



GOVERNO MUNICIPAL
ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA ANDRADINA

OFICIO SIGA Nº PM-OFI-2025/01074

Referência: Processo Administrativo Nº PM-ADM-2025/10779 , 25/08/2025 - PM.

Senhor(a):

Márcia Lobo - PODEMOS, Relatora da Comissão de Justiça e Redação,

Assunto: Ofício 01/2025 - Comissão Justiça e Redação

Senhora Vereadora:

Pelo presente, em atenção ao Ofício 01/2025, expedido no bojo da Comissão de Justiça e Redação, encaminho a Vossa Senhoria, em anexo, o parecer jurídico solicitado com a finalidade analisar o Projeto de Lei nº 17/2024, que busca regulamentar a Regularização Fundiária Urbana (REURB) em Nova Andradina, com base na Lei Federal nº 13.465/2017. Sublinho que a análise abrangeu a compatibilidade do projeto com a legislação vigente e os requisitos necessários para que ele seja submetido à votação, incluindo a avaliação dos pareceres emitidos pela Assessoria Jurídica Legislativa e pela Subcomissão de Regularização Fundiária da OAB.

Aproveito o ensejo para reiterar meus protestos de estima e distinta consideração.

Cordialmente,

Nova Andradina, 26 de agosto de 2025.

Daniel de Oliveira Bastos
PROCURADOR GERAL
Assessoria do Executivo



Assinado com senha por DANIEL DE OLIVEIRA BASTOS.
Data: 26/08/2025 10:46:59 - Documento Nº: 496445-2601 - consulta à autenticidade em
<https://siga.pmna.ms.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=496445-2601>

Classif. documental	00.07.02.01
---------------------	-------------



PMOF 12 02501074A





GOVERNO MUNICIPAL
ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA ANDRADINA

PARECER SIGA Nº PM-PAR-2025/03907

Assunto: Solicitações, informações e/ou comunicação

Assunto: Assunto: Análise Jurídica do Projeto de Lei nº 17/2024, que regulamenta a Regularização Fundiária Urbana (REURB) no Município de Nova Andradina, com foco nos requisitos prévios para sua votação.

PARECER JURÍDICO

1. RELATÓRIO

A Lei Federal nº 13.465/2017 instituiu a REURB, um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais voltadas para a incorporação de núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial. O objetivo é garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o direito a um meio ambiente equilibrado. A regulamentação da REURB em âmbito municipal, como proposto pelo Projeto de Lei nº 17/2024, deve estar em total consonância com a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) e as leis municipais de Nova Andradina, em especial a Lei Complementar nº 214/2017 (Plano Diretor) e a Lei Complementar nº 238/2019 (Lei de Uso e Ocupação do Solo).

A preocupação central, antes de submeter o projeto de lei à votação, é garantir que sua aprovação e posterior sanção não gerem passivos jurídicos, administrativos ou financeiros para o Município. O princípio da função social da propriedade, um dos pilares da REURB, deve ser interpretado em harmonia com outros ramos do direito, como o direito urbanístico e o ambiental.

2. PROÊMIO.

Ab initio, destaca-se que o exame da Procuradoria Jurídica se cinge à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica de outras áreas, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores técnicos competentes e os ordenadores municipais (STF, MS 24073 / DF).

3. FUNDAMENTAÇÃO.

A Constituição Federal prescreve que a atuação da Administração Pública direta e indireta deve estar em consonância com os princípios expressos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos



Assinado com senha por DANIEL DE OLIVEIRA BASTOS.
Data: 26/08/2025 10:42:25 - Documento Nº: 496430-8509 - consulta à autenticidade em
<https://siga.pmna.ms.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=496430-8509>



PMPAR202503907A



GOVERNO MUNICIPAL
ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA ANDRADINA

Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

Ressalta-se, igualmente, como ensina Celso Antônio Bandeira de Mello,[1] com fulcro no princípio da legalidade, a Administração Pública não pode realizar ato administrativo contrário à previsão legal, sob pena de o ato emanado ser anulado:

O princípio da legalidade, no Brasil, significa que a Administração nada pode fazer senão o que a lei determina.

Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize. Donde, administrar é prover aos interesses públicos, assim caracterizados em lei, fazendo-o na conformidade dos meios e formas nela estabelecidos ou particularizados segundo suas disposições. Segue-se que a atividade administrativa consiste na produção de decisões e comportamentos que, na formação escalonada do Direito, agregam níveis maiores de concreção ao que já se contém abstratamente nas leis.

Outrossim, observa-se também a existência de princípios implícitos, tais como razoabilidade, proporcionalidade, indisponibilidade do interesse público e supremacia do interesse público.

Com efeito, a temática abordada envolve a compreensão sistemática do ordenamento jurídico brasileiro, notadamente a legislação que rege a regularização fundiária, os direitos urbanísticos, ambientais e sociais.

3.1. Análise dos Pareceres e Preocupações Pontuadas

O Parecer Jurídico nº 229/2025 da Assessoria Jurídica Legislativa levanta pontos cruciais que merecem atenção. O contraponto da OAB, por sua vez, defende a desnecessidade de certas formalidades prévias para a tramitação legislativa. A análise a seguir busca conciliar esses pontos, reforçando a necessidade de cautela para a segurança jurídica do Município.

3.1.1. Manifestação do COMPLAN (Conselho Municipal do Plano Diretor)

A Assessoria Jurídica Legislativa destaca a indispensabilidade de um parecer do COMPLAN, argumentando que o tema é de "relevância urbanística" e, portanto, deve ser submetido ao Sistema Municipal de Planejamento (SIMPLAN), do qual o COMPLAN é o órgão consultivo e deliberativo. O Plano Diretor (Lei Complementar nº 214/2017) estabelece que o COMPLAN é o órgão colegiado responsável por acompanhar a implementação da lei e deliberar sobre assuntos de interesse urbanístico. Ele também é deliberativo em casos que envolvem alterações do Plano Diretor, outorga onerosa e empreendimentos com impacto ambiental e social.

O parecer da OAB contrapõe essa visão, afirmando que a Lei Federal nº 13.465 /2017 não exige a submissão do projeto de lei a conselhos municipais e que o COMPLAN não pode limitar a competência legislativa municipal.



Assinado com senha por DANIEL DE OLIVEIRA BASTOS.
Data: 26/08/2025 10:42:25 - Documento Nº: 496430-8509 - consulta à autenticidade em
<https://siga.pmna.ms.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=496430-8509>



PMPAR202503907A



No caso em tela, sem dúvidas, a posição da Assessoria Jurídica Legislativa é mais prudente. Em que pese é sabido que o COMPLAN não pode vincular a decisão do Legislativo, a sua manifestação é essencial para a legitimidade e a conformidade do projeto. O Plano Diretor de Nova Andradina exige que o COMPLAN delibere sobre assuntos de interesse urbanístico no âmbito do SIMPLAN e opine sobre projetos de lei de relevância urbanística. Regularizar a REURB, que trata de uso e ocupação do solo em áreas informais, é, **inegavelmente, um tema de relevância urbanística**. Portanto, **a consulta ao COMPLAN é uma etapa administrativa obrigatória e uma medida de prevenção de riscos jurídicos**, garantindo que o projeto de lei esteja alinhado com o planejamento municipal e a gestão democrática da cidade. A ausência desse parecer poderia ser interpretada como **vício formal**, podendo levar à **nulidade** da lei no futuro.

3.1.2. Pareceres Técnicos das Secretarias de Infraestrutura e Meio Ambiente

Ambos os pareceres divergem sobre a obrigatoriedade de pareceres técnicos prévios das Secretarias de Infraestrutura (SEMINFRA) e Meio Ambiente (SEMADI). A Assessoria Jurídica Legislativa defende que a avaliação técnica é crucial para aferir a capacidade da infraestrutura existente e para garantir a conformidade com as leis municipais. O parecer da OAB, por outro lado, argumenta que a Lei Federal nº 13.465/2017 não exige tais pareceres na fase legislativa, mas sim nos processos de regularização individual.

Entretanto, verifica-se que a análise prévia dos órgãos técnicos do Executivo é fundamental. A REURB, por sua natureza, lida com a incorporação de núcleos urbanos que **podem sobrecarregar a infraestrutura existente**, como redes de água, esgoto, energia e drenagem. O Plano Diretor (Lei Complementar nº 214/2017) confere à Superintendência de Planejamento Urbano e Rural (SUPUR), órgão da SEMINFRA, a competência de manifestar-se, mediante estudos e pareceres técnicos, sobre questões de interesse urbanístico para a população do Município. O Parecer nº 229/2025 corretamente aponta que o projeto de lei, ao estabelecer normas gerais para a REURB, deve considerar **a viabilidade técnica e financeira de sua implementação** para evitar que os custos recaiam indevidamente sobre o erário público.

