

**PARECER**

05/08/2009
[Signature]

Nº: 0785/09¹

- PU – Política Urbana. Parcelamento do solo. Loteamento. Observância à Lei Nacional. Lei Geral do Município. Impossibilidade de criação de lei especial para loteamento. Violação aos princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade (art. 37, *caput*) da CF.

CONSULTA:

Trata-se de consulta formulada pela Câmara Municipal em que - após relacionar os dispositivos da Lei Orgânica que estabelecem a competência do Órgão Legislativo para criar normas sobre matéria urbanística (zoneamento e loteamento) e a do Prefeito para aprovar projetos de edificação, loteamento e desmembramento de conjuntos habitacionais de interesse local - indaga:

1) Pode o Chefe do Poder Executivo Local encaminhar projeto de Lei para aprovar loteamento, considerando-se que a entidade proprietária do Loteamento não é empreendedora ou loteadora, não possuindo, portanto, condições necessárias ao cumprimento das exigências relativas à infraestrutura do parcelamento estabelecidas na Lei Federal nº 6766/79?

2) Cabe ao Poder Legislativo Municipal aprovar tal projeto, em caráter excepcional, ainda que não atenda aos preceitos federais e locais, sob argumento da existência de interesse público?

RESPOSTA:

Como se sabe, a Constituição Federal atribui competência ao Município para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, CF), dentre os quais se encartam as limitações urbanísticas (art. 30, VIII). Trata-se, nesse caso, de competência concorrente, cabendo à União a edição de normas gerais sobre o tema (CF, art. 24, I).

As normas municipais em matéria urbanística, portanto, devem observar os limites materiais impostos pela legislação federal, sobretudo a Lei nº 6766/99, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, e observadas as diretrizes traçadas pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10257/01).

[Signature]

¹ Parecer solicitado pela Sra. Ana Cristine Gonçalves Ulhoa, da Câmara Municipal de Unaí - MG

Quanto à competência edilícia para deflagrar o processo legislativo de questões afetas a esse tema, tem-se que as matérias reservadas ao Chefe do Poder Executivo estão expressa e taxativamente arroladas no §1º do art. 61 da Constituição Federal (aplicável aos Municípios, por força do princípio da simetria), ali não se encontrando qualquer vedação nesse sentido.

A competência legislativa sobre matéria de direito urbanístico engloba as questões de parcelamento, uso e ocupação do solo para fins urbanos. Especificamente em relação ao parcelamento, é necessária a observância da Lei Nacional nº 6766/79 (recepcionada pela CF/88).

O parcelamento do solo tem por finalidade o disciplinamento da ocupação das áreas urbanas, para dar cumprimento à função social da cidade, ordenando adequadamente os espaços de ocupação, de lazer e áreas verdes.

O loteamento, espécie de parcelamento do solo urbano, trata da subdivisão de uma gleba em lotes, destinados à edificação com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação e ampliação das vias existentes. Lotes são porções autônomas de terra, com frente para vias públicas e aptas a receberem edificação².

Se, por um lado, no caso de normas gerais, fica clara a necessidade de complementação pela legislação municipal. De outro, causa estranheza o fato de constatar a existência da Lei que visa autorizar a aprovação de um loteamento específico. A aprovação do loteamento deveria observar unicamente a lei municipal geral existente que disciplina a matéria à luz da realidade local, ditando normas aplicáveis às espécies de parcelamento do solo para fins urbanos, regras essas que poderiam variar de acordo com as características objetivas do empreendimento (localização, dimensão da gleba, alcance social do projeto, etc). A existência de lei específica para um loteamento determinado, porém, é realmente preocupante.

As leis devem buscar a abstração, a generalidade e a impessoalidade de suas preposições. A recomendação é ainda mais necessária no caso das normas urbanísticas. São elas que conformarão o espaço físico territorial do Município, condicionando, inclusive, seu desenvolvimento sócio econômico, o que requer coesão e coerência.

De pouco adianta impor determinado padrão para o parcelamento, uso ou construção de um imóvel, se para o vizinho as regras serão feitas em uma legislação de varejo. Não é a toa que, no Direito Urbanístico, se encontra o princípio da vinculação ao planejamento urbano. Ou seja, é fundamental que as leis urbanísticas de uma municipalidade partam de regras comuns, das mais gerais às mais específicas em processo contínuo e harmônico, sob pena de violação ao princípio da isonomia, impessoalidade e moralidade (art. 37, *caput*).

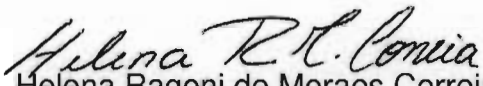
² AGUIAR, Joaquim Castro. *Direito da cidade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 59



A Lei Nacional assegura um mínimo comum, e deve ser observada sob pena de violação à competência da União (art. 24, I e §1º da CF). Assim, o projeto de lei que viole competência material federal será formalmente inconstitucional (inobservância das regras constitucionais de competência) e materialmente ilegal (contradição com a norma de caráter nacional).

