

**PARECER JURÍDICO nº 73/2025 para a
Câmara Municipal de Pedralva/MG**

Parecer jurídico ao **Projeto de Lei Complementar nº 08/2025**, que “instituiu o Código de Edificações do Município de Pedralva e dispõe sobre as regras gerais e específicas a serem obedecidas no projeto, licenciamento, execução, manutenção e utilização de obras e edificações, dentro dos limites dos imóveis, e dá outras providências”.

CONSULTA:

O Presidente da Câmara Municipal de Pedralva, Vereador Valdinei de Paula Silva, solicita um parecer de nossa consultoria sobre a proposição em epígrafe, de iniciativa do Chefe do Executivo, que trata sobre a instituição de um Código de Obras do Município de Pedralva-MG.

Eis o relatório, passamos a opinar.

PARECER:

Sob o aspecto formal, o projeto de lei complementar, embora redigido em linguagem adequada e compatível com a formalidade exigida, apresenta algumas incompatibilidades com a técnica legislativa. Alguns dispositivos não observam as regras de estruturação e sistematização de leis estabelecidas pela Lei Complementar Federal nº 95/1998 (que “*dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona*”), prejudicando parcialmente sua conformidade formal e a clareza necessária ao processo legislativo.

Considerando que as adequações necessárias não implicam em modificação de sentido da norma, adotamos o posicionamento de que tais impropriedades poderão ser corrigidas pela "Comissão de Legislação, Justiça e Redação, uma vez que o art. 104 do Regimento Interno desta *Casa Legislativa* atribui a esta comissão o dever de se manifestar sobre os “aspectos gramatical e lógico, e técnica legislativa das proposições”.

Assim, recomenda-se as seguintes adequações:

- O artigo 12 foi redigido com dois parágrafos únicos, sugere-se a renumeração dos respectivos parágrafos em §1º e §2º;

- No artigo 20, §1º, considerando a existência de apenas um inciso, sugere-se a modificação da redação do referido §1º para que passe a constar: “§1º. Não serão cobradas taxas de licenciamento de obras residenciais para a construção de muros e/ou gradis no alinhamento do logradouro público.”;
- No artigo 25, onde consta “§1º”, deve constar “Parágrafo único”;
- No artigo 63, considerando a existência de apenas um único inciso, recomenda-se que o dispositivo passe a conter a seguinte redação “Art. 63. Nas habitações coletivas consideram-se corredores principais os que dão acesso às diversas unidades do edifício, sendo que em nenhuma hipótese será permitida largura mínima livre inferior a 1,20m (um metro e vinte centímetros)”;
- Nos artigos 69 e 70 sugere-se que a numeração através de letras (alíneas) seja substituída pela numeração através de algarismos romanos (incisos), conforme Art. 10, II, da LC n.º 95/1998;
- No artigo 80, inciso I, há um erro de concordância verbal, onde consta “projetar-se-á” deve constar “projetar”;
- No artigo 116 há uma duplicidade na numeração dos incisos, sendo recomendável a renumeração dos dois últimos incisos, que deverão passar a ser numerados, respectivamente, como incisos “III” e “IV”;
- No artigo 118 houve um equívoco na numeração dos §§ 8º e 9º, que deverão ser renumerados para §7º e §8º;
- No artigo 126 há um erro na numeração dos últimos 7 incisos, que deverão ser renumerados para incisos V a XI;
- No artigo 165, §4º, considerando a existência de apenas um único inciso, recomenda-se que o dispositivo passe à seguinte redação corrida: “§4º. No caso das edificações destinadas a clubes e a sede de associações recreativas, desportivas, culturais e congêneres, as instalações sanitárias deverão dispor, no mínimo, de um vaso sanitário para cada 200 (duzentas) pessoas ou fração”;
- No artigo 190, onde consta “§1º” deve constar “Parágrafo único”;
- No artigo 211, ante a existência de apenas um inciso, recomenda-se que sua redação passe a constar como: “Art. 211. A demolição, total ou parcial, será imposta pelo Poder Público municipal nos casos de construções feitas sem observância do alinhamento com as vias públicas e nivelamento ou em desacordo com projeto aprovado.”.

Sob o aspecto da competência legislativa, a proposição também está em consonância com os princípios constitucionais, especialmente com o artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, que concede aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como promover o ordenamento territorial por meio de planejamento e controle do uso do solo urbano. De igual modo, não há na proposição vícios quanto à iniciativa, uma vez que a proposição foi apresentada pelo Prefeito Municipal, em consonância com o artigo 44 da LOM.

No mérito, tem por objetivo instituir, no âmbito do Município de Pedralva, um Código de Obras ou Código de Edificações, que tem por objeto instituir a regulamentação a ser observada na elaboração de projetos, execução, manutenção e utilização de obras e edificações situadas na sede e distritos do município. A proposição tem por objetivos orientar projetos, assegurar a observância de padrões mínimos de acessibilidade, segurança, higiene, salubridade, conforto, padrão de acabamento e estética das edificações (Art. 5º, PLC N.º 08/2025).

Segundo informado na justificativa, a proposição “[...] *foi elaborada com o máximo cuidado e especial atenção, sempre observando, principalmente, os anseios e necessidades dos cidadãos pedralvenses, obedecendo rigorosamente os princípios legais e constitucionais [...]*”. Consta ainda, que “[...] *os artigos visam assegurar conforto ambiental, conservação de energia, acessibilidade às pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida com objetivo de assegurar uma melhor qualidade de vida para a população tanto da área urbana como da área rural. [...]*”

Vê-se, portanto, que a proposição ora analisada pretende estabelecer normas para regular a confecção de projetos, licenciamento, execução, reforma e utilização de obras e edificações em áreas urbanas e distritos de Pedralva, abrangendo imóveis residenciais, comerciais, de serviço, industriais, especiais, mistos ou institucionais.

