


**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUAÇUÍ
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Projeto de Lei nº 027/2018

CONSIDERANDO o teor do parecer do IBAM, o qual reporto-me, pugno pelo ARQUIVAMENTO do feito.

Termos em que pede deferimento.

Guaçuí-ES, 07 de janeiro de 2019.



Mateus de Paula Marinho
Procurador Legislativo

PARECER

Nº 3285/2018

- PU – Política Urbana. Regularização Fundiária. Projeto de Lei. Iniciativa Parlamentar. Inconstitucionalidade Formal. Necessidade de estudos técnicos e planejamento. Matéria de procedimento administrativo. Inconstitucionalidade material. Direito à obtenção da propriedade pública sem critério de renda ou de tempo de ocupação. Violação do princípio da moralidade. Previsão de gasto sem indicação de fonte de recursos. Previsão de isenção fiscal sem os estudos exigidos pela LRF.

CONSULTA:

A Câmara de Vereadores encaminha para exame de constitucionalidade e legalidade o Projeto de Lei nº 27/2018, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre regularização fundiária de lotes de determinado Loteamento, autorizando o Prefeito a outorgar escritura pública àqueles possuidores que comprovarem posse mansa e pacífica sobre os terrenos municipais do referido Loteamento.

RESPOSTA:

A matéria relativa a direito urbanístico não é de iniciativa privativa do Executivo, salvo quando depender de planejamento, estudo prévio ou importar em grandes alterações na política urbana, como já decidiu o STF,

confira-se:

"Ao determinar drásticas alterações na política urbanística do município, convertendo áreas particulares em logradouros públicos e impondo ao Estado o dever de prestação de serviços públicos nessas áreas, a incrementar a despesa sem indicar a contrapartida orçamentária, tenho por manifesta a usurpação da função administrativa atribuída ao Poder Executivo local.' (RE 302.803/RJ)

Da mesma forma, as leis que dependem de planejamento, as que envolvam estudos técnicos, as que criam obrigação ao Executivo, ou tratam de programas de governo, são de iniciativa do Executivo, dado que é função típica deste Poder o planejamento, a organização e a gestão da Administração, do espaço urbano, dos bens públicos e de seu uso pelos particulares. De acordo com decisão do Supremo Tribunal Federal - STF, lei que se constitua em ação concreta somente pode ser regulada por lei de iniciativa do Prefeito, em razão do princípio da separação de poderes, verbis:

"(...) não se pode ignorar que, em tema de desempenho concreto, pelo Poder Executivo, das funções tipicamente administrativas que lhe são inerentes, incide clara limitação material à atuação do legislador, cujas prerrogativas institucionais sofrem as restrições derivadas do postulado constitucional da reserva de Administração.

A reserva de administração - segundo adverte J.J. Gomes Canotilho (Direito Constitucional, p. 810/811, 5ª ed., 1991, Almedina, Coimbra) - constitui limite material à intervenção normativa do Poder Legislativo, pois, enquanto princípio fundado na separação orgânica e na especialização funcional das instituições do Estado, caracteriza-se pela identificação, no sistema constitucional, de um 'núcleo funcional (...) reservado à

administração contra as ingerências do parlamento', por envolver matérias, que, diretamente atribuídas à instância executiva de poder, revelam-se insuscetíveis de deliberações concretas por parte do Legislativo (...)" (ADIn 2.364 MC - DJ de 14.12.2001).

No caso em tela, o PL nº 27/2018 trata de tema de regularização fundiária de ocupações sobre bens públicos, sendo matéria que desafia estudo técnico e planejamento. Ademais, viola o princípio da moralidade administrativa (CF, art. 37) ao estabelecer o direito à obtenção da propriedade pública para os ocupantes do loteamento, sem qualquer exigência de faixa de renda ou de tempo, sendo certo que a regra é a indisponibilidade do patrimônio público, constituindo exceção a sua "doação" a particulares. Por isso mesmo esta exceção deve ser precedida de estudos e contar com a participação de entidades representativas durante sua fase de planejamento, como determina o artigo 29, XII da Constituição Federal.

Além disso, o PL também invade a competência privativa para iniciar projetos de lei que visem disciplinar procedimentos administrativos ao determinar etapas, tipos de prova e prazos.

O Projeto estabelece isenção de ITBI e determina que o Executivo realize a infraestrutura de arruamento para acesso aos possuidores (que faticamente já devem ter acesso para serem considerados possuidores), tudo sem estudo do impacto da renúncia fiscal e sem indicar a fonte orçamentária de custeio da despesa pública, ao arrepio da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000. A determinação de realização de obra pelo Poder Público em benefício de apenas alguns particulares também ofende o princípio da moralidade e os princípios da igualdade e impessoalidade, podendo ser causa de improbidade para o Chefe do Executivo, ainda que autorizado por lei, se esta violar a Constituição.

Em síntese, pode-se concluir que o PL nº 27/2018 é

inconstitucional por violar a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para projetos de lei que dependam de estudos técnicos e planejamento, como é o caso da regularização fundiária, adentrando também matéria privativa do Executivo para projetos de lei que tratem de procedimento administrativo, havendo vício material na violação do princípio da moralidade, por não ter critérios para obtenção da propriedade pública; na determinação de gastos sem indicar a fonte de custeio e na renúncia fiscal sem os necessários estudos de impacto.

É o parecer, s.m.j.

Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 01 de novembro de 2018.