

Parecer Jurídico

Requerente: Poder Legislativo de Cláudio/MG

Solicitante: Presidência da Casa Legislativa

Assunto: **Projeto de Lei Complementar n.º 20, de 26 de maio de 2022**, o qual “*Altera a Lei Complementar n.º 108, de 26 de fevereiro de 2018*”.

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 Proposição Legislativa 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.

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

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.

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 Proposição Legislativa 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;

Portanto, a Lei Complementar 108, de 2018, possui status de Lei Complementar, razão pela qual somente outra Lei Complementar pode proceder com sua atualização, o que foi observado pelo Poder Executivo. Apesar de não se tratar do Código de Obras propriamente dito, aludida lei versa sobre as diretrizes específicas de uso e ocupação do solo na Zona Residencial 1 do município.

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

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.

Eventuais vícios gramaticais, erros ortográficos e de formatação, podem ser corrigidos em redação final.

Doutro lado, **inexiste 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 nas suas divisas**.

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:

Trata-se de demanda cotidiana a apresentação de projetos de edificações comerciais. Atualmente há aprovação desses projetos com dispensa do afastamento de edificações comerciais, porém, com base em interpretação integrativa e sistemática da Lei de Zoneamento com o Código de Obras.

A atual redação da Lei de Zoneamento - ZR-1 (LC nº 108/2018) não prevê essa dispensa de afastamento da edificação comercial dos logradouros públicos, e com possibilidade de aberturas (§3º do art. 3º deste projeto), **nem esclarece que as regras do afastamento em edificações residenciais devem ser observadas independentemente se houver, ou não, aberturas** (§4º do art. 3º deste projeto).

Contudo, na própria Lei de Zoneamento consta, em seu art. 1º, que devem ser observadas “as regras gerais constantes no Código de Obras Municipal, desde que não contrariem esta Lei Complementar”.

No Código de Obras, por sua vez, há expressa dispensa do afastamento das edificações comerciais em relação aos logradouros públicos por meio do art. 45, §2º.

Neste mesmo sentido, pelo §4º do art. 45 do Código de Obras fica esclarecido que em edificações em lote de esquina haverá afastamento frontal da construção com relação aos logradouros públicos.

Como visto, o §2º do art. 6º, da LC 108/2018, **no caso de edificações comerciais, permite a construção nas divisas, desde que não haja abertura para as mesmas. Tal disposição coincide com o já previsto no art. 45, §3º do Código de Obras. Logo, não há contrariedade na legislação.**

A Lei Complementar, ao mencionar que “é permitido construir nas divisas” refere-se à **confrontação com outros lotes, confrontação lateral ou de fundos, nos termos do art. 45, §3º do Código de Obras. Logo, fica justificada a alteração pretendida pelo art. 2º desta proposição, para aclarar o entendimento de seu significado.**

A par disso, **tendo em vista que o texto da Lei Complementar, ao tratar de edificações comerciais, não especifica regra quanto a afastamentos de logradouros públicos, em lotes comuns ou de esquina, devem ser aplicadas as regras gerais do Código de Obras.**

Assim, a alteração da Lei Complementar nº 108 se dará mantendo-se a regra geral já prevista no Código de Obras, no sentido de que as edificações comerciais gozam de tratamento especial quanto à dispensa de afastamento dos logradouros públicos, seja em lote de esquina, ou não, visto que esse assunto específico não foi abordado de modo diverso na Lei Complementar nº 108. (Grifo nosso).

Em resumo, a intenção do Poder Executivo, com a apresentação desta Proposição Legislativa, é meramente deixar claro na lei os regramentos relacionados aos afastamentos das edificações da ZR-1. Tal medida é fundamental, haja vista que nas zonas residenciais 2 e 3 há regramento diverso, e corriqueiramente há questionamentos e interpretações equivocadas acerca dos recuos específicos para cada área, segundo argumentou o Poder Executivo.

Desse modo, restarão sanadas quaisquer dúvidas no que tange à interpretação dos regramentos diversos relacionados aos afastamentos, haja vista a diferenciação entre as zonas residenciais, sendo ZR-1 de baixa densidade populacional, com residências e comércios, e ZR-2 e ZR-3 de média e alta densidade populacional, com residências, comércios e indústrias.

A Lei Complementar nº. 108/2018 trata da matéria no Art. 6º, com a seguinte redação:

Art. 6 - A ZR-1 tem os seguintes afastamentos:

I - afastamento frontal de 3m (três metros);

II - afastamento lateral de 1,50m (um metro e cinquenta centímetros); e

III - afastamento nos fundos de 1,50m (um metro e cinquenta centímetros).

§ 1º Aos lotes que não apresentarem formatos retangulares será permitido o afastamento frontal mínimo de 1,50m (um metro e cinquenta centímetros), independentemente da área do imóvel e respeitada a taxa de ocupação máxima.

§ 2º **No caso de edificações comerciais é permitido construir nas divisas, desde que não haja aberturas e respeite a taxa de ocupação máxima.**

Segundo ponderou o Poder Executivo, é necessário **sanar qualquer dúvida no que tange à interpretação dos regramentos relacionados aos afastamentos das edificações.** A pretensão é retificar o parágrafo segundo do dispositivo e acrescentar os parágrafos terceiro e quarto, passando a ter a seguinte redação:

“§2º No caso de edificações comerciais é permitido construir nas divisas com os outros lotes, desde que não haja aberturas para os mesmos e sejam respeitados os índices de ocupação do solo previstos no art. 5º desta Lei. (NR)

§3º Quando se tratar de edificação destinada para comércio, em lote de esquina, o afastamento frontal e lateral da construção em relação aos logradouros públicos, de que tratam os incisos I e II, serão dispensados, podendo haver aberturas para

os mesmos, desde que sejam observados os índices de ocupação do solo previstos no art. 5º desta Lei. (NR)

§4º Quando se tratar de **edificações residenciais, os afastamentos de que tratam os incisos I, II e III deverão ser respeitados, independentemente, se houver, ou não, aberturas.** (NR)” (Grifo nosso).

A fórmula para solucionar a possível interpretação dúbia da lei, escolhida pelo Executivo, foi acrescentar os parágrafos terceiro e quarto e modificar o parágrafo segundo no Art. 6º da Lei Complementar nº. 108/2018.

Embora **a questão suscite dúvidas quanto ao fato de ser ou não benéfica à população deste município, tal assertiva possui conteúdo meritório e político, fugindo à alçada desta procuradoria. No entanto, apenas alguns pontos merecem destaque, tendo em vista que a legislação proposta colide com dispositivos do Código de Obras do Município,** vejamos:

<u>Redação pretendida para a LC 108/2018</u>	<u>Redação contida no Código de Obras do Município</u>
Art. 6º § 2º No caso de edificações comerciais é permitido construir nas divisas com os outros lotes, desde que não haja aberturas para os mesmos e sejam respeitados os índices de ocupação do solo previstos no art. 5º desta Lei.	Art. 45 § 3º Para as edificações comerciais ou industriais, dispensar-se-á o afastamento mínimo lateral e de fundos, nas hipóteses em que as edificações não contarem com abertura.
§ 3º Quando se tratar de edificação destinada para comércio, em lote de esquina, o afastamento frontal e lateral da construção em relação aos logradouros públicos, de que tratam os incisos I e II, serão dispensados, podendo haver aberturas para os mesmos, desde que sejam observados os índices de ocupação do solo previstos no art. 5º desta Lei.	§ 4º Quando se tratar de lote de esquina, o afastamento frontal da construção com relação aos logradouros públicos não será inferior a 1,50 (um metro e cinquenta centímetros) ou a 5% (cinco por cento) da maior cota lateral do terreno se este for superior àquele, dispensando o afastamento da outra lateral e dos fundos.
§4º Quando se tratar de edificações residenciais, os afastamentos de que tratam os incisos I, II e III deverão ser respeitados, independentemente, se houver, ou não, aberturas.	§ 1º Em qualquer situação é permitido construir somente de um lado na divisa, desde que não haja nenhum tipo de abertura, respeitando do outro lado e fundos o afastamento de 1,50 m (um metro e cinquenta centímetros) quando

	houver abertura e de 1,0 m (um metro) quando não houver abertura nenhuma.
--	---

Como se vê, em que pesem as argumentações do Poder Executivo, mesmo com a aprovação da Proposição nos parece continuar a existir confusão legislativa, pois:

- ⇒ O Código de Obras é mais abrangente e contempla edificações industriais, ao passo que a LC 108/2018 somente se refere às comerciais;
- ⇒ O Código de Obras exige afastamento frontal em lotes de esquina, o que está sendo dispensado apenas na LC 108/2018;
- ⇒ O Código de Obras permite construção de imóveis residenciais em um dos lados da divisa, desde que não haja nenhum tipo de abertura, ao passo que a Lei Complementar 108/2018, com a redação proposta, veda qualquer tipo de construção residencial nas divisas.

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. No entanto, ressalvamos a existência de confusão legislativa em caso de aprovação desta Proposição, não sendo possível à população ter certeza quanto às exigências dos projetos em face da existência de duas leis que disciplinam os mesmos assuntos, de maneira completamente diferente.

3. **Conclusão:**

À luz do que fora exposto, *conclui-se pela juridicidade, constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei Complementar n.º 20/2022*, atendendo, também, aos requisitos de boa técnica legislativa. Ressalvamos, no entanto, a existência de confusão legislativa em caso de aprovação desta Proposição, não sendo possível à população ter certeza quanto às exigências dos projetos em face da existência de duas leis que disciplinam os mesmos assuntos, de maneira completamente diferente.

É o parecer.

Cláudio/MG, 13 de junho de 2022.

Dr. Rodrigo dos Santos Germini
Advogado Público – OAB/MG: 145.659