

Porto Alegre, 1º de abril de 2022.

Orientação Técnica IGAM nº 6.440/2022

I. O Poder Legislativo do Município de Serafina Corrêa solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 13, de 2022, oriundo do Poder Executivo, que tem como ementa: “Dispõe sobre a regularização de obras na forma e nas condições que menciona e dá outras providências”.

II. Preliminarmente, a matéria objeto do projeto de lei em análise encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal².

Considerando que a proposição expressa a posição do Município em matéria de regularização de construções e a necessidade de conformação à legislação urbanística local, o que demanda dispor sobre a organização da Administração Pública municipal e a atribuição técnica para execução de serviços pelos órgãos competentes, é legítima a iniciativa do Executivo, nos termos dispostos pela Lei Orgânica do Município³.

Uma vez feitos esses esclarecimentos preliminares, sob o ponto de vista material, variáveis diversas como taxa de ocupação, índice de aproveitamento, recuos, entre outras especificações dos projetos, obras e edificações, constituem matéria que, com observância das normas técnicas da engenharia, somente ao próprio Município cabe definir no exercício da competência da sua polícia de construções para organizar o seu território, devendo tais instalações refletir a consonância com toda a legislação local de matéria urbanística e obras.

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

² Art. 10. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

XIII - estabelecer normas de edificação de loteamentos, de arruamento e zoneamento urbano e rural, dando diretrizes de limitações urbanísticas conveniente à ordenação do seu território, observada a lei federal;

³ Art. 66. Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

(...)

XV - prover os serviços e obras da Administração pública;

(...)

XXII - aprovar projetos de edificação e planos de loteamento, arruamento e zoneamento urbano ou para fins urbanos; (grifou-se)

O projeto de lei em análise pretende possibilitar a regularização de imóveis e situações que estejam comprovadamente consolidadas até a data de publicação da lei e que estejam em desacordo com o Plano Diretor, Código de Obras e Edificações e demais leis urbanísticas vigentes no território municipal. Observa-se apenas que o projeto de lei no art. 11 o estabelecimento do prazo de 1 (um) ano pelo qual os interessados possam requerer a regularização, podendo ser prorrogado uma vez por igual período, pressupondo-se então que o programa de regularização não seria permanente.

Após descrever alguns conceitos e condições para ter direito à regularização de construções irregulares, o projeto de lei em análise dispõe nos arts. 1º, 2º e 3º sobre as condições, o procedimento e os documentos necessários, bem como o pagamento de uma taxa de regularização. De fato, considerando que é exercício do poder de polícia do Município, a taxa deve atender aos requisitos dos arts. 3º, 5º e 78 do Código Tributário Nacional, para o que seria necessário atender também aos requisitos do art. 150 da Constituição Federal, a não ser que tal taxa já exista na legislação do Município. Nesse contexto, José dos Santos Carvalho Filho⁴ conceitua o poder de polícia como “a prerrogativa de direito público que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo de liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade”.

Demais requisitos, índices e documentos que o projeto de lei disponha como necessários à regularização decorrem da competência do Município nesta matéria em atenção à sua realidade atual das construções. Lembrando apenas que a regularização das construções não implica em reconhecimento da propriedade, porque o Município não tem competência legal para tal.

Prosseguindo na análise, sem analisar o mérito de pretender, por meio de lei, regularizar obras e edificações realizadas ao arrepio da legislação, este objeto se tornará inconstitucional se deixar de observar certos requisitos.

Neste sentido, com relação ao art. 6º do projeto de lei em exame, considerando que a isenção de multas para regularização de construções pode vir a caracterizar renúncia de receita, mostra-se necessária a observância do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

Isto se explica porque ao se criar uma taxa (que é tributo) ou uma multa, elas passam a ser receitas do Município. Por conseguinte, a projeção dos valores a serem arrecadados com taxas e multas passam a integrar o planejamento orçamentário, cujas leis (PPA, LDO e LOA) são de iniciativa do Executivo.

Dessa forma, em caso de redução ou isenção de tributos e multas, esta medida acaba por se configurar como renúncia de receita, sendo necessária a observância do art. 14 da LRF.

A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício do qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhado do demonstrativo de impacto orçamentário e financeiro e atender um dos seguintes requisitos do art. 14 da LRF:

⁴ Manual de Direito Administrativo. 20ª ed., Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2008, p. 70.

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

- a) demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do artigo 12; ou,
- b) estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. (grifou-se)

Como se observa, conforme descrito acima no § 1º do art. 14 da LRF, várias são as formas de incentivos ou benefícios que podem se caracterizar como renúncia de receita.

Outrossim, prosseguindo na análise, constata-se que o objeto do projeto de lei em exame assemelha-se à matéria analisada na Ação Civil Pública (ACP) nº 026/1.04.0001357-2, que tramita na Comarca de Santa Cruz do Sul, e que, a par de não ter transitado em julgado, possui decisões procedentes no sentido de determinar que o Município se abstenha de regularizar, através de leis esparsas, as edificações em desacordo com o Plano Diretor e legislação urbanística e de obras do Município.

