

Procuradoria-Geral do Município

Rede de Apoio Jurídico - PGM

PGM - INFORMAÇÃO RAJ-PGM Nº 2104 / 2024

PROCESSO SEI Nº	: 21.0.000035765-8
PARECER Nº	: 2104/2024
INTERESSADO	: DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO
ASSUNTO	: PROJETO DE LEI DO EXECUTIVO. ALTERA, INCLUI E REVOGA DISPOSITIVOS DA LEI Nº 11.229/2012. BÔNUS-MORADIA. ANÁLISE JURÍDICA.

À RAJ-PGM:

1 - RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei do Executivo destinado a alterar o inc. I do art. 3º, o *caput* do art. 4º e incluir o parágrafo único no art. 9º e o art. 10-A e revogar o parágrafo único do art. 4º na Lei nº 11.229, de 6 de março de 2012, que institui o bônus-moradia e dá outras providências.

É a breve síntese. Passo à análise.

2 - FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que instruem o presente expediente e os nela expressamente referidos. Destarte, à luz do ordenamento legal, incumbe a esta Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na conveniência e na oportunidade dos atos praticados pela entidade demandante, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Ademais, não integra o fluxo consultivo a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas na manifestação jurídica. Neste sentido, aduz o enunciado nº 5 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União (4ª edição revista, ampliada e atualizada - 2016):

Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas.

Assim, incumbe à Autarquia verificar o cumprimento das condicionantes estabelecidas nas análises anteriores desta Procuradoria, se houver, ou responsabilizar-se pelo não acolhimento das recomendações, não consistindo esta manifestação em chancela da regularidade das condutas alheias ou anteriores ao caso aqui analisado.

Por fim, cabe frisar que a manifestação da Procuradoria, por seu caráter opinativo, não vincula o titular da Pasta, a quem cabe, no legítimo exercício de sua competência administrativa e com base no

conhecimento das especificidades de sua área, sopesar as vantagens e desvantagens que circundam suas decisões, sobretudo em relação a eventuais questionamentos pelos Órgãos de Controle, incumbindo-lhe a responsabilidade por eventual conduta que opte pelo não atendimento das orientações jurídicas.

Feita essa breve consideração, passamos ao exame casuístico da questão trazida à análise jurídica.

2.1. Análise Jurídico-Formal

2.1.1. À luz do que dispõe o art. 30, inciso I, da Constituição Federal de 1988, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, preceito esse que se reproduz no art. 9º, inciso III, da Lei Orgânica Municipal, como manifesto exercício da autonomia federativa municipal. A iniciativa das leis ordinárias e das leis complementares, ademais, cabe ao Prefeito Municipal, de acordo com o inciso I do art. 75 da Lei Orgânica do Município, devendo ser submetida a proposição, portanto, à consideração do Chefe do Poder Executivo Municipal.

A proposta subjacente à demanda visa a promover alteração, inclusão e revogação de dispositivos da Lei nº 11.229, de 6 de março de 2012, que institui o bônus-moradia e dá outras providências. Logo, em regulando assunto de interesse local e observada a iniciativa da propositura pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, há viabilidade jurídica para que o seu encaminhamento seja promovido por ato legal de mesma espécie normativa.

2.1.2. A Ordem de Serviço nº 005, de 7 de junho de 2021, estabeleceu procedimentos para a tramitação de expedientes, como o presente, dispondo acerca da respectiva instrução, no mínimo, com os seguintes documentos:

- I – minuta de exposição de motivos devidamente fundamentada;
- II – minuta da proposição em *word*;
- III – despacho de encaminhamento assinado eletronicamente pelo titular da pasta;
- IV – parecer da assessoria técnica do titular da pasta, no que couber, acompanhado de todos os documentos necessários à devida instrução;
- V – parecer jurídico da Procuradoria Setorial, competente, com a indicação expressa do embasamento legal;
- VI – juntada da versão compilada do texto legal a ser alterado, quando for o caso, devendo ser juntado texto integral ou parcial, quando o texto tiver mais de 10 (dez) páginas;
- VII – a expressa concordância dos titulares das pastas atingidas pelo conteúdo da minuta, quando houver; e
- VIII – manifestação prévia, nas seguintes situações:
 - a) do titular da Secretaria Municipal da Fazenda (SMF), quando se tratarem de questões atinentes à repercussão financeira dos atos a serem realizados, bem como de matérias concernentes ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal;
 - b) do titular da PGM ou do Procurador-Geral Adjunto responsável pela matéria, sempre que já estiver judicializada ou que tiver relevante repercussão jurídica.

