

PARECER Nº 499/2022

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 16319/2022

Substitutivo ao Processo nº 13099/2022

Autor: Executivo Municipal

Assunto: **Projeto de Lei Complementar** que “Dispõe sobre a política municipal de regularização fundiária urbana do município de Cuiabá-MT e revoga a lei complementar nº 345/2014, e dá outras providências.” (**Mensagem nº 93/2022**).

I – RELATÓRIO

Destaca o autor que a presente proposta resulta no trabalho dedicado da Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária que realizou reuniões da Comissão para Regulamentação da Lei Municipal nº 345/2014 através de audiências públicas, cujo objetivo é a Regularização Fundiária urbana do município de Cuiabá.

Sustenta que tal proposta atende a Lei Nacional nº **13.465/2017**, a qual deu origem à citada Comissão, instituída pelas **Portarias nº003/2021/GAB/SMHARF**, publicada no **Diário Oficial do Município nº254, 08 de novembro de 2021 e nº 002/2022/GAB/SMHARF**, convém elucidar que o presente projeto transcorreu em conformidade também com a Lei Complementar nº 476, de 30 de dezembro de 2019, republicada no Diário Oficial de Contas do Tribunal de Contas nº 183, de 19/02/2020.

Assevera que quanto à competência e iniciativa das Leis, entende-se que os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) são unidades gestoras independentes e autônomas. Competindo-lhes se administrar e legislar, na medida do previsto pela Constituição da República (CRFB).

Consta no processo o Ofício nº 341/2022/GAB/SMHARF, de 26 de julho de 2022, informando que foi instituída a Comissão de Regulamentação da Lei Municipal nº 345/2014 em face da superveniência da Lei Nacional nº 13.465/2017, **através da portaria nº 003/2021/GAB/SMHARF**, publicada no Diário Oficial do Município – nº 254, de 08/11/2021 e, complementada através da Portaria nº 002/2022/GAB/SMHARF.

Em 17/12/2021, **foi realizada na sede da Prefeitura Municipal de Cuiabá audiência pública**, onde foi submetida à minuta que foi elaborada após as reuniões da comissão à análise da população, devidamente convocada através de edital publicado no Diário Oficial e convite oficial.

Em seguida **foram realizadas em cada região da capital as audiências públicas nas**



seguintes datas:

- Região Sul – 02/02/2022;
- Região Norte – 03/02/2022;
- Região Oeste – 09/02/2022;
- Região Leste – 10/02/2022.

Após as audiências públicas realizadas por regiões a **Minuta elaborada foi submetida ao crivo do Conselho Municipal de Desenvolvimento Estratégico - CMDE**, na Reunião Plenária de **17/03/2022**, onde o Conselho solicitou a apreciação da Minuta através de sua Câmara Técnica correlata, onde foram realizadas 03 (três reuniões) nas datas de **24/03/2022, 31/03/2022 e 04/04/2022**.

Na sequência a Minuta passou pela Procuradoria de Assuntos Fundiários, Ambientais e Urbanísticos – PAFAU, relatório em anexo.

Com a conclusão da minuta, esta foi submetida à votação no CMDE, na sessão Ordinária realizada em **30/06/2022**, sendo votada e aprovada de forma **UNÂNIME**, conforme consta da Ata publicada no **Diário Oficial de 08/07/2022**, além da Resolução nº 08/2022, recomendando que a presente Minuta fosse encaminhada ao Executivo Municipal, que após correção de erro material mandou publicar a correção no Diário Oficial nº 428, de 26/07/2022.

Foram juntados os seguintes documentos:

Diário Oficial nº 254 – Portaria nº 003/2021/GAB/SMHARF, Fls. 53 a 55;

Diário Oficial nº 313 – Portaria nº 002/2022/GAB/SMHARF, Fls. 56 a 58;

Diário Oficial nº 278 – Publicação do Edital de convocação para audiência pública de 17/12/2021, Fls. 59 a 60;

Diário Oficial nº 279 – Publicação do Edital de convocação para audiência pública de 17/12/2021, Fls. 61 a 62;

Diário Oficial nº 307 – Edital de convocação de audiência pública das regiões sul e norte, Fls. 63 a 64;

Diário Oficial nº 308 – Edital de convocação de audiência pública das 4 regionais, Fls. 65 a 67;

Diário Oficial nº 309 - Edital de convocação de audiência pública das 4 regionais, Fls. 68 a 69;

Diário Oficial nº 310 – Edital de convocação de audiência pública das regiões oeste e leste, Fls. 70 a 71;

