



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER JURÍDICO

PROCESSO: Projeto de Lei nº 106/2024

REQUERENTE: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

1. RELATÓRIO:

Trata-se de Parecer Jurídico sobre Projeto de Lei de autoria do Nobre Vereador Hélio Aparecido de Godoy, que “*Dispõe sobre alterações da Lei nº 12.927, de 24 de novembro de 2023, que dispõe sobre a legalização de construções irregulares, revoga a Lei nº 12.866, de 07 de agosto de 2023 e dá outras providências*”.

O projeto foi encaminhado à Secretaria Legislativa para instrução quanto a sua constitucionalidade e legalidade, nos termos do art. 96, *caput*, c/c art. 42, parágrafo único, da Resolução nº 322, de 18 de setembro de 2007 (Regimento Interno).

2. FUNDAMENTOS:

2.1. Competência e iniciativa:

Constata-se, preliminarmente, quanto à **competência legislativa**, que a matéria constante no Projeto de Lei é amparada pelo art. 30, incisos I e VIII, da Constituição Federal, os quais dispõem que cabe aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e promover o adequado ordenamento territorial¹.

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;





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

De forma específica, a Lei Orgânica Municipal reproduz a autorização legislativa constitucional em seu art. 33, o qual dispõe no tocante ao ordenamento e uso do solo urbano:

Art. 33. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte:

I - assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual, notadamente no que diz respeito: [...]

XIV - ordenamento, parcelamento, uso e ocupação do solo urbano;

No tocante à **iniciativa**, cumpre observar que foi atendido o disposto no art. 38 da Lei Orgânica², uma vez que a iniciativa legislativa não invade competência do Exmo. Prefeito Municipal, conforme Tema de Repercussão Geral nº 917, do Supremo Tribunal Federal³.

2.2. Aspecto material

Inicialmente, são necessários breves esclarecimentos sobre as finalidades e fundamentos da polícia das construções, tema tratado por maestria por Hely Lopes Meirelles:

A polícia das construções efetiva-se pelo controle técnico funcional da edificação particular, **tendo em vista as exigências de segurança, higiene e funcionalidade da obra** segundo sua destinação e ordenamento urbanístico da cidade, expresso nas normas de zoneamento, uso e ocupação do solo urbano. [...]

² Art. 38. Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

I - regime jurídico dos servidores;

II - criação de cargos, empregos e funções na Administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;

III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município.

³ Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016).





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

O fundamento legal da polícia das construções está no art. 1.299 do CC, que, ao dispor sobre o direito de construir, condicionou-o ao respeito ao direito dos vizinhos e à observância dos regulamentos administrativos. [...] A edificação particular, principalmente a residência, unifamiliar ou coletiva, é o componente primordial da cidade que maior influência exerce na existência do indivíduo e na vida da comunidade. Com tais interferências, não poderia a construção ficar isenta de controle do Poder Público, pelos males que adviriam do exercício incondicionado do direito de construir no aglomeramento urbano. **Daí por que toda construção urbana, e em especial a edificação, sujeita-se ao policiamento** administrativo da entidade estatal competente para sua regulamentação e controle, que é, por natureza, o Município.⁴

Assim, verifica-se que a polícia das construções visa atender a finalidades coletivas, fundamentalmente relacionadas à segurança, higiene e funcionalidade da obra. Além disso, o direito de construir não é ilimitado, pois deve atender à função social da propriedade, relacionada ao direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos, nos termos do art. 1.299 do Código Civil⁵.

Prossegue o autor (fls. 404):

A construção clandestina, por não ter alvará de licença ou de autorização, pode ser embargada e demolida, porque em tal caso o particular está incidindo em manifesto ilícito administrativo, já comprovado pela falta de licenciamento do projeto ou por sua inteira ausência.

Visando corrigir a situação das construções que não foram licenciadas ou autorizadas, a Lei Municipal nº 12.927, de 2023, dispõe sobre procedimentos simplificados para ser realizada a regularização administrativa. Para solicitar esta regularização é **atualmente exigido**, nos termos do art. 2º da lei vigente:

Art. 2º A solicitação para legalização, deverá ser composta por:

I - Formulário próprio que será fornecido pela Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano, onde constará: dados do proprietário, do imóvel e do profissional habilitado;

⁴ MEIRELES. Hely Lopes. Direito Municipal. São Paulo: Malheiros, 2021. Pág. 401/402.

