



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

000017

PARECER JURÍDICO Nº 110.2021

Assunto: Projeto de Lei nº 74.2021.

Protocolo: 1164.2021 (Ver. Valdomiro Bozó)

Objetivo: *Dispõe sobre a instituição do Programa "Lote Social", visando à implementação do Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social de Toledo.*

Autor do PL: Poder Executivo

Parecer: Ilegalidades.

I. Relatório

Solicita o Vereador Valdomiro Bozó a análise do Projeto de Lei nº 74.2021, de autoria do Poder Executivo, que *dispõe sobre a instituição do Programa "Lote Social", visando à implementação do Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social de Toledo.*

É o relatório.

II. Parecer

De início cumpre salientar que, na forma do art. 30 Lei Orgânica do Município de Toledo, trata-se de projeto de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, conforme art. 30, §1º da LOM.

Quanto ao quórum de aprovação, nos termos do art. 41, §1º, III do Regimento Interno, *dependerá da maioria de 2/3 (dois terços) dos votos dos vereadores, haja vista a previsão de concessão de anistia, remissão ou isenção, envolvendo matéria tributária.*

Referente à matéria financeira e orçamentária, esta Assessoria tecerá breves considerações; todavia, como preconiza o art. 13, V e VII do Ato nº 29.2019, é de competência do Controle Interno o *assessoramento aos vereadores em matéria orçamentária, tributária, financeira, e outras relacionadas ao controle interno e a participação e acompanhamento, quando solicitado, no processo de elaboração de projetos sobre matérias orçamentárias e financeiras.* Seria interessante, assim, a sua oitiva.

De mais a mais, eis os pontos que merecem destaque, sem prejuízo de novos apontamentos:

1. A política pública habitacional social

O artigo 23, IX da Constituição Federal impõe que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Referido dispositivo é reflexo do direito social à moradia, esculpido no artigo 6º da Carta



Magna.

Conclui-se que, em razão de dispositivos constitucionais, o ordenamento jurídico não veda a concessão de benefícios econômicos para fins de adoção de políticas públicas habitacionais sociais.

Entretanto, estes incentivos, como quaisquer atos da Administração Pública, estão sujeitos à observância de uma série de princípios e de exigências constitucionais e legais. Assim, embora permitidos, referida política habitacional deve respeitar os princípios que regem a Administração Pública e à legislação, bem como definir em lei a forma, requisitos e abrangência da referida política de incentivo, sob pena de invalidade do ato de concessão e de responsabilização do agente público responsável.

2. Os incentivos fiscais e a Lei de Responsabilidade Fiscal

As receitas e despesas devem estar previstas na Lei de Orçamento, votada no exercício anterior. Deste modo, tanto as despesas com incentivos, como as isenções tributárias, devem, necessariamente, vir previstas no orçamento, conforme princípio constitucional insculpido no artigo 165 da Constituição Federal.

Quanto à isenção tributária, esclarece Hely Lopes Meirelles que por "acarretar alteração na legislação tributária, a lei que estabelece a isenção deve estar prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias, em consonância com o disposto no art. 165, §2º, da Constituição da República."¹

Logo, os incentivos fiscais previstos deverão ser bem estudados e analisados pelos Vereadores, em especial os percentuais, critérios e prazos concedidos, pois retratam verdadeira *renúncia de receita* pelo Município.

A compensação da renúncia deverá necessariamente estar prevista na lei de diretrizes orçamentárias (LC 101.2000, art. 4º, V), na lei orçamentária anual (LC 101.2000, art. 5º, II), bem como 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: I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; II - 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

¹ MEIRELLES, HELY LOPES. Direito Municipal Brasileiro, 9ª ed., São Paulo: Malheiros Ed., 1997, p. 494



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

000019

contribuição.

No entender desta Assessoria, como não é possível – agora – mensurar precisamente o quantitativo que será deixado de arrecadar ao erário, cada ato do Poder Executivo decorrente desta norma que implicar em renúncia de receita deverá necessariamente estar em acordo com as exigências da LC nº 101/2000, como a elaboração do impacto financeiro-orçamentário e alteração das leis orçamentárias, sob pena de possível crime de responsabilidade e/ou improbidade administrativa do gestor.

