



CONSULTA

Projeto de Lei nº 17/2024 – Regularização Fundiária Urbana (REURB) no Município de Nova Andradina/MS – Necessidade de prévia manifestação do COMPLAN – Exigência de parecer técnico das Secretarias de Infraestrutura e Meio Ambiente – Participação da Procuradoria-Geral do Município – INCLUSÃO: Realização obrigatória de audiências públicas e apresentação de estudos técnicos preliminares pelo Executivo antes da votação legislativa – Exigência de compatibilidade com o Plano Diretor Municipal e a Lei de Uso e Ocupação do Solo.

PARECER 229/2025

1 | Relatório

A Câmara Municipal de Nova Andradina submeteu a análise jurídica o Projeto de Lei Ordinária nº 17/2024, de autoria parlamentar, que visa regulamentar a Regularização Fundiária Urbana (REURB) no âmbito do Município, com fundamento na Lei Federal nº 13.465/2017 e no Decreto Federal nº 9.310/2018.

2 | Análise Jurídica

O Projeto de Lei nº 17/2024 versa sobre matéria de inegável relevância urbanística, atraindo a aplicação dos preceitos constitucionais e infraconstitucionais que regem o ordenamento urbano e a gestão democrática da cidade.

Pois bem.

2.1. AUSÊNCIA DE PARECER DO COMPLAN

As proposições tratam de tema de **relevância urbanística**, submetendo-se, portanto, às regras de planejamento municipal instituídas pela Constituição Federal/88, pelo Estatuto das Cidades (lei federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001), Plano Diretor (lei municipal n. 214/2017), lei de uso e ocupação do solo (lei complementar n. 238/2019) e outras normas correlatas.

Observe-se o texto constitucional:

CF/88

Art. 21. Compete à União:

...

XX - instituir **diretrizes para o desenvolvimento urbano**, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

Por sua vez, a lei federal n. 10.257/2001 exige que o trato de temas atinentes a planejamento municipal e ao parcelamento do solo sejam realizados dentro do sistema de planejamento municipal:

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

...

III – planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

A lei municipal n. 214/2017, por sua vez, estabelece como regra, na Política de Desenvolvimento Municipal, a **integração e participação popular** na elaboração do planejamento municipal:

Art. 4º O Plano Diretor do Município de Nova Andradina é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano e municipal tendo por diretrizes:

IX - Garantir a participação da população e setores da sociedade na tomada de decisões inerentes aos processos de planejamento e gestão urbanos, sempre observando critérios de transparência e legitimidade;

Art. 11 Entende-se por gestão democrática a atuação de instâncias de participação da sociedade civil organizada nos processos de planejamento, tomada de decisão e controle das ações públicas por meio de espaços institucionalizados.

Art. 12 Será respeitada a participação das entidades da sociedade civil, bem como daqueles que tiverem interesse, nas políticas públicas, programas, projetos, planos, diretrizes e prioridades contidas neste Plano, de modo a garantir a participação para o pleno exercício da cidadania, de modo que seja estabelecida gestão participativa da sociedade para a sociedade.

Art. 31 A Política de Desenvolvimento Municipal visa integrar as ações para a elaboração de planos regionais e projetos de planejamentos locais de atuação urbana e rural que envolva o município de Nova Andradina, visando o desenvolvimento sustentável.

A mesma lei sujeita ao **SIMPLAN**, e seus órgãos, todos os projetos pertinentes ao planejamento urbanístico do município. Observe-se:

CAPÍTULO I

DO SISTEMA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL (SIMPLAN)

Art. 14 Fica criado o Sistema Municipal de Planejamento (SIMPLAN) com a finalidade de obter **a cooperação conjunta e participativa entre o Poder Público e a comunidade na execução da Política de Desenvolvimento e da Política Urbana do Município**, bem como na elaboração e implementação das políticas Setoriais do Município e do presente Plano Diretor.

§1ºO Sistema Municipal de Planejamento (SIMPLAN) é composto pela seguinte estrutura:

I - Órgão Consultivo e Deliberativo: o Conselho Municipal do Plano Diretor (COMPLAN), órgão colegiado, autônomo, responsável pelo **acompanhamento** da implementação da presente Lei, bem como dos demais planos, programas e projetos afetos à área;

a) O conselho será deliberativo nos casos que envolver alteração deste Plano Diretor sobretudo nas ampliações de perímetro urbano, outorga onerosa e nos casos que os empreendimentos gerem **impacto ambiental e social**.

b) O conselho será consultivo nos demais casos.

