



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA, CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS

TIPO/Nº: PLV 86/22

AUTOR: Rogério Gomes

RELATOR: Laurinha

DATA: 14/02/2024 Presidente: Jairinho

RELATOR

PARECER DA CONSULTORIA JURÍDICA: SIM NÃO

DATA: 26/02/2024

() O presente projeto atende as normas Constitucionais, Jurídicas, Regimentais e é adequado a Técnica Legislativa

() O presente projeto NÃO atende as normas Constitucionais, Jurídicas, Regimentais e é inadequado a Técnica Legislativa.

Relator Laurinha em 26/02/2024

Colocado o Processo em votação na CCJCDH, votou cada membro:

Vereadora Laurinha () ADMISSÍVEL (<input checked="" type="checkbox"/>) INADMISSÍVEL <u>Laurinha</u> Presidente	Vereador Paulo Roldão () ADMISSÍVEL (<input checked="" type="checkbox"/>) INADMISSÍVEL <u>Paulo Roldão</u> Vice-Presidente
Vereador Rovam Castro () ADMISSÍVEL (<input checked="" type="checkbox"/>) INADMISSÍVEL <u>Rovam Castro</u> Secretário	Vereador Júlio Lamim () ADMISSÍVEL (<input checked="" type="checkbox"/>) INADMISSÍVEL <u>Júlio Lamim</u> Membro
Vereador Julio Cesar Pereira da Silva () ADMISSÍVEL () INADMISSÍVEL <u>Julio Cesar Pereira da Silva</u> Membro	

O Presidente declarou o resultado da votação pela sua:

() ADMISSIBILIDADE
() INADMISSIBILIDADE

Câmara Municipal, Rio Grande, 30 de fevereiro de 2024.

Jairinho
Presidente

32



PARECER JURÍDICO

**EMENTA: PARECER AO PROJETO DE LEI
DE VEREADOR 0086/2022**

Para análise desta Consultoria o Projeto de Lei nº 086/2022 de autoria do Vereador Rogerio Gomes

Analisando o processo epigrafado, entendemos por remeter o mesmo aos órgãos de assessoria desta Casa, IGAM, que emitiu a Orientação Técnica 7.224/2024 e DPM que emitiu a Orientação Técnica 750/2024 , à qual nos filiamos na sua integralidade.

Conclusão

Diante do exposto, considerando a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, a Procuradoria opina pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 086/2022.

Rio Grande, 10 de abril de 2024.

Roger Martins da Rosa
OAB/RS 65589
Subconsultor Jurídico
Câmara Municipal do Rio Grande

Osvaldino Oliveira da Silva
Consultor Jurídico
OAB/RS: 115526
Câmara Municipal do Rio Grande

02/03

Porto Alegre, 02 de abril de 2024.

Orientação Técnica IGAM nº 7.224/2024.

- I. O Poder Legislativo do Município de Rio Grande solicita orientação técnica do IGAM acerca da viabilidade jurídica do Projeto de Lei nº 86, de 2022, de iniciativa de Vereador, que pretende obter autorização legislativa para outorga de escrituras públicas de compra e venda dos lotes comercializados pelo Município aos atuais titulares.
- II. Preliminarmente, no que tange à iniciativa do Projeto de Lei, tem-se que compete ao Prefeito do Município a iniciativa de leis relativas à organização administrativa do Município, de acordo com o inciso I do art. 51 da Lei Orgânica de Rio Grande. Dessa forma, há vício na iniciativa do PL por parte do Vereador. Nesse sentido, há jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTO ÂNGELO. LEI MUNICIPAL Nº 4.409/2021. INICIATIVA PARLAMENTAR. CESSÃO DE USO GRATUITA E PERPÉTUA. LOTE EM CEMITÉRIO PÚBLICO. DOADOR DE ÓRGÃOS. BENS PÚBLICOS. VÍCIO DE INICIATIVA. SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. RENÚNCIA DE RECEITA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1. Lei nº 4.409/2021, do Município de Santo Ângelo, que dispõe sobre a cessão de uso perpétuo de lote para sepultamento à pessoa que tiver doado, por ato próprio ou por meio de seus familiares ou responsáveis, órgãos ou tecidos corporais para transplante médico 2. Lei de origem parlamentar. A concessão de uso de bens municipais é matéria de competência legislativa privativa do Chefe do Executivo Municipal, pois está contida no conceito de organização e funcionamento da Administração. Violação do disposto nos arts. 8º, 60, II, "d", e 82, II, III e VII, todos da CE /89. A gestão dos bens públicos é matéria essencialmente administrativa, que se insere no rol das competências reservadas ao Poder Executivo. Colisão com o Princípio da Separação dos Poderes (art. 10 da CE/89). Verificada inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa. 3. Lei que cria obrigação de dispor de bem público de forma gratuita e perpétua, privando a Administração da receita decorrente de eventuais preços públicos cobrados para uso desses espaços. Inconstitucionalidade material por afronta ao art. 154, I e II, da CE/89, e art. 113 do ADCT. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085126043, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 10-12-2021)

