



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
COMISSÃO PERMANENTE DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

PARECER FAVORÁVEL Nº 930/2021

REFERÊNCIA: INDICAÇÃO LEGISLATIVA - PROCESSO N. 7236/2021

RELATOR: DR. MAURO PERALTA

Ementa: Indica ao Executivo Municipal o envio de projeto de lei a esta Casa Legislativa que institua por tempo determinado a "Mais Valia", com o objetivo de regularizar imóveis em desacordo com os parâmetros e usos previstos na legislação, concedendo aos proprietários incentivos fiscais para que promovam a legalização, desde que o interesse público não exija ou justifique adequação ou demolição.

Em consonância com os dispositivos elencados no **art. 52, §1º, inciso I, II e III do Regimento Interno da Câmara Municipal de Petrópolis**, segue o parecer:

I - RELATÓRIO:

Trata-se de uma Indicação Legislativa do Ilmo. Vereador Marcelo Chitão, no qual visa demonstrar a necessidade de um PROJETO DE LEI que institua a "Mais Valia", um programa por tempo determinado com o objetivo de incentivar a regularização de imóveis edificados ou modificados em desacordo com os parâmetros e usos previstos na legislação, concedendo aos proprietários incentivos fiscais como isenção de despesas com IPTU, taxa de limpeza pública, imposto sobre serviços e demais penalidades incidentes sobre a legalização de obras, desde que o interesse público não exija ou justifique adequação ou demolição.

Inicialmente, cumpre ressaltar as competências da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, conforme disposto pelo **Art. 35, inciso I, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Petrópolis**:

Art. 35. Constituem campos temáticos ou áreas específicas de atividades de cada Comissão Permanente:

I - Da Comissão de Constituição, Justiça e Redação:

a) aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental ou de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Casa ou de suas Comissões, para efeito de admissibilidade e tramitação;

b) em particular, admissibilidade de propostas de emenda à Lei Orgânica Municipal;

c) qualquer assunto de natureza jurídica ou constitucional que lhe seja submetido, em consulta, pelo Presidente da Câmara, pelo Plenário ou por outra Comissão ou em razão de recurso previsto neste Regimento;

d) exercício dos poderes municipais;

e) licença de Vereador, Prefeito ou Vice-Prefeito para ausentar-se do Município ou para interromper o exercício de suas funções;

f) desapropriações;

g) transferência temporária de sede do Governo;

h) redação do vencido e redação final das proposições em geral, ressalvado o disposto nos §§§ 3º, 4º e 5º do art. 115;

i) e ainda opinar sobre a oportunidade ou conveniência da matéria proposta.”

Com base nas competências atribuídas à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, segue o voto:

II - VOTO:

A Indicação Legislativa em análise tem por objetivo retomar a "Mais Valia", ou seja, um programa por tempo determinado com o objetivo de incentivar a regularização de imóveis edificados ou modificados em desacordo com os parâmetros e usos previstos na legislação, concedendo aos proprietários incentivos fiscais como isenção de despesas com IPTU, taxa de limpeza pública, imposto sobre serviços e demais penalidades incidentes sobre a legalização de obras, desde que o interesse público não exija ou justifique adequação ou demolição.

Justifica o autor que “as regularizações promovidas pela mais valia deverão, a médio e longo prazo, aumentar a arrecadação de IPTU no município, além de permitir ao cidadão a possibilidade de ter o seu imóvel legalizado.

É uma lei que proporcionará condições especiais para aquele que construiu ou modificou seu imóvel sem a documentação e autorização necessárias, possa regularizar a situação junto à Secretaria de Fazenda.

Também irá agilizar a avaliação de muitos processos para regularização de imóveis protocolados em anos anteriores e ainda pendentes na Secretaria de Fazenda.

Portanto, a lei sugerida atenderá aos interesses do município, mas também ajudará o cidadão a regularizar a sua situação. Será uma oportunidade para que os proprietários de imóveis se adequem à legislação e regularizem a situação fiscal junto ao município.

Após um prazo razoável estabelecido na lei, a fiscalização poderá ser intensificada coibindo obras irregulares.”

Ademais, essa é uma oportunidade para as pessoas que executaram obras em desacordo com a legislação urbanística vigente regularizarem seus imóveis, evitando multas, embargos e até mesmo a demolição das construções irregulares.

A Mais Valia concede aos proprietários de imóveis ainda não legalizados incentivo fiscal, como isenção de penalidades incidentes sobre a legalização de obras já executadas e comprovadamente existentes. A mais-valia considera como concluída obras com paredes, pisos, teto e cobertura já executados e com condições de serem habitáveis (mesmo que não tenham sido feitos acabamentos).