II - Órgãos Consultivos Regionais: os Conselhos Regionais Municipais (COREM's), órgãos colegiados, responsáveis pela elaboração e discussão dos Projetos de Planejamentos Locais;

III - Órgãos Auxiliares Específicos: o Conselho Municipal de Desenvolvimento Industrial (COMDI), o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (COMDER), o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA), o Conselho Municipal de Turismo (COMTUR), o Conselho Municipal de Saúde (COMSA), o Conselho Municipal de Educação (COMED), órgãos colegiados consultivos, específicos e independentes, responsáveis pelo auxílio aos demais órgãos do SIMPLAN no que tange, exclusivamente, os temas relacionados com suas respectivas áreas de atuação;

IV - Órgão Executivo: Superintendência de Planejamento Urbano e Rural (SUPUR), vinculado à Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEMINFRA), órgão singular de execução, coordenação e controle das políticas e instrumentos previstos na presente lei;

V - Órgãos Seccionais: a Secretaria Municipal de Finanças e Gestão (SEMFIN), a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Integrado (SEMADI), a Secretaria Municipal de Planejamento e Controle (SEMPIC), a Secretaria Municipal de Saúde (SEMSA), a Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto (SEMEC), e a Procuradoria Geral do Município (PGM), responsável pelo auxílio na implementação da presente Lei em suas respectivas áreas de atuação.

§2ºO SIMPLAN é responsável pela efetivação da Política de Desenvolvimento Municipal, da Política Urbana do Município, e do presente Plano Diretor, visando à concretização dos respectivos objetivos e metas.

§3º A participação da comunidade no SIMPLAN dar-se-á por meio da atuação dos Conselhos Regionais Municipais (COREM's) e do Conselho Municipal do Plano Diretor (COMPLAN) e indicações das entidades representativas de classe.

§4º Os órgãos e entidades que compõe o SISPLAM atuarão de forma harmônica e integrada, sob a coordenação do SUPUR/SEMINFRA, por meio do Plano de Ação Integrado.

O Plano Diretor também torna obrigatória a submissão ao **COMPLAN** de qualquer assunto de interesse urbanístico:

Art. 18 São atribuições do Conselho Municipal do Plano Diretor (COMPLAN):

I - Analisar e priorizar as decisões dos projetos de planejamentos locais;

...

VIII - Deliberar sobre assuntos de interesse urbanístico, no âmbito do SIMPLAN, propondo ao Poder Público Municipal a adoção das medidas pertinentes.

Ao **SUPUR** a lei também confere a atribuição de manifestar-se sobre as questões de interesse urbanístico:

Art. 24 A Superintendência de Planejamento Urbano e Rural (SUPUR), vinculada à Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEMINFRA), no âmbito da política de desenvolvimento municipal, da política urbana do município, das políticas setoriais e do Plano Diretor, sem prejuízo de suas atribuições, passará a ter as seguintes competências:

XI -Manifestar-se, quando requerido, mediante estudos e pareceres técnicos sobre questões de interesse urbanístico para a população do Município;

...

XXII -Fixar diretrizes urbanísticas para elaboração de projetos de parcelamento do solo, bem como para a instalação de atividades e empreendimentos que possam causar impactos de vizinhança, tais como alterações e/ou complementações do sistema viário, entre outros;

Infere-se, portanto, que o Legislador, em todas as esferas de Poder, cercou de garantias a legislação que trata de temas de relevância urbanística, todas tendentes a valorizar os *princípios da integração, transparência e gestão democrática da política urbana*.

Nessa quadra, tenho por **absolutamente indispensável** que o projeto de lei seja submetido ao SIMPLAN/**COMPLAN** a fim de que promova os procedimentos de praxe e, ato contínuo, apresente parecer específico à respeito da proposição ora em análise.

Registro que a aprovação do projeto de lei sem tal providência tornaria **natimorto** o diploma legal.

O projeto, portanto, carece de pressuposto indispensável a sua votação e aprovação, qual seja, manifestação expressa do **COMPLAN** sobre a proposição legislativa.

2.2. INDISPENSABILIDADE DE PARECER DO CORPO TÉCNICO DA SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA

Considerando o objeto do projeto de Lei, a avaliação técnica da Secretaria de Infraestrutura é fundamental para aferir a capacidade da infraestrutura urbana existente em atender os núcleos a serem futuramente regularizados, além de verificar a compatibilidade com as diretrizes do Plano Diretor e da Lei Complementar nº 238/2019.

Confira-se:

2.2.1. Avaliação da Capacidade Infraestrutural

O projeto de lei em análise propõe a instituição de regras gerais para a Regularização Fundiária Urbana (REURB), medida que poderá ensejar, em sua futura aplicação concreta, impactos significativos sobre a infraestrutura urbana existente no Município. Trata-se de questão que envolve diretamente a capacidade das redes de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana, energia elétrica, mobilidade e acessibilidade. Assim, é essencial que o corpo técnico da Secretaria de Infraestrutura avalie, desde já, se a infraestrutura urbana atual comporta os eventuais efeitos decorrentes da aplicação da futura lei, bem como a definição de parâmetros mínimos que deverão ser observados em cada procedimento individual de regularização.

2.2.2. Impacto no Planejamento Urbano

A Secretaria de Infraestrutura deverá analisar como o projeto de lei se alinha ao planejamento urbano vigente, especialmente quanto à compatibilidade com o Plano Diretor Municipal, a Lei de Uso e Ocupação do Solo, o Código de Obras e demais normas urbanísticas locais. Tal análise deve contemplar a definição de diretrizes claras que garantam que os processos futuros de regularização fundiária atendam aos requisitos mínimos de mobilidade, acessibilidade, conectividade e sustentabilidade urbana.

Viabilidade Técnica e de Execução

Será imprescindível a análise criteriosa, por parte da Secretaria, acerca da viabilidade técnica da implementação das normas propostas. Devem ser considerados aspectos como critérios mínimos de urbanização, infraestrutura essencial, pavimentação, drenagem, acessibilidade e segurança das áreas a serem futuramente regularizadas. Essa análise visa assegurar que a futura aplicação da REURB no Município observe os parâmetros técnicos adequados e que os custos de eventual adequação não recaiam indevidamente sobre o erário municipal, salvo em hipóteses autorizadas pela legislação federal.

2.3. INDISPENSABILIDADE DE PARECER DO CORPO TÉCNICO DA SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE

Para assegurar que a regulamentação da REURB não venha a ensejar impactos ambientais adversos em sua aplicação concreta, é fundamental contar com a avaliação técnica da Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

Os motivos:

2.3.1. Análise de Impacto Ambiental

Embora o projeto de lei trate de regulamentação geral, a futura aplicação da REURB poderá envolver áreas com significativa sensibilidade ambiental, como Áreas de Preservação Permanente (APPs), zonas de recarga hídrica e áreas de interesse ecológico. Assim, a Secretaria de Meio Ambiente deve avaliar previamente o conteúdo do projeto de lei para verificar se as diretrizes gerais ali previstas contemplam mecanismos adequados de proteção ambiental. Além disso, deverá recomendar parâmetros mínimos para os futuros procedimentos administrativos de regularização, incluindo exigência de Relatórios de Impacto Ambiental quando necessário.

2.3.2. Conformidade com a Legislação Ambiental

Cabe à Secretaria de Meio Ambiente verificar se o projeto de lei está alinhado com a legislação ambiental vigente, especialmente no tocante às regras de ocupação de áreas protegidas, necessidade de licenciamento ambiental prévio e observância das normas de controle e recuperação ambiental estabelecidas pelas esferas federal, estadual e municipal.

2.3.3. Sustentabilidade e Conservação Ambiental

Deve-se assegurar que o Projeto de Lei nº 17/2024 contemple expressamente a exigência de respeito aos princípios da sustentabilidade ambiental na futura aplicação da REURB. Isso inclui a previsão de medidas destinadas à proteção de áreas verdes, conservação de recursos hídricos, gestão adequada de resíduos sólidos e mitigação de eventuais impactos negativos decorrentes da regularização de núcleos informais situados em áreas ambientalmente frágeis.

