

Porto Alegre, 18 de dezembro de 2025.

## **Orientação Técnica IGAM nº 25.851/2025.**

### **I. Relatório**

O **Poder Legislativo do Município de Serafina Corrêa** solicita análise e orientação técnica acerca do Projeto de Lei nº 152, de 2025, de autoria do Poder Executivo, que tem como ementa: “Altera a Lei Municipal nº 4.312, de 16 de abril de 2024, que dispõe sobre a regularização de edificações consolidadas em desacordo com o Plano Diretor”.

### **II. Análise técnica**

O Projeto de Lei nº 152, de iniciativa do Prefeito Municipal, altera a Lei Municipal nº 4.312/2024, que disciplina a regularização de edificações consolidadas em desacordo com o Plano Diretor. A matéria insere-se na competência legislativa municipal em política urbana, uso e ocupação do solo e normas edilícias, em consonância com o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 2001) e com a legislação federal de regularização fundiária urbana – REURB (Lei Federal nº 13.465, de 2017).

A partir desses marcos legais, entende-se que:

a) a instituição, em lei, de “medida compensatória financeira” vinculada à regularização de infrações urbanísticas é compatível com a lógica de distribuição de ônus e benefícios e com a autonomia municipal em matéria urbanística, desde que haja base legal clara (como ocorre no PL) e observância de critérios de proporcionalidade e transparência;

b) a articulação da regularização edilícia com processos de REURB (regidos, em âmbito federal, pela Lei nº 13.465/2017) é juridicamente possível, desde que a lei municipal não contrarie as diretrizes federais e o projeto de regularização fundiária aprovado.

No plano formal, não se vislumbra vício na iniciativa: trata-se de matéria urbanística, de regime jurídico do uso do solo e de exercício de poder de polícia edilícia, proposta pelo Chefe do Poder Executivo, o que se coaduna com a reserva de iniciativa para a

organização e funcionamento da administração e para o detalhamento da política urbana municipal. A técnica de lei ordinária para alterar lei anterior da mesma natureza também é adequada.

Quanto ao conteúdo, os principais pontos a destacar são:

1) Data de consolidação das infrações e áreas em REURB: Ao se consultar a redação original da Lei nº 4.312/2024, constata-se apenas a manutenção da data de limitação da regularização às infrações urbanísticas consolidadas até 24 de novembro de 2020, o que reforça a competência do Município em definir ou manter questão pontual de sua legislação em matéria que somente ao Município cabe dispor, assim como a inserção do parágrafo único, que passa a admitir a regularização de edificações situadas em áreas de REURB-S ou REURB-E, com estrutura consolidada até 31 de dezembro de 2025.

Do ponto de vista estritamente jurídico, não há vedação expressa na legislação federal a que o Município estabeleça data futura como marco de consolidação em áreas de REURB, desde que respeitadas as diretrizes federais e locais do programa e que a lei não autorize, em si, construções contrárias a normas de segurança, ambientais ou de acessibilidade.

2) Protocolo “a qualquer tempo” dos pedidos de regularização: A nova redação do art. 2º elimina prazo para protocolização do pedido de regularização, permitindo que seja apresentado “a qualquer tempo”. Do ponto de vista jurídico-constitucional, não se identifica incompatibilidade imediata; o Município pode admitir regularização permanente de determinadas infrações consolidadas, desde que mantidas as restrições materiais (datas de consolidação e tipos de desconformidade).

Contudo, do ponto de vista de planejamento urbano, controle de riscos e capacidade administrativa, a inexistência de prazo de adesão tende a perpetuar o passivo de regularização e pode dificultar o encerramento de ciclos de anistia urbanística. Em termos de boa gestão urbanística, seria mais consistente: estabelecer prazo razoável para protocolo dos pedidos, contado da publicação da lei (por exemplo, alguns anos), com possibilidade de prorrogação mediante nova avaliação legislativa; ou condicionar a manutenção do regime de regularização a revisões periódicas, vinculadas às revisões do Plano Diretor.

3) Novas hipóteses de medida compensatória financeira (vagas de garagem e elevador): O PL nº 152 inclui, no art. 3º da Lei nº 4.312/2024 e no respectivo Anexo, duas novas situações passíveis de regularização mediante medida compensatória financeira: edificações com número de vagas de garagem em desacordo com a legislação; edificações com até cinco pavimentos que não possuem elevador.

No primeiro caso (vagas de garagem), o critério de cálculo (número mínimo de vagas exigido multiplicado pela área mínima de 12,5 m<sup>2</sup>, com aplicação de alíquota de 30% do CUB/m<sup>2</sup> por vaga em desconformidade) é objetivo e baseado em parâmetro técnico conhecido (CUB), sendo adequado à exigência de certeza e determinabilidade da obrigação pecuniária. A medida tem natureza de compensação urbanística, não de tributo em sentido estrito, aplicável apenas a quem voluntariamente ingressa no regime de regularização, e está prevista em lei, atendendo ao princípio da legalidade.

