; e

II – 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.

Parágrafo único. Os legitimados previstos no caput poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive os atos de registro. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

Art. 51. O projeto de regularização fundiária deverá definir, no mínimo, os seguintes elementos:

I – as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas;

II – as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público;

III – as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;

IV - as condições para promover a segurança da população em situações de risco, considerado o disposto no parágrafo único do art. 3º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

V – as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.

§ 1º O projeto de que trata o caput não será exigido para o registro da sentença de usucapião, da sentença declaratória ou da planta, elaborada para outorga administrativa, de concessão de uso especial para fins de moradia.

§ 2º O Município definirá os requisitos para elaboração do projeto de que trata o caput, no que se refere aos desenhos, ao memorial descritivo e ao cronograma físico de obras e serviços a serem realizados.

§ 3º A regularização fundiária pode ser implementada por etapas.

Art. 52. Na regularização fundiária de assentamentos consolidados anteriormente à publicação desta Lei, o Município poderá autorizar a redução do percentual de áreas destinadas ao uso público e da área mínima dos lotes definidos na legislação de parcelamento do solo urbano.

Seção II

Da Regularização Fundiária de Interesse Social

Art. 53. A regularização fundiária de interesse social depende da análise e da aprovação pelo Município do projeto de que trata o art. 51.

§ 1º A aprovação municipal prevista no caput corresponde ao licenciamento urbanístico do projeto de regularização fundiária de interesse social, bem como ao licenciamento ambiental, se o Município tiver conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

§ 2º Para efeito do disposto no § 1º, considera-se órgão ambiental capacitado o órgão municipal que possua em seus quadros ou à sua disposição profissionais com atribuição para análise do projeto e decisão sobre o licenciamento ambiental. (Incluído único pela Lei nº 12.424, de 2011)

§ 3º No caso de o projeto abranger área de Unidade de Conservação de Uso Sustentável que, nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, admita a regularização, será exigida também anuência do órgão gestor da unidade. (Incluído único pela Lei nº 12.424, de 2011)

Art. 54. O projeto de regularização fundiária de interesse social 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.

§ 1º O Município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.

§ 2º O estudo técnico referido no § 1º deverá ser elaborado por profissional legalmente habilitado, compatibilizar-se com o projeto de regularização fundiária e conter, no mínimo, os seguintes elementos:

I – caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;

II – especificação dos sistemas de saneamento básico;

III – proposição de intervenções para o controle de riscos geotécnicos e de inundações;

IV – recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;

V – comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;

VI – comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e

VII – garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água, quando for o caso.

§ 3º A regularização fundiária de interesse social em áreas de preservação permanente poderá ser admitida pelos Estados, na forma estabelecida nos §§ 1º e 2º deste artigo, na hipótese de o Município não ser competente para o licenciamento ambiental correspondente, mantida a exigência de licenciamento urbanístico pelo Município. (Incluído único pela Lei nº 12.424, de 2011)

Art. 55. Na regularização fundiária de interesse social, caberá ao poder público, diretamente ou por meio de seus concessionários ou permissionários de serviços públicos, a implantação do sistema viário e da infraestrutura básica, previstos no § 6º do art. 2º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, ainda que promovida pelos legitimados previstos nos incisos I e II do art. 50.

Parágrafo único. A realização de obras de implantação de infraestrutura básica e de equipamentos comunitários pelo poder público, bem como sua manutenção, pode ser realizada mesmo antes de concluída a regularização jurídica das situações dominiais dos imóveis.

Art. 56. O poder público responsável pela regularização fundiária de interesse social poderá lavrar auto de demarcação urbanística, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização da ocupação.

§ 1º O auto de demarcação urbanística deve ser instruído com:

I - planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, nos quais constem suas medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas preferencialmente georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, número das matrículas ou transcrições atingidas, indicação dos proprietários identificados e ocorrência de situações mencionadas no inciso I do § 5º; (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

II - planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do registro de imóveis e, quando possível, com a identificação das situações mencionadas no inciso I do § 5º; e (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

III – certidão da matrícula ou transcrição da área a ser regularizada, emitida pelo registro de imóveis, ou, diante de sua inexistência, das circunscrições imobiliárias anteriormente competentes.

§ 2º O poder público deverá notificar os órgãos responsáveis pela administração patrimonial dos demais entes federados, previamente ao encaminhamento do auto de demarcação urbanística ao registro de imóveis, para que se manifestem no prazo de 30 (trinta) dias quanto: (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

I - à anuência ou oposição ao procedimento, na hipótese de a área a ser demarcada abranger imóvel público; (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

II - aos limites definidos no auto de demarcação urbanística, na hipótese de a área a ser demarcada confrontar com imóvel público; e (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

III - à eventual titularidade pública da área, na hipótese de inexistência de registro anterior ou de impossibilidade de identificação dos proprietários em razão de imprecisão dos registros existentes. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

§ 3º Na ausência de manifestação no prazo previsto no § 2º, o poder público dará continuidade à demarcação urbanística.

§ 4º No que se refere a áreas de domínio da União, aplicar-se-á o disposto na Seção III-A do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, inserida pela Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007, e, nas áreas de domínio dos Estados, Distrito Federal ou Municípios, a sua respectiva legislação patrimonial.

§ 5º O auto de demarcação urbanística poderá abranger parte ou a totalidade de um ou mais imóveis inseridos em uma ou mais das seguintes situações: (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

I - domínio privado com proprietários não identificados, em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores; (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

II - domínio privado objeto do devido registro no registro de imóveis competente, ainda que de proprietários distintos; ou (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

III - domínio público. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

Art. 57. Encaminhado o auto de demarcação urbanística ao registro de imóveis, o oficial deverá proceder às buscas para identificação do proprietário da área a ser regularizada e de matrículas ou transcrições que a tenham por objeto.

§ 1º Realizadas as buscas, o oficial do registro de imóveis deverá notificar o proprietário e os confrontantes da área demarcada, pessoalmente ou pelo correio, com aviso de recebimento, ou, ainda, por solicitação ao oficial de registro de títulos e documentos da comarca da situação do imóvel ou do domicílio de quem deva recebê-la, para, querendo, apresentarem impugnação à averbação da demarcação urbanística, no prazo de 15 (quinze) dias. (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

§ 2º O poder público responsável pela regularização deverá notificar, por edital, eventuais interessados, bem como o proprietário e os confrontantes da área demarcada, se estes não forem localizados nos endereços constantes do registro de imóveis ou naqueles fornecidos pelo poder público para notificação na forma estabelecida no § 1º. (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

§ 3º São requisitos para a notificação por edital:

I – resumo do auto de demarcação urbanística, com a descrição que permita a identificação da área a ser demarcada e seu desenho simplificado;

II – publicação do edital, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, uma vez pela imprensa oficial e uma vez em jornal de grande circulação local; e

III – determinação do prazo de 15 (quinze) dias para apresentação de impugnação à averbação da demarcação urbanística.

§ 4º Decorrido o prazo sem impugnação, a demarcação urbanística será averbada nas matrículas alcançadas pela planta e memorial indicados no inciso I do § 1º do art. 56. (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

§ 5º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

§ 6º Havendo impugnação, o oficial do registro de imóveis deverá notificar o poder público para que se manifeste no prazo de 60 (sessenta) dias.

§ 7º O poder público poderá propor a alteração do auto de demarcação urbanística ou adotar qualquer outra medida que possa afastar a oposição do proprietário ou dos confrontantes à regularização da área ocupada.

§ 8º Havendo impugnação apenas em relação à parcela da área objeto do auto de demarcação urbanística, o procedimento seguirá em relação à parcela não impugnada.

§ 9º O oficial de registro de imóveis deverá promover tentativa de acordo entre o impugnante e o poder público.

§ 10. Não havendo acordo, a demarcação urbanística será encerrada em relação à área impugnada.

Art. 58. A partir da averbação do auto de demarcação urbanística, o poder público deverá elaborar o projeto previsto no art. 51 e submeter o parcelamento dele decorrente a registro.

§ 1º Após o registro do parcelamento de que trata o caput, o poder público concederá título de legitimação de posse aos ocupantes cadastrados.

§ 2º O título de que trata o § 1º será concedido preferencialmente em nome da mulher e registrado na matrícula do imóvel.

§ 3º Não será concedido legitimação de posse aos ocupantes a serem realocados em razão da implementação do projeto de regularização fundiária de interesse social, devendo o poder público assegurar-lhes o direito à moradia. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

Art. 59. A legitimação de posse devidamente registrada constitui direito em favor do detentor da posse direta para fins de moradia. (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

§ 1º A legitimação de posse será concedida aos moradores cadastrados pelo poder público, desde que: (Renumerado do parágrafo único pela Lei nº 12.424, de 2011)

I - não sejam concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel urbano ou rural; (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

II - não sejam beneficiários de legitimação de posse concedida anteriormente. (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

III - (revogado).

§ 2º A legitimação de posse também será concedida ao coproprietário da gleba, titular de cotas ou frações ideais, devidamente cadastrado pelo poder público, desde que exerça seu direito de propriedade em um lote individualizado e identificado no parcelamento registrado. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

Art. 60. Sem prejuízo dos direitos decorrentes da posse exercida anteriormente, o detentor do título de legitimação de posse, após 5 (cinco) anos de seu registro, poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do art. 183 da Constituição Federal.

§ 1º Para requerer a conversão prevista no caput, o adquirente deverá apresentar:

I – certidões do cartório distribuidor demonstrando a inexistência de ações em andamento que versem sobre a posse ou a propriedade do imóvel;

II – declaração de que não possui outro imóvel urbano ou rural;

III – declaração de que o imóvel é utilizado para sua moradia ou de sua família; e

IV – declaração de que não teve reconhecido anteriormente o direito à usucapião de imóveis em áreas urbanas.

§ 2º As certidões previstas no inciso I do § 1º serão relativas à totalidade da área e serão fornecidas pelo poder público.

§ 3º No caso de área urbana de mais de 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), o prazo para requerimento da conversão do título de legitimação de posse em propriedade será o estabelecido na legislação pertinente sobre usucapião. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

Art. 60-A. O título de legitimação de posse poderá ser extinto pelo poder público emitente quando constatado que o beneficiário não está na posse do imóvel e não houve registro de cessão de direitos. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

Parágrafo único. Após o procedimento para extinção do título, o poder público solicitará ao oficial de registro de imóveis a averbação do seu cancelamento, nos termos do inciso III do art. 250 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

Seção III

Da Regularização Fundiária de Interesse Específico

Art. 61. A regularização fundiária de interesse específico depende da análise e da aprovação do projeto de que trata o art. 51 pela autoridade licenciadora, bem como da emissão das respectivas licenças urbanística e ambiental.

§ 1º O projeto de que trata o caput deverá observar as restrições à ocupação de Áreas de Preservação Permanente e demais disposições previstas na legislação ambiental.

§ 2º A autoridade licenciadora poderá exigir contrapartida e compensações urbanísticas e ambientais, na forma da legislação vigente.

Art. 62. A autoridade licenciadora deverá definir, nas licenças urbanística e ambiental da regularização fundiária de interesse específico, as responsabilidades relativas à implantação:

I – do sistema viário;

II – da infraestrutura básica;

III – dos equipamentos comunitários definidos no projeto de regularização fundiária; e

IV – das medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental eventualmente exigidas.

§ 1º A critério da autoridade licenciadora, as responsabilidades previstas no caput poderão ser compartilhadas com os beneficiários da regularização fundiária de interesse específico, com base na análise de, pelo menos, 2 (dois) aspectos:

I – os investimentos em infraestrutura e equipamentos comunitários já realizados pelos moradores; e

II – o poder aquisitivo da população a ser beneficiada.

§ 2º As medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental exigidas na forma do inciso IV do caput deverão integrar termo de compromisso, firmado perante as autoridades responsáveis pela emissão das licenças urbanística e ambiental, ao qual se garantirá força de título executivo extrajudicial.

Art. 63. (VETADO)

Seção IV

Do Registro da Regularização Fundiária

Art. 64. O registro do parcelamento resultante do projeto de regularização fundiária de interesse específico deverá ser requerido ao registro de imóveis, nos termos da legislação em vigor e observadas as disposições previstas neste Capítulo.

