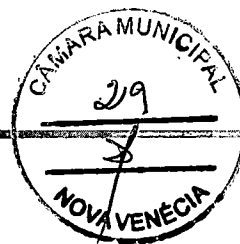




Câmara Municipal de Nova Venécia
Estado do Espírito Santo



PARECER JURÍDICO Nº 028/2023

Referência: Projeto de Lei nº 20/2023

Interessado: Comissão de Justiça e Redação Final

EMENTA: DISPÕE SOBRE A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE IMÓVEIS PÚBLICOS E PRIVADOS LOCALIZADOS NO MUNICÍPIO DE NOVA VENÉCIA/ES. DIREITO URBANÍSTICO. LEI FEDERAL Nº13.465/2017. NORMAS GERAIS. COMPETÊNCIA MUNICIPAL. PROPOSIÇÃO QUE CONFERE ATRIBUIÇÕES ÀS SECRETARIAS MUNICIPAIS. ART. 73 DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. NECESSIDADE DE LEI COMPLEMENTAR. IMPOSSIBILIDADE.

RELATÓRIO

A Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, através da Exmo. Vereador relator, Sr. José Luiz da Silva, requereu a manifestação desta Procuradoria a respeito do Projeto de Lei nº 20/2023 de autoria do Poder Executivo Municipal que "*DISPÕE SOBRE A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE IMÓVEIS PÚBLICOS E PRIVADOS LOCALIZADOS NO MUNICÍPIO DE NOVA VENÉCIA/ES*".

Constam dos autos: Ofício nº 301/2023/GPNV (fls.01); comprovante de despacho do protocolo (fls.02), Projeto de Lei nº 20/2023 (fls.03/17); justificativa (fls. 18/21); comprovante de



Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



despacho do protocolo (fls.22); despacho, termo de despacho exarado, em 14 de março de 2023 pela Presidência com a determinação de inclusão do projeto de lei no Expediente da próxima Sessão Ordinária (fls.23); termo de despacho exarado pela Presidência, com a fase de tramitação de apresentação do PL ao Plenário e distribuição para as Comissões, exarado em 21 de março de 2023 (fls.24); termo de despacho exarado pelo Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final – CLJRF, com a designação do relator (fls.25); termo de despacho de tramitação exarado pelo relator do PL na Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final (fls.26); termo de despacho com o encaminhamento da CLJRF para a Procuradoria Jurídica (fls.27).

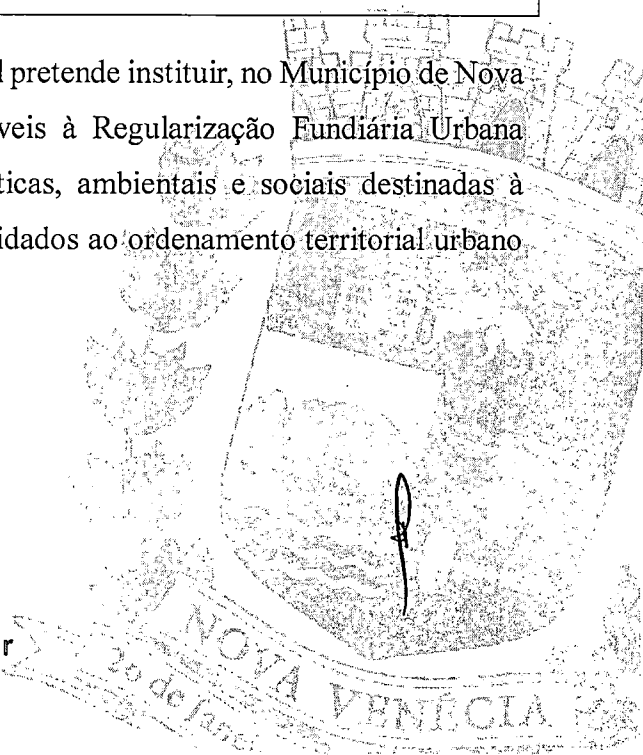
Os autos foram recebidos nesta Procuradoria Geral em 22 de março de 2023 às 11h48min e, distribuído a essa parecerista na mesma data (fls.28).