2.4. PARTICIPAÇÃO DA PROCURADORIA DO MUNICÍPIO

Dada a complexidade jurídica e as possíveis repercussões administrativas da implementação da Regularização Fundiária Urbana (REURB) no Município, é imprescindível que a Procuradoria-Geral do Município (PGM) seja formalmente **cientificada** do processo legislativo em curso, para que acompanhe e oriente as providências a serem tomadas pelos órgãos do Poder Executivo.

Recomenda-se, portanto, que esta Câmara Legislativa oficie a PGM, solicitando as seguintes medidas:

Acompanhamento dos Trabalhos Técnicos:

A Procuradoria deve acompanhar os trabalhos conduzidos pelas Secretarias de Infraestrutura e Meio Ambiente, bem como pelo COMPLAN, visando assegurar que os pareceres técnicos urbanísticos, ambientais e de infraestrutura estejam em estrita conformidade com a legislação vigente, especialmente com a Lei Federal nº 13.465/2017, o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Municipal. A participação da PGM é fundamental para a identificação de eventuais irregularidades e para a adoção tempestiva de medidas corretivas.

Avaliação da Necessidade de Comunicação ao INCRA:

Considerando que a REURB pode abranger áreas com regime fundiário ou ambiental de interesse federal, recomenda-se que a Procuradoria avalie a eventual necessidade de comunicação formal ao INCRA, ao Ministério das Cidades ou a outros órgãos competentes, em especial nos casos em que a regularização envolva áreas rurais ou interfira em políticas fundiárias de âmbito federal.

Prevenção de Riscos Jurídicos e Administrativos:

A Procuradoria deverá proceder à análise dos potenciais riscos jurídicos e administrativos que a futura execução da REURB possa representar para o Município, com especial atenção a eventuais obrigações futuras relativas à manutenção de infraestrutura, prestação de serviços públicos e responsabilidades decorrentes da titulação de imóveis situados em áreas ambientalmente sensíveis ou de risco geotécnico. Essa avaliação é essencial para evitar que o Município assuma encargos superiores à sua capacidade técnica, financeira e administrativa.

2.5. OBRIGATORIEDADE DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Considerando o disposto no art. 2º e art. 4º, III, alínea "a", do Estatuto da Cidade, e o princípio da gestão democrática previsto no Plano Diretor Municipal, **é obrigatória a realização de ao menos uma audiência pública com ampla divulgação antes da votação final do projeto**, para assegurar efetiva participação popular.

2.6. EXIGÊNCIA DE ESTUDOS TÉCNICOS MÍNIMOS PELO EXECUTIVO

Antes da deliberação final, o Executivo Municipal deverá apresentar, além do exposto anteriormente:

- Nota Técnica da AGHENOVA;

- Relatório Urbanístico da SUPUR;
- Manifestação Ambiental da SEMADI;
- Estimativa de núcleos informais existentes e impacto sobre a infraestrutura urbana.

2.7. COMPATIBILIDADE COM O PLANO DIRETOR E LEI DE USO DO SOLO

A Câmara somente poderá aprovar o Projeto após **manifestação formal do Executivo** atestando a conformidade do texto com o Plano Diretor Municipal (Lei nº 214/2017) e a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LC nº 238/2019).

3 | Conclusão

Recomendo, portanto, sejam oficiados:

- A **Secretaria de Meio Ambiente** e a **Secretaria de Infraestrutura**, a fim de que emitam parecer técnico (servidores de carreira) em relação a proposição legislativa;
- O **COMPLAN** para manifestação sobre o PL;
- A **Procuradoria do Município**, para ciência e a adoção das providências que entender cabíveis e as **sugeridas** no item 2.4.
- Que o Poder Executivo promova, previamente, a realização de audiência pública, conforme previsão do Estatuto da Cidade;
- Que o Executivo elabore e envie à Câmara os estudos técnicos mínimos indicados no item 2.6 e o documento constante no item 2.7.

É o parecer, smj..¹

Nova Andradina - MS, 26/06/2025.

WALTER A. BERNEGOZZI JUNIOR

ADVOGADO – OAB/MS 7140

(ASSINADO DIGITALMENTE)

¹ 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).