Deste modo, de acordo com os dados fornecidos pela consultante, e respondendo à primeira indagação, pode-se considerar que o projeto de lei em comento viola a distribuição de competência legislativa estabelecida pela CF (art. 24, I), bem como atenta contra os princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade (art. 37, *caput* da Carta), caracterizando-se como inconstitucional. Sobre a segunda questão apresentada, cabe afirmar que não pode o Poder Legislativo, diante do exposto, sob pena de responsabilização administrativa (DL 201/67), aprovar projeto de lei que não atenda aos preceitos federais e que crie norma de privilégio para um loteamento específico.

É o parecer, s.m.j.


Helena Ragoni de Moraes Correia
Consultora Técnica

Aprovo o parecer.


p/Rachel Farhi
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 25 de junho de 2009.

HRMC\pri
H:\2009\20090785.DOC

PARECER

J. Unai, 05/08/2009
Gilmar de Moraes

Nº: 1042/08

- EL - Eleitoral, Política Urbana e Tributação. Aprovação de loteamento por lei fere o princípio constitucional da separação de poderes.
- Fere a lei eleitoral a concessão de isenção de IPTU no ano eleitoral.
- É cabível a cobrança de IPTU em áreas urbanizáveis ou de expansão urbana ainda que não preenchidos os requisitos do §1º, artigo 32 do CTN. Jurisprudência do STJ.

CONSULTA:

A Câmara de Vereadores do Município consulta a respeito do procedimento de aprovação de loteamento.

Informa o consulente que:

a) o Executivo, mesmo ciente da desnecessidade de aprovação pelo Legislativo, encaminha a este Poder os projetos de loteamento na forma de projeto de lei;

b) o Legislativo, por hábito que se pretende manter, aprova os referidos projetos de lei;

c) o projeto de lei de aprovação de loteamento sempre prevê a isenção de impostos, taxas e demais encargos tributários de competência municipal por ventura incidentes sobre o loteamento, pelo prazo de 1 ano, ou até a conclusão dos serviços de infra-estrutura básica;

d) o Executivo informou à Câmara que em breve enviará projeto de lei de aprovação de determinado loteamento, mas fica em dúvida quanto à questão da isenção fiscal;

e) não há lei municipal genérica que conceda isenção aos loteamentos no primeiro ano, sendo sempre prevista na lei específica que aprova o loteamento;

f) a área em que se situa o imóvel foi declarada urbana este ano, e o proprietário, que já havia pago o ITR, pagará o IPTU no ano que vem;

g) no imóvel não há infra-estrutura que preencha os requisitos do §1º do artigo 32 do CTN.

Gilmar de Moraes

Diante do exposto, indaga:

1. É possível, neste ano eleitoral, aprovar a isenção tributária para o exercício de 2009?
2. Pode haver algum empecilho já que se está criando obrigação para o próximo mandato?
3. Pode ser cobrado o IPTU se o imóvel não preenche os requisitos do CTN?
4. Tendo em vista que a área já é urbana, é necessária a cobrança do IPTU nos termos do artigo 32, §2º do CTN, ainda que não atendidos os requisitos do §1º do mesmo artigo?
5. Depois do loteamento aprovado, porém sem infra-estrutura, é possível cobrar o IPTU da área toda, como se fosse um único lote?

A consulta não vem documentada.

RESPOSTA:

Inicialmente, é preciso ressaltar a inconstitucionalidade da aprovação de loteamento por meio de projeto de lei. Informou o consultante que, mesmo ciente da desnecessidade de aprovação do loteamento pelo Legislativo, o Prefeito encaminha projeto de lei neste sentido, que é apreciado e aprovado, tendo sido consagrada esta praxe entre os Poderes, que se pretende manter. O costume é admitido na legislação brasileira como fonte de direito (Lei de Introdução ao Código Civil, Decreto-lei nº 4.657/42, art. 4º) para os casos de omissão legislativa, não se admitindo, contudo, a aplicação de costume contra o direito positivo vigente.

Desta forma, fere o princípio da separação de poderes a divisão com o Legislativo da competência do Executivo para aprovar projetos de loteamento, ferindo também o princípio da economicidade a perda de tempo do Legislativo em apreciar e aprovar alteração concreta da natureza jurídica de imóvel particular, que se situa fora de suas atribuições constitucionais, por encartar-se na esfera de gestão administrativa, consubstanciado em ato administrativo específico, disciplinado por lei local, de competência exclusiva do Executivo. Cabe, portanto, ao Executivo, observados os pressupostos legais, autorizar loteamentos.