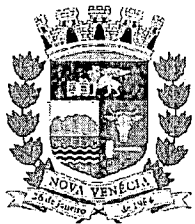
Analisados os termos da consulta, insta frisar que se resumem em atividade intelectual de interpretação, com base no questionamento formulado, **não vinculando a decisão administrativa** a ser tomada pela autoridade competente, ou seja, **O PRESENTE PARECER POSSUI CARÁTER MERAMENTE OPINATIVO.**

É o relatório. Passo a opinar.

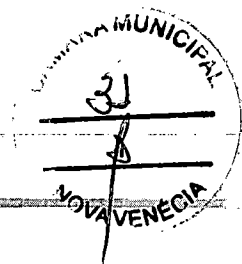
FUNDAMENTAÇÃO:

Trata-se, em síntese, de Projeto de Lei Ordinária o qual pretende instituir, no Município de Nova Venécia/ES, normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais e consolidados ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Pois bem. A Constituição Federal em seu art. 18¹, *caput* determina que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos entre si.

O Constituinte originário ao optar pela forma federativa de Estado reconheceu a estrutura política abrangendo as seguintes características: a) descentralização do exercício do poder político; b) identificação dos entes federados dotados de autonomia, não havendo subordinação entre eles; c) auto-organização, refere-se a possibilidade de elaborarem sua legislação fundamental, para os Estados suas respectivas Constituições Estaduais, já para os Municípios e o Distrito Federal a elaboração de Lei Orgânica, bem como na capacidade de editarem o restante de suas normas (autolegislação); d) autogoverno, capacidade de eleger seus próprios representantes; e) autoadministração, cada ente possui competência de exercer suas atividades legislativas, administrativas e tributárias, devendo ser respeitados os ditames constitucionais no tocante à repartição de competências. (MASSON, 2012, p.183)²

Ao ser atribuída aos Municípios a qualidade de entes federados, os mesmos passam a integrar a organização político-administrativa, como entes da federação, sendo garantida a plena autonomia (MASSON, 2012, p. 190)³.

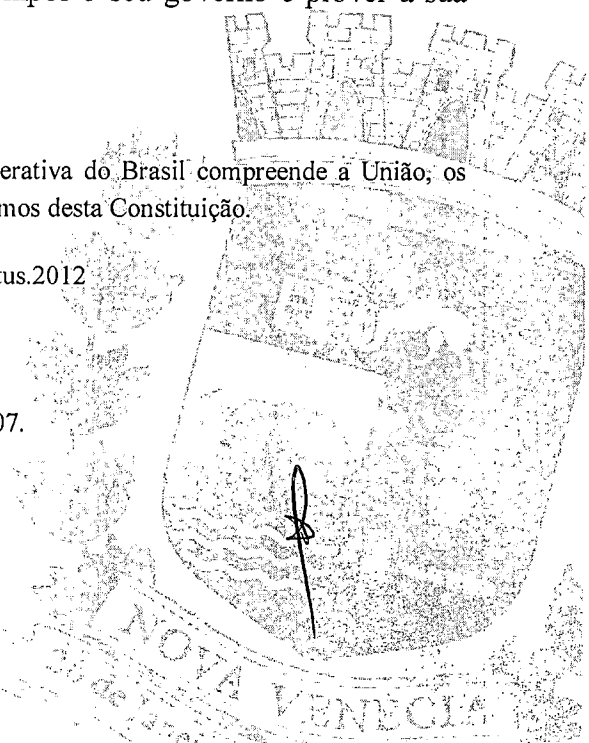
Segundo Meirelles (2007, p.90-91)⁴ autonomia, não é um poder originário, mas sim, uma prerrogativa política outorgada pela Constituição para compor o seu governo e prover a sua

¹ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

² MASSON, Nathalia. **Direito Constitucional**. Niterói. Editora Impetus.2012

³ *Ibid.*, 2012, p.190.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Municipal**. 2007.





