PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0159/2020

Trata-se de projeto de lei, de autoria da nobre Vereadora Janaína Lima, que dispõe sobre o pagamento da outorga onerosa para licenciamento de projetos de obras, edificações e equipamentos no Município de São Paulo, no período que especifica.

Nos termos da propositura, a outorga onerosa deverá ser paga antes da emissão do certificado de conclusão da obra ou serviço licenciado, ou em até 30 (trinta) dias após a cessação da situação de emergência declarada pelo Poder Executivo por causa do COVID-19, o que ocorrer primeiro.

Da leitura do projeto extrai-se que seu objetivo não é isentar o proprietário ou possuidor do imóvel do pagamento da outorga onerosa, mas sim postergar sua exigência, haja vista a crise econômica decorrente da pandemia enfrentada pela sociedade por causa do COVID 19.

Sob o aspecto estritamente jurídico, a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, eis que apresentada no regular exercício da competência legislativa desta Casa.

Com efeito, o projeto encontra fundamento no art. 13, inciso I, da Lei Orgânica do Município, no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, bem como no exercício do poder de polícia relativo às construções, ou à polícia edilícia que, consoante preleciona Hely Lopes Meirelles, "se efetiva pelo controle técnico-funcional da edificação particular, tendo em vista as exigências de segurança, higiene, e funcionalidade da obra segundo sua destinação e o ordenamento urbanístico da cidade." (in Direito Municipal Brasileiro, São Paulo, Malheiros Editores, 6ª ed., p. 351).

Em que pese haja debate na doutrina sobre a natureza jurídica da outorga onerosa, com parte da doutrina a considerando taxa e outra parte a caracterizando como uma contrapartida não tributária, o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar recurso sobre o tema, afastou sua caracterização como tributo, conforme se pode aferir do julgado abaixo:

> "RE 387047 / SC - SANTA CATARINA
> RECURSO EXTRAORDINÁRIO
> Relator(a): Min. EROS GRAU
> Julgamento: 06/03/2008
> Publicação: 02/05/2008
> Órgão julgador: Tribunal Pleno
> Publicação
> DJe-078 DIVULG 30-04-2008 PUBLIC 02-05-2008 EMENT VOL-02317-04 PP-00799 RTJ VOL-00204-03 PP-01314 LEXSTF v. 30, n. 355, 2008, p. 263-287
> Partes
> RECTE.(S): KOERICH PARTICIPAÇÕES ADMINISTRAÇÃO E CONSTRUÇÃO LTDA ADV.(A/S): GUSTAVO AMORIM E OUTRO(A/S) RECDO.(A/S): MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS ADV.(A/S): OSCAR JUVÊNCIO BORGES NETO

Matéria RELCOM 1010/2020. Documento digitalizado e autenticado por UGO DE LIMA POZO, juntado ao PL 159/2020 por Maya Rose Lima Pozo. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=233193.

Ementa
EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI N. 3.338/89 DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS/SC. SOLO CRIADO. NÃO CONFIGURAÇÃO COMO TRIBUTO. **OUTORGA ONEROSA** DO DIREITO DE CRIAR SOLO. DISTINÇÃO ENTRE ÔNUS, DEVER E OBRIGAÇÃO. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. ARTIGOS 182 E 170, III DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. SOLO CRIADO Solo criado é o solo artificialmente criado pelo homem [sobre ou sob o solo natural], resultado da construção praticada em volume superior ao permitido nos limites de um coeficiente único de aproveitamento. 2. **OUTORGA ONEROSA** DO DIREITO DE CRIAR SOLO. PRESTAÇÃO DE DAR CUJA SATISFAÇÃO AFASTA OBSTÁCULO AO EXERCÍCIO, POR QUEM A PRESTA, DE DETERMINADA FACULDADE. ATO NECESSÁRIO. ÔNUS. Não há, na hipótese, obrigação. Não se trata de tributo. **Não se trata de imposto. Faculdade atribuível ao proprietário de imóvel, mercê da qual se lhe permite o exercício do direito de construir acima do coeficiente único de aproveitamento adotado em determinada área, desde que satisfeita prestação de dar que consubstancia ônus. Onde não há obrigação não pode haver tributo. Distinção entre ônus, dever e obrigação e entre ato devido e ato necessário.** 3. ÔNUS DO PROPRIETÁRIO DE IMÓVEL URBANO. Instrumento próprio à política de desenvolvimento urbano, cuja execução incumbe ao Poder Público municipal, nos termos do disposto no artigo 182 da Constituição do Brasil. Instrumento voltado à correção de distorções que o crescimento urbano desordenado acarreta, à promoção do pleno desenvolvimento das funções da cidade e a dar concreção ao princípio da função social da propriedade [art. 170, III da CB]. 4. Recurso extraordinário conhecido, mas não provido.
Decisão
A Turma, por votação unânime, deliberou afetar ao Plenário do Supremo Tribunal Federal o julgamento do presente recurso extraordinário, nos termos de proposta formulada pelo Ministro-Relator. Ausentes, justificadamente, neste julgamento, os Senhores Ministros Gilmar Mendes e Cezar Peluso. 2ª Turma, 05.09.2006. Decisão: Após o voto do Senhor Ministro Eros Grau (relator), que negava provimento ao recurso, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Menezes Direito. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa (licenciado) e, neste julgamento, o Senhor Ministro Marco Aurélio. Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Plenário, 21.02.2008. Decisão: Prosseguindo no julgamento, o Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do relator, negou provimento ao recurso. Não votou o Senhor Ministro Marco Aurélio por não ter assistido ao relatório e ao voto na assentada anterior. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa e, neste julgamento, a Senhora Ministra Ellen Gracie (Presidente). Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Gilmar Mendes (Vice-Presidente). Plenário, 06.03.2008.

