



CÂMARA MUNICIPAL DE PITANGA

Rua Visconde de Guarapuava, 311 - Fone/Fax (42) 3646-3443 - Cx. Postal 106
Centro Administrativo 28 de Janeiro - CEP 85.200-000 - Pitanga - Paraná
www.pitanga.pr.leg.br camara@pitanga.pr.leg.br



Informação Jurídica nº 41/2020

Interessado: A Comissão de Constituição e Justiça

Proposição: Projeto de lei complementar nº 4/2020

Assunto: Autoriza o Poder Executivo a regularizar construções clandestinas e irregulares

EMENTA: PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR. REGULARIZAÇÃO DE OBRAS CLANDESTINAS E IRREGULARES. EXCEÇÕES ÀS NORMAS URBANÍSTICAS. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. CRITÉRIOS QUE INFRINGEM OS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA E DA IGUALDADE. PARECER PELO ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

1. Trata-se de projeto de lei complementar, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que objetiva obter autorização para regularizar construções irregulares e clandestinas.

2. A proposição veio acompanhada de justificativa (fl. 8) e de ata do Conselho da Cidade (fl. 9).

3. Por força da determinação da Comissão de Constituição e Justiça, os autos vieram a esta Procuradoria para análise, conforme permite o art. 70 do Regimento Interno.

4. É o breve relato.

ANÁLISE JURÍDICA

5. Quanto à competência legislativa, é de se reconhecer que a matéria é de interesse local, pois envolve questão atinente à política de desenvolvimento urbano, estando obedecida as regras constantes do art. 30, incisos I e VIII, da Constituição Federal¹.

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.

Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR Nº 51.618



CÂMARA MUNICIPAL DE PITANGA

Rua Visconde de Guarapuava, 311 - Fone/Fax (42) 3646-3443 - Cx. Postal 106
Centro Administrativo 28 de Janeiro - CEP 85.200-000 - Pitanga - Paraná
www.pitanga.pr.leg.br camara@pitanga.pr.leg.br



6. Da análise do teor da proposição, denota-se estar ela acometida por vício de constitucionalidade material, pois atenta contra os princípios da moralidade administrativa (CF, art. 37, *caput*) e da igualdade (CF, art. 5º, *caput*).

7. Pretende o autor do projeto regularizar edificações que infringiram o Código de Obras (Lei Complementar nº 49/2018) e a Lei de Zoneamento e Ocupação do Solo Urbano (Lei Complementar nº 55/2019).

8. Primeiramente, verifica-se que não consta no projeto nenhum laudo técnico que demonstre ter a Administração Pública realizado estudo para avaliar o impacto urbano dessas “regularizações”.

9. Considerando que se trata de um projeto que excepcionará as disposições constantes das normas urbanísticas atuais, imprescindível que tenha havido um planejamento para implementação das regras para regularização. Nada disso foi juntado no projeto e, como a justificativa apresentada não faz nenhuma menção (fl. 8), não há indícios de que deve ter sido realizado.

10. A proposição em trâmite, pelo teor de seus dispositivos, acaba, ainda, por privilegiar o munícipe que descumpriu a legislação urbanística em detrimento daquele que, diligentemente, realizou sua obra atendendo a todas as exigências legais.

11. Basta verificar o valor das taxas previstas no art. 2º do projeto:

*Art. 2º As obras irregulares e clandestinas executadas antes do ano de 2018 pagarão taxa de regularização de **3 (quarto) UFM** (Unidade Financeira Municipal).*

*§ 1º Nas ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) a taxa será fixada no valor de **1 (uma) UFM**.*

*§ 2º As obras menores que 70 (setenta) metros quadrados a taxa será de **1,5 (uma virgula cinco) UFM**. [sic.]*

*Art. 3º As obras executadas após o ano de 2018 ou no decorrer do ano de 2018, dependerão do pagamento de taxa para regularização, fixada no valor de **6 (seis) UFM**.*

*§ 1º Nas ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) a taxa será fixada no valor de **2 (duas) UFM**.*

*§ 2º As obras menores que 70 (setenta) metros quadrados a taxa será de **3 (três) UFM**.*

Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR Nº 51.618



CÂMARA MUNICIPAL DE PITANGA

Rua Visconde de Guarapuava, 311 - Fone/Fax (42) 3646-3443 - Cx. Postal 106
Centro Administrativo 28 de Janeiro - CEP 85.200-000 - Pitanga - Paraná
www.pitanga.pr.leg.br camara@pitanga.pr.leg.br



12. De acordo com o sítio eletrônico² do Município, o valor atual do UFM é de R\$ 91,55. Vê-se, portanto, que os valores das taxas são irrisórios, podendo chegar, no máximo, a R\$ 549,30.