Art. 65. O registro do parcelamento resultante do projeto de regularização fundiária de interesse social deverá ser requerido ao registro de imóveis, acompanhado dos seguintes documentos:

I – certidão atualizada da matrícula do imóvel;

II – projeto de regularização fundiária aprovado;

III – instrumento de instituição e convenção de condomínio, se for o caso; e

IV – no caso das pessoas jurídicas relacionadas no inciso II do art. 50, certidão atualizada de seus atos constitutivos que demonstrem sua legitimidade para promover a regularização fundiária.

Parágrafo único. O registro do parcelamento decorrente de projeto de regularização fundiária de interesse social independe do atendimento aos requisitos constantes da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

Art. 66. O registro do parcelamento resultante do projeto de regularização fundiária deverá importar:

I – na abertura de matrícula para toda a área objeto de regularização, se não houver; e

II – na abertura de matrícula para cada uma das parcelas resultantes do projeto de regularização fundiária.

Art. 67. As matrículas das áreas destinadas a uso público deverão ser abertas de ofício, com averbação das respectivas destinações e, se for o caso, das restrições administrativas convencionais ou legais.

Art. 68. Não serão cobradas custas e emolumentos para o registro do auto de demarcação urbanística, do título de legitimação e de sua conversão em título de propriedade e dos parcelamentos oriundos da regularização fundiária de interesse social.

Seção V

Disposições Gerais

Art. 69. Aplicam-se ao Distrito Federal todas as atribuições e prerrogativas dispostas neste Capítulo para os Estados e Municípios.

Art. 71. As glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979 que não possuírem registro poderão ter sua situação jurídica regularizada, com o registro do parcelamento, desde que o parcelamento esteja implantado e integrado à cidade.

§ 1º A regularização prevista no caput pode envolver a totalidade ou parcelas da gleba.

§ 2º O interessado deverá apresentar certificação de que a gleba preenche as condições previstas no caput, bem como desenhos e documentos com as informações necessárias para a efetivação do registro do parcelamento.

Art. 71-A. O poder público concedente poderá extinguir, por ato unilateral, com o objetivo de viabilizar obras de urbanização em assentamentos irregulares de baixa renda e em benefício da população moradora, contratos de concessão de uso especial para fins de moradia e de concessão de direito real de uso firmados anteriormente à intervenção na área. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

§ 1º Somente poderão ser extintos os contratos relativos a imóveis situados em áreas efetivamente necessárias à implementação das obras de que trata o caput, o que deverá ser justificado em procedimento administrativo próprio. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

§ 2º O beneficiário de contrato extinto na forma do caput deverá ter garantido seu direito à moradia, preferencialmente na área objeto de intervenção, por meio de contrato que lhe assegure direitos reais sobre outra unidade habitacional, observada a aplicação do disposto no art. 13 da Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

ANEXO F - DECRETO Nº 293, DE 17 DE OUTUBRO DE 2014

cria e regulamenta o programa "BAIRRO MELHOR" CONFORME DISPÕE O ART. 89-A DA LEI Nº 1.943, DE 10 DE DEZEMBRO DE 1979, QUE ESTABELECE NORMAS SOBRE TRIBUTOS MUNICIPAIS E DISPÕE SOBRE O CONSELHO MUNICIPAL DE CONTRIBUINTE - CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL.

O PREFEITO MUNICIPAL, no uso das atribuições que lhe confere o inciso IV do art. 66 da Lei Orgânica do Município, Considerando o processo virtual nº 61942, de 30 de julho de 2014, DECRETA:

Art. 1º Cria e regulamenta o programa "Bairro Melhor", o qual tem como objetivo a melhoria na infraestrutura social mediante a possibilidade de os contribuintes indicarem percentual do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) a projetos apresentados por entidades sem fins econômicos e que atendam ao interesse público, os quais serão custeados com parte do IPTU devido no exercício corrente.

Art. 2º Para os fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - Projeto: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço a ser realizado;

II - Valor máximo: valor máximo do projeto apresentado o qual será de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais)

III - Contrapartida: valor assumido pela entidade proponente do projeto, o qual será no mínimo de 20% (vinte por cento) do custo total do projeto;

IV - Comitê Técnico: comitê responsável pela análise das questões pertinentes à aplicabilidade deste Decreto, em especial a aprovação dos projetos e controle da execução;

V - Benefício fiscal: percentual máximo, por imóvel cadastrado, destinado pelo contribuinte ao programa "Bairro Melhor", o qual não poderá ultrapassar 50% (cinquenta por cento) do valor do IPTU devido, sendo limitado a 4.400 URMs anuais;

VI - Contribuinte: pessoa física ou jurídica obrigada ao pagamento do IPTU;

VII - Valor total: valor integral do projeto constituído da contrapartida e do benefício fiscal.

Art. 3º As entidades da sociedade civil, sem fins econômicos, poderão participar do programa "Bairro Melhor", apresentando projetos que tragam para a cidade melhoria na infraestrutura social;

§ 1º O regramento para apresentação dos projetos será disponibilizado através de edital, publicado no Diário Oficial do Município de Canoas (DOMC).

§ 2º Os projetos apresentados terão valor máximo de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), sendo que até 80% (oitenta por cento) do valor poderá ser captado através do benefício fiscal disciplinado neste Decreto e previsto no Art. 89-A da Lei nº 1.943, de 1979, sendo restante contrapartida da entidade proponente.

§ 3º A contrapartida poderá ser em dinheiro, serviços ou materiais devidamente quantificados.

Art. 4º Os projetos apresentados serão analisados pelo Comitê Técnico, o qual fará avaliação técnica, jurídica e financeira.

Parágrafo Único - Após avaliação dos projetos pelo Comitê Técnico, àqueles que obtiverem habilitação favorável será dado publicidade.

Art. 5º O Comitê Técnico, nomeado por Decreto Executivo, será composto por 1 (um) representante da Secretaria Municipal das Relações Institucionais (SMRI); Secretaria Municipal da Fazenda (SMF); Gabinete do Prefeito (GP); Escritório de Engenharia e Arquitetura (EEA) e Secretaria Municipal de Projetos Especiais Captação e Inovação (SMPCI). (Vide Decreto nº 340/2014)

Art. 6º Os projetos habilitados estarão disponíveis no site oficial do Município de Canoas (www.canoas.rs.gov.br).

§ 1º O Contribuinte poderá indicar apenas 1 (um) projeto por cadastro para a destinação dos recursos estabelecidos no inciso V do art. 2º deste Decreto.

§ 2º A indicação de recursos aos projetos pelos contribuintes dar-se-á até a data do vencimento do IPTU em parcela única.

Art. 7º O projeto apenas terá a sua execução autorizada pelo Comitê Técnico, após concluída a captação do valor total estabelecido no inciso VII do art. 2º deste Decreto.

§ 1º O projeto poderá ter sua execução autorizada quando captar no mínimo 50% (cinquenta por cento) do valor previsto e a responsabilidade pelo custeio da diferença for assumida pela entidade proponente

§ 2º Ocorrendo a hipótese prevista no parágrafo anterior, o plano de trabalho deverá ser readequado;

§ 3º Caso o projeto não se realize os recursos captados mediante benefício fiscal serão restituídos ao tesouro municipal.

Art. 8º Os recursos destinados a projetos do Programa Bairro Melhor não poderão ultrapassar o valor de 5% (cinco por cento) da arrecadação de IPTU no exercício anterior.

Art. 9º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

MUNICÍPIO DE CANOAS, em dezessete de outubro de dois mil e quatorze (17.10.2014).

Jairo Jorge da Silva

Prefeito Municipal

ANEXO G - LEI Nº 11.124, DE 16 DE JUNHO DE 2005

Mensagem de veto

Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

CAPÍTULO

DO SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Seção

Objetivos, Princípios e Diretrizes

Art. 2º Fica instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, com o objetivo de:

I – viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável;

II – implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e

III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.

Art. 3º O SNHIS centralizará todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, observada a legislação específica.

Art. 4º A estruturação, a organização e a atuação do SNHIS devem observar:

I – os seguintes princípios:

a) compatibilidade e integração das políticas habitacionais federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, bem como das demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social;

b) moradia digna como direito e vetor de inclusão social;

c) democratização, descentralização, controle social e transparência dos procedimentos decisórios;

d) função social da propriedade urbana visando a garantir atuação direcionada a coibir a especulação imobiliária e permitir o acesso à terra urbana e ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade;

II – as seguintes diretrizes:

a) prioridade para planos, programas e projetos habitacionais para a população de menor renda, articulados no âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal;

b) utilização prioritária de incentivo ao aproveitamento de áreas dotadas de infra-estrutura não utilizadas ou subutilizadas, inseridas na malha urbana;

c) utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social;

d) sustentabilidade econômica, financeira e social dos programas e projetos implementados;

e) incentivo à implementação dos diversos institutos jurídicos que regulamentam o acesso à moradia;

f) incentivo à pesquisa, incorporação de desenvolvimento tecnológico e de formas alternativas de produção habitacional;

g) adoção de mecanismos de acompanhamento e avaliação e de indicadores de impacto social das políticas, planos e programas; e

h) estabelecer mecanismos de quotas para idosos, deficientes e famílias chefiadas por mulheres dentre o grupo identificado como o de menor renda da alínea "a" deste inciso.

Seção II

Da Composição

Art. 5º Integram o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS os seguintes órgãos e entidades:

I – Ministério das Cidades, órgão central do SNHIS;

II – Conselho Gestor do FNHIS;

III – Caixa Econômica Federal – CEF, agente operador do FNHIS;

IV – Conselho das Cidades;

V – conselhos no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, com atribuições específicas relativas às questões urbanas e habitacionais;

VI – órgãos e as instituições integrantes da administração pública, direta ou indireta, das esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, e instituições regionais ou metropolitanas que desempenhem funções complementares ou afins com a habitação;

VII – fundações, sociedades, sindicatos, associações comunitárias, cooperativas habitacionais e quaisquer outras entidades privadas que desempenhem atividades na área habitacional, afins ou complementares, todos na condição de agentes promotores das ações no âmbito do SNHIS; e

VIII – agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional a atuar no Sistema Financeiro da Habitação – SFH.

Art. 6º São recursos do SNHIS:

I – Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, nas condições estabelecidas pelo seu Conselho Deliberativo;

II – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, nas condições estabelecidas pelo seu Conselho Curador;

III – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS;

IV – outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao SNHIS.

CAPÍTULO II

DO FUNDO NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Seção I

Objetivos e Fontes

Art. 7º Fica criado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, de natureza contábil, com o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS, destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda.

Parágrafo único. (VETADO)

Art. 8º O FNHIS é constituído por:

I – recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS, de que trata a Lei nº 6.168, de 9 de dezembro de 1974;

II – outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao FNHIS;

III – dotações do Orçamento Geral da União, classificadas na função de habitação;

IV – recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de habitação;

V – contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais;

VI – receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do FNHIS; e

~~VII – outros recursos que lhe vierem a ser destinados.~~

VII - receitas decorrentes da alienação dos imóveis da União que lhe vierem a ser destinadas; e (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)

VIII - outros recursos que lhe vierem a ser destinados. (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)

Seção II

Do Conselho Gestor do FNHIS

Art. 9º O FNHIS será gerido por um Conselho Gestor.

Art. 10. O Conselho Gestor é órgão de caráter deliberativo e será composto de forma paritária por órgãos e entidades do Poder Executivo e representantes da sociedade civil.

§ 1º A Presidência do Conselho Gestor do FNHIS será exercida pelo Ministério das Cidades.

§ 2º O presidente do Conselho Gestor do FNHIS exercerá o voto de qualidade.

§ 3º O Poder Executivo disporá em regulamento sobre a composição do Conselho Gestor do FNHIS, definindo entre os membros do Conselho das Cidades os integrantes do referido Conselho Gestor.

§ 4º Competirá ao Ministério das Cidades proporcionar ao Conselho Gestor os meios necessários ao exercício de suas competências.