Logo, a sugestão é que encaminhe o projeto enquanto indicação do Poder Executivo.

III. Noutro giro, a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, Lei de Licitações e Contratos Administrativos (LLCA), em seu art. 76, I, estabelece que a alienação de bens imóveis da Administração Pública exigirá autorização legislativa e dependerá de licitação, salvo as seguintes hipóteses de dispensa:

Art. 76. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - tratando-se de bens imóveis, inclusive os pertencentes às autarquias e às fundações, exigirá autorização legislativa e dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de:

e) venda a outro órgão ou entidade da Administração Pública de qualquer esfera de governo;

f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente usados em programas de habitação ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;

g) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis comerciais de âmbito local, com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e destinados a programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;

No entanto, o caso em análise trata de bens imóveis que foram alienados pela Administração Municipal, ou seja, bens dominicais desafetados. Nesse sentido, presume-se que as alienações foram realizadas através de processo licitatório, à época com base na Lei Federal nº 8.666, de 1993. Essa informação deverá ser verificada pelo Poder Legislativo local.

Após a alienação e a transferência do imóvel para o particular, conforme as regras do direito público, o bem deverá ser registrado no Cartório de Registro de Imóveis competente, conforme dispõe o art. 108¹ do Código Civil. Sendo assim, não é necessária a autorização legal para outorgar a escritura pública dos imóveis alienados pelo Município, porém a Administração Municipal poderá proceder dessa forma, sob o manto de entregar segurança jurídica, através de lei local, desde que sanada a preliminar da iniciativa do Projeto de Lei, a ser apresentado pelo Prefeito.

Orienta-se, no entanto, que a Administração Pública solicite aos titulares dos lotes comercializados as documentações relativas à compra e venda dos bens, de modo a comprovar que os lotes permanecem sob sua propriedade e que não foram vendidos a terceiros, sem a realização da escrituração no registro adequado, pelas normas de direito civil.

¹ Art. 108. Não dispendo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no País.

III. Conclui-se, portanto, que o Projeto de Lei nº 86, de 2022, de iniciativa do Vereador, contém vício de iniciativa, eis que compete ao Prefeito do Município propor a matéria. Por fim, reitera-se que não há necessidade de autorização legislativa para a outorga das escrituras públicas, uma vez que os bens já alienados aos particulares passam a ser regidos pelo direito privado, necessitando de registro notarial.

O IGAM permanece à disposição.



DANIEL PIRES CHRISTOFOLI
OAB/RS 71.737
Consultor Jurídico do IGAM



Porto Alegre, 4 de abril de 2024.

Informação nº 750/2024

Interessado: Município de Rio Grande/RS – Poder Legislativo.
Consultente: Roger Martins da Rosa, Procurador.
Destinatário: Presidente da Câmara de Vereadores.
Consultores: Débora Fin, Vivian Lívia Flores e Armando Moutinho Perin.
Ementa: Análise de Projeto de Lei que trata de outorgas de escrituras públicas aos atuais titulares de lotes comercializados pelo Município. Regularização de titularidade. Constatação de vício de iniciativa. Considerações.

Através de consulta escrita, registrada sob nº 21.430/2024, é solicitada análise do Projeto de Lei Municipal nº 86/2024, que *“autoriza o executivo municipal a outorgar escritura pública de compra e venda aos lotes comercializados pela municipalidade ao atual titular e dá outras providências”*.

