



DESPACHO

TIPO / Nº: ENCOM 03 - PLC 9123

Designo para exercer a função de Relator (a) da matéria o (a) Vereador (a):

VAVI

Já fica deferido o prazo do Art. 42 § 1º, do Regimento Interno.

Rio Grande, 06 de Maio de 2023.

Presidente da Comissão

DESPACHO

Ciente em ___/___/___

- Enviar ao Consultor Jurídico para Parecer quanto: Constitucionalidade, Juridicidade, Técnica Legislativa e pesquisa de legislação já existente sobre a matéria.
 Requer parecer técnico dos prestadores de serviço jurídicos: IGAM e DPM
 Não enviar ao Consultor Jurídico.

Rio Grande, 06 de maio de 2023.

Relator(a)



Porto Alegre, 04 de abril de 2023.

Informação nº

693/2023.

Interessado: Município de Rio Grande/RS – Poder Legislativo.
Consultente: Roger Martins da Rosa, Procurador Adjunto.
Destinatário: Presidente da Câmara Municipal de Vereadores.
Consultores: Gildálio Saldanha Brum, Gabriele Valgoi e Bartolomê Borba.
Ementa: Inviabilidade de emenda substitutiva, em verdade modificativa, ao Projeto de Lei nº 09/2023, de iniciativa do Executivo, que estabelece normas sobre a Regularização Fundiária Urbana – REURB, no âmbito do Município, por contrariar disposição da Lei Federal nº 13.465 de 11 de julho de 2017 que trata da Regularização Fundiária Urbana. Considerações.

Por intermédio de consulta escrita, registrada sob nº 18.250/2023, é solicitado parecer sobre a emenda substitutiva ao Projeto de Lei nº 09/2023, de autoria do Executivo, cujo objeto é modificar a redação do art. 21 do projeto originário, estendendo o prazo nele estabelecido para 28 de fevereiro de 2023, o que caracteriza a emenda proposta pelo Vereador Rubilar Tavares (Juquinha), como modificativa, não substitutiva como está nominada.

Passamos a considerar.

1. A Constituição da República, em seu art. 24 estabelece competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal para legislar sobre direito urbanístico, cabendo ao primeiro a edição de normas gerais e aos outros entes a edição de normas suplementares, conforme se verifica da transcrição a seguir:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exerçerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Em atenção a competência que lhe foi deferida pelo art. 24 da CRF, a União editou em 11 de julho de 2017 a Lei nº 13.465, que trata da Regularização Fundiária Urbana – Reurb, dentre outros assuntos.

Tendo o Estado competência suplementar para legislar sobre direito urbanístico, onde está inserta a matéria regularização fundiária e estando em vigor a Lei nº 10.116/1994, os Municípios do Rio Grande do Sul estão adstritos a sua aplicação, podendo legislar sobre o tema, mas respeitando compulsoriamente as normas estabelecidas pela lei nacional e pela lei estadual, com base nos incisos I e VIII do art. 30 da CRF que preveem, respectivamente, competência para legislar sobre assuntos de interesse local e promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

No sentido da observância que os Municípios devem a Lei nº 10.116/1994 do Estado, temos decisões¹ do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul.

2. Dentre as competências municipais elencadas no art. 30 da Constituição da República está a de legislar sobre assuntos de interesse local e promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, respectivamente

¹ Reexame Necessário Nº 70067037903, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ricardo Torres Hermann, Julgado em 01/12/2015.

Apelação e Reexame Necessário Nº 70032363947, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 04/12/2013.

nos incisos I e VIII. Ainda, o art. 182 determina competente o Município para execução da política ao estabelecer que “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”.

Inclusive, a Lei Federal nº 12.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, elenca como uma das diretrizes para a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana, a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, considerada a situação socioeconômica da população e as normas ambientais, como previsto no inciso XIV, do art. 2º.

Indubitavelmente o planejamento urbano é competência primaz do ente municipal explicitada na Constituição da República, da qual não se pode descuidar, sendo a regularização fundiária ação indispensável para o cumprimento da competência que lhe foi prevista.

3. Regular, também, a iniciativa legislativa, pois institui norma de natureza urbanística, que não gera atribuições ao Executivo, portanto, de iniciativa concorrente.