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Administração. “É a administração própria daquilo que lhe é próprio (MEIRELLES, 2007, p.91) ”.

A autonomia municipal não pode ser confundida com soberania, esta é pertencente ao Estado (Nação), trata-se aquela de um direito público subjetivo de organizar e prover sua administração (MEIRELLES, 2007).⁵

No mesmo sentido, Paulo e Alexandrino⁶ (2011, p.310) ao abordarem sobre a autonomia municipal afirmam que está baseada na capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração (exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas).

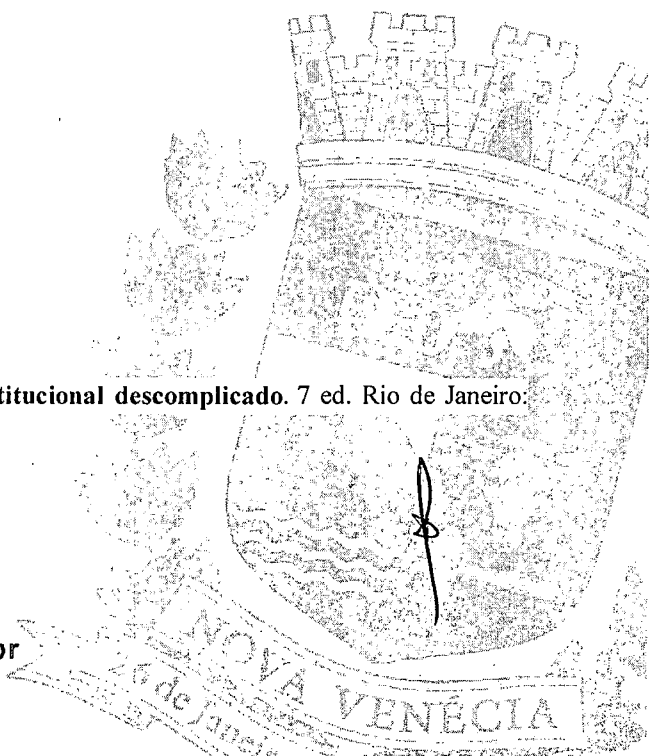
A estrutura dos entes federativos é composta pelos seus Poderes, independentes e harmônicos entre si. No âmbito da União, pelo Poder Executivo, Legislativo e Judiciário (art. 2º da Constituição). Pela Lei Orgânica de Nova Venécia - LOM (art. 8º), o “governo municipal é constituído pelos Poderes Legislativo e Executivo, independentes e harmônicos entre si”.

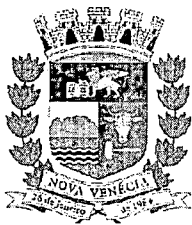
Nesta medida, o Município de Nova Venécia, na qualidade de ente federativo autônomo possui competência de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração.

Quanto às competências legislativas e administrativas de cada ente, importante se faz trazer à sua distinção e repartição.

⁵ Ibid., 2003.p.91.

⁶ PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, p.310.





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



A União tem poderes enumerados pela Constituição no art. 21 da CF, competências administrativas e art. 22 da CF, competências legislativas privativas. A União possui competência comum administrativa com os Estados, Distrito Federal e Municípios (artigo 23).

Quanto à competência legislativa concorrente, a União a possui tão somente com os Estados e o Distrito Federal (art.24 da CF/1988). Trata-se de repartição vertical da competência legislativa, na qual esses entes poderão, legitimamente, legislar sobre os assuntos arrolados no dispositivo em comento, desde que obedecidas as diretrizes constantes em seus parágrafos (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.352)⁷.