Há uma restrição para construções feitas em áreas de preservação permanente, margens de rios, áreas de risco, locais públicos, faixa de domínio de estradas ou em espaços delimitados para segurança de linhas de transmissão de energia elétrica.

O direito à moradia adequada, acesso à terra partiu da opção constitucional pelo modelo de desenvolvimento urbano sustentável, o **Estatuto da Cidade** elegeu como diretriz primeira da política urbana brasileira o "direito a cidades sustentáveis", definido expressamente pelo **inciso I do seu artigo 2º** como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações, vejamos:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

Tal como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, posto pelo **caput do artigo 225 da Constituição da República**, o direito a cidades sustentáveis a que se refere o Estatuto é um direito de natureza difusa e transgeracional, que confere aos cidadãos o direito de exigir do Estado prestações positivas, estruturadas no âmbito de políticas públicas, neste caso, especificamente, a política urbana, vejamos:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Há uma clara referência do **inciso I do artigo 2º do Estatuto da Cidade** às funções sociais da cidade, as quais, em **consonância com o artigo 182, caput e com os incisos I, III e IV do artigo 3º da Constituição da República**, devem ser ordenadas pelo **Plano Diretor** de modo a promover a sadia qualidade de vida dos habitantes das cidades brasileiras, contribuindo para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, para a erradicação da pobreza e da marginalização, para a redução das desigualdades sociais e para a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, *in verbis*:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Assim, o desenvolvimento urbano sustentável, que é o modelo de desenvolvimento constitucionalmente eleito para as cidades brasileiras, visa, em última análise, promover a dignidade da pessoa humana, um dos objetivos fundamentais do Estado Democrático de Direito Brasileiro eleitos pelo **artigo 1º da Constituição Federal e, concomitantemente, conforme o artigo 170, caput do texto constitucional**, fim da ordem econômica, em que se insere a Política Urbana Brasileira, vejamos:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios.

Nas palavras de Eros GRAU:

Isso significa, por um lado, que o Brasil - República Federativa do Brasil - define-se como entidade política constitucionalmente organizada, tal como a constituiu o texto de 1988, enquanto a dignidade da pessoa humana seja assegurada...Por outro, significa que a ordem econômica...deve ser dinamizada tendo em vista a promoção da existência digna de que todos devem gozar"

Se não há hierarquia ou predomínio de nenhuma das dimensões da sustentabilidade - econômica, social e ambiental - umas sobre as outras, a realização do direito a cidade sustentável centra-se, sim, em um aspecto fundamental, pressuposto da vida em cidade, que é o "habitar".

Qualquer outro aspecto do bem viver na cidade - trabalho, lazer, circulação e participação - tem por ponto de partida necessário e inafastável o "habitar", o fixar-se em uma porção de solo urbano como meio de acesso e fruição das demais funções ou utilidades da cidade. Como observa LÍGIA MELO em seu livro *Direito à moradia no Brasil*:

A construção de uma sociedade justa e solidária se dá com a redução das desigualdades sociais, redução da pobreza e da marginalização, o que não é possível acontecer sem garantir o acesso a moradia para aqueles que não possuem condições para, por si só, alcança-la efetivamente. A garantia do direito de morar dignamente faz parte do direito ao pleno desenvolvimento e emancipação econômica, social e cultural do indivíduo, tendo fonte no direito que toda pessoa tenha um nível adequado de vida.

Desse modo, a promoção do acesso à terra, por meio da realização do *direito social à moradia adequada*, é o ponto central, o núcleo da sustentabilidade urbana, em torno do qual se estruturam e se conectam todas as demais políticas públicas voltadas ou conexas ao desenvolvimento urbano sustentável. Nas palavras de LETÍCIA MARQUES OSÓRIO na obra *O direito à moradia como direito humano*:

No caso do direito à moradia, ele deve ser considerado mais que apenas uma reivindicação justa de que todos tenham um lugar onde viver. Ele deve ser também concebido como uma condição necessária para se alcançar um padrão de vida adequado, o qual pode ser realizado por meio de arranjos sociais que incluam determinadas ações de promoção do direito à moradia e a não interferência na realização deste. A moradia atende as necessidades físicas de proteção e abrigo contra o clima e as intempéries; satisfaz as necessidades psicológicas proporcionando espaço pessoal e privacidade. Ela atende às necessidades sociais, proporcionando espaço para a família, unidade básica da sociedade. Atende, também, a necessidades econômicas, podendo funcionar como centro de pequenos negócios e de produção comercial. Tais elementos referem-se ao conteúdo normativo do direito à moradia, que obriga os Estados a exercerem funções, a atuarem para implementar esse direito.

