

Parecer Jurídico

Requerente: Poder Legislativo de Cláudio/MG

Solicitante: Presidência da Casa Legislativa

Assunto: **Projeto de Lei Complementar n.º 07, de 14 de fevereiro de 2022**, o qual “Altera a Lei Complementar n.º 887, de 28 de dezembro de 1999 - Código de Obras e Edificações do Município de Cláudio/MG, na forma que especifica.”.

Parecerista: Dr. Rodrigo dos Santos Germini, OAB/MG: 145.659.

1. Relatório:

Trata-se de parecer opinativo quanto aos aspectos de legalidade, constitucionalidade, juridicidade, iniciativa, competência, técnica legislativa e aspectos regimentais acerca da(s) Proposição(es) Legislativa(s) em epígrafe, **de autoria do Poder Executivo**.

Registro que **será utilizada linguagem lacônica**, de modo a favorecer o entendimento e efetivar os princípios jurídicos da eficiência e celeridade no serviço público, limitando nossas manifestações aos aspectos mais relevantes do tema, sem, contudo, deixar de abordar todas as nuances necessárias.

2. Síntese da Análise Jurídica:

2.1 Análise dos Aspectos Regimentais da Proposição, da Iniciativa, Técnica Legislativa e Competência:

A atividade legislativa se desenvolve dentro de um processo formal, estruturado conforme o ordenamento legislativo, a que se dá o nome de *processo legislativo*¹. A análise da iniciativa legislativa deve considerar, também, o atendimento aos preceitos regimentais do *processo legislativo*.

O processo legislativo – tanto quanto o processo judicial – se constitui de uma série de atos preordenados a um mesmo fim, no caso, a regular promulgação de uma norma legislativa. Sua fase inicial é a da apresentação, pela qual a Proposição legislativa é entregue ao órgão do Poder Legislativo competente pela tramitação e aprovação, se for o caso.

¹ A cada espécie legislativa (lei ordinária, lei complementar, resolução, decreto legislativo, etc.) corresponde um determinado procedimento. O procedimento padrão é aquele de que resulta a lei ordinária, assim denominada por tratar-se daquela que, ao menos a priori, é a norma legislativa mais comum.

Neste primeiro momento (da apresentação), a Proposição Legislativa possui conteúdo de ato administrativo, pois: a) submete-se a regime jurídico próprio de Direito Público; b) produz diversos efeitos jurídicos imediatos (sobretudo os efeitos listados no Regimento Interno da Casa); c) é passível de controle (como o controle jurídico desta Procuradoria, por exemplo, além do controle político dos demais edis e, finalmente, passível de controle pelo Judiciário, se necessário for). Após a tramitação de praxe, e, caso aprovado, o Projeto tornar-se-á um ato normativo (geralmente uma lei), o que ocorrerá somente em momento futuro.

Dito isso, há de ser perquirida a presença dos requisitos regimentais da Proposição, a fim de aferir sua legalidade formal, necessária à tramitação.

A(s) Proposição(ões) Legislativa(s) em apreço atende aos preceitos regimentais, em conformidade às regras de técnica legislativa e regimentais pertinentes, devendo ser admitida para tramitação, vejamos:

Conforme se extrai do Artigo 143 do Regimento Interno do Poder Legislativo, a Proposição é “**o instrumento regimental de formalização de matéria sujeita à apreciação da Câmara Municipal**”². Para admitir a validade da Proposição, portanto, é necessário o atendimento aos preceitos regimentais correspondentes. Especificamente quanto aos requisitos regimentais da Proposição, estatui o artigo 146 que:

Art. 146 - A proposição deve atender aos seguintes requisitos:

I – redigida com clareza e observância da técnica legislativa;

II - **estar em conformidade com o texto constitucional, com a Lei Orgânica do Município**, ordenamento jurídico vigente e com este Regimento;

III - não guardar identidade nem semelhança com outra em tramitação;

IV – não acumular assuntos distintos;

V - não constituir matéria prejudicada.

O projeto de lei em referência **atendeu aos requisitos regimentais, além de se compatibilizar com a Lei Orgânica do Município de Cláudio, pois, versa a Lei Orgânica que:**

Art. 28 - As leis complementares somente serão aprovadas se obtiverem maioria dos votos dos membros da Câmara, observados os demais termos de votação das leis ordinárias.

Parágrafo Único - São Leis Complementares, entre outras previstas nesta Lei Orgânica:

(...)

