



## EMENTA

Processo Legislativo.

PROJETO DE LEI Nº 17/2024 – REURB – INSTRUÇÃO LEGISLATIVA. Parecer final voltado à organização do estado do processo e ao registro das condicionantes apontadas em manifestações jurídicas pretéritas. Existência de parecer técnico da Secretaria Municipal de Infraestrutura com sugestões de emendas e de parecer técnico ambiental/desenvolvimento integrado. Persistência de lacunas de robustez documental quanto a participação e trilha formal do rito legislativo, mantendo o processo em estado precário sob a ótica da defensabilidade institucional. Encaminhamento do PL à Comissão de Justiça e Redação (CJR), ainda pendente de manifestação.

# PARECER 019/2026

## 1 | Relatório

Submete-se a exame final de instrução o Projeto de Lei nº 17/2024, atinente à disciplina municipal da Regularização Fundiária Urbana (REURB), bem como documentos correlatos produzidos no curso de sua tramitação, com destaque para manifestações jurídicas e técnicas já apresentadas.

No desenvolvimento do processo legislativo, foram produzidas peças com a finalidade de qualificar o debate e mitigar riscos de nulidade, destacando-se:

- um parecer jurídico inicial (nº 229/2025), que consignou a necessidade de amadurecimento da matéria mediante instrução técnica e mecanismos de participação e compatibilização com o planejamento urbano;
- um parecer jurídico posterior (nº 298/2025), que analisou emendas e alertou para fragilidades de lastro formal e de rito;
- um parecer técnico da Secretaria Municipal vinculada ao eixo de Meio Ambiente e Desenvolvimento Integrado, com enfoque nos impactos ambientais/territoriais e no fenômeno de parcelamentos irregulares em áreas rurais;

- um parecer técnico da Secretaria Municipal de Infraestrutura, com sugestões de emendas voltadas a delimitação do alcance territorial da REURB, aperfeiçoamentos institucionais e parâmetros de funcionamento/avaliação.

Registra-se, de modo objetivo, que a Comissão de Justiça e Redação (CJR) ainda não emitiu parecer, e que o PL seguirá para análise dessa Comissão, a quem compete a apreciação da juridicidade, técnica legislativa e conformidade com o ordenamento.

Este parecer final não se propõe a substituir a deliberação política nem a instrução regimental própria da CJR. Seu objetivo é descrever, de forma organizada, (i) o que foi apontado como necessário ao longo da instrução, (ii) o que já foi efetivamente atendido, (iii) o que permanece pendente ou não demonstrado, e (iv) quais implicações institucionais decorrem do estado atual do processo.

É o relatório. Analiso.

## 2 | Análise Jurídica

### 2.1) Natureza da matéria e padrão de cautela exigível

A **REURB**, embora estruturada em legislação federal, produz efeitos relevantes no plano urbanístico, ambiental, registral e patrimonial, com impacto direto sobre (i) ordenamento territorial, (ii) redes públicas e serviços essenciais, (iii) riscos ambientais (APP e saneamento), e (iv) estabilidade de relações dominiais e arrecadação.

Por isso, o processo legislativo que pretende discipliná-la no âmbito municipal tende a exigir um padrão reforçado de instrução: não se trata apenas de aderir ou rejeitar o projeto, mas de garantir que a Câmara delibere com racionalidade institucional, legitimidade procedimental e omínimo de defensabilidade.

O ponto decisivo é que, em temas de alto impacto, a “qualidade” do processo legislativo funciona como blindagem contra alegações de vício formal, déficit de motivação, contradições internas e desconexão com instrumentos de planejamento.

Quanto maior o potencial de impacto, maior a necessidade de demonstrar (a) coerência normativa, (b) compatibilidade com o planejamento municipal, (c) compreensão técnica mínima da matéria regulada, e (d) rito minimamente robusto.

Assim, a aferição do “estado atual” deve ser feita por critérios objetivos: quais peças existem, o que elas efetivamente agregam, e quais lacunas continuam sem lastro documental.

## **2.2) O que foi pedido como “mínimo de maturação” e o que isso significa, na prática**

Nas manifestações jurídicas anteriores explicitarei que é necessário, antes de deliberação final, um conjunto de condições de robustez, agrupáveis em quatro eixos:

### **(a) Instrução técnica setorial e multidisciplinar.**

Busca assegurar que o PL seja debatido com base em elementos técnicos (infraestrutura, ambiente, impactos), reduzindo o risco de lei genérica para realidades distintas (núcleos urbanos consolidados x parcelamentos de lazer em zona rural).