Seção

III

Das Aplicações dos Recursos do FNHIS

Art. 11. As aplicações dos recursos do FNHIS serão destinadas a ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social que contemplem: (Vide Lei nº 11.888, de 2008) (Vigência)

I – aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais;

II – produção de lotes urbanizados para fins habitacionais;

III – urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social;

IV – implantação de saneamento básico, infra-estrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social;

V – aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias;

VI – recuperação ou produção de imóveis em áreas encortiçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social;

VII – outros programas e intervenções na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FNHIS.

§ 1º Será admitida a aquisição de terrenos vinculada à implantação de projetos habitacionais.

§ 2º A aplicação dos recursos do FNHIS em áreas urbanas deve submeter-se à política de desenvolvimento urbano expressa no plano diretor de que trata o Capítulo III da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, ou, no caso de Municípios excluídos dessa obrigação legal, em legislação equivalente.

Art. 12. Os recursos do FNHIS serão aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que deverão:

I – constituir fundo, com dotação orçamentária própria, destinado a implementar Política de Habitação de Interesse Social e receber os recursos do FNHIS;

II – constituir conselho que contemple a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação, garantido o princípio democrático de escolha de seus representantes e a proporção de 1/4 (um quarto) das vagas aos representantes dos movimentos populares;

III – apresentar Plano Habitacional de Interesse Social, considerando as especificidades do local e da demanda;

IV – firmar termo de adesão ao SNHIS;

V – elaborar relatórios de gestão; e

VI – observar os parâmetros e diretrizes para concessão de subsídios no âmbito do SNHIS de que trata os arts. 11 e 23 desta Lei.

§ 1º As transferências de recursos do FNHIS para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ficam condicionadas ao oferecimento de contrapartida do respectivo ente federativo, nas condições estabelecidas pelo Conselho Gestor do Fundo e nos termos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 2º A contrapartida a que se refere o § 1º dar-se-á em recursos financeiros, bens imóveis urbanos ou serviços, desde que vinculados aos respectivos empreendimentos habitacionais realizados no âmbito dos programas do SNHIS.

§ 3º Serão admitidos conselhos e fundos estaduais, do Distrito Federal ou municipais, já existentes, que tenham finalidades compatíveis com o disposto nesta Lei.

§ 4º O Conselho Gestor do FNHIS poderá dispensar Municípios específicos do cumprimento dos requisitos de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo, em razão de características territoriais, econômicas, sociais ou demográficas.

§ 5º É facultada a constituição de fundos e conselhos de caráter regional.

§ 6º Os recursos do FNHIS também poderão, na forma do regulamento, ser aplicados por meio de repasse a entidades privadas sem fins lucrativos, cujos objetivos estejam em consonância com os do Fundo, observados os seguintes parâmetros: (Incluído pela Lei nº 11.578, de 2007)

I – a definição de valor-limite de aplicação por projeto e por entidade; (Incluído pela Lei nº 11.578, de 2007)

II – o objeto social da entidade ser compatível com o projeto a ser implementado com os recursos repassados; (Incluído pela Lei nº 11.578, de 2007)

III – o funcionamento regular da entidade por no mínimo 3 (três) anos; (Incluído pela Lei nº 11.578, de 2007)

IV – a vedação de repasse a entidade que tenha como dirigentes membros dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União, bem como seus respectivos cônjuges, companheiros e parentes em linha reta, colateral ou por afinidade até o 2º grau, ou servidor público vinculado ao Conselho Gestor do FNHIS ou ao Ministério das Cidades, bem como seus respectivos cônjuges, companheiros e parentes em linha reta, colateral ou por afinidade até o 2º grau; (Incluído pela Lei nº 11.578, de 2007)

V – o repasse de recursos do Fundo será precedido por chamada pública às entidades sem fins lucrativos, para seleção de projetos ou entidades que tornem mais eficaz o objeto da aplicação; (Incluído pela Lei nº 11.578, de 2007)

VI – a utilização de normas contábeis aplicáveis para os registros a serem realizados na escrita contábil em relação aos recursos repassados pelo FNHIS; (Incluído pela Lei nº 11.578, de 2007)

VII – a aquisição de produtos e a contratação de serviços com recursos da União transferidos a entidades deverão observar os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade, sendo necessária, no mínimo, a realização de cotação prévia de preços no mercado antes da celebração do contrato, para efeito do disposto no art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; (Incluído pela Lei nº 11.578, de 2007)

VIII – o atendimento às demais normas aplicáveis às transferências de recursos pela União a entidades privadas. (Incluído pela Lei nº 11.578, de 2007)

Art. 13. Os recursos do FNHIS e dos fundos estaduais, do Distrito Federal e municipais poderão ser associados a recursos onerosos, inclusive os do FGTS, bem como a linhas de crédito de outras fontes.

CAPÍTULO

III

DAS ATRIBUIÇÕES DOS INTEGRANTES DO SNHIS

Seção

I

Do Ministério das Cidades

Art. 14. Ao Ministério das Cidades, sem prejuízo do disposto na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, compete:

I – coordenar as ações do SNHIS;

II – estabelecer, ouvido o Conselho das Cidades, as diretrizes, prioridades, estratégias e instrumentos para a implementação da Política Nacional de Habitação de Interesse Social e os Programas de Habitação de Interesse Social;

III – elaborar e definir, ouvido o Conselho das Cidades, o Plano Nacional de Habitação de Interesse Social, em conformidade com as diretrizes de desenvolvimento urbano e em articulação com os planos estaduais, regionais e municipais de habitação;

IV – oferecer subsídios técnicos à criação dos Conselhos Estaduais, do Distrito Federal, Regionais e Municipais com atribuições específicas relativas às questões urbanas e habitacionais, integrantes do SNHIS;

V – monitorar a implementação da Política Nacional de Habitação de Interesse Social, observadas as diretrizes de atuação do SNHIS;

VI – autorizar o FNHIS a ressarcir os custos operacionais e correspondentes encargos tributários do agente operador;

VII – instituir sistema de informações para subsidiar a formulação, implementação, acompanhamento e controle das ações no âmbito do SNHIS, incluindo cadastro nacional de

beneficiários das políticas de subsídios, e zelar pela sua manutenção, podendo, para tal, realizar convênio ou contrato;

VIII – elaborar a proposta orçamentária e controlar a execução do orçamento e dos planos de aplicação anuais e plurianuais dos recursos do FNHIS, em consonância com a legislação federal pertinente;

IX – acompanhar e avaliar as atividades das entidades e órgãos integrantes do SNHIS, visando a assegurar o cumprimento da legislação, das normas e das diretrizes em vigor;

X – expedir atos normativos relativos à alocação dos recursos, na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FNHIS;

XI – acompanhar a aplicação dos recursos do FNHIS;

XII – submeter à apreciação do Conselho Gestor as contas do FNHIS, sem prejuízo das competências e prerrogativas dos órgãos de controle interno e externo, encaminhando-as ao Tribunal de Contas da União;

XIII – subsidiar o Conselho Gestor com estudos técnicos necessários ao exercício de suas atividades.

Seção

II

Do Conselho Gestor do FNHIS

Art. 15. Ao Conselho Gestor do FNHIS compete:

I – estabelecer diretrizes e critérios de alocação dos recursos do FNHIS, observado o disposto nesta Lei, a Política e o Plano Nacional de Habitação estabelecidos pelo Ministério das Cidades e as diretrizes do Conselho das Cidades;

II – aprovar orçamentos e planos de aplicação e metas anuais e plurianuais dos recursos do FNHIS;

III – deliberar sobre as contas do FNHIS;

IV – dirimir dúvidas quanto à aplicação das normas regulamentares, aplicáveis ao FNHIS, nas matérias de sua competência;

V – fixar os valores de remuneração do agente operador; e

VI – aprovar seu regimento interno.

Parágrafo único. Na aplicação de recursos pelo FGTS na forma de subsídio na área habitacional serão observadas as diretrizes de que trata o inciso I deste artigo.

Seção

III

Da Caixa Econômica Federal

Art. 16. À Caixa Econômica Federal, na qualidade de agente operador do FNHIS, compete:

I – atuar como instituição depositária dos recursos do FNHIS;

II – definir e implementar os procedimentos operacionais necessários à aplicação dos recursos do FNHIS, com base nas normas e diretrizes elaboradas pelo Conselho Gestor e pelo Ministério das Cidades;

III – controlar a execução físico-financeira dos recursos do FNHIS; e

IV – prestar contas das operações realizadas com recursos do FNHIS com base nas atribuições que lhe sejam especificamente conferidas, submetendo-as ao Ministério das Cidades.

Seção

IV

Dos Conselhos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais

Art. 17. Os Estados que aderirem ao SNHIS deverão atuar como articuladores das ações do setor habitacional no âmbito do seu território, promovendo a integração dos planos habitacionais dos Municípios aos planos de desenvolvimento regional, coordenando atuações integradas que exijam intervenções intermunicipais, em especial nas áreas complementares à habitação, e dando apoio aos Municípios para a implantação dos seus programas habitacionais e das suas políticas de subsídios.

Art. 18. Observadas as normas emanadas do Conselho Gestor do FNHIS, os conselhos estaduais, do Distrito Federal e municipais fixarão critérios para a priorização de linhas de ação, alocação de recursos e atendimento dos beneficiários dos programas habitacionais.

Art. 19. Os conselhos estaduais, do Distrito Federal e municipais promoverão ampla publicidade das formas e critérios de acesso aos programas, das modalidades de acesso à moradia, das metas anuais de atendimento habitacional, dos recursos previstos e aplicados,

identificados pelas fontes de origem, das áreas objeto de intervenção, dos números e valores dos benefícios e dos financiamentos concedidos, de modo a permitir o acompanhamento e fiscalização pela sociedade das ações do SNHIS.

Parágrafo único. Os conselhos deverão também dar publicidade às regras e critérios para o acesso a moradias no âmbito do SNHIS, em especial às condições de concessão de subsídios.

Art. 20. Os conselhos estaduais, do Distrito Federal e municipais devem promover audiências públicas e conferências, representativas dos segmentos sociais existentes, para debater e avaliar critérios de alocação de recursos e programas habitacionais no âmbito do SNHIS.

Art. 21. As demais entidades e órgãos integrantes do SNHIS contribuirão para o alcance dos objetivos do referido Sistema no âmbito de suas respectivas competências institucionais.

CAPÍTULO

IV

DOS BENEFÍCIOS E SUBSÍDIOS FINANCEIROS DO SNHIS

Art. 22. O acesso à moradia deve ser assegurado aos beneficiários do SNHIS, de forma articulada entre as 3 (três) esferas de Governo, garantindo o atendimento prioritário às famílias de menor renda e adotando políticas de subsídios implementadas com recursos do FNHIS.

Art. 23. Os benefícios concedidos no âmbito do SNHIS poderão ser representados por:

I – subsídios financeiros, suportados pelo FNHIS, destinados a complementar a capacidade de pagamento das famílias beneficiárias, respeitados os limites financeiros e orçamentários federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais;

II – equalização, a valor presente, de operações de crédito, realizadas por instituições financeiras autorizadas pelo Conselho Monetário Nacional e fiscalizadas pelo Banco Central do Brasil;

III – isenção ou redução de impostos municipais, distritais, estaduais ou federais, incidentes sobre o empreendimento, no processo construtivo, condicionado à prévia autorização legal;

IV – outros benefícios não caracterizados como subsídios financeiros, destinados a reduzir ou cobrir o custo de construção ou aquisição de moradias, decorrentes ou não de convênios firmados entre o poder público local e a iniciativa privada.