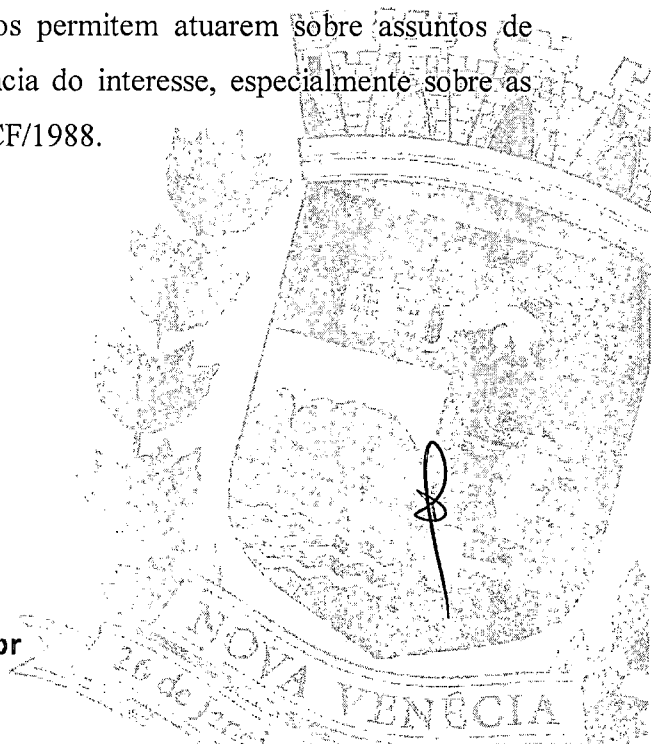
Em relação aos Estados Membros, a Constituição Federal não enumera e nem indica os poderes que estes possuem, os poderes destes são chamados de poderes residuais/remanescentes/reservados (art. 25, §1º, CF). O Distrito Federal não tem poderes específicos, ele detém as competências atribuídas aos Municípios e Estados (art. 32, §1º, CF).

Quanto aos Municípios, foi reservada a competência legislativa para legislar sobre assuntos de interesse local (competência exclusiva), consoante disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, bem como suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, com arrimo no art. 30, inciso II da Carta Magna, sendo vedado ir de encontro à legislação federal ou estadual existente, bem como extrapolar a sua competência (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.359)⁸

As competências administrativas dos Municípios os permitem atuarem sobre assuntos de interesse local, a partir do princípio da predominância do interesse, especialmente sobre as matérias arroladas nos incisos III a IX do art. 30 da CF/1988.

⁷ Ibid., 2011, p.352

⁸ Ibid., 2011, p.359





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Conforme dito alhures, o objeto central do Projeto de Lei é a instituição de normas para que seja possível a implementação da Reurb, em âmbito municipal.

Tal objeto está previsto na CF/1988, estando entabulado no inciso I do art. 24 da Constituição Federal, que dispõe sobre a competência concorrente legislativa da União e Estados legislarem sobre direito urbanístico.

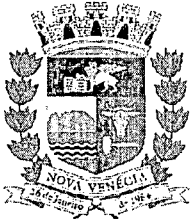
Quando se trata de matérias de competência legislativa concorrente, o papel da União limita-se a estabelecer normas gerais (art. 24, § 1º), o que não exclui a competência suplementar dos Estados e dos Municípios (art. 24, § 2º c/c artigo 30, I e II e VIII); inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades (art. 24, § 3º); advindo, contudo, a norma geral nacional, ocorrerá a suspensão da eficácia das normas estaduais e municipais, no que forem a elas contrárias (art. 24, § 4º).