Passamos a considerar.

1. Considerações iniciais

O Projeto de Lei trazido para análise visa outorgar escrituras públicas aos atuais titulares de lotes comercializados pela municipalidade, independentemente de serem ou não os adquirentes originários dos espaços, visando regularizar a titularidade dos imóveis.

Acerca da regularização de áreas, cabe salientar que visando auxiliar e facilitar tais processos surgiu a Lei Federal nº 11.977/2009, fruto de experiências, dificuldades e resultados positivos encontrados no enfrentamento dessas situações ao longo do tempo. Na sequência surge a Lei Federal nº 13.465/2017, que revogou o Capítulo III da Lei Federal nº 11.977/2009.

Cabe salientar que até o advento da Lei Federal nº 11.977/2009 e, posteriormente, da Lei Federal nº 13.465/2017, os problemas relacionados à regularização fundiária eram enfrentados pela União, pelos Estados e pelos Municípios de forma direta, por meio de disposições, ações e instrumentos específicos criados através de normas próprias editados por cada ente.

Apesar de, atualmente, haver legislação federal que trate do tema, nada impede que os Municípios, no âmbito de seu interesse local e visando ordenar de forma adequada seu território, editem normas para tratar de temas que, eventualmente, não sejam abarcados pelos dispositivos legais já existentes.

Assim sendo, entende-se viável que a regularização da titularidade de imóveis do Município que estão há muito tempo na posse de terceiros seja realizada através de programa de regularização disciplinado por lei local, de ordem geral e não individual, onde constem todos os requisitos que os beneficiários deverão atender.

Importante ressaltar que as considerações aqui explanadas levam por base a regularização de titularidade de lotes individuais esparsos, que, ao que nos parece é a finalidade buscada com a propositura. Caso a intenção fosse regularizar a titularidade de um núcleo específico estaríamos diante da aplicabilidade da Lei Federal nº 13.465/2017, norma que trata de forma detalhada acerca do processamento de Regularização Fundiária Urbana que regulariza Núcleos Urbanos (Reurb).

2. Da competência para legislar sobre a matéria.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prevê, em seu art. 30, inciso I, que todas as questões relacionadas a assuntos de interesse local serão de competência legislativa do ente municipal. Outrossim, o inciso VIII do mesmo dispositivo aduz que compete ao Município a promoção do adequado ordenamento territorial. Nesse sentido:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

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

Desta feita, como a matéria do Projeto de Lei diz respeito ao ordenamento territorial, voltado sobretudo à promoção do direito à moradia, tratando-se, além disso, de um assunto de interesse local, entende-se que a competência legislativa está correta, sendo, de fato, incumbência do Município normatizar o tema.

Ademais, cabe salientar que o *caput* do art. 182 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 dispõe de forma expressa que caberá ao ente municipal executar a política de desenvolvimento urbano, garantindo a função social da cidade e o bem-estar da população:

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

Trata-se, portanto, de matéria cuja competência legislativa é, de fato, do ente municipal.

3. **Da iniciativa para propor o Projeto de Lei.**

A proposição cria obrigações ao Executivo municipal, determinando sua atuação na outorga das escrituras públicas aos titulares dos lotes. Ocorre que disciplinar a forma como tal Poder irá desempenhar suas atividades não compete ao Legislativo, tratando-se de iniciativa que, por interpretação simétrica do art. 84, II, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, será do Prefeito:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

A competência do chefe do Poder Executivo para propor questões relacionadas à forma de atuação do ente também está em consonância com o artigo 82, II, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:

[...]