§ 1º Para concessão dos benefícios de que trata este artigo serão observadas as seguintes diretrizes:

I – identificação dos beneficiários dos programas realizados no âmbito do SNHIS no cadastro nacional de que trata o inciso VII do art. 14 desta Lei, de modo a controlar a concessão dos benefícios;

II – valores de benefícios inversamente proporcionais à capacidade de pagamento das famílias beneficiárias;

III – utilização de metodologia aprovada pelo órgão central do SNHIS para o estabelecimento dos parâmetros relativos aos valores dos benefícios, à capacidade de pagamento das famílias e aos valores máximos dos imóveis, que expressem as diferenças regionais;

IV – concepção do subsídio como benefício pessoal e intransferível, concedido com a finalidade de complementar a capacidade de pagamento do beneficiário para o acesso à moradia, ajustando-a ao valor de venda do imóvel ou ao custo do serviço de moradia, compreendido como retribuição de uso, aluguel, arrendamento ou outra forma de pagamento pelo direito de acesso à habitação;

V – impedimento de concessão de benefícios de que trata este artigo a proprietários, promitentes compradores, arrendatários ou cessionários de imóvel residencial;

VI – para efeito do disposto nos incisos I a IV do caput deste artigo, especificamente para concessões de empréstimos e, quando houver, lavratura de escritura pública, os contratos celebrados e os registros cartorários deverão constar, preferencialmente, no nome da mulher.

§ 2º O beneficiário favorecido por programa realizado no âmbito do SNHIS somente será contemplado 1 (uma) única vez com os benefícios de que trata este artigo.

§ 3º Outras diretrizes para a concessão de benefícios no âmbito do SNHIS poderão ser definidas pelo Conselho Gestor do FNHIS.

CAPÍTULO

V

DISPOSIÇÕES GERAIS, TRANSITÓRIAS E FINAIS

Art. 24. É facultada ao Ministério das Cidades a aplicação direta dos recursos do FNHIS até que se cumpram as condições previstas no art. 12 desta Lei.

§ 1º O Ministério das Cidades poderá aplicar os recursos de que trata o caput deste artigo por intermédio dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, até o cumprimento do disposto nos incisos I a V do caput do art. 12 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)

§ 2º O Conselho Gestor do FNHIS poderá estabelecer prazo-limite para o exercício da faculdade de que trata o § 1º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)

Art. 24-A. O Poder Executivo operacionalizará o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH, segundo os termos da Lei nº 10.998, de 15 de dezembro de 2004. (Redação dada pela Lei nº 11.922, de 2009)

Art. 25. Esta Lei será implementada em consonância com a Política Nacional de Habitação e com o Sistema Nacional de Habitação, na forma definida pelo Ministério das Cidades.

Art. 26. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 16 de junho de 2005; 184º da Independência e 117º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Paulo Bernardo Silva

Olívio de Oliveira Dutra

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 17.6.2005.

ANEXO H - PARECER DA PROCURADORIA DA CÂMARA DE VEREADORES DE PORTO ALEGRE

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE PROCURADORIA

PARECER Nº 738/14.

PROCESSO Nº 2265/14.

PLL Nº 213/14.

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, o Projeto de Lei do Legislativo em epígrafe, que cria e declara como Área Especial de Interesse Social IV Subunidades nas Unidades de Estruturação Urbana (UEUs) 48 da Macrozona (MZ) 02; 06, 10, 16, 20, 22 e 86 da MZ 03; 04 da MZ04; 30 da MZ05; e 20 da MZ 08; altera limites de Subunidades e dá outras providências).

Na forma do que dispõe a Carta Magna, no artigo 30, incisos I e VIII, é da competência do Município legislar sobre matérias de interesse local, e promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso.

A Lei Orgânica dispõe que o Município deve promover o desenvolvimento urbano, e declara ser de sua competência dispor sobre a administração, utilização e alienação de seus bens, promover adequado ordenamento territorial, e estabelecer normas de zoneamento urbano e limitações urbanísticas convenientes à organização de seu território (art. 8º, incisos VII, X e XI; art. 9º, inciso IV).

A Lei Complementar nº 434/99, que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre – PDDUA prevê a instituição de Áreas de Interesse Social (arts. 75 e 76).

Consoante se infere do exposto, a matéria objeto do projeto de lei em exame se insere no âmbito de competência municipal, inexistindo óbice jurídico à tramitação.

É o parecer, *sub censura*.

À Diretoria Legislativa para os devidos fins.

Em 24 de novembro de 2.014.

Claudio Roberto Velasquez

Procurador-Geral – OAB/RS 18.594

ANEXO I – VETO TOTAL PL 213/214



Of. nº 209 /GP.

Câmara Municipal de PORA 10/FEV/2015 11:34 00002381

Paço dos Açorianos, 09 de fevereiro de 2015.

Senhor Presidente:

Comunico a Vossa Excelência e seus dignos Pares que, usando das prerrogativas que me conferem o inciso III do artigo 94 e o § 1º do art. 77, todos da Lei Orgânica Municipal, decidi VETAR TOTALMENTE o Projeto de Lei nº 213/14, de iniciativa do Poder Legislativo, que cria e declara como Área Especial de Interesse Social IV Subunidades nas Unidades de Estruturação Urbana (UEUs) 48 da Macrozona (MZ) 02; 06, 10, 16, 20, 22 e 86 da MZ 03; 04 da MZ 04; 30 da MZ 05; e 20 da MZ 08, altera limites de Subunidades que lhe são adjacentes e dá outras providências.

RAZÕES DO VETO

Decido vetar totalmente o Projeto de Lei nº 213/14, de iniciativa do Poder Legislativo, por ser contrário ao interesse público e por estar eivado de inconstitucionalidade, consoante passo a expor.

O DIRETO A MORADIA DIGNA, O PLANEJAMENTO PRÉVIO E O INTERESSE PÚBLICO NA DIMENSÃO DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL

O Projeto de Lei em apreço visa, em apertada síntese, declarar, como Áreas de Especial Interesse Social IV, **14 diferentes áreas no município de Porto Alegre, que, na sua esmagadora maioria, são áreas privadas**. Com isso, pretende postergar, para momento posterior à definição deste novo regime urbanístico, os inúmeros estudos de viabilidade técnica necessários e o imprescindível planejamento estratégico capaz de delimitar a forma e a viabilidade de efetiva regularização.

Consta na laboriosa exposição de motivos que alicerça o Projeto em exame, que seu inobscurecível e louvável intento permeia o prestígio à moradia como "direito mais básico do ser humano" a partir do qual "o ser humano pode melhorar os demais aspectos da sua vida, em harmonia com seu mundo e com seus pares, humanizando a sociedade".

A Sua Excelência, o Vereador Mauro Pinheiro,
Presidente da Câmara Municipal de Porto Alegre



Estabelecida a premissa, conclui a exposição de motivos que "nesse sentido, é imprescindível um **projeto efetivo de regularização fundiária** dos loteamentos em questão. E, para a viabilização disso, nosso entendimento é que a melhor forma seja declarar esses loteamentos como Área Especial de Interesse Social (AEIS)".

Exsurge, dessa forma, inequívoco o reconhecimento – como pilar da proposição em xeque – de que a instituição de Áreas de Especial Interesse Social – AEIS – importa o reconhecimento e o compromisso do Poder Público frente às ocupações, fitando o desenvolvimento efetivo de um processo de Regularização Fundiária nas áreas gravadas, sejam privadas ou públicas.

Conquanto inexistam correções literais a serem realizadas aos desideratos explícitos da proposição à luz de sua exposição de motivos, é imperioso asseverar o desacerto e a desconexão do projeto ao inobservar e deixar de considerar, no objeto pretendido, diversos aspectos que se irradiam da Ordem Urbanística Constitucional, naquilo que respeita ao direito à moradia digna, prestando-se, da forma apresentada, à criação de expectativas que, a partir das análises técnicas, realizadas dentro do exíguo tempo até aqui decorrido, não se concretizarão em absoluta maioria das áreas gravadas.

As violações e os danos ao meio ambiente, à precarização das situações de saúde e a incapacidade de alcançar o bem-estar da população tem-se agravado cotidianamente, principalmente nos locais em que o braço da Administração Pública ainda não logrou alcançar.

Nesse sentido, compreende-se que a **habitação digna**, para além da mera habitação, deve ser uma das prioridades da Administração Pública.

Para perfeita compreensão do que possa significar o direito à **Moradia Digna**, busca-se amparo na abrangência e eloquência dada na redação do art. 2º da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências:

"Art.2: A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

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



Para a Agenda Habitat¹, habitação digna ou adequada é aquela que oferece condições de vida sadia, com segurança, apresentando infraestrutura básica, como suprimento de água, saneamento básico e energia, e contando com a prestação eficiente de serviços públicos urbanos, tais como saúde, educação, transporte coletivo, coleta de lixo. Ainda, pressupõe a segurança da habitação: é possível ir e vir em segurança e o local não é suscetível a desastres naturais. Quanto à acessibilidade, é preciso que a infraestrutura viária permita o acesso decente e seguro à habitação.

A par das mazelas e chagas sociais, da dura e cediça realidade enfrentada acerca das demandas habitacionais, não se esquivava o Poder Público, sobremaneira este Governo Municipal, da adoção e da busca permanente pela implementação efetiva de políticas destinadas à Habitação de Interesse Social, não cabendo aqui discorrer sobre elas.

Nada obstante tal realidade, mesmo frente à dificuldade em vencer os obstáculos postos, estes vem sendo atingidos com a estrita observância dos mais variados, inafastáveis e já ressaltados deveres legais, constitucionais e, até mesmo, morais, em proporcionar o direito à **moradia digna**.

A proposição em exame inverte a implacável lógica a ser seguida, nada obstante a impactante e dura realidade que se debruça acerca do tema. Desconsidera que a evolução, advinda do empirismo e, sobremaneira, da constitucionalização da matéria, impõe a compreensão do tema a partir de sua efetiva abrangência, respeitando o compulsório **planejamento** estratégico destinado à promoção do desenvolvimento urbano, a partir das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, direito à sustentabilidade, à qualidade ambiental e a todas as condições básicas de vida que refletem a **dignidade da pessoa humana** como o mais caro princípio constitucional acerca do qual orbitam todos os demais.

A ausência de **planejamento prévio** acerca da qualificação ambiental, dos riscos hidrológicos, da viabilidade econômica, da viabilidade jurídica, da existência e do efetivo deslinde de litígios judiciais, constitui mácula irremediável ao presente projeto, que vai muito além de eventuais discordâncias meritórias, consubstanciando-se em verdadeiro **vício de competência constitucional** no trato da matéria.

¹ NACIONES UNIDAS. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU HABITAT). Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos. Disponível em: <<http://www.un/habitat/agenda/espanol/ist-decs.html>>. Acesso em: 11 maio 2000. apud Daniella, S. Dias. O DIREITO À MORADIA DIGNA E A EFICÁCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS. Disponível em: http://www.mprs.mp.br/areas/biblioteca/arquivos/revista/edicao_01/vol1no1art1.pdf. Acesso em: 05/02/2015.



Isso porque, como lembra HELY LOPES MEIRELLES, a elaboração do Plano Diretor – e **dos outros planos urbanísticos** também - é tarefa de especialistas nos diversos setores de sua abrangência, devendo por isso mesmo ser confiada a órgão técnico da Prefeitura ou contratada com profissionais de notória especialização na matéria, sempre sob supervisão do Prefeito".²

É cristalino que tal planejamento representa a realização de atos executivos, do exercício de atividade concreta e específica, **de natureza administrativa**. Isso significa que o planejamento, da contratação de técnicos ou estruturação de serviços públicos de planejamento à elaboração material dos instrumentos, passando pelas avaliações iniciais, pesquisas e idealização das soluções possíveis, **é da competência precípua do Poder Executivo**.

Não é por outra razão que JOSÉ AFONSO DA SILVA³, corroborando a assertiva já assinalada - de que a feitura dos planos urbanísticos é tarefa de técnicos - acentua que a elaboração de Planos Urbanísticos é da competência do Executivo Municipal, por intermédio dos órgãos de planejamento da Prefeitura e que a **iniciativa da lei respectiva pertence ao Prefeito**, sob cuja orientação se prepara o plano.

Por conexo ao tema, é conveniente salientar que – embora se ventile a inexistência de relação direta da alteração de regime urbanístico - o direcionamento concreto que visa o desiderato do Projeto em tela, na busca da regularização fundiária nas específicas áreas que se pretende instituir AEIS IV, implicará em substancial aumento da despesa pública com equipamentos urbanos (luz, água, esgoto, arruamento, etc.), **confirmando a necessidade do planejamento integrado das atividades econômico-financeiras e urbano-ambientais, robustecendo, ainda mais, o posicionamento de que se está frente a competência do Executivo Municipal**.