Conforme ensina LENZA⁹ (2019):

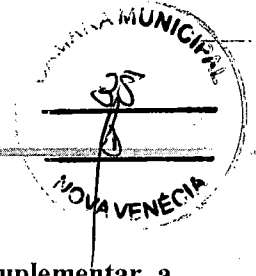
(...) o art. 24 define as matérias de competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal. Em relação àquelas matérias, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. Em caso de inércia da União, inexistindo lei federal elaborada pela União sobre norma geral, os Estados e o Distrito Federal (art., 24, *caput*, c/c art. 32, § 1º) poderão complementar a União e legislar, também, sobre normas gerais, exercendo a competência legislativa plena. Se a União resolver legislar sobre norma geral, a norma geral que o Estado (ou o Distrito Federal) havia elaborado terá a sua eficácia suspensa, no ponto em que for contrária à nova lei federal sobre norma geral. Caso não sejam conflitantes, passam a conviver, perfeitamente, a norma geral federal e a estadual (ou distrital). Observe-se, tratar-se de suspensão da eficácia, e não revogação, pois caso a norma geral federal que suspendeu a eficácia da norma geral estadual seja revogada por outra norma geral federal, que por seu turno, não contrarie a norma geral feita pelo Estado, esta última voltará a produzir efeitos (p. 500-501).

(...)

⁹ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 23 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



(...) art. 30, II – estabelece competir aos Municípios complementar a legislação federal e a estadual no que couber. “No que couber” norteia a atuação municipal, balizando-a dentro do interesse local. Observar ainda que tal competência se aplica também, às matérias do art. 24, suplementando as normas gerais e específicas, juntamente com outras que digam respeito ao peculiar interesse daquela localidade (p. 524-525).

No art. 238, inciso I da Constituição do Estado do Espírito Santo, consta a obrigatoriedade do Estado e dos Municípios a promoverem a política habitacional, a fim de conferir o acesso à moradia digna a todas as pessoas, sendo assegurada através da urbanização, a regularização fundiária e a titulação das áreas de assentamentos por população de baixa renda.

Já na Lei Orgânica Municipal de Nova Venécia, art. 143, inciso I, também há a previsão de que é dever do Município promover a política habitacional, assegurada a urbanização, a regularização fundiária e a titulação das áreas de assentamentos por população de baixa renda.

Desta feita, resta clara a competência legislativa do Município em legislar sobre a matéria.

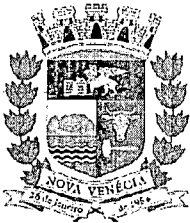
Passa-se agora ao estudo da competência de quais legitimados podem iniciar a deflagração do processo legislativo.

A Constituição da República Federativa do Brasil, traz no caput do art. 61 o rol dos agentes que possuem competência para proposições de leis complementares e ordinárias.

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

A Lei Orgânica Municipal – LOM, em seu art. 44, *caput* em simetria com a Constituição Federal, igualmente dispõe sobre a competência para a iniciativa de proposição legislativa:

Art. 44^[32] A iniciativa das leis cabe a qualquer vereador ou comissão, ao prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



§ 1º São de iniciativa privativa do prefeito as leis que:

I - fixem ou modifiquem o efetivo da guarda municipal;

II - disponham sobre:

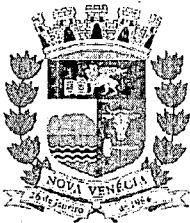
- a) o orçamento anual, as diretrizes orçamentárias e o plano plurianual do Município;
- b) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;
- c) servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; *a. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 34/2017)*
- d) criação, estruturação e atribuições das secretarias municipais e órgãos do Poder Executivo.

§ 2º A iniciativa popular será exercida pela apresentação à Câmara Municipal de projeto de lei subscrito por, no mínimo 5% (cinco por cento) dos eleitores inscritos no Município, contendo assunto de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros.

Logo, verifica-se que a matéria (direito urbanístico) é competência concorrente do Chefe do Poder Executivo e dos Vereadores ou comissão, naquilo que não adentre nas atribuições privativas do Chefe do Poder Executivo (§1º do art. 44 da LOM). Contudo, como no corpo da proposição constam atribuições às secretarias municipais e a servidores (como art. 14, §1º, art.15, parágrafo único, art.18, dentre outros), nota-se a competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal.

Quanto ao tipo legislativo utilizado para a proposição, qual seja, Projeto de Lei Ordinária é o adequado para a instituição da Reurb no Município, pois não há qualquer menção na Lei Complementar ou no Regimento Interno quanto a obrigatoriedade em se dar por lei complementar.