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

Assim sendo, o fato de a proposição ora analisada ser de origem do Poder Legislativo a torna formalmente inconstitucional, em afronta aos princípios da harmonia e da independência dos poderes municipais, positivados no art. 10¹ da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Nesse sentido, cabe destacar os posicionamentos jurisprudenciais a respeito do tema:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. POLÍTICA MUNICIPAL DE ATENDIMENTO INTEGRADO À PESSOA COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA – TEA. INICIATIVA LEGISLATIVA. VÍCIO FORMAL. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA RESERVADA. CHEFE DO EXECUTIVO. É **inconstitucional** a Lei nº 5.403/23 do Município de [...] de iniciativa da Câmara Municipal que instituiu a Política Municipal de Atendimento Integrado à Pessoa com Transtorno do Espectro Autista - TEA, **porquanto atribui novas tarefas às Secretarias Municipais de Saúde, Assistência Social e Direitos Humanos e de Educação, Esportes e Cultura, determina a realização de**

¹ Art. 10. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.



despesas pelo Poder Executivo com a criação de diversos programas e disciplina matérias relativas à gestão administrativa dos serviços públicos, ao regime jurídico dos servidores e ao provimento de cargos públicos. Isso porque se trata de lei relativa à organização, às atribuições e ao funcionamento da Administração Pública Municipal, cujo processo legislativo se submete à exclusiva iniciativa do Chefe do Executivo. Arts. 8º, 60, II, alíneas "b" e "d", e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual. Ação julgada procedente². (Grifo nosso).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.672/2016. MUNICÍPIO DE [...]/RS. SERVIÇOS FUNERÁRIOS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. OFENSA AOS ARTIGOS 8º, "CAPUT", 10, 60, INCISO II, ALÍNEA "d", E 82, INCISOS II, III E VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. 1. Lei Municipal nº 5.672/2016, do município de [...]/RS, que criou e instituiu o sistema funerário, através da Central de Óbitos. 2. **Vício de inconstitucionalidade formal configurado**, pois nítida a interferência do Poder Legislativo Municipal na organização e funcionamento da Administração Municipal. Configurada a violação ao princípio da separação dos poderes, consubstanciada na usurpação da iniciativa do Chefe do Poder Executivo para apresentar projeto de lei que disponha sobre matéria relativa à prestação de serviços funerários, cuja natureza é essencialmente administrativa. 3. Afronta aos artigos 8º, "caput"; 10; 60, inciso II, alínea "d"; e 82, incisos II, III e VII, todos da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME³. (Grifo nosso).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE [...]. LEI N. 2.104/2015. PROGRAMA MUNICIPAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A JUVENTUDE. VÍCIO FORMAL E MATERIAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. [...] É **inconstitucional** a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que acabou regulando matéria eminentemente administrativa, resultando na interferência indevida até mesmo da estrutura organizacional da

² TJRS. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70085785764. Julgado em 17/11/2023. Publicação em 13/12/2023x. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relatora Maria Isabel de Azevedo Souza.

³ TJRS. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70085737567. Julgado em 19/05/2023. Publicação em 09/06/2023. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator Ney Wiedemann Neto.

Administração Pública, ao indicar a necessidade de destinação de uma Secretaria específica para a Cultura no Município, desmembrando-se a Secretaria Municipal da Educação e Cultura atualmente existente, além de criar atribuições e serviços que, para sua implementação, certamente, demandarão maiores gastos não previstos na Lei Orçamentária. De mais a mais, *in casu*, **o vício de origem ou de iniciativa também acarreta violação ao princípio constitucional da Separação dos Poderes**. Presença de vício de inconstitucionalidade de ordem formal e material por ofensa ao disposto nos artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea d, 82, incisos II, III e VII, 149, incisos I, II e III, e 154, incisos I e II, da Constituição Estadual. **PRELIMINAR REJEITADA. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. UNÂNIME⁴.** (Grifo nosso).

Desta feita, o Projeto de Lei trazido para análise possui, também, vício de iniciativa.

4. Conclusão.

Em nossa avaliação, embora materialmente constitucional, a propositura apresenta inconstitucionalidade formal na medida em que há vício de iniciativa.

Cabe salientar, contudo, que a matéria tratada é pertinente, podendo o Poder Legislativo sugerir ao Poder Executivo, por meio de indicação, a proposição de norma nesse sentido.

São as considerações que julgamos pertinentes.

Documento assinado eletronicamente
Débora Fin
OAB/RS nº 109.906

Documento assinado eletronicamente
Vivian Lívia Flores

⁴ TJRS. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70066455122. Julgado em 07/05/2018. Publicação em 05/06/2018. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator Tasso Caubi Soares Delabary.