No segundo caso (edificações de até cinco pavimentos sem elevador), há um ponto sensível a observar. A legislação federal de acessibilidade e de proteção das pessoas com deficiência estabelece padrões mínimos de acessibilidade em edificações, notadamente residenciais multifamiliares e comerciais, cuja observância independe da disciplina urbanística local. A lei municipal não pode afastar ou flexibilizar exigências de acessibilidade ou de segurança impostas por normas federais e técnicas.

Observa-se, entretanto, que o § 4º do novo art. 2º expressamente dispõe que a aprovação do projeto de regularização “não dispensa o cumprimento das demais normas urbanísticas e edilícias aplicáveis, nem afasta a possibilidade de exigências complementares pelos órgãos técnicos competentes, quando necessárias à segurança, habitabilidade ou interesse público”.

Essa cláusula funciona como salvaguarda importante: a regularização mediante medida compensatória não dispensa a observância de normas de acessibilidade, segurança contra incêndio, evacuação, entre outras; caberá aos órgãos técnicos negar a regularização ou impor condicionantes quando a inexistência de elevador for incompatível com tais normas.

Para reforçar essa salvaguarda e reduzir risco de interpretações equivocadas, é recomendável que a Câmara considere emenda redacional deixando expresso que a regularização de edificações sem elevador não dispensa o atendimento das normas federais de acessibilidade e de segurança, devendo a análise técnica verificar, caso a caso, se o prédio é ou não passível de regularização nessas condições.

4) Natureza e destinação da medida compensatória financeira A lei em vigor e o PL 152 qualificam a cobrança como “medida compensatória financeira”, calculada sobre a área ou o parâmetro urbanístico irregular, com base em percentuais do CUB/m<sup>2</sup>. Há, assim, fundamento legal suficiente para a cobrança, com critérios objetivos. Do ponto de vista financeiro, trata-se de receita pública decorrente do exercício do poder de polícia urbanístico e da política urbana, distinta de tributos ordinários.

Para reforçar o caráter de compensação urbanística, seria tecnicamente recomendável que a lei vinculasse expressamente a receita da medida compensatória a fundos ou programas de melhoria da infraestrutura urbana, habitação de interesse social ou qualificação de áreas consolidadas, o que se coaduna com o Estatuto da Cidade ao prever a recuperação, para a coletividade, de parte da valorização imobiliária e dos benefícios decorrentes da ação pública.

Ainda que essa destinação não seja requisito de validade da cobrança, contribui para a racionalidade da política urbana e para a defesa da lei perante órgãos de controle.

5) Articulação com a REURB: Ao estender a regularização edilícia para edificações situadas em áreas abrangidas por procedimentos de REURB-S ou REURB-E, o PL 152/2025 procura adequar a disciplina municipal às peculiaridades dos núcleos informais, cuja configuração de lotes e edificações muitas vezes não se ajusta aos índices urbanísticos atuais. A legislação federal de REURB, por sua vez, regula o procedimento de regularização fundiária urbana, cabendo ao Município compatibilizar sua legislação urbanística com os projetos de regularização aprovados.

Nesse contexto, a solução é juridicamente possível, desde que: a aplicação da Lei nº 4.312/2024 em áreas de REURB seja feita de forma articulada com os projetos de regularização fundiária aprovados, de modo a não contrariar as soluções urbanísticas e de infraestrutura definidas nesses projetos; a regularização edilícia não implique dispensa de exigências ambientais, de segurança ou de acessibilidade definidas pela legislação federal ou pelos órgãos competentes.

### **III. Conclusão**

Ante o exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes, a convocação dos membros desta Câmara e a soberania do Plenário, opina-se que o Projeto de Lei nº 152, de 2025, em linhas gerais, é juridicamente admissível, compatível com a competência municipal em política urbana e com o Estatuto da Cidade, podendo ser aprovado pela Câmara Municipal de Serafina Corrêa, interpretado em consonância com as normas federais de acessibilidade, segurança e REURB. A título de sugestão, são possíveis como aperfeiçoamentos legislativos:

a) ponderar a conveniência de restabelecer prazo para protocolo dos pedidos de regularização, por razões de planejamento urbano; e

b) explicitar em texto que a regularização de edificações sem elevador não dispensa o cumprimento das normas federais de acessibilidade e de segurança, mantendo a exigência de análise técnica rigorosa caso a caso.

O IGAM permanece à disposição.



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