No tocante à minuta de proposição, prevê os requisitos de formatação a serem observados (o texto será digitado em fonte Times New Roman, corpo 12 (doze), em papel de tamanho A4; e as margens serão de 4,7 cm, a superior, de 3,0 cm, a inferior e a esquerda, e de 1,5 cm, a direita), cuja regularidade será imprescindível ao seu adequado prosseguimento, mediante encaminhamento à **ASSEAEI-LEGIS-PGM**.

A minuta de exposição de motivos, outrossim, deve atender aos requisitos formais estabelecidos no art. 26 da Lei Complementar nº 611/2009, vazado nos seguintes termos:

Art. 26 A exposição de motivos do projeto de Lei deverá:

- I - justificar e fundamentar a edição do ato normativo, de forma a possibilitar a sua utilização como defesa prévia em eventual arguição de inconstitucionalidade;
- II - explicitar a razão de o ato proposto ser o melhor instrumento normativo para disciplinar a matéria;
- III - apontar, quando for o caso, as normas que serão afetadas ou revogadas pela proposição;

- IV - indicar a existência de prévia dotação orçamentária, quando a proposta implicar despesas;
- V - observar, dentre outros requisitos da redação oficial:
 - a) objetividade;
 - b) clareza;
 - c) harmonia; e
 - d) atributos referidos no art. 14 desta Lei Complementar;
- VI - preceder o projeto de lei.

Na situação em apreço, compulsando a minuta de exposição de motivos, intitulada "*justificativa*", e a minuta da proposição em *word*, ambas no mesmo documento (28712871), verificamos a observância aos requisitos formais e à formatação prescrita nos regimentos suso indicados. É possível constatar, além disso, que há manifestação técnica de ausência de repercussão financeira para os anos de 2024, 2025 e 2026 (28712914), e o despacho de encaminhamento está assinado eletronicamente pela autoridade competente (28712922).

Dessarte, na atual fase de tramitação, sob o prisma formal, inexistem obstáculos a serem apontados que prejudiquem o regular prosseguimento do feito, nos seus ulteriores termos.

2.2. Análise Jurídico-Material

A Lei nº 11.229, de 6 de março de 2012, institui o bônus-moradia, destinado à indenização e ao reassentamento de famílias ocupantes de áreas de risco ou residentes em áreas que deverão ser liberadas para permitir a execução de obras de infraestrutura urbana no Município de Porto Alegre, podendo ser considerando, ainda, instrumento da política habitacional do Município, sendo concedido em casos de demanda prioritária, se houver previsão orçamentária, para famílias devidamente cadastradas, nos termos da lei.

As alterações, inclusões e revogação de dispositivos no incluso Diploma Legal foram assim justificadas:

O presente projeto de lei visa alterar a Lei nº 11.229, de 6 de março de 2012 que institui o bônus-moradia e dá outras providências.

A proposição tem a intenção de agilizar e facilitar o processo de concessão do bônus-moradia, especialmente em face da necessidade de enfrentamento da calamidade pública que assola a cidade de Porto Alegre por força da enchente histórica do mês de maio de 2024.

As cheias já retiraram de suas casas milhares de moradores da capital, sendo que muitos deles perderam totalmente suas moradias e necessitam de um suporte do Poder Público para voltarem a viver com dignidade.

Dessa forma, é proposto um alargamento dos profissionais capacitados para a realização das avaliações necessárias na concessão do benefício, imprimindo assim maior agilidade neste procedimento que tem se demonstrado moroso no âmbito do Município.

Ademais, é feita uma correção na vedação contida na Lei nº 11.229, de 2012, a qual impedia que a família previamente contemplada com o bônus-moradia pudesse se socorrer dos programas habitacionais existentes no Município, permitindo a sua inclusão desde que seu imóvel tenha sido totalmente inutilizado em face de situação de emergência ou estado de calamidade.

Por fim, é incluído artigo possibilitando que as despesas com o bônus-moradia possam ser suportadas por meio de créditos especiais e extraordinários advindos, inclusive, de repasses de outras esferas governamentais e que estão comprometidas com a recuperação da capital.

Diante do exposto, contamos com o apoio dos nobres vereadores para a aprovação deste projeto de lei, que visa promover melhorias significativas na política habitacional, especialmente para as pessoas afetadas por situações de emergência ou calamidade pública em nosso município.

Como visto, a proposição vindicada visa, de um modo geral, a imprimir celeridade e a ampliar a concessão dos benefícios em testilha, por meio da modificação parcial de seus requisitos e pela possibilidade de eventual aumento de despesa ser suportado por outras fontes.