Todos estes fundamentos foram também salientados pela Comissão Técnica de Análise de Regularização Fundiária - CTARF, em reunião datada de 17/12/2014, informando que o objeto do presente Projeto deveria ser alvo de análise e parecer técnico, caso a caso, **antes mesmo do encaminhamento à votação, para fins de aferição das condições de salubridade, condicionantes ambientais, risco hidrológico e litígio judicial**.

Na mesma oportunidade e não menos relevante, foi a ressalva de que o Regimento interno do Orçamento Participativo prevê o prazo de ocupação mínima de cinco anos para fazer parte do programa de regularização urbanística e fundiária do DEMHAB, o que não é, a toda

² Meirelles. Hely Lopes. -Direito Municipal Brasileiro, pág. 563, Ed.17 - MALHEIROS, 2013.

³ Da Silva. José Afonso. - Direito Urbanístico Brasileiro, pág. 138/139, Malheiros Ed., 1997.



evidência e ausente qualquer comprovação, o caso das áreas de que trata este Projeto, havendo necessidade de observância quanto aos direitos das comunidades que já aguardam há anos a regularização fundiária de suas áreas com a instituição de AEIS.

Enfim, todas estas assertivas apenas servem para demonstrar, neste ponto argumentativo, que em qualquer hipótese, exige-se a atividade administrativa do planejamento prévio, a ser feito pelos especialistas dos órgãos executivos incumbidos dessa tarefa, e, conseqüentemente, **a iniciativa legislativa do Poder Executivo.**⁴

Igualmente, por oportuno, transcrevo trecho de Ação Direta de Inconstitucionalidade (70034428151) ajuizada pela PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, em face de Lei do Município de Panambi, em situação assemelhada ao tema ora abordado:

“Como é cediço, a competência dos Municípios, em se tratando de matéria urbanística, é ampla e advém de permissivo constitucional que lhes assegura a autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, CF), promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII, CF) e, ainda, executar a política de desenvolvimento urbano, de acordo com as diretrizes fixadas pela União (art. 182, CF), no exercício de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II, CF).

Na Constituição Estadual, tal competência vem grafada nos arts. 176 e seguintes, que regulam a política urbana, incluindo regra quanto à elaboração dos planos diretores, bem como a respeito da necessária participação popular na definição dos mesmos e das diretrizes gerais de ocupação do território.(...)

(...) A imposição de gravame sobre determinada área, qualificando-a como Zona Especial de Interesse Social garante que as glebas lá existentes sejam utilizadas exclusivamente para habitações de interesse. Todavia, a instituição das ZEIS, cuja importância social não se discute, deve pautar-se pela observância ao princípio constitucional da democracia participativa, bem como deverá ser precedida de estudo prévio de impacto ambiental, providências necessárias e cogentes à edição do ato normativo.”

Como se observa, no aspecto, a proposta em foco, torna-se desaconselhável, uma vez que o seu conteúdo normativo não consubstancia adequado enfrentamento do tema à luz do interesse público, bem como constitui indevida ingerência sobre atribuições típicas do Poder Executivo, daí decorrendo violação do princípio da independência dos poderes (CF, art. 2º) e do preceito orgânico que lhe atribui competência

⁴ Acórdão nº 66.667-0/6 TJSP (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI COMPLEMENTAR nº 884, de 25 de junho de 1999, DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO)



privativa para realizar a administração municipal (LOMPA, arts. 2º, e 94, inc. IV).

ÁREAS DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL IV E O INTERESSE PÚBLICO PROPRIAMENTE DITO.

As Áreas objeto do presente projeto não contemplam hipóteses de AEIS IV à luz de seu caráter urbanístico-teleológico, bem como, sua instituição, na forma ora pretendida, contraria claramente o interesse público, podendo agravar os riscos e dificultar, quando não inviabilizar, o alcance de alternativas reais para a população que se encontra em algumas dessas Áreas, na esteira do que passo a expor.

Previstas no art. 76 do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (Lei Complementar nº 434, de 01 de dezembro de 1999, e alterações posteriores), as Áreas Especiais de Interesse Social são aquelas destinadas à produção e à manutenção de Habitação de Interesse Social, com destinação específica, normas próprias de uso e ocupação do solo.

Devem, assim, ser integradas à estrutura da cidade, aproveitando as melhorias já implantadas ou mesmo eliminando a precariedade da infraestrutura existente, não podendo, em hipótese alguma, ocasionar ou agravar danos aos valores ambientais intrínsecos à localidade, inviabilizando, muitas vezes, a regularização de locais que poderiam ser passíveis de atender tais demandas.

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

A AEIS IV visa, dessa forma, a regularização de ocupações em situação consolidada, não sendo o caso dos objetos desta proposta legislativa.

O já referido Regimento Interno do Orçamento Participativo traz regras claras quanto à apresentação das demandas de habitação, prevenindo, em seu Capítulo IV, que serão admitidos em programas de regularização fundiária: **“a) as vilas localizadas em áreas situadas em próprios municipais, que admitam a utilização da CDRU, em conformidade às Leis Complementares 242, 251 e 445 ou em áreas particulares de ocupação consolidada, com posse igual ou superior a 5 (cinco) anos ininterruptos e possibilidade de usucapião;”**

Tal regramento visa contribuir para o já minuciado e indispensável planejamento prévio à instituição de AEIS e para o preenchimento de requisito indispensável atinente à participação popular, também prévia.

A participação popular referida, mister frisar, pressupõe o debate com a comunidade em geral e não somente com os interessados



diretos, pois, assim procedendo, beneficiam-se interesses particulares em detrimento do interesse público.

Acerca do conceito de **situação consolidada**, cito trechos de ensaio do Promotor Luciano de Faria Brasil, da Promotoria de Justiça de Habitação e Defesa da Ordem Urbanística, em produção científica denominada Revisitando o Conceito de Situação Consolidada⁵: anotações à noção de área urbana consolidada (Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009), assevera ele:

"Na última edição do referido projeto, denominada "More Legal III" e implementada por meio do Provimento CGJ/RS n.º 28/2004, determinou-se ser possível a regularização e registro de loteamentos e desmembramentos de imóveis urbanos ou urbanizados, ainda que situados em zona rural, nos casos especificados e nas situações consolidadas. Segundo dispôs o art. 2º, § 1º, do Provimento em questão, "considera-se situação consolidada aquela em que o prazo de ocupação da área, a natureza das edificações existentes, a localização das vias de circulação ou comunicação, os equipamentos públicos disponíveis, urbanos ou comunitários, dentre outras situações peculiares, indique a irreversibilidade da posse titulada que induza ao domínio" (grifou-se). Na sequência, consoante dicção do § 2º do referido artigo, constou que "na aferição da situação jurídica consolidada valorizar-se-ão quaisquer documentos provenientes do Poder Público, em especial do Município". (...)

(...) Nesse contexto de estabelecimento paulatino da noção de situação consolidada no tecido da legislação urbanística nacional, foi editada a Medida Provisória n.º 459/2009, posteriormente convertida na Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009, criando o Programa "Minha Casa, Minha Vida". A locução situação consolidada é utilizada em vários tópicos, como, por exemplo, na definição dos beneficiários prioritários do Programa (art. 3º, § 1º, I) e na disciplina da requalificação de imóveis (art. 4º, § 1º, III e art. 30, II). O dispositivo mais importante, porém, é aquele em que é formulada a definição de área urbana consolidada, ao lado de outros conceitos. Trata-se do art. 47, II, da referida Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009 (grifou-se):

Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

I – área urbana: parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica;

II – área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:

a) drenagem de águas pluviais urbanas;

⁵ Disponível em http://www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/sit_consolidada.doc.



- b) esgotamento sanitário;
- c) abastecimento de água potável;
- d) distribuição de energia elétrica; ou
- e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos;

(...)VII – regularização fundiária de interesse social: regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos:

- a) em que tenham sido preenchidos os requisitos para usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia; (...)"

Tão logo aportou o presente Projeto de Lei no Executivo, foi constituída uma Comissão multidisciplinar integrada por técnicos de diversos órgãos do Município, dos quais se destacam EDIFICAPOA, SMURB, DEP, DEMHAB, PGM, visando, em regime de urgência, frente ao prazo para o presente exame, a análise das peculiaridades de cada área inserida no bojo da proposta em foco. Salienta-se, que os autores da proposição estiveram presentes em reuniões que visaram o debate sob o ponto de vista estritamente técnico do Projeto.

Conforme levantamento das imagens aéreas das áreas, que traz imagens contrapostas de diferentes períodos, traçando paralelo entre a situação das áreas entre os anos de 2012 e 2014, é possível verificar que a absoluta maioria das ocupações inexistia antes de 2012, que diversas áreas se encontram vazias ou muito pouco habitadas e, outras, que foram habitadas em espaços de meses entre abril e julho de 2014.

Dentro da célere análise realizada, frente a ausência de planejamento e dos estudos profundos prévios e indispensáveis, foi possível constatar que:

- A. ANEXO 1: Capadócia. Não enquadramento como AEIS – IV. Imagem de 03.02.14 na qual aparecem construções. Trata-se de terreno alagadiço e sujeito a inundações. **Risco Hidrológico.**
- B. ANEXO 2: Progresso. Não enquadramento como AEIS – IV. Imagem de 04.04.14 na qual não aparecem construções. Possível canalização inviabilizando regularização. Incidência de área de APP. Terreno alagadiço e sujeito a inundações. **Risco Hidrológico.**
- C. ANEXO 3: Império. Não enquadramento como AEIS – IV. Imagem de 04.04.14 na qual não aparecem construções. Área de arroio, terreno alagadiço e sujeito a inundações, **Risco hidrológico.**
- D. ANEXO 4: Sete de setembro. Não enquadramento como AEIS – IV. Imagem de 04.04.14 na qual aparecem construções. Proposta de colocação de rede de alta tensão por parte da CEEE, existindo informações acerca de possível revisão. Há Projeto de Dique licitado incidente sobre ocupação.



- E. ANEXO 5: Vinte de setembro. Não enquadramento como AEIS – IV. Imagem de 04.04.14 na qual aparecem algumas construções apenas na Rua Eduardo Narduz. Área de reserva hídrica em Plano de Drenagem.
- F. ANEXO 6: Dois Irmãos 3. Não enquadramento como AEIS – IV. Imagem de 04.04.14 na qual não aparecem construções. Área de reserva hídrica em Plano de Drenagem.
- G. ANEXO 7: São Luiz. Não enquadramento como AEIS – IV. Imagem de 04.04.14 na qual aparecem construções. Gravame de via. Incidência de APP, Área de inundação de Arroio, terreno alagadiço e sujeito a inundações, **Risco hidrológico**.
- H. ANEXO 8: Bela Vista. Não enquadramento como AEIS – IV. Imagem de 04.04.14 na qual aparecem algumas construções. Terreno alagadiço e sujeito a inundações, **Risco hidrológico**.
- I. ANEXO 9: Nossa Senhora Aparecida. Não enquadramento como AEIS – IV. Imagem de 04.04.14 na qual aparecem construções. Terreno alagadiço e sujeito a inundações, **Risco hidrológico**.
- J. ANEXO 10: Marcos Klassman. Não enquadramento como AEIS – IV. Imagem de 04.04.14 na qual aparecem construções. Dois terços da área devem ser recuperados por tratar de área de APP. Problemas com a CEEE em razão da implantação de rede de alta tensão em aproximadamente ¼ da área.
- K. ANEXO 11: Rua Esporte Clube Cruzeiro. Não enquadramento como AEIS – IV. Imagem de 04.04.14 na qual não aparecem construções. - Problemas em razão de área de escola e para bacia.
- L. ANEXO 12: Continental. Não enquadramento como AEIS – IV. Imagem de 04.04.14 na qual aparecem construções. **Área de Risco Geológico** apresenta alta declividade rochosa.
- M. ANEXO 13: Belém Velho. Não enquadramento como AEIS – IV. Imagem de 04.04.14 na qual não aparecem construções. Linha de definição de parque natural.
- N. ANEXO 14: Moradas dos Ventos. Não enquadramento como AEIS – IV. Imagem de 04.04.14 na qual não aparecem construções. Área privada, com sentença de reintegração de posse procedente. Área de antigo lixão contaminada, inquérito civil aberto pelo MP, proposto o congelamento visando o monitoramento ambiental em razão de alto risco.