⁵ Art. 1.299. O proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

II – Contorno da implantação de todos os pavimentos da edificação no terreno, com suas respectivas cotas, com medidas reais, sem escala;

III – Foto da edificação a ser legalizada;

IV - ART, RRT ou TRT, dos conselhos dos técnicos responsáveis, devidamente assinadas e quitadas;

V - Cópia do documento de propriedade;

VI - Cópia da capa e contracapa do carnê de IPTU atual;

§ 1º Nas legalizações dos prédios industriais e comerciais acima de 200m², deverá ser apresentada 04 vias de projeto, composto de planta baixa, planta de implantação, planta de telhado, cortes, fachadas, e memorial descritivo;

§ 2º O formulário deverá ser assinado pelo proprietário, ou representante legal, e pelo profissional responsável contratado para execução dos serviços, que anexará este documento com o laudo técnico de conformidade construtiva (Anexo 1), o mesmo procedimento deverá ser adotado quanto aos projetos e memoriais das legalizações industriais e comerciais acima de 200 m2;

§ 3º Para legalização dos imóveis que atendem as posturas municipais, deverá ser apresentado projeto completo da edificação, assinado pelo proprietário e pelo responsável técnico devidamente habilitado e memorial descritivo.

Já o **projeto de lei** propõe que o processo de regularização seja simplificado nas **Áreas de Especial Interesse Social**, sendo instruído com menor quantidade de documentos, a saber:

Art. 1º Insere o artigo 4 -A na Lei nº 12.927, de 24 de novembro de 2023, que passa a ter a seguinte redação:

"Art. 4º- A Os imóveis inseridos em AEIS - Áreas de Especial Interesse Social, nos termos da Lei nº 8.451, de 5 de maio de 2008, elencados em núcleos habitacionais, o requerimento para legalização da Área Edificada deverá ser instruído apenas com:

I - Carnê de IPTU;

II - Documento do Contribuinte;

III - Planta da Área Edificada com croqui do cadastro (contorno), assinada por profissional responsável, com ART - Anotação de Responsabilidade Técnica.

*Parágrafo único. Os imóveis que atendam aos termos do art. 4-A, para fins de Legalização da Área Edificada, **dispensar-se-á de todas as taxas e emolumentos**. dispostos no art. 4º desta Lei."*

Contudo, verifica-se que o parágrafo único que se pretende conferir ao art. 4ª-A à Lei 12.927, de 2023 (artigo 1º do PL) implica em renúncia fiscal por dispor sobre isenção de taxas e emolumentos. Assim, **é necessária a elaboração de**





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

estimativa de impacto orçamentário e financeiro para o trâmite do processo legislativo, nos termos do art. 113 dos Atos e Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal⁶, aplicável aos municípios conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

Direito constitucional e tributário. Ação direta de inconstitucionalidade. IPVA. Isenção. Ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro. 1. Ação direta contra a Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, que acrescentou o inciso VIII e o § 10 ao art. 98 da Lei estadual nº 59/1993. As normas impugnadas versam sobre a concessão de isenção do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) às motocicletas, motonetas e ciclomotores com potência de até 160 cilindradas. **2. Inconstitucionalidade formal. Ausência de elaboração de estudo de impacto orçamentário e financeiro.** O art. 113 do ADCT foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que se destina a disciplinar “o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”. A regra em questão, porém, não se restringe à União, conforme a sua interpretação literal, teleológica e sistemática. 3. Primeiro, a redação do dispositivo não determina que a regra seja limitada à União, sendo possível a sua extensão aos demais entes. Segundo, a norma, ao buscar a gestão fiscal responsável, concretiza princípios constitucionais como a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37 da CF/1988). Terceiro, a inclusão do art. 113 do ADCT acompanha o tratamento que já vinha sendo conferido ao tema pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável a todos os entes da Federação. 4. A exigência de estudo de impacto orçamentário e financeiro não atenta contra a forma federativa, notadamente a autonomia financeira dos entes. Esse requisito visa a permitir que o legislador, como poder vocacionado para a instituição de benefícios fiscais, compreenda a extensão financeira de sua opção política. 5. **Com base no art. 113 do ADCT, toda “proposição legislativa [federal, estadual, distrital ou municipal] que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”, em linha com a previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.** 6. A Lei Complementar do Estado de Roraima nº 278/2019 incorreu em vício de inconstitucionalidade formal, por violação ao art. 113 do ADCT. 7. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, por violação ao art. 113 do ADCT. 8. Fixação da seguinte tese de julgamento: “É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT”. (STF - ADI: 6303 RR 0085122-

