

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER /2023 CJL

PROTOCOLO: 4633/2023

DATA ENTRADA: 28 de novembro de 2023

PROJETO DE LEI nº 9.759 de 2023

Ementa: Revoga a Lei Municipal nº 6.909/2022, institui nova lei de regularização de imóveis no Município de Caruaru e dá outras providências.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis e à Comissão de Obras, Urbanismo e Serviços Públicos, sobre o projeto que Revoga a Lei Municipal nº 6.909/2022, institui nova lei de regularização de imóveis no Município de Caruaru e dá outras providências. Projeto de lei nº 9.759, de autoria do **PODER EXECUTIVO**. O referido projeto de lei é composto por vinte e nove artigos e acompanha justificativa devidamente formulada pelo Chefe do Poder Executivo.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno e Lei Orgânica do Município.

Segundo justificativa anexa ao projeto: *“Encaminho para apreciação de Vossa Excelência e Vossas Senhorias a presente mensagem com o fito de propor e justificar aos insígnies representantes desta Casa Legislativa o Projeto de Lei, em anexo que “Revoga a Lei Municipal nº 6.909/2022, institui nova lei de regularização de imóveis no Município de Caruaru e dá outras providências.” O Projeto de Lei em epígrafe dispõe sobre a regularização de edificações em nosso Município. A referida alteração visa desburocratizar o trâmite processual, tornando-o mais célere, bem como enfatiza a tramitação dos processos de modo eletrônico. Nessa toada, há também alteração de alguns parâmetros para regularização de imóveis, como por exemplo a possibilidade de regularização de imóveis inseridos nas Zonas de Especial Interesse Social - ZEIS, direito de*

laje, frente mínima do lote igual ou superior a 3,5m, entre outros. Por fim, as alterações tem por objetivo, através da desburocratização, um maior número de imóveis regulares perante a Municipalidade, diminuindo assim a clandestinidade e ao mesmo tempo, proporcionando uma maior arrecadação. Ante as razões acima expostas e por se tratar de matéria de interesse social, submetemos o presente Projeto de Lei para apreciação dos senhores Vereadores com a certeza de que Vossas Senhorias terão condições de analisar a importância desta iniciativa. Pelo aqui exposto, espero, pois, a pertinente e justa apreciação e aprovação do Projeto de Lei acostado. Aproveito o ensejo para renovar votos de consideração e apreço”.

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos:

Art. 91 – Nenhum projeto de **lei, de resolução ou de decreto legislativo**, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.



Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Art. 274 – As deliberações das Comissões **serão assessoradas** pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de **assessoramento jurídico** sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, **a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.**

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que o Chefe do Poder Executivo articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local, não restando dúvidas de que o objeto – revogação e instituição de leis municipais – não repercute na seara de competência da União.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in casu*, a votação nominal e por maioria simples de seus membros, nos termos do art. 115, § 1º, do Regimento Interno c/c art. 138, *verbis*:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

§ 1º - Por **maioria simples**, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, **a Câmara deliberará sobre todas as matérias, exceto as referidas nos parágrafos seguintes.**

Art. 138 – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e **dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.**

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o presente projeto de lei será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal¹.

¹ **Art. 138** – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.

5. MÉRITO

O Projeto de Lei analisado no presente parecer foi proposto pelo Chefe do Poder Executivo e pretende, em suma, revogar a Lei Municipal nº 6.909/2022 e instituir a nova lei relacionada à regularização de imóveis, como é possível afirmar a partir da análise do primeiro artigo do projeto abaixo exposto:

Art. 1º Fica autorizado o Poder Executivo Municipal de Caruaru a aprovar regularizações, conforme preceitos definidos por esta Lei, que não atesta propriedade, nem regulamenta uso ou atividade, para as edificações localizadas no perímetro urbano municipal, desde que apresentem condições mínimas de utilização, salubridade e segurança de uso.

§1º Para fins do disposto nesta Lei, consideram-se existentes as edificações que apresentem suas obras totalmente concluídas ou aquelas com registro de incorporação em cartório, admitindo-se para os efeitos desta Lei, que o conceito de cobertura é sinônimo de telhado.

§2º Entende-se por edificação em andamento aquela que possua executada, no mínimo, fundações, estruturas e alvenaria com no mínimo 1,50 m de altura.

§3º Para os efeitos desta Lei e para fins de regularização de edificações multifamiliares, será considerada como obra em andamento, as edificações com pavimentos de garagem, de salão de festa, e, no mínimo, a 1ª laje do pavimento tipo executado.

§4º As edificações construídas ou em andamento serão regularizadas, desde que atendam aos critérios e procedimentos definidos nesta lei.

Visualizando o que o início do texto legal do projeto de lei determina, há a informação de que as disposições legais da propositura não buscarão verificar os *status* de propriedade ou a regulamentação de uso ou atividade em edificações localizadas no âmbito municipal. Além das disposições acerca dos objetivos abarcados pela propositura, o início desta também se preocupa em determinar certos requisitos, condições e características gerais de reconhecimento de edificações, a fim de englobar estas nas determinações a serem instituídas.