4. No entanto, no caso concreto, a Lei Federal nº 13.465 de 11 de julho de 2017 que trata da Regularização Fundiária Urbana – Reurb, dentre outros assuntos, em seu art. 23, estabeleceu o prazo peremptório para legitimação fundiária conferida por ato do poder público, “*àquele que detiver em área publica ou possuir área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana integrante de núcleo urbano informal consolidado 22 de dezembro de 2016.*

Vejamos:

Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, **integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.** (grifamos)



5. Dentro deste cenário, considerando a competência complementar do Município para legislar sobre a matéria relativa a regularização fundiária, a emenda, se aprovada, contraria a norma federal editada pela União no exercício da sua competência originária, maculando a projeto de lei de vício de inconstitucionalidade e/ou ilegalidade, criando obstáculos à implementação da REURB no âmbito local, razão pela qual opinamos pela sua inviabilidade 

São as informações que julgamos pertinentes à consulta formulada.

Documento assinado eletronicamente
Gabriele Valgoi
OAB/RS nº 79.235

Documento assinado eletronicamente
Bartolomé Borba
OAB/RS nº 2.392

	<p>Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme o art. 1º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 11.419/2006, de 19/12/2006. Para conferência do conteúdo, acesse, o endereço www.borbapauseperin.adv.br/verificador.php ou via QR Code e digite o número verificador: 988362589105716039</p>	
---	---	---

Porto Alegre, 4 de abril de 2023.

Orientação Técnica IGAM nº 7.546/2023

I. O Poder Legislativo do Município de Rio Grande solicita análise e orientações acerca de Emenda Substitutiva ao Projeto de Lei nº 9, de 2023, de autoria do Poder Executivo, que tem como ementa “ESTABELECE NORMAS SOBRE A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA – REURB, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DO RIO GRANDE, DE ACORDO COM A LEI FEDERAL N° 13.465/2017 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

II. Preliminarmente, esclareça-se que, a rigor, emenda é toda alteração proposta por Vereador a projeto de lei que veio do Executivo. Em exame ao Regimento Interno desta Câmara Municipal, não constam dispositivos específicos sobre as emendas substitutivas ou de outro tipo. De qualquer forma, as emenda são analisadas enquanto proposições acessórias de outra para alterar projeto de lei em tramitação.

Na análise de uma emenda, espécie de alteração legislativa do projeto de lei original, cabe verificar primeiro se ela se relaciona aos dispositivos da proposição que pretende alterar, incluir ou suprimir. Segundo, se a emenda se relaciona a serviços cuja competência para disposição é privativa do Poder Executivo. Terceiro, se cria ou aumenta despesas. E quarto, se não produz nenhuma contradição, isto é, se mantém coerência com o texto da proposição como um todo.

O poder de emendar proposições que tramitam na Câmara Municipal é inerente ao exercício da atividade parlamentar. A apresentação de emendas aos projetos legislativos cabe a qualquer vereador ou a qualquer das comissões legislativas da Câmara. Podem ser supressivas, substitutivas, aditivas ou modificativas, conforme visem, respectivamente, a eliminar, substituir, acrescer ou alterar qualquer disposição do original.

Todavia, em relação às matérias de iniciativa privativa do Prefeito, a capacidade de propor emendas possui óbice capaz de afetar sua viabilidade. As emendas que apresentem alterações substanciais ou determinem o aumento de despesa inicialmente prevista em projetos de leis de iniciativa privativa do Poder Executivo são consideradas inconstitucionais.

Nos casos em que a iniciativa seja privativa, não só o início do processo por Vereador está vedado, como também a propositura de emendas que o modifiquem.

A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se à tramitação regimental em situação idêntica à dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto. Acerca do tema, o Supremo Tribunal Federal já decidiu:

O poder de emendar projetos de lei – que se reveste de natureza eminentemente constitucional – qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 – RTJ 37/113 – RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, Rel. Min. Celso de Mello), desde que – respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República – as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, § 3º e § 4º da Carta Política." (ADI 1.050-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 21-9-1994, Plenário, DJ de 23-4-2004)

Assim, desde que respeitadas as limitações ao poder de emendar estabelecidas na Constituição Federal, nada obsta que o vereador proponha emenda ao projeto de lei em tramitação.

Uma vez feitos esses necessários esclarecimentos preliminares, passa-se a examinar especificamente a emenda que se pretende fazer ao Projeto de Lei nº 9, de 2023, que dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) no Município.

Neste caso, a Emenda Substitutiva de Redação ao *caput* do art. 21 do Projeto de Lei nº 9, de 2023, pretende alterar a data de 22 de dezembro de 2016, passando a dispor 28 de fevereiro de 2023 como marco para aquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado para fins de legitimação fundiária.