Frente aos levantamentos possíveis e os fundamentos até aqui arrimados, é compulsório tipificar grande parte das hipóteses tratadas, à luz do que reza o parágrafo único do art. 3º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979:



Art. 3º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal.

Parágrafo único - Não será permitido o parcelamento do solo:

I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;

II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;

III - em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;

IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;

V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

Destaca-se, ainda, a previsão contida no art. 54, §1º da Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009:

Art. 54. O projeto de regularização fundiária de interesse social 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.

§ 1o O Município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.

Resta sobejamente demonstrado a multiplicidade de fatores - muitos deles decorrentes da exasperação e inobservância do cumprimento das etapas prévias - que tornam absolutamente desaconselhável levar-se a efeito a proposta normativa ora apreciada.

Há flagrante conflito e inobservância de atribuições típicas do Poder Executivo e de tantas outras sobre as quais deveria haver maior e profunda interação dos Poderes e da sociedade em geral, a fim de possibilitar a adoção de efetivas políticas públicas em tão caro tema, a fim de atender comandos legais e Constitucionais, bem como minimizar riscos de toda ordem, muitos dos quais poderão sofrer forte agravamento.

Do caminho até aqui perpassado pela proposta decorre cristalina violação do princípio da independência dos poderes (CF, art. 2º) e, conseqüentemente, do preceito orgânico que atribui competên-



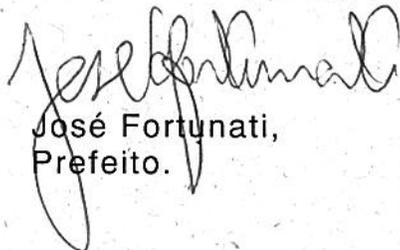
PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PREFEITO

CAMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE	
Fl. 72	10/11
PORTO ALEGRE	

cia privativa ao Executivo para realizar a administração municipal (LOM-PA, arts. 2º, e 94, inc. IV).

São essas, Senhor Presidente, as razões que me levam a vetar totalmente o Projeto de Lei Complementar nº 213/14, de iniciativa deste Legislativo, esperando o reexame criterioso dessa Casa, com o acolhimento do veto ora apresentado, certo da prudência desta Egrégia Casa Legislativa.

Atenciosas saudações,



José Fortunati,
Prefeito.

**ANEXO J - BANCO DE DADOS REFERENTE AOS LOTEAMENTOS
CLANDESTINOS E IRREGULARES DA PROCURADORIA DE ASSISTÊNCIA E
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE**

LISTA DE LOTEAMENTOS IRREGULARES E CLANDESTINO DA GRL

Nº	Nome Loteamento	Endereço	Ação	Situação
1	Loteamento Quinta do Portal	Alonso Lourenço Marante, 5601	ACP - 011192356606	Regularização está sendo realizada pelo Município
2	Loteamento Jardim Lomba do Pinheiro	Alonso Lourenço Marante, s/n	RRI - 1028999938	Em estudo quanto a modalidade de regularização
3	Loteamento Eunice Muttoni	Alonso Lourenço Marante, 1875		As diretrizes p/ regul. estão sendo entregues para loteadora
4	Loteamento Condomínio Marante	Alonso Lourenço Marante, s/n	ACP - 1196234312	Regularização sendo feita pelo Município
5	Loteamento Coop. Habitacional Cidade Nova	Alonso Lourenço Marante, 2989	ACP - 10700599189	ACP com pedido de regularização ou reassentamento
6	Loteamento Marina Souza dos Santos	Alonso Lourenço Marante, 3046 e 3390		Está previsto ajustamento de ACP
7	Loteamento da Rua Roque José dos Santos	Alonso Lourenço Marante, 3366		Em estudo quanto a modalidade de regularização
8	Loteamento Maria Teresinha Souza Santos	Alonso Lourenço Marante, 3500		Proprietária construiu casas para aluguel. Área em monitoramento
9	Loteamento Maria Amanda Romello Peretti	Alonso Lourenço Marante, 400/800	TAC	Em estudo quanto a modalidade de regularização
10	Loteamento Raul Welsch	Alonso Lourenço Marante, 4590 esq Bc. David	TAC	TAC firmado descumprido - será ajustada execução
11	Loteamento Morada da Colina	Alonso Lourenço Marante, 4600	ACP - 10600688791	Moradores cont. empresa para realizar topografia
12	Cooperativa Habitacional 4 de Junho	Alonso Lourenço Marante, 5855	ACP - 10701252506	Coop. estuda hipótese de contratar empresa para regularizar
13	Loteamento Elio Dourado	Alonso Lourenço Marante, 6615	TAC	Está sendo regularizado pela Família Remião
14	Loteamento Chácara das Pélias	Alonso Lourenço Marante, Beco do Davi, 2555		Regularização está sendo realizada pelo Município
15	Loteamento Jardim Renascença	Alpes		Regularização está sendo realizada pelo Município
16	Condomínio dos Alpes	Alpes, 2345		Caso de regularização de interesse específico e não social
17	Loteamento Anapá	Anapá, 1050		Caso de regularização de interesse específico e não social
18	Loteamento Vila Topázio	Anapá, 1055	RRI - 1.05.0378382-3	Está em junta de documento para More Legal - GRL
19	Loteamento Osvaldo Machado Filho	Anapá, 370 e 388		Em estudo quanto a modalidade de regularização
20	Loteamento Vale Verde	Anapá, 428		Caso de regularização de interesse específico e não social
21	Loteamento Jacira Felícia Almeida	Anapá, 796	ACP 1.05.0318529-2	Caso de regularização de interesse específico e não social
22	Loteamento na Lydia Sporb	Angelo Passuelo, 476 - Rua Lydia Sporb	TAC	TAC firmado em andamento
23	Loteamento Júlio Passuelo	Angelo Passuelo, 496	TAC	TAC firmado em andamento
24	Loteamento CIA Predial e Agrícola	Antônio Borges, 25	IC 10/2008	Sem definição quanto a modalidade de regularização
25	Loteamento da Estrada Antônio Borges, 70	Antônio Borges, 70	ACP 1.05.0253886-8	Sem definição quanto a modalidade de regularização
26	Loteamento Parque União	Antônio Divan, 35	RRI - 1.06.0117342-6	More Legal GRL
27	Loteamento COOHAJOBA/COOTEPA	Antônio José Santiana, 687		RT contratado pelos moradores - projetos em andamento
28	Loteamento Décio Cesconetto	Aracaju, 2120		Não cumpriu acordo com Município, será ajustada ACP
29	Loteamento Nova Santa Helena	Arroio Taquara, 42		Em estudo quanto a modalidade de regularização
30	Loteamento da Rua Deputado Astério de Mello	Astério de Mello, 369		Em estudo quanto a modalidade de regularização
31	Loteamento Nadyr Silveira da Costa	Atílio Superfatti, 2142		Em estudo quanto a modalidade de regularização
32	Loteamento Santa Fé / Jardim da Amizade	Baltazar de Oliveira Garcia e Ruben Knijnik		Em negociação com loteadores para firmar TAC
33	Loteamento Nova Belém	Baltazar de Oliveira Garcia, 1589		Emitido decreto expropriatório da gleba pelo Município em 2010
34	Loteamento Vale do Sol I e II	Barro Vermelho, 1099		Pautado no GTRF para diretrizes em julho/agosto de 2010
35	Loteamento Léa Saldanha Caiatto	Barro Vermelho, 2200	ACP - 1.05.2382011-2	Em estudo quanto a modalidade de regularização
36	Loteamento do Chicão	Barro Vermelho, 2400		Em estudo quanto a modalidade de regularização
37	Loteamento Vivendas Santa Paula	Bento Gonçalves, 9991		Em estudo quanto a modalidade de regularização
38	Loteamento Vila dos Irmãos	Bernardino Silveira Amorim, 408		Proposto TAC, em análise pela Cooperativa
39	Loteamento Dr. Elias Buais	Boqueirão, 1600	ACP - 1.05.0323051-4	ACP em fase de execução de sentença
40	Loteamento João de Deus Machado	Caleffi ft a nº 245 (180 a 290)		Em estudo quanto a modalidade de regularização
41	Loteamento Comandante Caleffi	Caleffi, 300	ACP - 1.05.0297931-7	Em estudo quanto a modalidade de regularização
42	Loteamento Manoel Fraja da Silva	Campo Novo		Projetos em andamento, regularização pelo loteador
43	Loteamento Morro dos Ventos	Canudos, 651	ACP - 1.05.0253886-8	Regularização aguarda decisão judicial
44	Loteamento Adriana Fátima da Fontoura	Carlos Muttoni, 235	ACP - 1.09.0000713-7	Regularização aguarda decisão judicial
45	Loteamento do Beco Cecílio Monza	Cecílio Monza, 500	ACP - 1.07.0226026-0	Regularização aguarda decisão judicial
46	Loteamento da Rua Celestino Bertolucci	Celestino Bertolucci, 805	ACP - 1.05.0638755-4	Regularização aguarda decisão judicial
47	Loteamento Mara Lúcia D'Avila dos Reis	Costa do Cerro, 270 - Edgar Pires de Castro, 9200	ACP - 1.05.21999317-6	Moradores demandaram regularização no OP
48	Loteamento Chácara do Banco	Chácara do Banco, 310		Regularização pelos moradores, projetos em tramitação
49	Loteamento Chácara dos Pinheiros	Chácara, 4 (Rua da)		Em estudo quanto a modalidade de regularização
50	Loteamento do Beco do Sabino	Chapéu do Sol, 1780		Regularização pelos moradores, projetos em tramitação
51	Loteamento do Beco do Pradinho	Chapéu do Sol, 2143		Regularização realizada pelo Município demanda OP
52	Loteamento do Beco do Cego	Chrispim Antônio Amado, 1110, 1112, 1114		Aguarda para ajustamento de ACP