II - o Código de Obras;

² Há uma imperfeição nesta redação, pois, quem delibera sobre a Proposição é o “Poder Legislativo”, e não a “Câmara Municipal”, a qual é, apenas, a sede do Poder Legislativo.

Portanto, a Lei Municipal n.º 887, de 1999, possui status de Lei Complementar, razão pela qual somente outra Lei Complementar pode proceder com sua atualização, o que foi observado pelo Poder Executivo.

Inexistem, portanto, vícios formais relativos à apresentação da Proposição.

No que se refere à técnica legislativa, existem observações consignadas na parte conclusiva deste parecer.

Doutro lado, inexistente vício de iniciativa, visto que a matéria é de interesse local e o Poder Executivo detém competência legislativa própria, podendo deflagrar o processo legislativo correspondente. Verifica-se, ainda, que não foram usurpadas competências de outros entes federados, sobretudo porque cabe ao município dispor sobre regras de ocupação do solo urbano nos seus limites territoriais.

2.2 Análise da Juridicidade, Legalidade e Constitucionalidade:

Inicialmente registramos que não foram detectados vícios à moralidade administrativa, sendo o projeto impessoal e potencialmente benéfico à população do município, conforme se extrai da mensagem de encaminhamento. Dispôs o douto prefeito municipal que:

O Código de Obras do Município de Cláudio dispõe no Capítulo VIII sobre as edificações residenciais, tratando na Seção I a respeito dos Edifícios de Apartamentos, onde prevê os requisitos e condições que deverão ser obedecidos para a sua construção. Com efeito o art. 56-A dispõe sobre a taxa de ocupação para as construções residenciais, instituindo que esta não poderá ultrapassar o limite de 75% (setenta e cinco por cento) da área do terreno. Já o subsolo e o térreo poderão ocupar 90% (noventa por cento) do imóvel, quando for utilizado exclusivamente como garagem. No que diz respeito à taxa de aproveitamento da construção, segundo aduz o §2º do artigo alhures mencionado, será de, no máximo, oito vezes o tamanho da área do terreno. Entretanto, inobstante haja previsão neste parágrafo sobre a taxa de aproveitamento da construção, sua redação é dúbia, podendo fazer entender que neste quantitativo estaria incluído o subsolo. Sendo assim, nossa pretensão é que seja esclarecida a regra contida no Código de Obras o fato do subsolo não estar compreendido no quantitativo referido no § 2º do art. 56- A. Neste sentido é que estamos propondo este projeto para restar consignado no Código de Obras que a taxa de aproveitamento da construção será de, no máximo, oito vezes o tamanho da área do terreno, excluído deste percentual o subsolo, quando este for utilizado exclusivamente como garagem.

Em resumo, a intenção do Poder Executivo, com a apresentação desta Proposição Legislativa, é meramente deixar claro na lei que o subsolo – quando utilizado exclusivamente para garagem – não será computado para fins de fixar a taxa de ocupação para fins de edificações residenciais.

A Taxa de ocupação é a **porcentagem do terreno que pode ser ocupada pela projeção da edificação**. Seu objetivo é **limitar um crescimento urbano exagerado**. Para cômputo da taxa de ocupação é necessário considerar a área total a ser construída (ou já construída no caso de regularização) dividida pela área total do lote.

Em outras palavras: A Taxa de Ocupação (TO) é a relação percentual entre a projeção da edificação e a área do terreno. Ou seja, ela representa a proporção do terreno sobre o qual há edificação.

O Código de Obras do Município trata da matéria no Art. 56-A, com a seguinte redação:

Art. 56-A Para as construções residenciais a taxa de ocupação não poderá ultrapassar o limite de 75% (setenta e cinco por cento) da área do terreno.

§ 1º Para ser utilizado exclusivamente como garagem, o subsolo poderá contar com taxa de ocupação de 90% (noventa por cento) e o térreo, para os mesmos fins, poderá contar também com a taxa de ocupação de 90% (noventa por cento).

§ 2º A taxa de aproveitamento da construção será de, no máximo, oito vezes o tamanho da área do terreno.

§ 3º A altura da edificação, adstrita à taxa de aproveitamento da construção referida no parágrafo anterior, ficará limitada a 48 (quarenta e oito) metros, contados do piso-térreo até a cobertura do último pavimento, excetuadas as áreas de utilidade (caixas d'água, de elevadores, de máquinas e outras). (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 85/2015)

Segundo ponderou o Poder Executivo, é necessário esclarecer que a área do subsolo, quando destinada exclusivamente à utilização como garagem, não integrará o cômputo da taxa de ocupação do terreno.

