

Porto Alegre, 25 de novembro de 2022.

## Orientação Técnica IGAM nº 25.095/2022

I. O Poder Legislativo do Município de Santo Antônio do Planalto solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 54, de 2022, oriundo do Poder Executivo, que tem como ementa: “AUTORIZA O MUNICÍPIO A CUSTEAR A MÃO-DE-OBRA PARA CONSTRUÇÃO DE MUROS EM TODA A TESTADA DOS TERRENOS QUE FAZEM FRENTE PARA A AVENIDA JORGE MULLER E A EFETUAR A CONSTRUÇÃO DO PASSEIO PÚBLICO”.

II. Preliminarmente, constata-se que a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal<sup>1</sup> e a Lei Orgânica Municipal<sup>2</sup> quanto à autonomia deste ente federativo para dispor sobre matérias de interesse local.

Da mesma forma, considerando que a proposição versa sobre prestação de serviços com bens e mão de obra do Município, depreende-se legítima a iniciativa do Executivo e a autorização do Legislativo, tudo conforme os termos da Lei Orgânica do Município<sup>3</sup>.

Feitos esses esclarecimentos preliminares, sob o ponto de vista material, normas sobre obras e edificações de qualquer natureza e em quaisquer espaços, são decisões e definições que representam a posição do Município nessa matéria, tendo sempre como princípio norteador as especificações técnicas das normas de engenharia e suas relações com o amplo espectro dos estudos urbanísticos.

---

<sup>1</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

<sup>2</sup> Art. 7º Ao Município compete prover tudo aquilo que diga respeito ao seu peculiar interesse, ao bem comum de sua população, e que esteja estabelecida nas Constituições Federal e Estadual, e será exercida na forma disciplinada nas leis e regulamentos municipais.

<sup>3</sup> Art. 19. Compete à Câmara Municipal, **com sanção do Prefeito**, dispor sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente sobre:

(...)

XIV - **concessão de auxílios e subvenções, de serviços públicos**, do direito real de uso de bens municipais;

(...)

Art. 34. **São de iniciativa privativa do Prefeito** as leis que disponham sobre:

(...)

IV - matéria orçamentária e tributária e a que autorize a abertura de créditos ou **conceda auxílios, prêmios ou subvenções**.

(...)

Art. 55. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

X - **planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais**; (grifou-se)

Infere-se que a aplicação de referidas especificações técnicas para realização de obras em passeios públicos é matéria de conteúdo estritamente técnico, de privativa competência e interesse do Município e relativa ao seu poder de polícia urbana e das construções, cuja maior parte escapa à análise puramente jurídica desta consultoria.

Por oportuno, convém informar de antemão o que vem a ser “calçada” e “passeio”, pois são conceitos diferentes de acordo com definição constante do Anexo I da Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro – CTB:

CALÇADA - parte da via, normalmente segregada e em nível diferente, não destinada à circulação de veículos, reservada ao trânsito de pedestres e, quando possível, à implantação de mobiliário urbano, sinalização, vegetação e outros fins.

PASSEIO - parte da calçada ou da pista de rolamento, neste último caso, separada por pintura ou elemento físico separador, livre de interferências, destinada à circulação exclusiva de pedestres e, excepcionalmente, de ciclistas.

Assim, infere-se que são espaços das vias públicas que são distintos, embora frequentemente usados como sinônimos. As calçadas são extensões dos projetos arquitetônicos existentes e o principal elo (público de responsabilidade privada) que a liga à edificação – na grande maioria de propriedade privada. Aqui deverá ter um percentual mínimo de ocupação, para que a equipe técnica local possa estabelecer que haja a faixa de serviço (próximo da faixa de rolamento), faixa livre e faixa de transição (próximo da edificação). As calçadas devem ter uma dimensão mínima. A orientação dos estudos técnicos visando equilibrar a relação entre elas onde haja a faixa de serviço, faixa livre e de transição é de até 3m.

A responsabilidade pela adequação ou adaptação e pela manutenção preventiva e permanente dos passeios em praças, parques, largos e próprios municipais será da Prefeitura do Município. Como regra, nos terrenos privados essa responsabilidade é do proprietário. Os proprietários de terrenos, edificados ou não, localizados em logradouros que possuam meio-fio, podem ser obrigados a executar a pavimentação do passeio fronteiro aos seus imóveis, assim como atender a determinadas especificações técnicas no momento da construção das calçadas e mantê-las em bom estado de conservação e limpeza, dentro dos padrões estabelecidos pelo Município, desde que mediante lei.

Destaca-se que nada obsta à concessão de auxílios, subvenções, benefícios ou incentivos sob quaisquer formas, entretanto, em todas as hipóteses, a efetivação destes deverá ser respaldada em lei autorizativa específica e atrelar-se ao efetivo interesse público, cuja garantia se sustenta a partir das contrapartidas exigidas pelo Município. Tais premissas deverão ser observadas, ainda, inclusive contemplando os princípios da impessoalidade e moralidade administrativas<sup>4</sup>, em

<sup>4</sup> Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade, impessoalidade, moralidade**, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (grifamos)

decorrência de criteriosos procedimentos de elaboração do programa, avaliação e escolha dos beneficiados e definição das contrapartidas.

Por se identificar o escopo de edificar muros, construir calçadas, padronização estética e embelezamento da cidade, constata-se que a prestação de serviço em propriedades particulares pode vir a se enquadrar na hipótese de renúncia de receita porque os cidadãos beneficiados não arcarão com taxas ou qualquer pagamento à mão de obra fornecida pelo Município, mas apenas adquirirão os materiais para as obras, a título de contrapartida.

A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício do qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhado do demonstrativo de impacto orçamentário e financeiro e atender um dos seguintes requisitos do art. 14 da LRF:

**Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar 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:**

**a) demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do artigo 12; ou,**  
**b) 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 contribuição.**

**§1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. (grifou-se)**

Como se observa, conforme descrito acima no § 1º do art. 14 da LRF, várias são as formas de incentivos ou benefícios que podem se caracterizar como renúncia de receita.

Mesmo quando não se trata propriamente de renúncia de receita, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) precisa ser consultada a fim de ver o que dispõe sobre a matéria, especialmente quanto a ter previsão no orçamento para "concessão de subvenções".

Também importante ressaltar que a execução dos serviços e benefícios no âmbito do Município deverão esta encontrar compatibilidade com o PPA, LDO e LOA, tendo em vista que todas as ações governamentais devem estar planejadas e contempladas nestas peças orçamentárias.

**III.** Diante de todo o exposto, em conclusão, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, assegurada a soberania do Plenário e, ainda, observadas as cautelas quanto



# IGAM<sup>®</sup>

a eventual renúncia de receita para concessão de auxílios e subvenções, opina-se que o Projeto de Lei nº 54, de 2022, possui conteúdo materialmente viável para seguir os trâmites do processo legislativo nesta Casa de Leis.

O IGAM permanece à disposição.



**Roger Araújo Machado**  
Advogado, OAB/RS 93.173B  
Consultor Jurídico do IGAM