53	Loteamento Franganito	Chrispim Antônio Amado, 71		Proprietária está regularizando como condomínio na UPSD
54	Loteamento do Beco do Siringhini	Costa Gama, 4029		Regularização realizada pelo Município demanda OP
55	Loteamento Omar Pereira	Costa Gama, 4043	ACP - 1.05.02695815	Regularização pelos moradores, projetos em tramitação
56	Loteamento Vicente Ciecielski	Costa Gama, 4300 ou 5400	Usucapião - 1.05.0030219-0 - TAC	TAC em andamento
57	Loteamento Claudinei Bitencourt	Costa Gama, 4443	ACP - 1.05.0269581-5	Execução de sentença da Ação Civil Pública
58	Loteamento Lauro Poersch	Costa Gama, 4500	TAC	TAC em andamento
59	Loteamento Antônio Marcos Machado	Costa Gama, 4590	TAC	TAC em andamento
60	Loteamento do Beco do Ildo	Costa Gama, 5255	TAC	Regularizado
61	Loteamento Vicente Ciecielski	Costa Gama, 5295	TAC	TAC em andamento
62	Loteamento Air Berghental	Cristiano Kraemer, 1795	ACP - 1.08.0053482-8	Regularização via ACP
63	Loteamento Cláudio Cléber Lautert	Cristiano Kraemer, 1829		Aguarda para ajuizamento de ACP
64	Loteamento Chapatral	Cristiano Kraemer, 3521		Estão sendo emitidas diretrizes GTRF. Comunid. regularizará
65	Loteamento Jardim das Estrelas	Cristiano Kraemer, 5088 e 5098	ACP - 1.07.0245201-0	Regularização depende da ACP
66	Loteamento da Vila dos Herdeiros	Dolores Duran, 1830		Em estudo quanto a modalidade de regularização
67	Loteamento da Coop. Hab. Func. Carris Ltda	Dolores Duran, 2155, 2211 e 2454	ACP - 1.06.0017621-9	Aguarda decisão da ACP
68	Loteamento Ivan Soares Machado	Dona Mariana, 1550	ACP - 1.08.0143549-0	Aguarda decisão da ACP
69	Loteamento Família Brandão	Dona Mariana, 1370	ACP - 1.08.0041094-0	Aguarda decisão da ACP
70	Loteamento da Rua Dorival Castilho Machado	Dorival Castilho Machado, 1150	ACP - 1.05.0294349-5	Execução de sentença da Ação Civil Pública
71	Loteamento Novo Horizonte	Edgar Pires de Castro, 2605 a 2609	Ação Inibitória 1.08.0248667-7	Em estudo quanto a modalidade de regularização
72	Loteamento Claudinei Bitencourt	Edgar Pires de Castro, 3700		Não evoluiu o parcelamento - área em monitoramento
73	Loteamento Paulo Bettio - Flor da Restinga	Edgar Pires de Castro, 4346	ACP - 1.08.0020150-0	Regularização pelo loteador, projetos em andamento
74	Loteamento São Pedro e Renascer	Edgar Pires de Castro, 5300 e 5460		Regularização pelos moradores, projetos em tramitação
75	Loteamento do Beco Calábria	Edgar Pires de Castro, 6669	TAC	Em estudo quanto a modalidade de regularização
76	Lot. Bcs João P. Coelho, do Parafuso e Berlato	Edgar Pires de Castro, 6914		TAC em andamento
77	Loteamento Copoperativa Clara Nunes	Edgar Pires de Castro, 9369 e 9385	ACP - 1.05.0376668-6	Regularização pelo Município - demanda OP
78	Loteamento Rêni Soares Joaquim	Edgar Pires de Castro, 9738	ACP - 1.05.2199317-6	Aguarda decisão da ACP
79	Loteam. Coop. Habitacional União Social Ltda.	Encantadora, 640	ACP - 1.07.0055059-7	Aguarda decisão da ACP
80	Loteamento Roberto Cid Fernandes	Espatódreas, 260		Em estudo quanto a modalidade de regularização
81	Loteamento Colina da Extrema	Extrema, 2237, 3210, 3250	ACP - 1.07.0277174-4	Aguarda decisão da ACP
82	Loteamento Jardim Figueira	Figueira, 165 - Estrada Costa Gama, 4440		Regularização pelos moradores, projetos em tramitação
83	Loteamento Costa do Cerro	Francisca de Oliveira Vieira, 3005		Regularização pelo Município - demanda OP
84	Loteamento Alameda das Hortências	Francisca de Oliveira Vieira, 4381		Em estudo quanto a modalidade de regularização
85	Loteamento Cerrilo	Furnas, 249		Regularização pelo loteador, projetos em andamento
86	Loteamento Pedra Redonda	Furnas, 753 (próx. Santuário Mãe de Deus)		Em tratativa para iniciar regularização
87	Loteamento do Beco do Petenuzzo	Furnas, 955		Em estudo quanto a modalidade de regularização
88	Loteamento Alexio Fagherazzi	Gedeon Leite, 2500 e 2545	ACP - 1.05.0302611-9	Execução de sentença da Ação Civil Pública
89	Lot. do Espólio de Carmindo da Rocha Nunes	Gedeon Leite, 400	ACP - 1.07.0050891-4	Aguarda decisão da ACP
90	Loteamento da Coop. Habitacional Cidade Deus	Gedeon Leite, 850		Em estudo quanto a modalidade de regularização
91	Lot. Pa Res. Di Primo Beck/Cia. Predial e Agr.	Guaiaba e Orleans		Em estudo quanto a modalidade de regularização
92	Loteamento da Rua da Paz - Nova Restinga	Ignês Fagundes, 120 e 126		Em estudo quanto a modalidade de regularização
93	Loteamento da Ignês Fagundes	Ignês Fagundes, 1735		Em estudo quanto a modalidade de regularização
94	Loteamento do Beco do Bita	Ignês Fagundes, 3830		Em estudo quanto a modalidade de regularização
95	Loteamento Chapatral	Ignês Fagundes, 422	ACP - 1.08.0165521-1	Aguarda decisão da ACP
96	Loteamento da Vila Restinga Nova	Ignês Fagundes, 907 e 915		Em estudo quanto a modalidade de regularização
97	Loteamento Ignês Fagundes	Ignês Fagundes, 1257		Em estudo quanto a modalidade de regularização
98	Loteamento Jardim das Bandeiras	Ipiranga / Antônio de Carvalho		Em estudo quanto a modalidade de regularização
99	Loteamento Sol de Porto Alegre	Jacques da Rosa, 1280		Aguarda decisão da ACP
100	Loteamento Elizia Gomes da Costa	Jesuino, 595		Em estudo quanto a modalidade de regularização
101	Loteamento Loei Ronssani Lessa	Jesuino, 500		Processo está aguardando ajuizamento de ACP
102	Loteamento Flor da Restinga	João Antônio da Silveira, 117 e 200		Em estudo quanto a modalidade de regularização
103	Loteamento da Cooperativa dos Bombeiros	João Antônio da Silveira, 2793 e 2815		Em estudo quanto a modalidade de regularização
104	Loteamento Vila Portal dos Pinheiros	João Antônio da Silveira, 3401		Regularização pelo Município - demanda OP
105	Lot. Ass. Com. Núcleo Res. N. S. da Conceição	João Antônio da Silveira, 5309		Regularização pelo Município - demanda OP
106	Loteamento Ripoli da Silva Rosa	João Antônio da Silveira, 5646		Em estudo quanto a modalidade de regularização
107	Loteamento João Francisco Ferreira	João Antônio da Silveira, 5741		Processo está aguardando ajuizamento de ACP
108	Loteamento da Estrada João A. Silveira, 6096	João Antônio da Silveira, 6096		Em estudo quanto a modalidade de regularização

109	Loteamento Pitanga I - Almirante Tamandaré	João Antônio da Silveira, 6430	Regularização pelos moradores, projetos em tramitação
110	Loteamento da Rua Juvêncio José da Silva	João Antônio da Silveira, 6715	Regularização Município - demanda OP
111	Loteamento Portal da Figueira	João Antônio da Silveira, 7301 e 7305	Aguarda decisão da ACP
112	Loteamento Dona Francisca Alves	João Antônio Silveira, 6085	Regularização pelo Município - demanda OP
113	Loteamento Emílio Camara	João de Oliveira Remião / Trav. Ubirajara, 126	Em estudo quanto a modalidade de regularização
114	Loteamento Portal dos Pinheiros	João de Oliveira Remião, 1775	Execução de sentença de Ação Civil Pública
115	Loteamento da Soc. Cruzeiroiras de São Francisco	João de Oliveira Remião, 2323, Acesso 6	Em estudo quanto a modalidade de regularização
116	Loteamento da João de Oliveira Remião, 2724	João de Oliveira Remião, 2724	Em estudo quanto a modalidade de regularização
117	Loteamento Tiririca	João de Oliveira Remião, 3940 (Rua Alvorada)	Em estudo quanto a modalidade de regularização
118	Loteamento Residencial Calha da Pedra	João de Oliveira Remião, 4001	Regularização pelo Município - demanda OP
119	Loteamento Jardim Franciscano	João de Oliveira Remião, 4100	Em estudo quanto a modalidade de regularização
120	Loteamento Miguel José Vicente	João de Oliveira Remião, 4540	Aguarda decisão da ACP
121	Loteamento Paulo Juarez Vicente	João de Oliveira Remião, 4986	TAC em andamento
122	Loteamento Eli do Nascimento	João de Oliveira Remião, 5260 (Rua Abacateiro)	Em estudo quanto a modalidade de regularização
123	Loteamento Vila Santa Helena	João de Oliveira Remião, 5.820 (Beco da Tradição)	Em estudo quanto a modalidade de regularização
124	Loteamento da João de Oliveira Remião, 5735	João de Oliveira Remião, 5735	Em estudo quanto a modalidade de regularização
125	Loteamento Serra Verde	João de Oliveira Remião, 5750	TAC e ACP em andamento
126	Loteamento Joana Boardmann	João de Oliveira Remião, 5809 e 6205	TAC em andamento
127	Loteamento da João de Oliveira Remião, 6122	João de Oliveira Remião, 6122	Em estudo quanto a modalidade de regularização
128	Loteamento do Beco de Servidão	João de Oliveira Remião, 6650	Em estudo quanto a modalidade de regularização
129	Loteamento Ildo da Silva Grossini	João de Oliveira Remião, 8225	Aguarda decisão da ACP
130	Loteamento Paulo Soldatielli - Cond Monte Verde	João Passuelo, 1.300	Em estudo quanto a modalidade de regularização
131	Loteamento da João Passuelo, 1100	João Passuelo, 1100	Em estudo quanto a modalidade de regularização
132	Loteamento Clair Ungaretti Espil	João Passuelo, 1150	TAC em andamento
133	Loteamento Lorivaldo Guazzelli	João Passuelo, 1212	TAC entre Loteador x MPOA e MP
134	Loteamento Ercília Wildner	João Passuelo, 156 e 294	Regularização pelo loteador, projetos em andamento
135	Loteamento Berta Mueckler	João Passuelo, 318 e 156	Regularização pelo loteador, projetos em andamento
136	Loteamento Ana Maria Nunes	Jorge Pereira Nunes, 1135	Regularização pelos moradores, projetos em tramitação
137	Loteamento do Morro Agudo	Jorge Pereira Nunes, 1310 e 1320	Regularização pelos moradores, projetos em tramitação
138	Loteamento Maria Dolores Melo	Jorge Pereira Nunes, 1640 - Morro Agudo	Em estudo quanto a modalidade de regularização
139	Loteamento Osmar Fogassi Bettio	Jorge Pereira Nunes, 2395	TAC em andamento
140	Loteamento Vila Santa Clara	José Grimberger, 280 - Baltazar de O. Garcia, 2948	Aguarda decisão da ACP
141	Loteam. Cooperativa Habitacional 500 anos	José Paris (Beco)	Decreto expropriatório pelo Município expedido em 2010
142	Loteamento Cristiano Abreu da Silva	Juca Batista, 2910	Em estudo quanto a modalidade de regularização
143	Loteamentos COOHAFETI	Juca Batista, 3048 e 3060	Aguarda decisão da ACP
144	Loteamentos Pramorar	Juca Batista, 3240	Aguarda decisão de litígio sobre posse e propriedade
145	Loteamento da Coop. Habitacional Belém Novo	Juca Batista, 330	Aguarda decisão da ACP
146	Loteamento Kanazawa	Kanazawa, 54 e 855	Aguarda decisão da ACP
147	Loteamento do Condomínio Arado Velho	Lami, 2100	Aguarda decisão da ACP
148	Loteamento do Beco do Jesuino com Lami	Lami, 2100	Em estudo quanto a modalidade de regularização
149	Loteamento Muro Branco	Lami, 3280 e 3500	Regularização pelo loteador, projetos em andamento
150	Loteamento do Beco do Artur	Lami, 4240	Regularização pelos moradores, projetos em tramitação
151	Loteamento da Rua das Laranjeiras	Lami, 4935	Regularização pelos moradores, projetos em tramitação
152	Loteamento Vanoli Rodrigues Fialho	Laranjeiras, 150	Regularização pelos moradores, projetos em tramitação
153	Loteamento da Ass. Moradores Vila Dois Irmãos	Leomar Rodrigues Vieira, 200	Regularização pelos moradores, projetos em tramitação
154	Loteamento Osamu Alberto Hirawa	Luiz Cezar Leal, s/n	Em estudo quanto a modalidade de regularização
155	Loteamento Jardim Urubatan	Luiz Otávio, 330	Parcelamento não implantado, área em monitoramento
156	Loteamento Antônio Lamachia Farias	Marcirio da Silva Barbosa	Aguarda decisão da ACP
157	Loteamento José Bettio	Massot, 601 (Coronel)	Em estudo quanto a modalidade de regularização
158	Loteamento da Rua Mauro Vieira, 406	Maurício Ferreira, 234	Regularização pelo loteador, projetos em andamento
159	Loteamento Ênio de Souza	Monte Cristo, 600	TAC em andamento
160	Loteamento da Rua Morro Alto, 455	Morro Alto, 455	Em estudo quanto a modalidade de regularização
161	Loteamento Jardim Residencial Ama Carvalho	Nero José da Silva Filho, 295 - Adão Feijo	Regularização pelos moradores, projetos em tramitação
162	Loteamento da Coop. Hab. Nova Era (Lima)	Novo de Junho, 930/870	Em estudo quanto a modalidade de regularização
163	Loteamento Terezinha Fátima Pereira de Freitas	Octávio Frasca, 1313	Em estudo quanto a modalidade de regularização
164			Aguarda para ajuizamento de ACP