Sublinha-se que, em recente episódio, houve a **formação de erosões** que culminaram no desmoronamento de casas, ensejando diversas ações judiciais para responsabilizar o município de Nova Andradina decorrente de seu ato comissivo (defeito) e omissivo (ausência) relativos à drenagem das águas pluviais de maneira adequada.

A preocupação com a zona rural é especialmente relevante. O Projeto de Lei nº 17/2024 permite a regularização de núcleos urbanos informais em áreas rurais. Ocorre que a Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei Complementar nº 238/2019) já dispõe sobre o uso e ocupação do solo na Zona Rural, estabelecendo a necessidade de consulta à SUPUR e ao Departamento de Proteção do Meio Ambiente para atividades com implicações ambientais. O reconhecimento da REURB em áreas rurais sem uma avaliação técnica rigorosa pode criar distorções e conflitos com a legislação ambiental e agrária, incluindo normas do INCRA.

Portanto, a solicitação de pareceres técnicos da SEMINFRA e da SEMADI, bem como a avaliação da necessidade de comunicação ao INCRA, não são meras formalidades, **mas sim salvaguardas essenciais para a validade e a exequibilidade da futura lei**.



Denota-se, pois, que ausência dos posicionamentos podem gerar implicações jurídicas ao município, sobretudo na formalização de demandas judiciais com o intuito de o Estado-Juiz determinar o cumprimento da lei municipal vigente sem que seja possível incluir na demanda a adequada avaliação ambiental, urbanística, social e financeira. Assim, vindo a gerar dano, o gestor público que não adotaram as cautelas e trâmites exigidos poderão ser responsabilizados.

3.1.3. Outros Pontos de Convergência e Divergência

O parecer da OAB afirma que a ausência de parecer da PGM não invalida o processo legislativo. No entanto, a Assessoria Jurídica Legislativa sugere a participação da PGM para acompanhar os trabalhos e prevenir riscos jurídicos e administrativos. A participação da PGM, embora não obrigatória para a tramitação, é uma boa prática para evitar litígios futuros e garantir a legalidade dos atos do Executivo na implementação da lei.

Outrossim, a Assessoria Jurídica Legislativa defende a obrigatoriedade de audiências públicas com base no Estatuto da Cidade e no princípio da gestão democrática do Plano Diretor. A OAB, por sua vez, argumenta que o projeto de lei não altera o Plano Diretor ou trata de áreas específicas, sendo uma regulamentação procedimental, o que tornaria a audiência pública dispensável.

Nessa esteira, entendo que a realização de **audiências públicas é um pilar da gestão democrática**. Embora o projeto não altere o Plano Diretor em si, ele trata de um tema com enorme **impacto social e urbanístico**. A Lei Complementar nº 214/2017 (Plano Diretor) ressalta a importância da participação popular e de audiências públicas para a aprovação de Projetos de Planejamentos Locais e intervenções com impacto social, ambiental ou cultural. A realização de uma audiência pública para discutir a regulamentação da REURB é uma forma de dar transparência ao processo e legitimar a futura lei perante a sociedade, prevenindo contestações.

Destarte, a Assessoria Jurídica Legislativa sugere a apresentação de estudos técnicos mínimos pelo Executivo, incluindo um relatório urbanístico da SUPUR, manifestação da SEMADI e uma **estimativa dos núcleos informais**. A OAB contrapõe, afirmando que a Lei Federal nº 13.465/2017 exige tais estudos nos processos de regularização individual, e não na fase legislativa.

Contudo, como escrito alhures, o ideal é que o Executivo forneça, ao menos, uma **nota técnica prévia e uma estimativa preliminar**. Essa medida permite ao Legislativo avaliar o alcance da futura lei e seus potenciais impactos, garantindo uma deliberação mais informada. A Lei Complementar nº 214/2017 prevê que a SUPUR deve manifestar-se por meio de estudos e pareceres técnicos sobre questões de interesse urbanístico para a população, e que os órgãos seccionais devem auxiliar e subsidiar a implementação das políticas setoriais.