Porém, o art. 73 da Lei Orgânica Municipal infere que a criação, estruturação e atribuição das secretarias municipais deverá ser por lei complementar.



Câmara Municipal de Nova Venécia
Estado do Espírito Santo



Nesta medida, como a **proposição estipula diversas atribuições às secretarias municipais**, salvo melhor entendimento, o tipo de proposição correta é a **Lei Complementar**. Desta feita, **visualiza-se óbice na continuidade da tramitação, pois há vício de ilegalidade orgânica**.

Ainda que a Comissão de Legislação e Justiça e Redação Final – CLJRF, entenda de maneira contrária, ainda que ciente do entendimento desta Procuradoria, passa-se à análise do mérito da proposição.

No art. 4º, inciso XI, recomenda-se a proposição de uma emenda modificativa, a fim de inserir a correspondência do dispositivo que trata sobre alienações na Nova Lei de Licitações – Lei nº 14.133/2021, qual seja, art. 76, inciso I, alínea “f”.

No art. 5º, sugere-se uma emenda modificativa, a fim de deixar claro que a Reurb será promovida mediante legitimação fundiária.

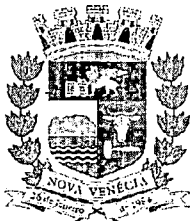
No art. 8º, *caput*, recomenda-se uma emenda modificativa, pois a proposição prevê três modalidades da Reurb (Reurb-S, Reurb-E e Reurb-I) e, não duas, como consta às fls.07.

No art. 11, §1º sugere-se uma emenda supressiva, pois a modalidade da Reurb-S não pode ser onerosa, caso seja onerosa deve ser incluída nas outras modalidades (Reurb-E e Reurb-I)

No art. 14, §5º, verifica-se, que o autor conferiu isenção de caráter não geral da taxa de fiscalização. No entanto, o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, assim aduz:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001) (Vide ADI 6357)

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Nesta medida, devem ser apresentadas as documentações arrolada no dispositivo supracitado, tendo em vista que se trata de um requisito legal de normas de gestão fiscal.

No art. 16, §3º, inciso IV não é informado o número de testemunhas no processo de certificação individual da Reurb. Desta feita, sugere-se a proposição de uma emenda modificativa, a fim de deixar claro o número mínimo e máximo de testemunhas, ou ainda que tal procedimento deverá ser regulamentado por ato do Poder Executivo.

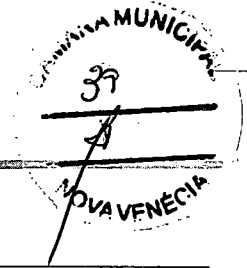
No art. 18, *caput*, recomenda-se a proposição de uma emenda modificativa, pois a remissão ao art.17 está equivocada, salvo melhor juízo, o dispositivo correto é o art.16.

No art.24, consta a remissão ao art. 17, *caput* da Lei Federal nº 8.666/1993. Recomenda-se uma emenda modificativa, a fim de inserir a correspondência do dispositivo que trata sobre alienações na Nova Lei de Licitações – Lei nº 14.133/2021, qual seja, art. 76, *caput* da legislação em comento.

No art. 27, sugere-se uma emenda modificativa, para excluir a previsão de revogação das leis em contrário, tendo em vista que o art. 9º da LC nº95/1998 veda a cláusula de revogação de leis genérica.



Câmara Municipal de Nova Venécia
Estado do Espírito Santo



CONCLUSÃO:

Diante de todo o exposto, essa procuradoria jurídica **OPINA** pela impossibilidade de tramitação do Projeto de Lei Ordinária 20/202, por violação ao art. 73 da Lei Orgânica Municipal.

É o parecer.

Nova Venécia, 13 de abril de 2023.

DANIELA BRAGA ARAÚJO ZAMPROGNO

Procuradora Jurídica