165	Loteamento Morada das Flores	Octávio Frasca, 1568 e 1578 (1608)	TAC	TAC em andamento
166	Loteamento Paranaguá	Octávio Frasca, 1762	ACP - 1.09.02.10905-0	Aguarda decisão da ACP
167	Loteamento Luis Antonio da Silva	Olynto Antonio da Silva, 165 - Parada 5	ACP - 1.19.05.67695	Em estudo quanto a modalidade de regularização
168	Loteamento Vila Safira	Origenes Lessa, 135	ACP - 1.08.0039757-0	Em estudo quanto a modalidade de regularização
169	Loteamento Jardim Stela Mar	Orídea, 313		Aguarda decisão da ACP
170	Loteamento Jardim Cascata	Oscar Pereira, 4062		Regularização pelo Município - demanda OP
171	Loteamento Vila Parque Belém	Oscar Pereira, 6009	ACP - 1.05.0286581-8	Em estudo quanto a modalidade de regularização
172	Loteamento Cootrapoa	Oscar Pereira, 7450	TAC	Aguarda decisão da ACP
173	Loteamento Gilberto Rosa Ouriques	Osório Mendes Ouriques, 450	TAC	Aguarda decisão da ACP
174	Loteamento da Coop. Hab. Metropolitana de POA	Oswaldo França Júnior, 155	ACP - 1.05.0325254-2	Aguarda decisão da ACP
175	Loteamento do Beco do Pontal	Otaviano José Pinto com Beco do Pontal	ACP - 1.07.0059981-1	Aguarda decisão da ACP
176	Loteamento da Família Bernardes	Otaviano José Pinto, 1520	ACP - 1.05.0323159-6	Execução de sentença da Ação Civil Pública
177	Loteamento Vila Cacarauma	Otaviano José Pinto, 1761		Em estudo quanto a modalidade de regularização
178	Loteamento da Otaviano José Pinto, 2258	Otaviano José Pinto, 2258	ACP - 1.07.00599081-1	Aguarda decisão da ACP
179	Loteamento Epiódio Seráfim	Otaviano José Pinto, 2475		Em estudo quanto a modalidade de regularização
180	Loteamento Otaviano 2615	Otaviano José Pinto, 2615		Em estudo quanto a modalidade de regularização
181	Loteamento Terras Aicy Bernardes	Otaviano José Pinto, 2700	ACP - 1.05.0370712-4	Aguarda decisão da ACP
182	Lot. Soc. Resid. Lami - SORELA	Otaviano José Pinto, 2700	ACP - 1.05.0287435-3	Aguarda decisão da ACP
183	Lot. Coop. Hab. Autogest. N. S. das Graças	Otaviano José Pinto, 3300 e 3333 e 3335		Em estudo quanto a modalidade de regularização
184	Loteamento Cleber Augusto Goulart	Olávio de Souza, 163 e 165 (João Pinto, 214)		Em estudo quanto a modalidade de regularização
185	Loteamento Thomaz Moresco	Paladino, 380 (Beco do)		Regularização pelos moradores, projetos em tramitação
186	Loteamento do Passo da Taquara	Passo da Taquara		Em estudo quanto a modalidade de regularização
187	Loteamento da Pedreira I, 1005	Pedreira I, 1005		Em estudo quanto a modalidade de regularização
188	Loteamento da Pedreira	Pedreira I, 304	More Legal - 1.08.0131277-2	Aguarda decisão judicial para individualização das matrículas
189	Loteamento da Pedro Aniceto de Souza, n.2	Pedro Aniceto de Souza, n.2		Em estudo quanto a modalidade de regularização
190	Loteamento Vila Pitinga II	Pitinga, 4, n° 500, (Rua)		Em estudo quanto a modalidade de regularização
191	Loteamento Morro Alto	Pitrez (Doutor)		Regularização pelo Município - demanda OP
192	Loteamento Aida Peixoto Góes	Ponta Grossa, 380 (Bc Ponta Grossa 2020)		Em estudo quanto a modalidade de regularização
193	Loteamento Ruy Machado Rosauro	Ponta Grossa, 420 (Ruy Machado Rosauro)		Em estudo quanto a modalidade de regularização
194	Loteamento da Rua Portal dos Pinheiros, 4600	Portal dos Pinheiros (Rua), 4600		Em estudo quanto a modalidade de regularização
195	Loteamento Espólio de Onofre Pereira Maciel	Protásio Alves, 9235		Em estudo quanto a modalidade de regularização
196	Loteamento Rincão da Flores	Quirinas, 4000	ACP - 1.05.0260442-9	Regularização pelos moradores, projetos em tramitação
197	Loteamento Artur Kaipper Lima	Quirinas, 760		Aguarda decisão da ACP
198	Loteamento Parque Agrícola Albion	Retiro da Ponta Grossa, s/n		Em estudo quanto a modalidade de regularização
199	Loteamento Túnel Verde	Retiro da Ponta Grossa, 1001	TAC com MP - ACP 1198015578	Diretrizes gerais em aprovação, regularização por matrículas
200	Loteamento Coop. Pontagrossense (Sanhudo)	Retiro da Ponta Grossa, 1135	TAC em andamento	
201	Coop. Hab. Trab da Zona Sul	Retiro da Ponta Grossa, 1399	ACP - 1.10.0036562-0	Aguarda decisão da ACP
202	Loteamento Neoy A. da Rocha (Jardim Verde)	Retiro da Ponta Grossa, 695, 715, 795	ACP - 1.05.0271847-5	ACP - 1.05.0271847-5
203	Loteamento Claudinei Bitencourt - Rincão	Rincão, 1041		Não há loteamento implantado - área em monitoramento
204	Loteamento Condomínio Vale Verde	Rincão, 1050	ACP - 1.09.0114502-9	Aguarda decisão da ACP
205	Loteamento Condomínio Figueira (Céu Azul)	Rincão, 1052		Em estudo regularização de interesse específico
206	Loteamento Serião	Rincão, 1052 - acesso pelo Figueira	ACP - 1.08.0223166-0	Em estudo regularização de interesse específico
207	Loteamento Primavera - ou Jardim Primavera	Rincão, 870	TAC	Regularização pelo Município - demanda OP
208	Loteamento do Rio Grande, 164, 421	Rio Grande, 164, 421		Comum: ficou de contratar empresa p/ regul. Não compareceu mais.
209	Loteamento da Romeu Samarani Ferreira, 31	Romeu Samarani Ferreira, 31		TAC em andamento
210	Loteamento Associação Residencial Acácia	Rua Acácia, 350		Em estudo quanto a modalidade de regularização
211	Loteamento Parque das Laranjeiras	Rubem Knijnik, 320 (Rua das Laranjeiras)		Decreto expropriatório pelo Município expedido em 2010
212	Loteamento Paralelo à Rua Rui Barbosa	Rui Barbosa		Em estudo quanto a modalidade de regularização
213	Loteamento Santa Mônica	Santa Mônica, 281 e 276 - 90001		Em estudo quanto a modalidade de regularização
214	Loteamento Santos	Santos, 170		Projeto urbanístico aprovado. More Legal administrativo
215	Loteamento Jardim Renascença	Santuário, 07		Regularização pelo Município - demanda OP
216	Loteamento São Caetano	São caetano		Em estudo quanto a modalidade de regularização
217	Loteamento da São Francisco, 128	São Francisco, 128		Em estudo quanto a modalidade de regularização
218	Loteamento da São Francisco, 1311	São Francisco, 1311		Diretrizes emitidas. Difícil regularizar: APP e área de risco
219	Loteamento da São Francisco, 549	São Francisco, 549	ACP - 1.05.0360964-5	Em estudo quanto a modalidade de regularização
220	Loteamento do Condomínio Mirante do Guaíba	São Guilherme, 1600		Projeto aprovado. More Legal administrativo em tramitação

221	Loteamento Nossa Senhora Aparecida	Schneider, 1516	ACP - 1.08.0005337-4	Aguarda decisão da ACP
222	Loteamento Beco do Serafim	Serafim José da Silva, 136 (Beco)		Regularização pelo Município - demanda OP
223	Loteamento Altos do Guarujá - Beco do Guará	Serrania, 1648 e 1788		Em estudo quanto a modalidade de regularização
224	Loteamento Condom. Horiz. Figueiras do Guarujá	Serrania, 1844		Regularização pelo loteador, projetos em andamento
225	Loteamento Condomínio Nova Santa Rita	Serrania, 1859		Em estudo quanto a modalidade de regularização
226	Loteamento da Sotero dos Reis, s/n	Sotero dos Reis, s/n (Pompeu Ferreira Viana)	ACP - 1198272930	Em estudo quanto a modalidade de regularização
227	Loteamento Sítio da Taquara	Taquara, 210 (Beco da)		Execução de sentença da Ação Civil Pública
228	Loteamento da Coop. Hab. Parque da Taquara	Taquara, 290, 336, 340, 346 (Beco da)		Em negociação com DEMHAB/Cooperativismo
229	Lot. da R. Ten. Camargo - Rua Silvado	Tenente Camargo - Rua Silvado		Em estudo quanto a modalidade de regularização
230	Loteamento da Tomé Ant. de Souza c/ Bc Paladino	Tomé Antonio de Souza, 305 frt Bc Paladino		Projeto aprovado. More Legat administrativo em tramitação
231	Loteamento Aicy Bernardes - Varejão	Varejão, 1105		Parcelamento não implantado, área em monitoramento
232	Loteamento da Varejão, 1155 - Bernardes	Varejão, 1155	ACP - 1.07.0059908-1	Aguarda decisão da ACP
233	Loteamento Vila Jardim Floresta I e II	Varejão, 3198, 9005		Em estudo quanto a modalidade de regularização
234	Loteamento Almirante Bernardes	Varejão, 527	ACP - 1.07.0059908-1	Aguarda decisão da ACP
235	Loteamento Sapolândia	Varejão, 7635, 7631		Em estudo quanto a modalidade de regularização
236	Loteamento Aroldo Gomes dos Santos	Varejão, 785	ACP - 1.07.0104316-8	Aguarda decisão da ACP
237	Loteamento da Vicente Monteggia, 1020	Vicente Monteggia, 1020	ACP - 1.05.0213192-0	Execução de Sentença na ACP
238	Loteamento Boa Vista	Vicente Monteggia, 1886		Regularização pelo loteador, projetos em andamento
239	Loteamento João Luiz Passuelo	Vicente Monteggia, 2310		Loteador diz não ter condições regularizar. Possível ACP
240	Loteamento na Lydia Sperb (Lado Esquerdo)	Vicente Monteggia, 2428 (Ángelo Passuelo, 476)	ACP's - 10523533393 e 10523031673	Execução de Sentença em ACP
241	Loteamento Ângelo Passuelo Lydio Sperb	Vicente Monteggia, 2430		Em estudo quanto a modalidade de regularização
242	Loteamento Silvio Passuelo	Vicente Monteggia, 2486		TAC em avaliação pelo loteador
243	Lot. Da Ass. Com. Morad. Conj. Hab. João de Barro	Victorino Luiz de Fraga, 106 (COAJOBA)		Projeto apresentado, em análise proposta
244	Loteamento de André Nichele	Waldemar Gonçalves Pires, 150		Está sendo ajuizada ACP pela GRL
245	Lot. Do Núcleo Resid. Passo Fundo-Daniel Nichele	Waldemar Gonçalves Pires, 210	ACP - 1.08.0123896-3	Aguarda decisão da ACP

REDE PRF/Área Técnica/pgm-sc_prf09 - Varela/varela/Banco de Dados - Lista de Loteamentos/Lista de Loteamentos - Termo de Cooperação versão final.xls