Convites Oficiais para as 04 audiências públicas, Fls. 72 a 75;

E-mail da Plenária de 17/03/2022, Fls. 76 a 77;



Listas de presença da Câmara Técnica (03 reuniões), Fls. 78 a 80;
E-mail encaminhando minuta à PAFAU/PGMA, Fls. 81;
Relatório Final, Fls. 82 a 84;
E-mail encaminhando minuta ao CMDE, Fls. 85;
E-mail do CMDE convidando os membros para votação da Minuta, 86;
Diário Oficial nº 416 – Ata e Resolução recomendando a Minuta, Fls. 87 a 93;
Diário Oficial nº 428 – errata, Fls. 94 a 95;
Minuta da Lei, Fls. 96 a 117;
Despacho Jurídico nº 0753/GAB/PAAL/PGM/2022, Fls. 118 a 119;
Despacho nº 468/022/PAFAU/PGM, Fls. 121;
Parecer Jurídico nº 283/GAB/PGM/2022, Fls. 123 a 125;
Notificação nº 140/2022/17ª - PJ, Fls. 199 a 210;
Termo de Audiência Extrajudicial, Fls. 211 a 213;
Despacho (SMHARF), Fls. 215;
Ofício – GP nº 2863/2022, Fls. 217;
Ofício 520/2022/GAB/SMHARF, Fls. 220 a 221;
Ata da Reunião da Comissão de Assuntos Fundiários de Âmbito Municipal da Comarca de Cuiabá – Mato Grosso, Fls. 225 a 232;
Minuta de Lei, Fls. 233 a 251;
Lei Complementar nº 345 de 16 de julho de 2014, Fls. 301 a 324;
É a síntese do necessário.

II - EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

A **competência do Município para legislar sobre a matéria** é reconhecida em face da aplicação dos **incisos I, II, e VIII, do art. 30, da CF/88.**

Constituição Federal dispõe:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;



II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; [\(Vide ADPF 672\)](#)”

(...)

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

(...)

“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.”

Merece ênfase que a competência legislativa suplementar do Município é exercida em face dos **artigos 9º à 13, da Lei Federal nº 13.465/2017.**

Ademais, segundo o disposto no **Inciso, I do art. 41, da Lei Orgânica**, e desenvolvimento no âmbito local dos comandos fixados pelo **caput do art. 182, 183 da CF/88, e disposto nos art. 191 e 192 da LOM, a competência para iniciar o processo legislativo cabe ao Executivo:**

“Art. 41 Compete ao Prefeito, entre outras atribuições: a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica:

XX - aprovar projetos de edificação e planos de loteamento, arruamento e zoneamento urbano ou para fins urbanos;

(...)

***Art. 191** Os objetivos da **Política de Desenvolvimento Urbano** serão os de garantir plenamente as funções sociais da cidade e o bem-estar dos habitantes.*

***Art. 192A** Política de Desenvolvimento Urbano orientará a ação do Executivo Municipal, relativa à distribuição da população e das atividades urbanas no seu território, definindo as prioridades respectivas, assegurando as condições gerais para o desenvolvimento da produção, comércio, dos serviços, e particularmente para a plena realização dos direitos dos cidadãos.”*

Pois bem, fixadas as balizas constitucionais e legais acima referenciadas sobre a competência suplementar do Município para legislar sobre o assunto em tela, ressaltamos a **competência da União para fixar normas gerais**, conforme materializada **no art. 9º da Lei Federal nº 13.465/2017**, com a seguinte redação:

*“**Art. 9º Ficam instituídas no território nacional 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 ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

§ 1º **Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências** de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.”

Desta forma, *cabe ao município seguir as normas gerais estabelecidas na legislação federal*, nacional e **seguindo tais diretrizes regular em âmbito local a matéria.**

Quanto ao que cabe aos Municípios **o art. 10 da Lei Federal nº 13.465/2017**, aduz o seguinte:

“**Art. 10.** Constituem **objetivos da Reurb, a serem observados** pela União, Estados, Distrito Federal e **Municípios**:

I - ***identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes***, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;

II - ***criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes***;

III - ***ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda***, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;

IV - ***promover a integração social e a geração de emprego e renda***;

V - ***estimular a resolução extrajudicial de conflitos***, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;

VI - ***garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas***;

VII - ***garantir a efetivação da função social da propriedade***;

VIII - ***ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes***;

IX - ***concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo***;

X - ***prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais***;



XI - **conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher** ;

XII - **franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.**”

Ao compulsar os autos do Projeto de Lei Complementar em comento verifica-se que foram atendidos aos requisitos estabelecidos na norma federal.