13. Ademais, tratando-se de tributo, há necessidade de cumprimento da regra da anterioridade tributária³, ou seja, a exação só poderia ser exigida no exercício financeiro seguinte (2021). Mais um benefício para o proprietário que não cumpriu as regras urbanísticas.

14. A redação do art. 4º também deve ser objeto de questionamento:

*Art 4º Sempre que a regularização tratar de recuo e projeção de sacada ou pavimento sobre o recuo e logradouro público, o proprietário do imóvel deverá firmar termo de compromisso com o Poder Público Municipal, reconhecido em cartório, no qual se comprometa a demolir a parte edificada, desde que não coloque em risco a segurança da obra, irregularmente, quando solicitado pelo Município, sem direito de indenização, **mesmo com a multa correspondente paga para a regularização prevista na presente Lei Complementar**, a regularização não lhe confere qualquer direito sobre as propriedades lindeiras; [sic.] [grifei]*

15. Ao contrário do que afirma o autor no art. 4º, não há multa prevista no projeto. Como abordado nos itens 11 a 13 desta análise, há previsão, sim, de taxas que seriam devidas por aqueles que pleitem a regularização. Ocorre que taxa é tributo, não se confundindo com multa. O art. 3º do Código Tributário Nacional estabelece o conceito legal de tributo:

*Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, **que não constitua sanção de ato ilícito**, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. [grifei]*

16. A expressão destacada é para demonstrar que a multa – que é sanção – se distingue do tributo. Ao comentar o referido art. 3º do CTN, Ricardo Alexandre

² Disponível em <http://www.pitanga.pr.gov.br/ufm-unidade-fiscal-do-municipio>. Acesso em 7 ago 2020.

³ CF, Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

III - cobrar tributos:

b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;

Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR Nº 51.618



CÂMARA MUNICIPAL DE PITANGA

Rua Visconde de Guarapuava, 311 - Fone/Fax (42) 3646-3443 - Cx. Postal 106
Centro Administrativo 28 de Janeiro - CEP 85.200-000 - Pitanga - Paraná
www.pitanga.pr.leg.br camara@pitanga.pr.leg.br



ensina que:

“É exatamente neste ponto que reside a diferença entre tributo e multa. Apesar de ambos serem receitas derivadas, a multa é, por definição, justamente o que o tributo, também por definição, está proibido de ser: a sanção, a penalidade por um ato ilícito”.⁴

17. Pelo que se deduz do art. 4º, o autor do projeto parece ter pretendido usar os valores previstos nos arts. 2º e 3º como multa e não como taxa. Mas, ainda que se considere como multa, a sanção é irrisória, pois, como visto, pode chegar no máximo a R\$ 549,30. O atual Código de Obras, por exemplo, estabelece que a multa pode chegar a 2.000 UFM's⁵.

18. Há ainda que apontar a redação dada ao art. 9º do projeto, principalmente a do seu § 2º:

Art 9º Após protocolado o pedido de regularização, apresentando todos os documentos exigidos no Art.8º, o Departamento de Planejamento tem no máximo 60 dias para aprovação, ou emissão do laudo contrário a tal aprovação.

§ 1º Será realizada pela Prefeitura Municipal vistoria para verificação das informações apresentadas no projeto.

§ 2º Caso o prazo descrito no caput desse artigo não seja cumprido pelo Departamento de Planejamento fica automaticamente aprovado o requerimento. [sic.]

19. Parece claro que a avaliação envolve questões técnicas. Sendo assim, não pode o pedido de regularização ser aprovado automaticamente tão só pelo mero decurso de prazo. E se a demora foi de responsabilidade exclusiva do proprietário? A obra, ainda que irregular ou clandestina, seria aprovada? Trata-se de dispositivo desprovido de qualquer razoabilidade.

20. Com relação aos arts. 16 e 17, tais disposições são de eficácia retroativa, tendo por objetivo de alcançar obras concluídas até o ano de 2013:

Art. 16 As obras iniciadas antes da nova lei do Código de Obras(2018),

⁴ In Direito Tributário Esquemático. 3 ed. São Paulo: Método, 2009, p. 39.