Acerca dos requisitos, condições e características gerais de reconhecimento de edificações mencionados no parágrafo anterior, torna-se necessário afirmar que a propositura acaba por apresentar rol, tanto para as questões acerca da possibilidade de regularização de edificações, quanto para as situações que afastam a regularização das edificações. Ademais, também é possível verificar que haverá, de acordo com o artigo 6º, a possibilidade de apresentação de parecer técnico desenvolvido por órgão competente, a depender da edificação, estando as hipóteses também previstas em rol apresentado.

Prosseguindo, destaca-se que a propositura versa, no artigo 13, sobre a construção de área acima do permitido pelo coeficiente de utilização de imóvel, questão que fará com que a edificação apenas possa ser regularizada mediante recolhimento de valor em reais, que será calculado através da fórmula presente no texto legal do mesmo artigo.

Também se destaca que a propositura trouxe outras disposições no mesmo sentido, especificamente nos artigos 14, 15, 16 e 17, versando sobre a inobservância das disposições legais. A inobservância, mais precisamente, é sobre o não atendimento ao afastamento frontal e aos afastamentos laterais e de fundo mínimos, à altura máxima do gabarito, ao número mínimo de vagas para estacionamento de veículo, às medidas mínimas previstas no Código de Obras Municipal e/ou à Taxa de Solo Natural.

Todas as hipóteses de inobservância destacadas anteriormente envolvem específicas fórmulas, as quais estão previstas ao longo do texto legal da propositura, e, conforme estabelece o artigo 18, determinadas inobservâncias poderão ter as contrapartidas parceladas mediante o cumprimento de alguns requisitos, os quais também foram elencados no artigo tratado.

Finalmente, é visto que a propositura se debruçou sobre a hipótese dos responsáveis técnicos, tanto pessoas físicas, quanto pessoas jurídicas, cometerem atos que prejudiquem o processo de regularização das edificações. No artigo 26 da propositura, há a informação de que os responsáveis técnicos que prestarem informações falsas e/ou omitirem informações importantes para a regularização que edificarem e que estejam em conflito com o projeto aprovado poderão ser punidos com multa, imposição de obrigação de fazer ou de desfazer e o cancelamento do alvará que previamente atestou a regularidade da obra.

Do ponto de vista da iniciativa, o Poder Legislativo Municipal possui competência para tratar sobre o tema proposto no Projeto de Lei em destaque.

O art. 36, incisos II, III, IV, V e VI da Lei Orgânica Municipal e o art. 131, incisos I, III, IV e V, do Regimento Interno da Casa Legislativa, respectivamente evidenciam as iniciativas das leis que **são de competência exclusiva do Poder Executivo:**

Art. 36 - São de **iniciativa exclusiva do Poder Executivo** as leis que disponham sobre:

(...)

II – servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III – criação, estrutura e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

IV – plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;

V – fixação ou aumento de remuneração de seus servidores, respeitado, em todos os seus termos, o princípio da isonomia de vencimentos previsto na Constituição Federal.

VI – Matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos.

Art. 131 – É da **competência exclusiva do Prefeito** a iniciativa das leis que:

I – disponham sobre matéria financeira, tributária, orçamentária e plano plurianual, assim como as que versem sobre alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos;

(...)

III – disponham sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV – tratem de criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

V – fixem ou aumentem remuneração dos servidores do Poder Executivo, respeitado o princípio da isonomia.

Tratando-se de matéria relacionada à regularização de imóveis, a iniciativa para legislar sobre a referida matéria é voltada ao Poder Executivo, como se analisa no artigo 49 da Lei Orgânica Municipal, *verbis*:

Art. 49 - O Prefeito é o Chefe do Poder Executivo com funções políticas, executivas e **administrativas**.

Dessa forma, a Consultoria Jurídica Legislativa opina pela legalidade, constitucionalidade e regimentalidade do Projeto de Lei, visto que o mesmo respeita os Princípios Constitucionais, específicos e gerais sobre o tema, bem como os requisitos previstos no Regimento Interno da casa.

6. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

A Consultoria Jurídica Legislativa também não observou a necessidade de apresentação destas pelo Relator(a).

7. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **trata-se de um parecer opinativo**, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo a consequente aprovação. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples de parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador. (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – DF. Rel. Min. Marco Aurélio – STF).”

É o parecer, que ora submeto, à apreciação das dignas Comissões Permanentes da Casa Jornalista José Carlos Florêncio.

Assim sendo, em obediência às normas legais, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela **legalidade e constitucionalidade** do presente Projeto de Lei.



É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 05 de dezembro de 2023.

JOÃO AMÉRICO RODRIGUES DE FREITAS
OAB-PE 28.648
CONSULTOR JURÍDICO EXECUTIVO

EDILMA ALVES CORDEIRO
CONSULTORA JURÍDICA GERAL

ANTÔNIO AUGUSTO VILELA DUARTE
ESTAGIÁRIO DE DIREITO - CJL