O projeto delineou quais os tipos de REURB que existem, no art. 4º, sendo definidas três modalidades: REURB – S (de interesse social), REURB – E (de interesse específico) e REURB – I – (reurb inominada para glebas que não possuem registro anterior a 19 de dezembro de 1979).

Além disso, o art. 6º do projeto instituiu uma **Comissão Permanente de Regularização Fundiária**, composta por seis membros, de caráter consultivo, com o objetivo de “elaborar um cronograma de ações, um mapa fundiário da cidade, promovendo a Reurb de modo coletivo no município, em todas as glebas, áreas, bairros ou comunidades”. (art. 6º, §5º)

Importa ressaltar ainda, que o projeto definiu, no texto do seu art. 9º quais são os **instrumentos jurídicos** que podem ser empregados no âmbito da REURB.

Outro destaque importante é a definição dos **legitimados a requerer a Reurb (no art. 7º)** bem como o **detalhamento do Processo Administrativo para a devida regularização fundiária, no art. 20 e seguintes.**

Constatada a adequação às normas gerais passamos a verificar que o **projeto em debate atendeu ao requisito da participação popular e da transparência.**

Os autos do processo eletrônico em tela informam que o **Poder Executivo realizou audiências públicas nas quatro Regiões Administrativas da capital, ocorrendo à discussão e aprovação pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Estratégico, conforme atas anexadas no processo e a Resolução de nº 08/2022, publicado na Gazeta Municipal de 08/07/2022.**

Ademais, houve ajuste da proposta inicial elaborada pelo Poder Executivo e encaminhada anteriormente a esta Casa de Leis por meio da Mensagem nº 073/2022)

Após realização de **audiência extrajudicial junto ao MPE em 24/10/2022, mediante SIMP nº 0000402-002/2022, foram incorporadas as propostas de alterações ao projeto de Lei Complementar, as sugestões foram devidamente acatadas e inseridas no projeto de Lei substitutivo (ora em apreço) observando as Leis nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972 e Lei nº 6.766 de 1979 e demais leis aplicáveis ao caso.**

O autor juntou os documentos referentes à participação do MPE. Os **documentos de fls. 222 a 224 deste processo eletrônico nº 16.319/2022** correspondem ao Termo de Audiência Extrajudicial com os dispositivos da proposta que deveriam ser alterados e/ou acrescentados ao texto da originária mensagem 073/2022 que fora retirada e substituída pela presente proposta legislativa.



Na sequência, às fls. 259 a 296 deste **processo eletrônico nº 16.319/2022** consta o projeto de lei complementar já com as alterações incorporadas e para melhor visualização e conhecimento dos nobres pares devidamente destacadas no bojo do texto as partes modificadas. (Mensagem 093/2022)

Desta forma, percebe-se que os ajustes feitos também contemplam as normas federais, em especial ao disposto no **§3º do art. 13 da Lei Federal nº 13.465/2017**.

Tais estudos e discussões assim como as audiências públicas e a deliberação do Conselho de Desenvolvimento Estratégico seguem os preceitos consolidados pela **da Jurisprudência**.
Vejam os:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ARGUIÇÃO DA LEI MUNICIPAL Nº 6.191/2017 – AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA DA COMUNIDADE – PREVISÃO NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – CONDIÇÃO DE VALIDADE FORMAL E MATERIAL DA NORMA – AÇÃO JULGADA PROCEDENTE COM MODULAÇÃO.

1-É imprescindível a efetiva participação da comunidade, por suas entidades representativas.

2-A Constituição Estadual prevê a necessidade de participação comunitária em matéria urbanística, no seu **artigo 307, § 3º da Constituição Estadual do Estado de Mato Grosso**.

3- **A participação popular é uma condição de validade formal, ou seja, de natureza procedimental, bem como de natureza forma e validade material** (discussão acerca do melhor aperfeiçoamento do plano diretor).

4. Ação julgada procedente com modulação de efeitos, a partir do trânsito em julgado, nos moldes do art. 27 da Lei nº 9868/99.