3. O respeito à Lei de Parcelamento do Solo Urbano

A Lei nº 1.945, de 27 de dezembro de 2006, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano no Município de Toledo, define no §7º do artigo 8º os critérios mínimos para parcelamento do solo urbano destinado a programas sociais:

Art. 8º, § 7º – Quando o parcelamento do solo se destine a programas habitacionais com características sociais e vinculados com entidades públicas que tratem da questão habitacional, tanto em conjuntos habitacionais como em unidades isoladas, serão aplicados os seguintes parâmetros:

I – os lotes poderão ter área mínima de 150 m² (cento e cinquenta metros quadrados), para unidades isoladas, e de 110 m² (cento e dez metros quadrados), para unidades geminadas ou em série;

II – a testada dos lotes deverá ser de, no mínimo, 8 m (oito metros), para unidades isoladas, e de 6 m (seis metros), para unidades geminadas;

III – poderá ser dispensada a execução de pavimentação asfáltica das vias públicas, de galerias de águas pluviais, de meio-fio, de pavimentação dos passeios e de rede coletora de esgotos, exigindo-se que as vias públicas tenham compactação do solo e uma camada de pedra britada;

IV – deverão ser implantadas redes de distribuição de água potável e de energia elétrica, com iluminação pública.

Por sua vez, o artigo 5º do projeto define como “lote social” o imóvel urbano com área mínima de 150m² (cento e cinquenta metros quadrados), ou seja, em desacordo com o previsto na Lei de Parcelamento do Solo Urbano.

Uma vez que a Lei nº 1.945.2006 é integrante do Plano Diretor, deveria ser esta norma a definir os critérios de parcelamento do solo urbano, inclusive de políticas habitacionais sociais.



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

000020

4. A necessidade de oitiva do Conselho do Fundo para Financiamento da Política Habitacional do Município

O artigo 11 da Lei nº 1.734, de 4 de março de 1993, que dispõe sobre a criação do Fundo para Financiamento da Política Habitacional do Município de Toledo, define que compete ao Conselho do Fundo para Financiamento da Política Habitacional do Município:

- I – aprovar as diretrizes e normas para a gestão do Fundo;
- II – aprovar a aplicação dos recursos do Fundo;
- III – estabelecer limites máximos de financiamento, a título oneroso ou a fundo perdido, para as modalidades de atendimento previstas no artigo 3º desta Lei;
- IV – fiscalizar e acompanhar a aplicação dos recursos do Fundo, solicitando, se necessário, o auxílio do órgão de finanças do Executivo;
- V – propor medidas de aprimoramento do desempenho do Fundo, bem como outras formas de atuação visando à consecução da política habitacional do Município;
- VI – elaborar o seu regimento interno.

5. A ausência de critérios objetivos para a concessão dos benefícios

O artigo 4º, § único, define que

"para ser beneficiário do Programa "Lote Social", o interessado deverá atender os seguintes requisitos:

- I – estar inscrito no cadastro preexistente na Secretaria de Habitação, Serviços e Obras Públicas do Município, ou sua sucedânea;
- II – ter renda familiar total de até 5 (cinco) salários mínimos".

Logo, a contraprestação do beneficiado deverá ser proporcional ao incentivo recebido, sempre respeitando o interesse público.

6. A ausência de critério na formação do preço final do imóvel

Para definição do valor do terreno, o Município acrescentará ao produto da respectiva área pelo valor total do metro quadrado, "20% (vinte por cento) para cobertura de despesas com lavratura de escritura pública, averbações, registro, INSS e demais encargos e emolumentos para a regularização registral do imóvel em nome do adquirente" (art. 6º, §1º).

Entretanto, não há especificidade na adoção deste percentual, podendo representar *lucro* ou mesmo *prejuízo* à administração pública.



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

000021

7. A afronta ao princípio da isonomia ao conceder benefícios tributários diversos dos previstos no Código Tributário Municipal

A lei em estudo permitirá em seu artigo 9º a concessão "aos beneficiários do Programa instituído por esta Lei isenção dos tributos municipais que incidirem sobre a transmissão da propriedade do respectivo imóvel, sobre a execução das obras e sobre a propriedade e utilização do imóvel" pelo período de 10 (dez) anos, sendo extensiva aos beneficiários referidos no § 3º do artigo 10º.

Entretanto, referida isenção está em desacordo com o previsto no Código Tributário Municipal, haja vista que, para a concessão dos mesmos benefícios, outros critérios teriam que ser preenchidos.

Verifica-se, assim, clara afronta ao princípio da isonomia tributária pois contribuintes sujeitos ao mesmo fato gerador seriam diversamente tratados pelo ente público. Ressalta-se que a *isenção social* prevista neste projeto de lei tem o mesmo objetivo da *isenção social* prevista no CTM (arts. 32, 67, 108 e 150).

Releva-se também a adoção de forma diversa de solicitação e concessão da isenção daquela prevista no CTM.

Logo, a isenção tributária deveria ser tratada tão somente no Código Tributário Municipal e não em lei diversa, mesmo que mais específica.

8. A ausência de definição de área parâmetro do imóvel a ser construído

O §3º do art. 8º permitirá ao beneficiário optar por projeto de edificação com "área maior". Entretanto, não há definição de qual seria a área parâmetro para se estabelecer uma minoração ou majoração.

Do mesmo modo, o projeto não determina uma *metragem mínima* de construção para cumprimento das exigências dos incisos I e II do art. 8º, haja vista que o Município apenas ofertará projetos de 42 ou 60m² para a construção.

9. A impossibilidade de reversão do bem dado em garantia de financiamento

Se o beneficiário alienar o bem no prazo de 10 anos da concessão, o seu imóvel será revertido ao patrimônio municipal (art. 11).



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

000022

Todavia, se o bem foi dado em garantia para financiar a construção da moradia (art. 10º), como que o Município promoverá a reversão no caso de inadimplemento do beneficiário?

10. A inexistência do ente “Fazenda Pública Municipal”

O §2º do art. 11 impõe que a dívida do beneficiário seria perante à “Fazenda Pública Municipal”; porém, esta não é dotada de personalidade jurídica, sendo o correto “Município de Toledo” ou mesmo junto ao Fundo para Financiamento da Política Habitacional do Município.

11. A incongruência entre o caput do art. 11 e seu §3º

O *caput* do art. 11 define que

“o beneficiário do Programa não poderá alienar o imóvel pelo prazo de 10 (dez) anos, contado da respectiva aquisição, sob pena de sua reversão ao patrimônio municipal, para posterior repasse a beneficiário habilitado no cadastro habitacional do Município”.

Por sua vez, o §3º do mesmo artigo

“em qualquer caso de venda do bem, o novo comprador deverá quitar eventual débito a ele relativo perante o Município ou o Fundo para Financiamento da Política Habitacional do Município, devendo tal gravame constar da respectiva Escritura Pública e registro”.

É notável o conflito entre o *caput* e o §3º do art. 11, haja vista que aquele veda a alienação, enquanto este a permite, desde que o comprador quite os eventuais débitos.

12. A ausência de apontamentos dos recursos para o programa

Consorte sobredito, a análise financeira-orçamentária não compete à esta Assessoria Jurídica. Entretanto, referido projeto não informa a origem dos recursos que subsidiarão o programa, em possível violação aos artigos 15, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

000023

13. A alienação dos imóveis a “preço de custo” e a Recomendação Administrativa nº 14/2018

Referente à alienação de bens imóveis (art. 11), a 4ª Promotoria de Justiça da Comarca de Toledo emitiu a Recomendação Administrativa nº 14/2018 (cópia anexa) onde, em síntese:

- a) A alienação dos bens imóveis não poderia ser abaixo do valor de avaliação, sob risco de subfaturamento e decréscimo patrimonial injustificado do ente público;
- b) A cláusula de reversão não pode apresentar subjetividade, o que ocasionaria insegurança jurídica;
- c) Priorização para pequenos empreendimentos;
- d) Inserção de mecanismos para se evitar a especulação imobiliária;
- e) Limitação ao número máximo de unidades a serem adquiridas pelos participantes;

Não há informações de acatamento da Recomendação pelos Srs. Vereadores ou pelo Sr. Prefeito.

Assim, é o parecer pela ilegalidade da tramitação deste projeto.

Toledo, 18 de junho de 2021.


Eduardo Hoffmann
Assessor Jurídico


Fabiano Scuzziato
Assessor Jurídico