O direito à moradia foi incluído expressamente no rol de direitos sociais do **artigo 6º, caput, da Constituição da República de 1988**, apenas no ano de 2015, por meio da **Emenda Constitucional nº 90**. Antes disso, já se encontrava implicitamente contemplado pelo texto constitucional, seja pela previsão da competência comum dos entes federativos para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (**artigo 23, inciso IX**), seja compondo as necessidades vitais básicas a serem atendidas pelo salário mínimo, (**artigo 7º, inciso IV**), assim como as condições necessárias para reconhecimento do usucapião constitucional urbano (**artigo 183, caput**) e rural (**artigo 191**), *in verbis*:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 90, DE 15 DE SETEMBRO DE 2015

Artigo único. O art. 6º da Constituição Federal de 1988 passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição."(NR)

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

Na sua obra *Curso de Direito Constitucional Positivo*, **José Afonso da Silva** aponta que o direito social à moradia têm duas faces, uma negativa, limitadora da atuação estatal - integrada pelas garantias individuais de proteção da intimidade, privacidade e inviolabilidade do domicílio (**CF, artigo 5º, incisos X e XI**) - e outra positiva, que permite ao cidadão exigir prestações positivas do Estado, na forma de políticas públicas, vejamos:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua

violação;

XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial; (Vide Lei nº 13.105, de 2015) (Vigência).

“A primeira significa que o cidadão não pode ser privado de uma moradia nem impedido de conseguir uma, no que importa a abstenção do Estado e de terceiros. A segunda, que é a nota principal do direito à moradia, como dos demais direitos sociais, consiste no direito de obter uma moradia digna e adequada, revelando-se como um direito positivo de caráter prestacional, porque legitima a pretensão do seu titular à realização do direito por via de ação positiva do Estado. É nessa ação positiva que se encontra a condição de eficácia do direito à moradia.”

O direito a moradia adequada se desdobra em liberdades e direitos, compreendem-se entre as *liberdades*: a proteção contra despejos forçados e a destruição e demolição arbitrárias de residências; o direito de se ver livre de interferências arbitrárias no lar, privacidade e família; e o direito de escolher a própria residência.

Entre os *direitos*, incluem-se: a segurança na posse; o direito a restituição da moradia, terra e propriedade; a garantia de acesso igualitário e não-discriminatório a moradia adequada e o direito de participação nos processos decisórios relativos a moradia tanto no nível nacional quanto comunitário.

A realização do direito à moradia adequada não depende necessariamente da propriedade privada do imóvel em que se reside, mas sim da segurança da posse da habitação, que se pode obter por meio de outros institutos jurídicos como o aluguel, a concessão de direito real de uso, concessão de direito de superfície, concessão de uso especial para fins de moradia, entre outros.

Superada a questão doutrinária, passamos a legalidade da referida proposição. A proposta em exame encontra-se revestida de constitucionalidade e legalidade, pois por força da Constituição os Municípios são dotados de autonomia política para legislar sobre assuntos de interesse local, nos moldes do **art. 30, inciso I, da CRFB/88**. Bem como, suplementar no que couber, a legislação federal e estadual, conforme **art. 30, II da CRFB/88**, vejamos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Neste sentido, o **Art. 16, da Lei Orgânica Municipal** permite que esta iniciativa seja proposta pelo Município, cujo teor transcrevemos:

Art. 16. Compete ao Município, na promoção de tudo quanto respeite ao interesse local e ao bem-estar de sua população:

Outrossim, o aspecto formal da proposição em tela, encontra fundamento no **art. 60, inciso III da Lei Orgânica do Município**, segundo o qual cabe, privativamente ao Prefeito legislar sobre a matéria aqui discutida, vejamos:

Art. 60. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Departamentos e Diretorias ou Órgãos equivalentes da Administração Pública.

Deste modo, compete ao Sr. Prefeito o julgamento e a proposição legislativa sobre este tema, sendo a proposição acertada para tal.

Ante o exposto, não há óbice à tramitação da presente proposição, motivo pelo qual nos manifestamos de forma **FAVORÁVEL** à sua apreciação em Plenário.

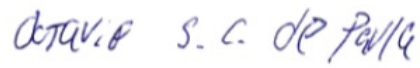
III - PARECER DAS COMISSÕES:

A Comissão Permanente de Constituição, Justiça e Redação (Vogal) manifesta-se **FAVORAVELMENTE** à tramitação desta proposição.

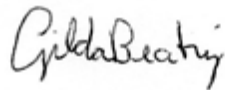
Sala das Comissões em 13 de Agosto de 2021



GIL MAGNO
Presidente



OCTAVIO SAMPAIO
Vice - Presidente



GILDA BEATRIZ
Vogal



DR. MAURO PERALTA
Vogal