⁶ Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

91.2020.1.00.0000, Relator: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 14/03/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 18/03/2022)

O E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo possui entendimento semelhante sobre projetos de lei que tratam de isenção de taxa de regularização que, embora não invadam competência do Prefeito Municipal, devem ser acompanhados de estimativa de impacto orçamentário e financeiro:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR Nº 913/2021, DO MUNICÍPIO DE MARÍLIA, A QUAL ISENTA DO PAGAMENTO DE TAXA A REGULARIZAÇÃO DE AMPLIAÇÕES OU CONSTRUÇÕES DE ÁREAS DE ATÉ 100M², A REGULARIZAÇÃO DE TELHEIROS OU A REGULARIZAÇÃO DE EDIFICAÇÕES CLANDESTINAS OU IRREGULARES COM ÁREAS DE ATÉ 100M² - LEI QUE DISPÕE SOBRE MATÉRIA TRIBUTÁRIA E NÃO ORÇAMENTÁRIA, EMBORA TENHA REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO MUNICIPAL – INICIATIVA LEGISLATIVA CONCORRENTE ENTRE OS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO – INCIDÊNCIA DA TESE FIXADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM REGIME DE REPERCUSSÃO GERAL – TEMA 682 – ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO ENTRE OS PODERES, VÍCIO DE INICIATIVA, USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA OU INVASÃO DA FUNÇÃO DO PREFEITO MUNICIPAL – INOCORRÊNCIA – INSTITUIÇÃO PELA LEI, PORÉM, DE RENÚNCIA DE RECEITA – NECESSIDADE DE ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO PREVISTO NO ART. 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS, APLICÁVEL A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS, CONFORME ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – TEMA 484; CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, ARTS. 144 E 297 - AUSÊNCIA – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA – NOVA ORIENTAÇÃO DO ÓRGÃO ESPECIAL – AÇÃO PROCEDENTE, TORNADA DEFINITIVA A LIMINAR CONCEDIDA. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2172146-81.2021.8.26.0000; Relator (a): Matheus Fontes; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 20/04/2022; Data de Registro: 25/04/2022).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 5.936/2019, DO MUNICÍPIO DE VALINHOS – INICIATIVA PARLAMENTAR – REDUÇÃO DE BASE DE CÁLCULO DE TAXA DE LICENÇA PARA APROVAÇÃO DE PROJETOS DE OBRAS E REGULARIZAÇÃO DE CONSTRUÇÕES – AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO – OFENSA AO ART. 113 DO ADCT E ART. 144 CE - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – RECONHECIMENTO. 1. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal 5.936, de 27 de novembro de 2019, do Município de Valinhos. Redução de base de cálculo de taxa de licença para aprovação de projetos de obras e regularização de construções. Vício de iniciativa inexistente (Tema nº 682 do STF). 2. Processo legislativo. Renúncia de receita. Necessidade de estimativa do impacto orçamentário e financeiro. Afronta ao artigo 113 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Norma de reprodução obrigatória, dirigida a todos os entes federativos. Parâmetro de controle concentrado de constitucionalidade (Tema nº 484 do STF). Necessidade de equilíbrio orçamentário que se estende a todos os entes federados, e com maior intensidade nos Municípios, que possuem alternativas menores de receita. Existência de vício formal. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2281123-41.2019.8.26.0000; Relator (a): Décio Notarangeli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/01/2022; Data de Registro: 27/01/2022).

3. CONCLUSÃO:

Ante o exposto, **opina-se pela viabilidade jurídica do Projeto de Lei, salvo quanto ao parágrafo único do art. 4º-A que se pretende conferir à Lei nº 12.927, de 2023** (parte final do art. 1º do PL), que é inconstitucional por violação ao art. 113 do ADCT da Constituição Federal.

É o parecer.

Sorocaba, 04 de abril de 2024.

LUIS FERNANDO MARTINS GROHS
Procurador Legislativo



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 350032003800300036003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUIS FERNANDO MARTINS GROHS** em 04/04/2024 13:00

Checksum: **3C73C6B97ECF95BA09F83C194BE4462659BDA36FD4C41756AF4F20E02D7BCD2D**