O **inciso I do art. 3º** a ser alterado vem a acrescentar, ao final, a possibilidade expressa de regulamentação do dispositivo, não havendo óbice jurídico a lhe ser apontado, por se inserir no âmbito do poder regulamentar, fundado no art. 94, inciso II, *in fine*, da Lei Orgânica Municipal.

O **novel art. 4º** vem a modificar a atual previsão de que "*[t]odo imóvel a ser adquirido com a utilização de Bônus-Moradia [deva] ser previamente avaliado pelos técnicos municipais*", para que seja "*previamente avaliado quanto ao seu valor por profissional habilitado e devidamente credenciado junto ao Município de Porto Alegre*" (*caput*). Além disso, a previsão de que "*[o]s técnicos referidos no caput deste artigo avaliarão as condições de habitabilidade dos imóveis*", contida no parágrafo único do atual art. 4º, será revogada.

A proposta, com efeito, parece vir a agregar celeridade no procedimento e, a rigor, sob o prisma estrito da legalidade, não afigura contrastar com a legislação vigente, mormente porque a política pública em evidência é regida pelo diploma legal a ser alterado. Aliás, a avaliação do imóvel "*por técnico municipal ou por técnico credenciado, sob Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), cujo laudo será ratificado por técnico municipal devidamente habilitado*" já é atualmente autorizada pelo art. 7º do Decreto Municipal nº 17.772/2012 e pelo art. 13, § 3º, alínea "i", da Instrução Normativa DEMHAB nº 005/2023, de modo que a alteração legal permitirá que seja dispensada a ratificação do técnico municipal, com o que não se opõe discordância, pois o profissional habilitado será credenciado perante a administração municipal, em procedimento no qual serão apuradas as respectivas condições para o exercício de seus serviços técnicos especializados, nos termos do art. 6º, inciso XVIII, alínea "b", e inciso XLIII e art. 79, inciso II, ambos da Lei nº 14.133/2021, sem prejuízo de ficar sujeito à atividade fiscalizatória e às sanções legais, inclusive com a possibilidade de descredenciamento.

A revogação do dispositivo que prescreve que os técnicos municipais farão a avaliação das condições de habitabilidade, contudo, leva a crer que as próprias condições de habitabilidade não serão mais avaliadas, o que não prospera, pois, em que pese aposte na autonomia das pessoas, trata-se de um instrumento de compra assistida, com tutela estatal em parte do procedimento, mormente para apurar se não haverá incidência em área de risco (o que sobressai ainda mais no atual período de calamidade pública). Esse é o raciocínio expendido no Parecer Singular nº 1203/2019:

A prioridade na política habitacional é manter as pessoas no local em que estão residindo, pois tem laços sociais, culturais, muitas vezes de relação de trabalho lá estabelecidas. Isto é o que a doutrina e a legislação federal (Estatuto da Cidade, Lei 10.257/02) identificam como princípio da segurança da posse. Todavia, nas hipóteses em que habitam área de risco precisam ser realocadas, isto é, **devem ser reassentadas em local próprio à habitação**. Desta necessidade nasceu o instrumento da compra assistida, que se expressa por meio do bônus-moradia, o qual corresponde a uma carta de crédito para **aquisição de habitação com condições de habitabilidade**. Posteriormente, em Porto Alegre, este formato foi adotado como meio de indenizar a posse das pessoas afetadas por projetos estruturadores da cidade, outorgando-lhes uma moradia segura

Deste modo, o bônus moradia vem sendo o instrumento adotado pela política habitacional como instrumento para reassentamento das famílias ocupantes de áreas de risco e outras áreas essenciais à infraestrutura da cidade. É um modo de indenização que visa que o contemplado indique um imóvel a ser adquirido, a fim de sair do local em que habita. Aposto na autonomia das pessoas, pois deixa a liberdade para escolha do lugar, mesmo que seja em outra cidade, porém, é

assistida, porque há uma certificação das condições de habitabilidade do local escolhido, bem como da regularidade documental da aquisição a ser procedida. Dito de outro modo, há uma tutela nesta aquisição do novo local de habitação, visando evitar que as condições de risco, por exemplo, se repitam.

(...)

Da leitura dos dispositivos legais citados em epígrafe depreende-se que: a) pode ser adquirido imóvel novo ou usado, sendo requisito estar fora da área de risco ou de preservação; b) **o imóvel deve ser adequado à moradia, sendo que este item deve ser aferido pelo Poder Público;** c) pode ser adquirida a propriedade ou a posse do imóvel, sendo exigível inexistir ônus sobre o bem; d) o bônus moradia não é direito subjetivo, será utilizado a critério da Administração Municipal e desde que haja dotação orçamentária para tanto.

