

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER: 164-A.

PROTOCOLO: 5730.

DATA ENTRADA: 13 de novembro de 2025.

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR: 206.

AUTORIA: Poder Executivo.

EMENTA: Regulamenta, no âmbito do Município de Caruaru, a modalidade de Regularização Fundiária Urbana, nos termos da Lei Federal nº 13.465/2017, e dá outras providências.

CONCLUSÃO: **Favorável.**

1. RELATÓRIO

Trata-se de PARECER JURÍDICO apresentado ao relator das Comissões Permanentes pertinentes sobre o Projeto de Lei Complementar, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo do Município de Caruaru, que regulamenta a Regularização Fundiária Urbana (REURB) em âmbito municipal, conforme diretrizes da Lei Federal nº 13.465/2017 e do Decreto Federal nº 9.310/2018.

O Projeto de Lei é composto por **38 (trinta e oito) artigos**, distribuídos em títulos e capítulos, além de **Anexo Único** que altera a Tabela de Taxas da Lei Complementar nº 15/2009 (Código Tributário Municipal).

A proposição define conceitos, procedimentos, competências administrativas e modalidades da REURB, abrangendo aspectos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais relativos à regularização fundiária de núcleos urbanos informais.

O presente parecer observa a Constituição Federal, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal, com vistas à análise de constitucionalidade, legalidade, regimentalidade e técnica legislativa.

Assim, a consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do Projeto de Lei Complementar, cuja justificativa é a seguinte:



MENSAGEM JUSTIFICATIVA Nº 073/2025

Excelentíssimos,
Senhor Presidente,
Senhores Vereadores,
Senhoras Vereadoras

Encaminhamos à elevada apreciação dessa Augusta Câmara Municipal o Projeto de Lei Complementar que regulamenta, no âmbito do Município de Caruaru, a Regularização Fundiária Urbana (REURB), nos termos da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, e do Decreto Federal nº 9.310, de 15 de março de 2018.

A presente proposição tem por finalidade instituir normas e procedimentos administrativos próprios para a implementação da política municipal de regularização fundiária, de modo a garantir o direito constitucional à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, e a promoção do ordenamento territorial sustentável.

A regularização fundiária urbana é um instrumento essencial de inclusão social e de planejamento urbano, permitindo que famílias residentes em núcleos informais consolidem juridicamente a posse de seus imóveis, passem a ter acesso a serviços públicos adequados e contribuam para o desenvolvimento ordenado da cidade.

Com a regulamentação local proposta, o Município de Caruaru passa a dispor de regras claras, seguras e adaptadas à realidade municipal para o processamento da REURB nas modalidades de Interesse Social (REURB-S) e de Interesse Específico (REURB-E), observando as diretrizes da legislação federal.

O projeto estabelece a definição das competências da Autarquia de Urbanização e Meio Ambiente – URB, como órgão responsável pela análise, aprovação e expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF); os critérios de classificação dos núcleos urbanos informais, de acordo com a renda e a natureza da ocupação; as hipóteses de isenção de custas e emolumentos para famílias de baixa renda; a possibilidade de celebração de convênios e parcerias com órgãos públicos e entidades privadas para fomentar a efetiva implantação da política de REURB; e a atualização da Tabela de Taxas de Processos Urbanos, inserida como Anexo da Lei Complementar nº 15/2009, para contemplar os serviços relacionados à regularização fundiária.

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 vinculante¹, 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, em forma de parecer que:

¹ Art. 123. (...) II – parecer de Comissão Permanente ou Especial: pronunciamentos opinativos sobre a matéria estudada;

“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).”

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. TÉCNICA LEGISLATIVA.

O projeto de lei complementar em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente pelo Chefe Poder Executivo, 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 autor 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 constantes na Lei Complementar nº 95/1998.

Desta forma, o projeto de lei complementar demonstra-se formalmente apto a prosseguir com seu processo legislativo e demais fases de análise.

4. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA.

A proposição ora apresentada pelo Poder Executivo Municipal foi protocolada na forma de Projeto de Lei Complementar. Analisando-se as normas insculpidas no Art. 35 da Lei Orgânica, assim como no Art. 122 do Regimento Interno desta Casa, resta evidenciado que as matérias ali citadas não se tratam de “*numerus clausus*”, sendo opção do proponente, que o tema em tramite por quórum específico. Eis o texto da LOM:

LEI ORGÂNICA

Art. 35 - As leis complementares exigem, para sua aprovação, o voto favorável **da maioria de dois terços**, no mínimo, dos membros da Câmara.

Parágrafo Único - São leis complementares as que disponham sobre:

I - código tributário do Município;

II - código de obras e edificações;

III - código de posturas;

IV - código sanitário;

V - plano diretor;

VI - **lei de zoneamento e parcelamento do solo urbano;**

VII - lei instituidora do regime jurídico único dos servidores municipais e dos planos de carreira.

Portanto, a escolha pelo trâmite como **Projeto de Lei Complementar** não denota ilegalidade, sendo, neste caso, a apresentação mais correta formalmente.

5. DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL.

A proposta trata de matéria claramente inserida no **interesse local**, especialmente quanto a regularização fundiária local.

Constituição Federal de 1988

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)

Constituição do Estado de Pernambuco

Art. 6º – Cabe aos Municípios, além das competências previstas na Constituição da República:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e estadual no que couber;

Lei Orgânica do Município de Caruaru

Art. 7º – Compete ao Município, no exercício de sua autonomia:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e estadual no que couber;

Portanto, o Município de Caruaru, ao legislar sobre o tema, **atua dentro de sua competência**, em consonância com o interesse local e a suplementação da legislação federal.

6. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA – INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO.

É de iniciativa exclusiva do Poder Executivo proposições que versem sobre a estrutura e atribuições deste. Tal competência está disposta no Art. 36, I LOM e no Art. 131 do Regimento Interno da Câmara de Vereadores:

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO

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

(...)

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

(...)

REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA

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

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

(...)

A iniciativa do projeto é de competência do Poder Executivo Municipal, em conformidade com a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara, os quais atribuem ao Prefeito a prerrogativa de apresentar proposições relacionadas à organização administrativa do município e demais matérias afetas à sua atuação. Ademais, o

projeto trata da disciplina sobre a regularização fundiária, matéria que se insere diretamente na esfera de atuação da administração pública municipal.

Portanto, a iniciativa em questão encontra-se em plena conformidade com a legislação vigente, respeitando a separação de poderes e os demais princípios constitucionais aplicáveis, o que denota a sua legalidade e constitucionalidade.

7. MÉRITO.

O projeto, de iniciativa do Poder Executivo, tem como objetivo regulamentar a Regularização Fundiária Urbana (REURB) em Caruaru. A proposta visa aplicar no município as regras gerais estabelecidas pela Lei Federal nº 13.465/2017, adaptando-as à realidade local para permitir a titulação de imóveis informais, garantindo o direito à moradia e o ordenamento urbano.

O foco é transformar núcleos urbanos informais (assentamentos, favelas, loteamentos irregulares) em áreas legalizadas, integrando-as à cidade formal e garantindo a segurança jurídica aos ocupantes.

O projeto adota a divisão federal da REURB em duas modalidades:

- **REURB-S (Social):** Destinada a núcleos ocupados predominantemente por população de baixa renda.

Nestes casos, o processo é isento de custas e taxas para os beneficiários, e o município pode arcar com custos de infraestrutura .

- **REURB-E (Específica):** Destinada a núcleos que não se enquadram na categoria social (população de renda mais alta).

Aqui, os custos da regularização e da infraestrutura recaem sobre os próprios moradores/beneficiários.

Podem requerer a REURB: a União, o Estado, o Município, os próprios beneficiários (individual ou coletivamente), cooperativas habitacionais, associações de moradores, a Defensoria Pública, o Ministério Público e proprietários de imóveis ou terrenos.

Resumo da Diferença Financeira:

Característica	REURB-S (Social)	REURB-E (Específica)
Público	Baixa renda	Média/Alta renda ou outros casos
Projeto e Estudos	Isento (Município pode fazer)	Pago pelo beneficiário
Infraestrutura	Município pode custear	Pago pelo beneficiário
Taxas Municipais	Isento	Pago pelo beneficiário (Art. 37)
Registro em Cartório	Isento (Lei Federal)	Pago pelo beneficiário

Ato contínuo, o Projeto de Lei Complementar não é contrário a nenhum dispositivo da Lei Federal nº 13.465/2017. Pelo contrário, ele foi elaborado em estrita conformidade e alinhamento com a legislação federal, servindo como um instrumento para aplicá-la na realidade local de Caruaru.

Portanto, trata-se de uma norma estruturante fundamental para a política habitacional de Caruaru. O projeto está juridicamente bem fundamentado, alinhado à legislação federal (Lei 13.465/2017) e respeita a reserva de iniciativa do Executivo. Ele fornece as ferramentas necessárias para que o município enfrente o problema da informalidade urbana de maneira organizada e legal.

8. EMENDAS.

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

A Consultoria Jurídica Legislativa não **observa a necessidade de emenda**.

9. QUÓRUM DE APROVAÇÃO.

A Câmara somente pode deliberar com a presença de maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, **a votação nominal e por maioria de dois terços**, nos termos do art.115, §3º 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.

(...)

§ 3º - Por **maioria de dois terços** de seus membros a Câmara deliberará sobre:

a) as **leis complementares referidas no parágrafo único, do artigo 35** da Lei Orgânica do Município

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 mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

10. CONCLUSÃO.

10.1 - Do Ponto de Vista Técnico-Jurídico:

Diante de todo o exposto, conclui-se que o Projeto de Lei Complementar nº 206/2025 atende aos requisitos de constitucionalidade, legalidade e regimentalidade. A proposição foi corretamente apresentada pelo Chefe do Poder Executivo, a quem compete a

iniciativa exclusiva para legislar sobre o uso do solo e o ordenamento urbano. A matéria está em plena consonância com a Lei Federal nº 13.465/2017, exercendo a competência municipal de suplementar a legislação federal para garantir a regularização fundiária e o direito à moradia.

Desta forma, sob a estrita ótica da legalidade e da análise de competência, nosso parecer é **FAVORÁVEL** à tramitação do projeto.

10.2 - Do Caráter Opinativo e da Soberania do Plenário:

Reitera-se, contudo, que este parecer tem natureza estritamente opinativa e não vinculante. A decisão final sobre o mérito e a conveniência política e social da proposta cabe soberanamente às Comissões Permanentes e ao Plenário desta Casa Legislativa, que representam a legítima vontade popular. A análise jurídica aqui apresentada serve, portanto, como um subsídio técnico para a deliberação dos nobres Edis

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 24 de novembro de 2025.



Dr. ANDERSON MELO
OAB 33.933
Supervisor de Consultoria e Legislação
Digital

Dra. EDILMA ALVES CORDEIRO
Consultora Jurídica Geral.

TAMIRES DE MOURA OLIVEIRA
ESTAGIÁRIO DE DIREITO - CJL

DR. BRENNO H. DE O. RIBAS
Consultor Jurídico Executivo.