De sorte, ambos os pareceres concordam que a compatibilidade será observada na aplicação prática da lei. No entanto, a Assessoria Jurídica Legislativa exige uma manifestação formal do Executivo atestando essa conformidade antes da votação. Por sua vez, a Lei Complementar nº 238/2019 (Uso e Ocupação do Solo) foi elaborada em atendimento à Lei Complementar nº 214/2017 (Plano Diretor), logo **é fundamental que a nova lei de regulamentação da REURB seja compatível com a estrutura normativa existente**, e a manifestação formal do Executivo é uma medida de controle e segurança.



3.2. Preocupação com o reconhecimento da REURB sem avaliação técnica dos órgãos competentes

Uma preocupação central do presente parecer é a possibilidade de a lei municipal de REURB permitir o reconhecimento e a regularização de áreas sem a devida análise técnica prévia dos órgãos competentes, como a SUPUR/SEMINFRA e a SEMADI. Isso é especialmente crítico em áreas rurais. O Projeto de Lei nº 17/2024, em seu Art. 43, permite a regularização de núcleos urbanos informais em área rural, desde que a unidade imobiliária tenha área inferior à fração mínima de parcelamento e que a ocupação esteja consolidada. No entanto, a Lei Complementar nº 238/2019 já estabelece que a aprovação para uso e ocupação do solo em área rural, inclusive para indústrias, hotéis e outros, depende da aprovação prévia da Prefeitura e da anuência do INCRA. Além disso, usos e ocupações com implicações ambientais devem ser encaminhados ao Departamento de Proteção do Meio Ambiente para parecer. A falta de uma avaliação técnica detalhada na fase de elaboração do projeto de lei pode levar a uma lei que, em sua aplicação, conflite diretamente com essas disposições, gerando insegurança jurídica e passivos ambientais e urbanísticos.

4. CONCLUSÃO FINAL

O Projeto de Lei nº 17/2024 é de extrema importância para o Município. No entanto, para que sua aprovação seja válida e não cause problemas futuros, a tramitação deve ser precedida de algumas diligências essenciais. A sugestão da Assessoria Jurídica Legislativa, que aponta a necessidade de manifestações do COMPLAN e das Secretarias de Infraestrutura e Meio Ambiente, deve ser seguida. Tais pareceres não são meros entraves burocráticos, mas sim medidas de salvaguarda que garantem a legitimidade, a viabilidade técnica e a segurança jurídica da futura lei.

Assim, recomenda-se que a Câmara Municipal, antes de submeter o Projeto de Lei nº 17/2024 à votação, requeira formalmente:

(i) Parecer do COMPLAN, deliberando sobre a proposta de regulamentação da REURB e sua conformidade com as diretrizes do Plano Diretor;

(ii) Pareceres técnicos da Secretaria de Infraestrutura (SUPUR) e da Secretaria de Meio Ambiente (SEMADI), avaliando a compatibilidade da proposta com a infraestrutura e as normas urbanísticas e ambientais existentes, especialmente em relação à regularização de áreas rurais;

(iii) A realização de uma audiência pública, conforme o princípio da gestão democrática, para discutir amplamente a proposta com a população e os setores interessados;

(iv) O cumprimento dessas exigências prévias garantirá que o Legislativo tome uma decisão plenamente informada, alinhada com os princípios constitucionais e o ordenamento jurídico municipal, evitando a aprovação de uma lei que, embora bem-intencionada, possa gerar mais problemas do que soluções para o desenvolvimento de Nova Andradina.

[1] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 108

É o Parecer.



Assinado com senha por DANIEL DE OLIVEIRA BASTOS.
Data: 26/08/2025 10:42:25 - Documento Nº: 496430-8509 - consulta à autenticidade em
<https://siga.pmna.ms.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=496430-8509>



PMPAR202503907A

GOVERNO MUNICIPAL
ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA ANDRADINA

Nova Andradina, 26 de agosto de 2025.

Daniel de Oliveira Bastos
PROCURADOR GERAL
Assessoria do Executivo



Assinado com senha por DANIEL DE OLIVEIRA BASTOS.
Data: 26/08/2025 10:42:25 - Documento Nº: 496430-8509 - consulta à autenticidade em
<https://siga.pmna.ms.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=496430-8509>



PMPAR202503907A