É inconstitucional, também, a praxe de aprovar isenção fiscal para cada empreendimento específico, dado que as isenções devem obedecer ao princípio da isonomia. Admite-se isenção específica quando a situação é peculiar (instalação de uma fábrica de grande porte), mas não quando se trata de situação comum que se repete com certa regularidade. Portanto, o correto seria a edição de uma lei geral que preveja isenção fiscal aos loteamentos que preencham certos requisitos.



A Lei Eleitoral, nº 9.504/97, estabelece vedação à distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios no ano eleitoral (art. 73, §10), *verbis*:

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

Desta forma, viola a Lei Eleitoral a concessão de isenção fiscal neste ano, não podendo ser aprovado o projeto de lei que preveja este benefício. Diferentemente seria se a legislação municipal previsse em geral que todos os loteamentos têm direito à isenção fiscal, se atendidos certos requisitos. Se assim o fosse, a autoridade administrativa estaria obrigada a deferir o benefício fiscal previsto em lei, que não foi criada no ano eleitoral, não incidindo a proibição da Lei nº 9.504/97. Mas não é esse o caso e, neste ano eleitoral, não pode ser aprovada lei que concede benefício de isenção fiscal.

No que tange à Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, não há óbice à criação de isenção fiscal aplicável para o mandato sucessor do atual período, desde que observadas as normas que estabelece, pelas quais a concessão de benefício fiscal deve estar acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrar em vigor e nos dois seguintes (art. 14). Além disso, a renúncia de receita deve atender ao disposto na LDO, sendo necessária a demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita orçamentária e não afeta as metas fiscais (art. 14, I) ou estar acompanhada de medidas de compensação (art. 14, II). O empecilho à aprovação da isenção se dá, aqui, em razão da Lei Eleitoral, e não da LRF, desde que, obviamente, preenchidos os requisitos de seu artigo 14.

A incidência do IPTU está vinculada a alguns fatores. Em primeiro lugar, o imóvel deve estar inserido na área urbana no início do exercício em que se efetuar o lançamento, o que é o caso da consulta, tendo em vista a informação do consultante de que a área já é considerada urbana, habilitando, neste quesito, o lançamento do IPTU para o exercício de 2009.

Além disso, é preciso conjugar outros fatores, como a observância dos requisitos do artigo 32, § 1º do CTN, que exige a existência de ao menos dois dos serviços de infra-estrutura do rol que apresenta. Entretanto, o § 2º do mesmo artigo permite a cobrança do IPTU de áreas urbanizáveis ou de expansão urbana, ainda que não servidas dos melhoramentos do § 1º, tendo o loteamento sido aprovado pelo Poder Público. Outra não é a orientação jurisprudencial do STJ:

"incide a cobrança do IPTU sobre imóvel considerado por lei municipal como situado em área urbanizável ou de expansão urbana, mesmo que a área não esteja dotada de qualquer dos melhoramentos elencados no art. 31, § 1º, do CTN" (REsp 433.907/DF, 1ª Turma, Rel. Min. José Delgado, DJU de 23.9.2002)



Assim, se a área for considerada por lei como urbana, aplica-se o §1º do artigo 32, se a área for considerada urbanizável ou de expansão urbana, aplica-se o §2º do artigo 32.

Por fim, o IPTU incide sobre a propriedade, sendo sujeito passivo do tributo o proprietário inscrito na matrícula do imóvel perante o Registro de Imóveis. Assim, se o loteamento foi aprovado e registrado no Registro de Imóveis, abrindo-se uma matrícula para cada lote, a cobrança do IPTU deverá ser feita para cada lote registrado, caso o loteador ainda não tenha registrado o loteamento, a cobrança será feita sobre o imóvel como um todo.

Em síntese, podemos concluir que:

1. Viola a Lei Eleitoral a concessão de isenção fiscal neste ano, não podendo ser aprovado o projeto de lei que preveja tal benefício;

2. Não há empecilho na Lei de Responsabilidade Fiscal à criação de isenção fiscal aplicável para o mandato sucessor do atual período, desde que observadas as normas do artigo 14 e seguintes;

3. Pode ser cobrado o IPTU nos termos do artigo 32, §2º do CTN, ainda que não atendidos os requisitos do §1º do mesmo artigo;

4. A cobrança do IPTU deve ser feita sobre os imóveis registrados no RGI, sejam vários lotes, seja de uma área loteada, mas com o loteamento ainda não registrado, caso em que se considera ainda um só imóvel.

É o parecer, s.m.j.

Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues
Consultor Técnico

Aprovo o parecer.

Rachel Farhi
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 02 de setembro de 2008.

EGRLD\prl
H:\2008\20081042.DOC