Ocorre que não é possível fazer tal alteração e existe uma explicação para isso: a Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que dispõe sobre a regularização fundiária, vem a ser justamente o resultado da conversão da Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016. Não por outra razão, assim consta no art. 23 da Lei Federal nº 13.465, de 2017:

Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

Ou seja, a data de apresentação daquela MP do então Presidente da República ao Congresso Nacional foi considerada o marco temporal para contagem de prazos referentes a regularização de núcleos urbanos informais consolidados e aplicação dos diversos institutos jurídicos previstos no seu art. 15, entre os quais a legitimação fundiária é apenas um deles, ao lado da legitimação de posse, usucapião, desapropriação, concessão de uso, doação, compra e venda, entre outros.

Cabe aos Municípios reproduzir em seu âmbito as regras da regularização fundiária. Para as situações de ocupações que surjam após aquela data de 22 de dezembro de 2016, outro ato normativo sobrevirá. Mas, por ora, para fins de regularização fundiária urbana (Reurb), aquela data é o marco determinado pela legislação de regência da matéria.

III. Ante o exposto, em conclusão, respeitada 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, ainda, assegurada a soberania do Plenário, opina-se pela inviabilidade da Emenda Substitutiva ora analisada ao Projeto de Lei nº 9, de 2023.

O IGAM permanece à disposição.



Roger Araújo Machado
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM



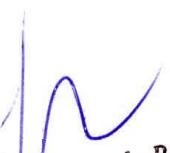
PARECER JURÍDICO

**EMENTA: PARECER A EMENDA
SUBSTITUTIVA AO PROJETO DE LEI DO
EXECUTIVO 009 /2023**

Para análise desta Consultoria a Emenda Substitutiva ao Projeto de Lei nº 009/2023 de autoria do Vereador Rubilar Tavares (Juquinha).

Analisando a emenda, entendemos por remeter a mesma aos órgãos de assessoria desta Casa, IGAM, que emitiu a Orientação Técnica 7.546/2023 e a DPM que emitiu informação nº 693/2023, à qual nos filiamos, na sua integralidade.

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 da Emenda Substitutiva ao Projeto de Lei nº 09/2023. ←


Roger Martins da Rosa
RG: 0404RS 65589
Subconsultor Jurídico
Câmara Municipal do Rio Grande

Rio Grande, 04 de abril de 2023



DESPACHO

TIPO/Nº: EMENDA 01 - PLG 091/23

Na condição de Relator (a):

- 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.
- Voto em separado
- Vista ao autor

Rio Grande, 10 de abril de 2023.


Relator (a)

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROTOCOLO N°: _____
AUTOR: Ver. JUQUINHA

TIPO/N°: Enunciado - re 9123

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

<p>Vereador Giovani Morales</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Constitucional <input checked="" type="checkbox"/> Inconstitucional <input type="checkbox"/> Antijurídico <input type="checkbox"/> Antiregimental <input type="checkbox"/> Inadequado a Técnica Legislativa <input type="checkbox"/> Abstenção</p> <p><u>GB</u> Presidente</p>	<p>Vereador Paulo Roldão</p> <p><input type="checkbox"/> Constitucional <input checked="" type="checkbox"/> Inconstitucional <input type="checkbox"/> Antijurídico <input type="checkbox"/> Antiregimental <input type="checkbox"/> Inadequado a Técnica Legislativa <input type="checkbox"/> Abstenção</p> <p><u>GR</u> Vice-Presidente</p>
<p>Vereador Vavá</p> <p><input type="checkbox"/> Constitucional <input checked="" type="checkbox"/> Inconstitucional <input type="checkbox"/> Antijurídico <input type="checkbox"/> Antiregimental <input type="checkbox"/> Inadequado a Técnica Legislativa <input type="checkbox"/> Abstenção</p> <p><u>MM</u> Secretário</p>	<p>Vereador Fabinho</p> <p><input type="checkbox"/> Constitucional <input checked="" type="checkbox"/> Inconstitucional <input type="checkbox"/> Antijurídico <input type="checkbox"/> Antiregimental <input type="checkbox"/> Inadequado a Técnica Legislativa <input type="checkbox"/> Abstenção</p> <p><u>F</u> Membro</p>
<p>Vereadora Regininha</p> <p><input type="checkbox"/> Constitucional <input type="checkbox"/> Inconstitucional <input type="checkbox"/> Antijurídico <input type="checkbox"/> Antiregimental <input type="checkbox"/> Inadequado a Técnica Legislativa <input type="checkbox"/> Abstenção</p> <p><u></u> Membro</p>	

O Presidente declarou o resultado da votação pela sua:

- Constitucionalidade
 Inconstitucionalidade
 Antijuridicidade
 Antiregimentalidade
 Inadequação a Técnica Legislativa

Câmara Municipal, Rio Grande, 10 de Abri de 2023.

GB
Presidente