A pretensão é retificar o parágrafo segundo do dispositivo, passando a ter a seguinte redação:

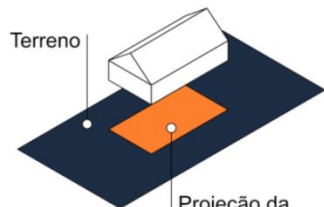
§2º A taxa de aproveitamento da construção será de, no máximo, oito vezes o tamanho da área do terreno, excluído deste percentual o subsolo, quando este for utilizado exclusivamente como garagem.”(NR).

Ao passo que o *caput* versa sobre taxa de ocupação, o parágrafo segundo dispõe acerca de taxa de aproveitamento, o que são institutos distintos.

Em geral a nomenclatura mais adequada seria coeficiente ou índice de aproveitamento, o qual, por sua vez, é a relação entre a área total construída em um terreno e a área desse mesmo terreno. Do ponto de vista de sua aplicação enquanto parâmetro em um zoneamento, é mais comum entendermos o CA máximo como um número que, multiplicado pela área do lote (daí a denominação de coeficiente), indica a quantidade máxima de metros quadrados a serem permitidos em um lote, somando-se as áreas de todos os pavimentos³.

Estruturalmente, tem-se:

³ Portal Urbanidades. **Taxa de Ocupação e Coeficiente de Aproveitamento**. Disponível in <https://urbanidades.arq.br/2020/03/29/taxa-de-ocupacao-e-coeficiente-de-aproveitamento-v-2-0/> Acesso 21 fev. 2022.



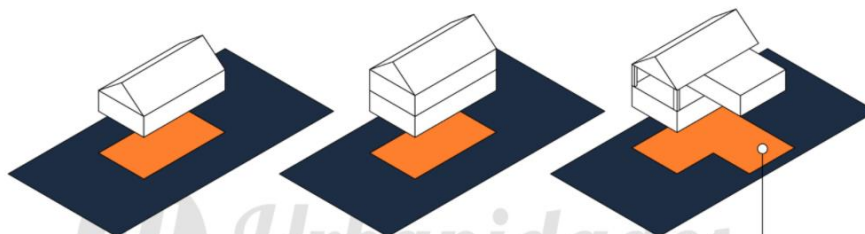
$$TO = \frac{\text{Área da projeção}}{\text{Área do terreno}}$$

Projeção da edificação
 Pode ser entendida como a "sombra" que a edificação projetaria no chão caso o sol estivesse perfeitamente a pino.



Urbanidades

Cálculo da Taxa de Ocupação (TO)

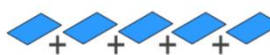
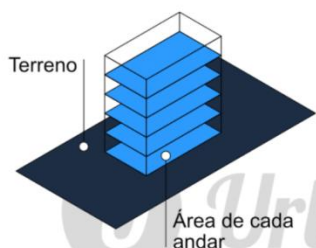


Como a TO considera apenas a projeção, a quantidade de pavimentos normalmente não interfere no seu valor, desde que os pavimentos superiores mantenham-se dentro da mesma projeção que o térreo.

Neste caso, a TO mudou, porque o pavimento superior se projeta para fora da projeção do térreo, ainda que tenha a mesma área construída.

Urbanidades

Relação entre número de pavimentos e Taxa de Ocupação (TO)



$$CA = \frac{\text{Área total da edificação}}{\text{Área do terreno}}$$

OU:

$$\text{Área total da edificação} = CA \times \text{Área do terreno}$$

Urbanidades

Cálculo do Coeficiente de Aproveitamento (CA).

⁴ Idem.

A fórmula para solucionar a possível interpretação dúbia da lei, escolhida pelo Executivo, foi modificar o parágrafo segundo no Art. 56-A do Código de Obras.

Desta forma, não há ilegalidade no objeto central do Projeto, cujo critério de aprovação é político e meritório, devendo ser debatido e votado pelos edis.

3. Conclusão:

À luz do que fora exposto, conclui-se pela constitucionalidade, legalidade e juridicidade da Proposição. Todavia, existe vício de técnica legislativa, devendo a expressão “- Código de Obras e Edificações do Município de Cláudio/MG, na forma que especifica” ser excluída da Ementa, por ser desnecessária e prolixa.

É o parecer.

Cláudio/MG, 21 de fevereiro de 2022.

Dr. Rodrigo dos Santos Germini
Advogado Público - OAB MG 145.659