(N.U 1007173-51.2018.8.11.0000, TRIBUNAL PLENO CÍVEL, MARIA EROTIDES KNEIP BARANJAK, Órgão Especial, Julgado em 14/11/2019, Publicado no DJE 05/12/2019).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.095, de 18.10.17 do município de Aparecida dispoendo sobre regularização de bens imóveis localizados no bairro Jardim Paraíba. Falta de participação popular. **Imprescindível a efetiva participação da comunidade, por suas entidades representativas. A Constituição Estadual prevê a necessidade de participação comunitária em matéria urbanística.** Precedentes deste C. Órgão Especial. Inconstitucional o ato normativo impugnado. Estudo prévio. Necessidade. Se no âmbito do Executivo esse planejamento ou prévios estudos se fazem necessários, de igual forma se justificam idênticas medidas para modificar a regra original. Precedentes. Procedente a ação” (ADI nº 2.182.25392.2018.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. em 13 de fevereiro de 2019).



Informa a **Lei nº10.257/2001 (Estatuto da Cidade)**, que regulamenta os artigos. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, prevê em seu artigo 2º inciso II, gestão democrática na participação social nos projetos de desenvolvimento urbano como forma de procedibilidade e como diretriz do estatuto da cidade:

“Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;”

Neste mesmo sentido a Constituição do Estado de Mato Grosso, dispõe o seguinte:

“Art. 300A Política de Desenvolvimento Urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei , atenderá ao Plano de Desenvolvimento das Funções Sociais da Cidade e ao Bem-estar de seus habitantes.

Art. 301 No estabelecimento de normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

(...)

V - participação de entidades comunitárias na elaboração de planos, programas e projetos e no encaminhamento de soluções para os problemas urbanos;”

Desta forma, assim como assegurado pela Constituição do Estado e referendado pela Jurisprudência, o projeto em tela atendeu ao requisito de participação popular comprovado com os documentos retro citados no Relatório deste Parecer.

Por fim, ressaltamos que o projeto de lei complementar em análise **cumpr todos os requisitos formais**: iniciativa; competência para dispor da matéria, etc. estando em consonância com a Constituição Federal, Constituição Estadual e a Lei Orgânica do Município e a Jurisprudência dos nossos Tribunais.

Lembrando que não cabe a esta Comissão qualquer análise de mérito quanto ao conteúdo do projeto de lei.

Com a vigência da Carta Constitucional o legislador determinou que a organização político-administrativa da República, compreende a União, Estados, Distrito Federal e os Municípios, garantindo a todos os entes autonomia. Uma dessas autonomias é representada pela faculdade que esses entes possuem para estabelecer regras de seu interesse, por meio de suas próprias leis.



Deste modo, observando as regras legais opinamos pela aprovação.

2. REGIMENTALIDADE.

O projeto cumpre as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO

O Projeto ***atende parcialmente*** as exigências estabelecidas na Lei Complementar nº. 95, de 26 de fevereiro de 1998, devendo sofrer emenda de redação na Clausula de Revogação tendo em vista trazer em seu conteúdo revogação genérica, o que não é permitido pela legislação em vigor vejamos:

LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998:

Art. 8º *A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as leis de pequena repercussão.*

Art. 9º *Acláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas. (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001).*

Além da revogação expressa é importante separar a cláusula de vigência da cláusula de revogação, que devem constar em artigos distintos sendo que no projeto estão no mesmo artigo.

Assim, se faz necessário adequar a redação da **Ementa** do projeto e do seu **Art. 42** deverá ter a **seguinte redação:**

EMENDA DE REDAÇÃO 01 – NA EMENTA:

DISPÕE SOBRE A POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ/MT E RÉVOGA AS LEIS COMPLEMENTARES Nº 345/2014 E 393/2015.

EMENDA DE REDAÇÃO 02 – NO ART. 42:

“Art. 42. *Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.”*

EMENDA DE REDAÇÃO 03 – para acrescentar o ART. 43, contendo cláusula de revogação expressa e separada da cláusula de vigência:

Art. 43. *Ficam revogadas as Leis Complementares nº 345, de 16 de julho de 2014, e nº 393, de 05 de novembro de 2015*



4. CONCLUSÃO.

Diante dos elementos jurídicos acima expostos, estando contempladas as competências constitucionais e legais do Município e do Chefe do Poder Executivo em relação à matéria opinamos pela aprovação, com as emendas de redação 01, 02 e 03.

5. VOTO.

VOTO DO RELATOR PELA APROVAÇÃO COM EMENDAS DE REDAÇÃO.

Cuiabá-MT, 1 de dezembro de 2022



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 330034003300350030003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Chico 2000 (Câmara Digital)** em **06/12/2022 11:52**

Checksum: **22A715C92532147FD36088D1C16B8AFCEC4CB591CF6BFE7C91C0415CEB456CA9**



Autenticar documento em <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 330034003300350030003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