⁵ Art. 180. O valor das multas de que trata esta subseção será de no mínimo 1 (uma) e no máximo 2.000 (duas mil) UFM's.

Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR Nº 51.618



CÂMARA MUNICIPAL DE PITANGA

Rua Visconde de Guarapuava, 311 - Fone/Fax (42) 3646-3443 - Cx. Postal 106
Centro Administrativo 28 de Janeiro - CEP 85.200-000 - Pitanga - Paraná
www.pitanga.pr.leg.br camara@pitanga.pr.leg.br



que possuem alvará de construção e a obra esta em desacordo com o alvará, deverá solicitar alvará modificativo. [sic.]

Art. 17 As obras realizadas e concluídas, que comprovem a conclusão até o ano de 2013 serão alcançadas por esta lei. [sic.]

21. O atual Código de Obras entrou em vigor no início do ano de 2019 e a atual Lei de Zoneamento e Uso e Ocupação do Solo no segundo semestre de 2019. Considerando o teor do art. 17, é de se deduzir que existem obras irregulares/clandestinas desde 2013. Significa dizer que elas não atenderam as disposições das normas urbanísticas então vigentes na época (Lei Complementar nº 6/2007 – que dispunha sobre edificações, e a Lei nº 450/1989 – que dispunha sobre o zoneamento) nem as da atual legislação. Qual a razão de merecem tratamento diferenciado? Como já ressaltado, a disposição parece premiar aquele que não se ateve às normas urbanísticas.

22. Por fim, cabe aqui reproduzir precedente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que considerou inconstitucional lei municipal de teor semelhante ao do projeto, por ausência de estudo técnico e participação popular:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Complementar nº 112, de 17 de julho de 2015, do Município de Campinas que **dispõe sobre a regularização de construções clandestinas e/ou irregularidades na cidade** – Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo - **Ato normativo que por seu conteúdo, dependia de prévios estudos de planejamento e efetiva participação popular**, exigências reservadas às situações indicadas no artigo 181 da Constituição Estadual - Violação aos artigos 47, incisos II e XIV, 144, 180, inciso II, 181 e 191, todos da Constituição Estadual - Modulação dos efeitos (ex nunc). Pedido procedente, com modulação. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2007245-72.2016.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Anafe; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/05/2016; Data de Registro: 13/05/2016)

23. Caso a Comissão de Constituição e Justiça entenda não haver inconstitucionalidade, recomenda-se que o projeto seja instruído com:

a) estudo técnico realizado para o estabelecimento das regras de regularização prevista neste projeto;

Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR nº 51.618



CÂMARA MUNICIPAL DE PITANGA

Rua Visconde de Guarapuava, 311 - Fone/Fax (42) 3646-3443 - Cx. Postal 106
Centro Administrativo 28 de Janeiro - CEP 85.200-000 - Pitanga - Paraná
www.pitanga.pr.leg.br camara@pitanga.pr.leg.br



- b) lista das obras irregulares e clandestinas com o nome dos proprietários;
- c) cópia dos autos de infração lavrados e das respectivas decisões onde foram aplicadas penalidades aos proprietários das aludidas obras;
- d) parecer técnico sobre o teor das disposições deste projeto, subscrito por servidor ocupante de cargo de provimento efetivo na área de arquitetura e urbanismo.

CONCLUSÃO

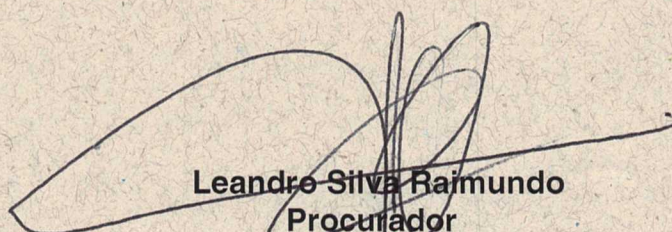
24. Ante o exposto, opina-se pelo arquivamento da proposição por vício de constitucionalidade.

25. Caso a Comissão de Constituição e Justiça entenda pela constitucionalidade, a instrução do projeto com às informações previstas no item 23 desta análise.

26. Atento, ainda, que a análise desta Procuradoria é meramente opinativa e não substitui a necessidade de parecer das comissões, sob pena de inconstitucionalidade formal.

É o que tinha a informar.

Pitanga, 10 de agosto de 2020.


Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR nº 51.618