### **(b) Vinculação ao planejamento urbano e instâncias correlatas.**

O propósito não é transferir o poder decisório a órgãos técnicos, mas demonstrar que a proposta foi confrontada com diretrizes do planejamento municipal, minimizando risco de dissonância com o desenho urbanístico existem em Nova Andradina.

### **(c) Transparência e participação.**

A audiência pública cumpre função de legitimidade: registra objeções, ilumina efeitos práticos, qualifica o debate e consolida trilha de publicidade em matéria urbanística sensível.

### **(d) Regularidade do rito e técnica legislativa.**

Garante a “trilha documental” do processo: sem ela, mesmo um mérito defensável pode ser vulnerabilizado por alegações de vício formal, especialmente em projetos controvertidos que atinjam direitos de terceiros.

O que importa sublinhar é que tais eixos não são “formalidades vazias”: são um patamar de qualidade institucional. A ausência deles não impede a votação, mas eleva o custo de defensabilidade institucional e o risco de contestação judicial.

## **2.3) SITUAÇÃO ATUAL: ITENS ATENDIDOS**

### **2.3.1. Parecer técnico da INFRAESTRUTURA — ATENDIDO**

Considero atendido porque há documento técnico específico, com duas contribuições centrais:

- Fundamentação do porquê o PL exige ajustes. O texto justifica adequações para segurança jurídica, clareza normativa e alinhamento ao planejamento,

explicitando finalidades concretas: delimitar alcance territorial, estruturar custeio administrativo, dar transparência, qualificar comissão e estabelecer parâmetros de avaliação.

- Sugestões de emendas com efeito prático imediato. Em especial:
  - delimitação territorial (aplicação ao perímetro urbano), reduzindo risco de uso indevido em áreas rurais;
  - previsão de taxa de protocolo para Reurb-E, com intervalo em UFM (mínimo/máximo), sob justificativa de custeio administrativo;
  - reestruturação da comissão de regularização, com composição mais ampla, regras de convocação, pauta prévia, ata circunstanciada e publicação oficial, além de disciplina de verba indenizatória por sessão;
  - diretriz para avaliação do valor do lote por comissão específica, buscando padronização e isonomia.

Para a CJR, trata-se de material que permite “corrigir a rota” por via legislativa, elevando a densidade normativa do projeto e reduzindo ambiguidades.

Recomendo, ao final desta peça, a adoção de todas as sugestões de emendas apresentadas.

### **2.3.2. Parecer técnico ambiental/DESENVOLVIMENTO INTEGRADO — ATENDIDO**

Considero atendido porque há manifestação técnica com foco nos riscos ambientais e territoriais, que agrega ao processo:

- Identificação de riscos ambientais (APP e margens de cursos d’água), com alerta sobre impactos cumulativos e função ecológica das áreas protegidas.
- Diagnóstico do fenômeno territorial (pressão por “sítios de lazer” e parcelamentos em zona rural), com ênfase em problemas de saneamento (ausência de rede), resíduos e aumento de demanda fiscalizatória — útil para evitar que a REURB seja manejada como “atalho” de regularização de situações que exigiriam outro tratamento urbanístico.
- Chamamento à coerência territorial: ao apontar efeitos sobre atividades produtivas rurais e impacto de vizinhança, o parecer reforça a necessidade de delimitar alcance, definir critérios e organizar instrumentos de ordenamento.

Em suma: essa peça evidencia que o problema regulado tem dimensão material concreta e pode gerar externalidades relevantes, exigindo cautela normativa.

## **2.4) SITUAÇÃO ATUAL: ITENS PARCIALMENTE ATENDIDOS**

### **2.4.1. COMPLAN e lastro colegiado/formal — PARCIALMENTE ATENDIDO**

Há ata de reunião demonstrando que o COMPLAN requereu parecer técnico da Infraestrutura e que, em seguida, deliberaria sobre o teor dele em grupo de whatsapp. A manifestação posterior do COMPLAN sobre o parecer não veio, contyudo, aos autos do processo legislativo.

Registro que, sob perspectiva de defensabilidade institucional, o elemento que “fecha” a robustez é o lastro formal (convocação, presença/quórum, deliberação, ata e teor). Estes elementos não foram colacionados aos autos deste processo legislativo.