De qualquer forma, ainda que a natureza jurídica fosse de tributo, não existiria óbice relativo à iniciativa legislativa, sendo que tanto o Executivo quanto o Legislativo podem dar o impulso inicial ao processo legislativo em matéria tributária, conforme restou consolidado pelo Supremo Tribunal Federal, na tese de repercussão geral nº 682, segundo a qual "*inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal*".

Demonstrada a competência formal para a propositura do projeto, no mérito também há amparo legal à pretensão, restando a análise da conveniência do incentivo temporário pretendido.

A Lei n. 16.642/2017, que aprova o Código de Obras e Edificações do Município de São Paulo, em seu art. 24, § 3º, assim estabelece:

> Art. 24. O pedido de Alvará de Execução deve ser instruído com documentos referentes ao terreno e ao projeto, assinado pelo profissional habilitado, de acordo com a natureza do pedido.
>
> § 1º O responsável técnico deve formalizar declaração de responsabilidade pela correta execução da obra, de acordo com o projeto aprovado, observadas as normas técnicas aplicáveis.
>
> § 2º Quando o pedido abranger a instalação de equipamento mecânico de transporte permanente, tais como elevador, escada rolante e plataforma de elevação, ou de tanque de armazenagem, bomba, filtro de combustível e equipamentos afins ou dispuser de sistema especial de segurança da edificação, deve ser formalizada declaração de responsabilidade assinada pelo profissional habilitado responsável pela instalação, atestando que os

Matéria RELCOM 1010/2020. Documento digitalizado e autenticado por UGO DE LIMA POZO, juntado ao PL 159/2020 por Maya Rose Lima Pozo. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=233193.

serviços atenderão às normas e às disposições legais pertinentes.

> **§ 3º O Alvará de Execução somente pode ser emitido após a comprovação do atendimento a eventuais ressalvas constantes do Alvará de Aprovação e o pagamento integral da outorga onerosa previsto na legislação urbanística, quando for o caso.**

Vê-se que o legislador houve por bem definir que a emissão do alvará de execução depende do pagamento da outorga onerosa.

Contudo, o presente projeto pretende determinar que, temporariamente, tal pagamento possa ocorrer antes da emissão do certificado de conclusão da obra ou no final da pandemia, o que ocorrer primeiro, possibilitando, portanto, postergar a exigibilidade da outorga onerosa.

Por ser ano eleitoral, o diferimento do pagamento da outorga onerosa entraria nas condutas vedadas em ano eleitoral. Porém, o reconhecimento do estado de calamidade pública é exceção a tal vedação, como se pode extrair do § 10 do art. 73 da Lei Federal n. 9.504/1997:

> § 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.
> (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)

Tendo em vista a decretação de calamidade pública, bem como que o projeto em análise cita o enfrentamento da pandemia como justificativa a amparar a prorrogação da exigência da outorga onerosa, é possível sua tramitação no ano corrente.

Estando o projeto em análise relacionado com o Código de Obras e Edificações (Lei Municipal nº 16.642, de 2017), é necessária a realização de duas audiências públicas, nos termos do art. 41, incisos VII, da Lei Orgânica do Município.

A aprovação da proposta depende do voto da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do art. 40, § 3º, inciso II, da Lei Orgânica do Município.

Sendo assim, somos pela **LEGALIDADE**.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa,

JOÃO JORGE

CAIO MIRANDA REIS

CELSO JATENE RINALDI DIGILIO

CLÁUDIO FONSECA RUTE COSTA

GEORGE HATO SANDRA TADEU

Matéria RELCOM 1010/2020. Documento digitalizado e autenticado por UGO DE LIMA POZO, juntado ao PL 159/2020 por Maya Rose Lima Pozo. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=233193.