A Lei contemplou a especificidade e característica da população moradora em áreas vulneráveis e **possibilitou que os imóveis a serem adquiridos por meio do bônus moradia sejam habitáveis.** Todavia, está expresso que há possibilidade de aquisição da posse, não sendo restrito à aquisição de propriedade. O bem jurídico protegido é o direito à moradia em seu sentido macro, com a proteção na forma explicitada no item I deste parecer. Por isso, ao analisar a concessão do direito, precisa ser aferida a situação concreta do beneficiário e as várias possibilidades que se apresentam, sempre considerando os princípios norteadores do instituto. Neste particular, trazemos à colação os elementos básicos apontados pela Comissão da ONU para Direitos Econômicos, Sociais e Culturais como os básicos a serem atendidos em termos de um direito à moradia:

a) Segurança jurídica para a posse, independentemente de sua natureza e origem.

b) **Disponibilidade de infra-estrutura básica para a garantia da saúde, segurança, conforto e nutrição dos titulares do direito (acesso à água potável, energia para o preparo da alimentação, iluminação, saneamento básico, etc).**

c) As despesas com a manutenção da moradia não podem comprometer a satisfação de outras necessidades básicas.

d) **A moradia deve oferecer condições efetivas de habitabilidade, notadamente assegurando a segurança física aos seus ocupantes.**

e) **Acesso em condições razoáveis à moradia, especialmente para os portadores de deficiência.**

f) Localização que permita o acesso ao emprego, serviços de saúde, educação e outras serviços sociais essenciais.

g) A moradia e o modo de sua construção devem respeitar e expressar a identidade e diversidade cultural da população. (Parecer Singular nº 1203/2019, de autoria dos Procuradores Municipais Vanêsa Buzelato Prestes e Gustavo Pestana, com grifos meus, disponível [neste link](#)).

Nessa ótica, é recomendável que se mantenha a previsão de avaliação das condições de habitabilidade do imóvel a ser adquirido, ainda que sob formato diverso, para o fim de alcançar a agilidade do fluxo almejada com a proposta, o que é de ser ponderado pela entidade demandante.

Acrescenta-se, ademais, um **parágrafo único ao art. 9º**, com o objetivo de incluir exceção à regra de que, "*[u]ma vez contemplada com o Bônus-Moradia, a família não poderá mais ser incluída nos programas habitacionais do Município de Porto Alegre*". Os casos excepcionais serão aqueles de "*inutilização total para moradia de imóvel adquirido anteriormente por meio do bônus moradia, em virtude de situação de emergência ou estado de calamidade pública, conforme regulamentado em Decreto*". Por evidente, a hipótese visa a evitar que as pessoas atingidas pelas enchentes que assolaram o Município (e grande parte do Estado do Rio Grande do Sul) sejam impedidas de auferir novo benefício, o que será melhor dirimido em regulamento, a fim de não se distanciar da moralidade administrativa, do princípio da reserva do possível e do interesse público primário que devem conduzir a execução da política pública encetada. Portanto, não há óbice jurídico à proposta.

O novo **art. 10-A** traz autorização para abertura de crédito especial e extraordinário, bem como para que sejam feitas as alterações necessárias no PPA e na LDO, o que se coaduna com a expansão

perquirida, sem ofender o princípio da legalidade, razão pela qual há amparo jurídico à disposição.

3 - CONCLUSÃO

ANTE O EXPOSTO, não verificamos óbice jurídico a obstar o prosseguimento da tramitação da proposta de Projeto de Lei em exame, **PORÉM**, no que se refere à revogação da avaliação das condições de habitabilidade - por meio da revogação do parágrafo único do art. 4º da Lei 11.229, de 6 de março de 2012 -, **recomenda-se** sejam ponderados eventuais formatos diversos, pela entidade demandante, para atender a finalidade almejada de conferir celeridade ao fluxo procedimental, sem prejuízo da manutenção da aludida fase.

Uma vez concluída a instrução do processo administrativo, os autos deverão ser encaminhados à **ASSEAEI-LEGIS-PGM**, para as providências que lhe competem, nos termos da Ordem de Serviço nº 005/2021.

É o entendimento que submetemos à consideração superior.

GUSTAVO LOPES SILVA

Procurador Municipal

Matr. 1521926 - OAB/RS 120.493.

Documento elaborado nos termos da IN 0042022- PGM



Documento assinado eletronicamente por **Gustavo Lopes Silva, Procurador(a) Municipal**, em 20/05/2024, às 08:11, conforme o art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006, e o Decreto Municipal 18.916/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.procempa.com.br/autenticidade/seipmpa> informando o código verificador **28713486** e o código CRC **15F1251B**.