Conforme bem decidido na sentença que julgou a ACP, a publicação de leis autorizativas ao Poder Executivo para regularização de determinados imóveis que se encontram em desacordo com a legislação urbanística como o Plano Diretor constituem leis de efeitos concretos, destinadas a particulares, e que, por isso, violam o princípio constitucional da impessoalidade que vincula a Administração Pública (art. 37, *caput*, da CF)⁵.

Além disso, as alterações ao Plano Diretor, nos termos do § 5º do art. 177 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, devem observar o processo legislativo especial a que está submetido esse tipo de lei notadamente a garantia da participação popular, através de entidades comunitárias legalmente constituídas:

Art. 177. [...]

[...]

§ 5º Os Municípios assegurarão a participação das entidades comunitárias legalmente constituídas na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território, bem como na elaboração e implementação dos planos,

⁵ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (grifou-se)

programas e projetos que lhe sejam concernentes.

Nesse sentido são as decisões da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, conforme demonstram as ementas a seguir:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 4.195/2008. MUNICÍPIO DE TORRES. VÍCIO FORMAL. REGULARIZAÇÃO DE OBRAS E EDIFICAÇÕES REALIZADAS EM DESCONFORMIDADE COM O PLANO DIRETOR. AUTORIZAÇÃO AO PODER EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE. Lei que afronta o art. 177, § 5º, da Constituição Estadual, por autorizar o Poder Executivo a regularizar as obras e edificações realizadas em desconformidade com o plano diretor municipal, sem a participação da comunidade na discussão da matéria. Vício formal. Obrigatoriedade do planejamento participativo. Art. 1º, caput e parágrafo único, e art. 29, inc. XII, ambos da Constituição Federal. Lei declarada inconstitucional. Efeitos ex nunc, com modulação. **JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70033881541, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em 13/06/2011) (grifou-se)**

AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. LIMINAR CONCEDIDA. Suspensão da Lei Municipal nº 4.195/08, do município de Torres. Regularização de obras e edificações realizadas em desacordo com o Plano Diretor Municipal. Falta de participação das entidades comunitárias no processo legislativo. Possível vício formal na lei. Art. 177, § 5º, CE. Demolição ou adequação de obras irregulares. Danos de incerta ou difícil reparação. Periculum in mora e fumus boni iuris configurados a autorizar a concessão de liminar. Suspensão dos efeitos da lei impugnada. **NEGARAM PROVIMENTO AO AGRAVO REGIMENTAL. UNÂNIME.** (Agravado Regimento Nº 70034631754, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em 04/10/2010) (grifou-se)

Ocorre que, apesar de informar sobre o Inquérito Civil nº 00788.00031/2004 que o Ministério Público instaurou em face do Município, a justificativa do projeto de lei em análise não informa acerca da realização de audiências públicas, razão porque se recomenda verificar, junto ao Poder Executivo, como medida precedente à votação da proposição, a confirmação de realização ou mesmo a própria realização dessa exigência legal de consulta popular, especialmente quando se considera que do projeto de lei podem decorrer o estabelecimento de taxas e multas à população.

A intenção é tornar público o conhecimento sobre as alterações pretendidas e possibilitar a participação popular, principalmente quando se toma em consideração o inconformismo de muitos cidadãos em pagar taxas ou multas e a fim de que ninguém possa alegar futuramente que não sabia das condições para regularização das edificações que estavam irregulares.

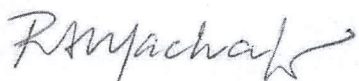
III. Diante de todo o exposto, em conclusão, respeitada a natureza opinativa do parecer

jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, opina-se que o Projeto de Lei nº 13, de 2022, possui conteúdo materialmente viável.

Porém, antes de o referido projeto de lei seguir os demais trâmites do processo legislativo até deliberação de mérito do Plenário desta Câmara Municipal, recomenda-se deliberar que se foi observado o cumprimento de determinados requisitos junto ao Executivo, como a elaboração de estudo de impacto orçamentário e financeiro que a isenção de taxas e multas (art. 6º do PL) poderá causar às contas do Município, que deverá atender um dos requisitos descritos no art. 14 da LRF. Se tal já tiver sido observado no momento de elaboração da lei orçamentária, não se mostraria necessário neste momento.

Por fim, sugere-se apenas deliberar também a pertinência de verificar a realização de audiência pública, pois, sempre que possível e quando for o caso exigido por lei, a oitiva da população legítima eventuais alterações do planejamento urbanístico do Município, por analogia com o que dispõe a legislação específica da matéria e consoante também assentado na jurisprudência.

O IGAM permanece à disposição.



Roger Araújo Machado
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM