



ESTADO DE RONDÔNIA
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE VILHENA
PALÁCIO VEREADOR NADIR ERENO GRAEBIN
Diretoria Jurídica



Processo Legislativo n.: 172/2020

De: Diretoria Jurídica

Para: Diretoria Legislativa

Assunto: Projeto de Lei Complementar nº 376/2020

*DIREITO CONSTITUCIONAL E
ADMINISTRATIVO – PROJETO DE LEI
COMPLEMENTAR – CÓDIGO DE OBRAS –
COMPETÊNCIA ORGÂNICA ART. 30, I E VIII,
CRFB/88 – INICIATIVA PRIVATIVA ART. 68, IV
E V, LOM – CONSTITUCIONALIDADE E
LEGALIDADE – PARECER FAVORÁVEL.*

PARECER JURÍDICO n. 08/2020

I - RELATÓRIO

Trata-se de processo legislativo contendo solicitação de parecer jurídico acerca da regularidade do Projeto de Lei Complementar n. **376/2020**, de autoria do Poder Executivo, que institui o Código de Obras do Município e dá outras providências.

Após solicitação formulada pela Procuradoria Geral do Município através do ofício nº 373/2020/PGM, a minuta do projeto inicialmente apresentada (fls. 03/29) retornou ao Executivo para correções e readequações necessárias. Posteriormente, efetuadas as devidas retificações, os autos foram devolvidos com a nova minuta do projeto (fls. 121-v/163-v) e a respectiva Mensagem (fl. 120) para análise e parecer.

É o resumido relatório. Passo a opinar.

II – INTRODUÇÃO

Preliminarmente, saliento que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam até a presente data nos autos do Projeto de Lei em epígrafe, pois incumbe a esta Diretoria prestar assessoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente **técnica** ou administrativa. Assim, no desempenho da função de consultoria deste órgão jurídico, cumpre-nos alertar à autoridade pública sobre a importância da devida motivação de seus atos.

Com efeito, salienta-se que a elaboração do Código de Obras é matéria complexa e sua análise pressupõe uma gama de **conhecimentos técnicos** que se confunde com a própria análise do mérito da propositura, motivo pelo qual esta Diretoria Jurídica limitar-se-á à análise dos aspectos legais e constitucionais do projeto.

Feitas essas breves considerações, passo a analisar o objeto da matéria e, na sequência, os aspectos quanto à constitucionalidade e legalidade da proposição.

III – DO OBJETO

A proposição em tela institui o novo Código de Obras do Município de Vilhena, prevendo um conjunto de regras que visam garantir a segurança, salubridade e acessibilidade das edificações, possibilitando que a administração municipal controle e fiscalize o espaço construído e seu entorno.

Cabe observar que o presente Projeto de Lei Complementar substitui o atual Código de Obras, que é datado de 1986.

IV – DA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

A constitucionalidade do projeto de lei em questão pressupõe sua adequação formal e material em face do ordenamento pátrio. A constitucionalidade formal verifica-se quando a norma, na fase de sua elaboração, não apresenta vícios de competência legislativa, do devido processo legislativo e dos pressupostos objetivos do ato normativo. A constitucionalidade material, por sua vez, verifica-se quando o conteúdo da norma atende a preceito ou princípio da Carta Magna, sem confrontá-la.

A Constituição da República de 1998, em seu artigo 1º¹, erigiu os Municípios a entes da Federação e assegurou-lhes, em seu artigo 18², a par da União, dos Estados e do Distrito Federal, autonomia própria, isto é, capacidade de *autogoverno, auto-organização, autoadministração e autolegislação*.

A capacidade de *autolegislação* dos Municípios está consagrada nos **incisos I e II do artigo 30 da Constituição da República**, ao estabelecerem que compete aos referidos entes legislar sobre assuntos de interesse local³ (inc. I) e complementar a legislação federal e a estadual no que couber (inc. II). Portanto, os Municípios detêm autonomia para produzir normas sobre assuntos de interesse próprio, podendo, inclusive, quando cabível, complementar leis federais e estaduais.

Cumprido citar que a Constituição do Estado de Rondônia também dispõe, em seu **artigo 122**, que os municípios rondonienses legislarão sobre assuntos de interesse local, observado o disposto no artigo 30 e incisos da Constituição da República, senão vejamos:

Art. 122 – Os municípios legislarão sobre assuntos de interesse local, observando o disposto no art. 30, incisos I a IX da Constituição Federal.

IV.I – Constitucionalidade formal

Sob o aspecto **formal, subjetivo e orgânico**⁴, não vislumbro qualquer violação às normas constitucionais, tendo em vista que, tratando-se de projeto de lei Complementar instituidor do Código de Obras Municipal – porquanto, abarcado como assunto (eminentemente) de interesse local, em consonância com o disposto no **art.**

¹ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e **Municípios** e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]

² Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

³ Discorre José Cretella Júnior: “Se Município é a pessoa jurídica de direito público interno encarregado da Administração local, é claro que a regra do ‘peculiar interesse’ vai fixar a competência daquele sujeito de direito público. Sabendo-se que ‘peculiar interesse’ é predominância, prevalência, primazia e não exclusividade (porque não há assunto local que não seja ao mesmo tempo assunto geral), impõe-se a conclusão lógica e jurídica de que a competência do Município, em regular determinado assunto, é fixado pela ‘peculiaridade’, ‘singularidade’, ‘prevalência’ ou ‘primazia’ da matéria regulada” (CRETELLA JÚNIOR, José. Direito Municipal. São Paulo: Editora Universitária de Direito, 1975, p. 71.)

⁴ Como o próprio nome induz, a inconstitucionalidade formal, também conhecida como nomodinâmica, verifica-se quando a lei ou ato normativo infraconstitucional contiver algum vício em sua “forma”, ou seja, em seu processo de formação, vale dizer, no processo legislativo de sua elaboração, ou, ainda, em razão de sua elaboração por autoridade incompetente” (Lenza, Pedro. Direito constitucional esquematizado® – 22. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018, p. 260).

30, inciso I, da Constituição Federal e do art. 122 da Constituição do Estado de Rondônia – compete “**organicamente**” a este ente federativo editar normas que encerram o exercício do poder de polícia relativo às construções, ou à polícia edilícia, nos termos do **art. 30, inciso VIII, da Constituição Federal c/c Art. 5º, inciso VIII, da Lei Orgânica do Município de Vilhena.**⁵

Ainda nesse contexto, também não evidencio qualquer vício de iniciativa (aspecto subjetivo) ou ofensa ao devido processo legislativo, pois respeitando o modelo simétrico traçado pelo Constituinte Federal, nos termos do **art. 61, §1, inciso II, “e”, da Lex Fundamental**⁶, norma de reprodução obrigatória também engendrada na **Constituição do Estado de Rondônia**, conforme se extrai do **art. 39, § 1º, inciso II, “d”**⁷, a deflagração do presente processo legislativo deverá ser desencadeada pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, nos termos do **Art. 68, inciso IV e V, da Lei Orgânica do Município**, eis que a proposição ora analisada interfere em diversas atribuições típicas do poder de polícia – mais especificamente, de fiscalização – e estrutura organizacional de órgãos, cargos e funções da Administração Pública Municipal:

Art. 68. Compete exclusivamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de leis que disponham sobre: (Emenda nº 057/2020)

IV – organização administrativa, serviços públicos e pessoal da Administração; (Emenda nº 057/2020)

V – criação, estruturação e atribuições dos órgãos, cargos e funções da Administração Pública Municipal. (Emenda nº 057/2020).

⁵ **Art. 5º** O Município de Vilhena, nos limites de sua competência, assegurará a todos, indistintamente, no território de sua jurisdição, a inviolabilidade dos direitos e garantias fundamentais declaradas nas Constituições Federal e Estadual e nesta Lei Orgânica, cabendo-lhe as seguintes atribuições: (Emenda nº 018/1998)
VIII – promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

⁶ **Art. 61.** A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
II - disponham sobre:
e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, **observado o disposto no art. 84, VI;**

⁷ **Art. 39.** A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição.
§1º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:
II – disponham sobre:
d) criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo.

Quanto aos pressupostos *objetivos do ato normativo*, deixo de analisá-los, pois que inaplicáveis ao caso em análise⁸.

IV.II – Constitucionalidade material

Sob o aspecto material, a propositura é hígida do ponto de vista constitucional e legal, avançando em relação ao regramento anterior ao instituir medidas mais protetivas ao meio ambiente.

A Constituição da República discorre em seu **art. 225** que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Como uma das formas de garantir a efetividade desse direito, o **§1º, inc. IV** do referido artigo, dispõe que incumbe ao Poder Público exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.

Reforçando o preceito da Lei Maior, a **Constituição do Estado de Rondônia, em seu art. 219, inc. VI**, trouxe a exigência de elaboração de estudos de impacto que permitam definir prioridades e alternativas na execução de projetos que possam causar danos ao meio ambiente. De modo semelhante, o **art. 122, inc. VI, da Lei Orgânica do Município de Vilhena**, também foi incisivo ao exigir estudo prévio de impacto ambiental e avaliação para construção, instalação, reforma, recuperação, ampliação e operação de atividades ou obras potencialmente causadoras de degradação ambiental.

Analisando o contido nos autos, nota-se o aperfeiçoamento da Lei Edilícia ao trazer a necessidade de Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV e o Relatório de Impacto de Trânsito – RIT nos empreendimentos de grande impacto comercial, industrial, mistos e/ou não unifamiliares⁹. Nos edifícios relativos a veículos,

⁸Pedro Lenza cita como exemplos de violação a esse requisito a edição de medida provisória sem os requisitos de relevância e urgência exigidos pelo art. 62, *caput*, CR/88, e a edição de lei estadual que cria município sem observância do art. 18, § 4º, CR/88 (op. cit., p. 194), o que, conforme se vê, não se aplica ao caso destes autos.

⁹PLC 376/2020. Art. 14. Em se tratando de empreendimentos de grande impacto comercial, industrial, mistos e/ou não unifamiliares, será solicitado Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV e, Relatório de Impacto de



especificamente nas construções de postos de abastecimento, o **§3º do Art. 76** também previu a necessidade de apresentação dos referidos estudos prévios:



PLC. 376/2020. Art. 76, § 3º: Será necessária a apresentação dos estudos EIV (Estudo de Impacto de Vizinhança) e RIT (Relatório de Impacto de Trânsito), levando-se em conta qualquer uma das legislações vigentes da esfera Federal, Estadual e/ou Municipal.

Outro ponto de destaque foi a inclusão da **Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SEMMA** como órgão competente para apreciação dos projetos de instalações de atividades que possam ser causadoras de poluição ou degradação ao meio ambiente¹⁰. Na mesma linha, o **art. 19, §2º** estabeleceu a necessidade de consulta à Secretaria em função da possibilidade de impacto a ser causado pelas demolições executadas dentro do perímetro urbano e rural do Município:

PLC 376/2020. Art. 19, § 2º - Em função do impacto que a demolição possa afetar ao Meio Ambiente, haverá a necessidade de consulta à Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

Oportuno consignar que, além das inovações legislativas relacionadas à proteção do meio ambiente, o presente projeto também incluiu diversas normas que visam garantir os direitos da pessoa com deficiência, especificamente no que tange à acessibilidade.

Com efeito, a Magna Carta assegura às pessoas portadoras de deficiência física, sensorial ou mental, a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de obstáculos arquitetônicos e de todas as formas de discriminação, nos termos do **art. 227, inc. II**. O mesmo artigo, em seu parágrafo segundo, discorre que a lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência. Na mesma linha, a **Lei Orgânica do Município de Vilhena, em seu art. 36**, dispõe que todas as obras possuirão

Transito - RIT, os quais deverão esclarecer quesitos próprios da espécie do empreendimento elaborados pela equipe técnica do Município de Vilhena, propondo a minimização destes impactos e possíveis melhorias urbanísticas, sem prejuízo à Administração.

¹⁰PLC 376/2020. Art. 9º. O responsável pelas instalações de atividades que possam ser causadoras de poluição ou degradação ao meio ambiente ficará sujeito a apresentar o projeto à Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SEMMA e/ ou ao órgão estadual, para exame e aprovação, sempre que o Município julgar necessário.

dispositivos e meios que facilitem o acesso de deficientes físicos, inclusive nas guias e sarjetas das vias e logradouros públicos.



Dando concretude à força normativa da Constituição Federal e observando os princípios gerais de acessibilidade previstos na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Decreto nº 6.949/09), o Projeto de Lei Complementar nº 376/2020 definiu condições a serem obedecidas pelos edifícios comerciais e de recreação, nas edificações públicas e nas destinadas a estabelecimentos hospitalares, bem como nos edifícios de ensino, exigindo a instalação de sanitários acessíveis PCD.

Nesse ponto, a título ilustrativo, trazemos a colação:

Art. 74 – *Além das demais disposições deste Código que lhes forem aplicáveis, os edifícios públicos deverão obedecer ainda às seguintes condições mínimas, para cumprir o previsto no artigo 8º do presente código.*

VIII. Pelo menos 01 (um) sanitário acessível PCD para cada sexo;

Dito isso, sob o **aspecto material**¹¹, verifico que a proposta legislativa, de igual maneira, não colide com as normas Constitucionais e não contraria o plexo normativo federal ou estadual.

Por fim, cabe observar que o projeto ainda traz em seu artigo 202 a revogação expressa de todas as disposições em contrário com a sua entrada em vigor, em especial a Lei 125 de 19 de novembro de 1986 e o artigo 217 da Lei 2.547 de 22 de dezembro de 2008 (Código Sanitário). Tal medida é salutar na medida em que confere uma maior transparência e segurança jurídica quanto aos dispositivos vigentes, facilitando a sua observância e encontrando guarida no artigo 9º da Lei Complementar nº 95/98 e no artigo 2º, § 1º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB).

¹¹ *Por seu turno, o vício material (de conteúdo, substancial ou doutrinário) diz respeito à 'matéria', ao conteúdo do ato normativo. Assim, aquele ato normativo que afrontar qualquer preceito ou princípio da Lei Maior deverá ser declarado inconstitucional, por possuir um vício material. Não nos interessa saber aqui o procedimento de elaboração da espécie normativa, mas, de fato, o seu conteúdo. Por exemplo, uma lei discriminatória que afronta o princípio da igualdade" ((Lenza, Pedro. Direito constitucional esquematizado® – 22. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018, p. 263).*



VI – CONCLUSÃO

Ante o exposto, por ser **FORMAL e MATERIALMENTE CONSTITUCIONAL**, com estrita observância ao princípio da **LEGALIDADE**, exara-se parecer **FAVORÁVEL** ao regular processo de tramitação do **Projeto de Lei Complementar nº 376/2020**, para ser submetido à análise das comissões regimentais da Casa e, posteriormente, à deliberação Plenária.

Ressalta-se, para todos os efeitos, que o parecer jurídico exarado é de caráter meramente opinativo, sendo que a decisão final sobre a procedência e pertinência da matéria compete exclusivamente aos ilustres membros desta Casa de Leis.

É o parecer. SMJ.

Vilhena/RO, 23 de fevereiro de 2021.

EBENÉZER DONADON GARDINI
Advogado da Câmara Municipal
OAB/RO 10530