## **2.5) SITUAÇÃO ATUAL: ITENS PENDENTES OU NÃO DEMONSTRADOS**

### **2.5.1. Audiência pública — PENDENTE / NÃO DEMONSTRADO**

A audiência pública foi tratada, no parecer inicial, como etapa necessária de qualificação e legitimidade. No acervo deste processo legislativo, não há comprovação de convocação, realização ou documentação formal. O déficit aqui repercute em dois planos:

- legitimidade deliberativa: restringe o contraditório social e o registro das razões públicas;
- defensabilidade institucional: dificulta demonstrar que a Câmara enfrentou, em procedimento público, temas previsivelmente controvertidos (alcance territorial, impactos ambientais e infraestrutura).

Sem afirmar nulidade automática, o fato é que a ausência de comprovação de audiência pública toam a tramitação mais exposta a impugnações.

### **2.5.2. Conjunto mais amplo de “estudos mínimos” — PARCIALMENTE ATENDIDO, COM LACUNAS**

Os pareceres técnicos setoriais representam avanço relevante. Contudo, o conjunto de “estudos mínimos” referidos no parecer inicial pressupunha um cenário de instrução mais abrangente (estimativas, impactos, relatórios complementares).

Como esses itens não aparecem de modo completo no processo legislativo, persiste lacuna quantitativa/estrutural: a Câmara dispõe de alertas e sugestões (dos técnicos do executivo), mas não de um mapa consolidado de impacto, que não veio aos autos e sem os quais provavelmente haverá “votação às cegas”.

## **6) PAPEL DA CJR NO ESTADO ATUAL**

Como a CJR ainda não se manifestou, o PL seguirá para seu crivo. Em termos institucionais, a CJR é a instância adequada para:

- avaliar a coerência do texto com o ordenamento e a técnica legislativa;
- propor correções de redação e sistematização;
- e, se entender possível a aprovação, conformar o texto para reduzir ambiguidade e riscos.

Nesse contexto, as sugestões de emenda da Infraestrutura assumem especial relevância: elas oferecem material de conformação normativa que pode servir como base técnica para um parecer favorável mais defensável.

Recomendo, portanto, que entendendo a CJR pela emissão de parecer favorável, considere cada uma das sugestões de emenda ao projeto de lei.

## **3 | Conclusão**

À vista de todo o exposto, ENCAMINHO o Projeto de Lei nº 17/2024 à Comissão de Justiça e Redação (CJR), registrando, para deliberação informada, o quadro atual do processo:

a) **Itens atendidos:** constam, no acervo considerado, parecer técnico da Secretaria Municipal de Infraestrutura, com sugestões de emendas concretas e justificadas, e parecer técnico ambiental/desenvolvimento integrado, com alertas sobre impactos

territoriais e ambientais, o que confere alguma maturidade material ao debate legislativo.

b) **Itens parcialmente atendidos:** há indicativos de participação do órgão municipal vinculado ao Plano Diretor (COMPLAN), mas não se vislumbra no processo legislativo ora considerado, o conjunto documental que caracteriza lastro formal colegiado completo (convocação, quórum/presenças, **deliberação** e ata), mantendo o ponto em estado intermediário.

c) **Itens pendentes/não demonstrados:** permanecem lacunas documentais relevantes quanto à audiência pública, o que mantém o processo legislativo em condição precária do ponto de vista da defensabilidade institucional.

d) **Recomendação à CJR:** caso a CJR pretenda emitir parecer favorável ao projeto, sugiro que o faça com adoção expressa das sugestões de emenda apresentadas pela Secretaria Municipal de Infraestrutura, por se tratarem de aprimoramentos normativos aptos a elevar a clareza do texto, delimitar seu alcance, reforçar desenho institucional, aumentar transparência procedimental e reduzir riscos de interpretação indevida.

e) Por fim, ressalto que, no estado atual, a deliberação sobre prosseguimento da tramitação do PL — com a assunção dos **riscos inerentes às lacunas apontadas** — insere-se na esfera decisória própria do Parlamento municipal, a ser exercida com base no parecer da CJR e na avaliação político-legislativa do Plenário.

É o parecer, smj..<sup>1</sup>

Nova Andradina - MS, 03/02/2026

**WALTER A. BERNEGOZZI JUNIOR**  
ADVOGADO — OAB/MS 7140  
(ASSINADO DIGITALMENTE)

---

<sup>1</sup> 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. O parecer não vincula a autoridade competente que tem poder decisório. Sublinha-se, por oportuno, que o agente a quem incumbe opinar não tem poder decisório sobre a matéria que lhe é submetida. (MS 24.073-3 DF – STF).