O Código de Obras é uma espécie de lei municipal que estabelece regras técnicas e administrativas para a construção, reforma e conservação de edificações no município. Ele define padrões de segurança, acessibilidade, higiene e ordenamento urbano, garantindo que as obras respeitem tanto os direitos dos cidadãos quanto o planejamento da cidade. Sua importância está em assegurar que o crescimento urbano ocorra de forma organizada, segura e em conformidade com o interesse público.

O projeto, ao instituir um Código de Edificações, está em conformidade com o princípio da autonomia municipal, previsto na Constituição Federal. A legislação sobre urbanismo e ordenamento territorial é de competência suplementar dos municípios, que podem legislar sobre assuntos de interesse local, desde que respeitem as normas gerais federais e estaduais. O Art. 2º do PLC n.º 08/2025 expressamente afirma que a proposição *"complementa, sem substituir, as exigências de caráter urbanístico estabelecidas pela legislação urbanística básica estadual e federal"*.

Este código estabelece as regras gerais e específicas a serem observadas no projeto, licenciamento, execução, manutenção e utilização de obras e edificações no município. Abrange detalhadamente diversos aspectos, como a responsabilidade técnica, os procedimentos para aprovação de projetos e licenciamento de obras, e as regras para fiscalização e aplicação de penalidades. Além disso, o projeto inclui anexos com um glossário, a listagem das categorias de uso e modelos de requerimento para alvarás de construção, demolição, "Habite-se" e loteamentos.

A lei define a taxa de ocupação máxima de 85% da área real do imóvel, com recuo mínimo de 1,5 metros da frente e do fundo, além de uma taxa de permeabilidade de 10% para toda a área urbana e distritos. Essas definições são importantes para a organização urbana e para o controle ambiental local.

Cumpre-nos informar que não compete a esta Assessoria Jurídica se manifestar quanto à conveniência e oportunidade da aprovação do presente projeto, e também não nos compete tecer comentários sobre as regras técnicas constantes no PLC nº 08/2025. Assim, recomenda-se aos nobres parlamentares desta Casa que diligenciem junto a Engenheiros Cíveis e Arquitetos que atuem no Município a fim de discutir e averiguar se as regras a serem criadas estão em conformidade com as técnicas profissionais da categoria e, principalmente, com a realidade do Município.

O projeto estabelece de forma clara e objetiva os requisitos para a aprovação de projetos e emissão de alvarás de construção, o que é fundamental para a segurança jurídica de proprietários e profissionais. O Art. 15, por exemplo, determina prazos para a análise e liberação de alvarás, o que garante celeridade e transparência ao processo administrativo.

O projeto acerta ao definir claramente a responsabilidade de cada parte, separando as responsabilidades de forma juridicamente sólida. Estabelece o Art. 10 que os autores dos projetos e construtores são integralmente responsáveis por seus trabalhos e pelo cumprimento das normas do Código. Em contrapartida, o Art. 1º, parágrafo único, e o Art. 4º, parágrafo único, retiram a responsabilidade do Município por qualquer sinistro ou acidente decorrente de deficiências no projeto ou execução, pois sua função é apenas licenciar e fiscalizar.

O projeto também trata da acessibilidade, exigindo que prédios públicos e de uso coletivo sigam a legislação vigente para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, definindo normativos alinhados com a legislação federal.

Em um panorama geral, o Projeto de Lei Complementar nº 08/2025 foi redigido em conformidade com a legislação federal. **No entanto, vislumbramos a inconstitucionalidade de dois dispositivos da proposição, sendo eles o Art. 214, parágrafo único, e o Art. 215, parágrafo único.**

A Constituição Federal assegura, em seu artigo 5º, inciso LV, o Princípio da Ampla Defesa e do Contraditório aos litigantes, em processo judicial ou administrativo,

e aos acusados em geral. Este princípio fundamental garante que o administrado tem o direito de utilizar todos os meios de defesa e de prova pertinentes, sem imposições que restrinjam indevidamente o seu acesso à Justiça ou à revisão administrativa.

A exigência contida no parágrafo único do Art. 214, ao condicionar o conhecimento e a interposição do recurso administrativo (referente à multa) ao prévio depósito do valor correspondente, viola frontalmente o princípio constitucional supracitado, na medida em que cria uma barreira de natureza financeira para o exercício do direito de petição e de revisão de um ato punitivo da Administração Pública.

A jurisprudência pátria, consolidada pelo Superior Tribunal de Justiça, há muito tempo pacificou o entendimento de que tais exigências são ilegítimas.

A Súmula 373 do STJ é categórica ao firmar que o condicionamento da admissibilidade de um recurso administrativo ao depósito prévio configura ilegalidade. O objetivo é evitar que o cidadão seja compelido a arcar com o ônus financeiro da penalidade antes mesmo de ter sua defesa analisada pela instância superior do órgão administrativo.

Dessa forma, o dispositivo municipal incorre em inconstitucionalidade material reflexa, por violar a jurisprudência que interpreta o direito fundamental à Ampla Defesa no âmbito administrativo, e em ilegalidade, por contrariar o entendimento consolidado da Corte Superior sobre a matéria.

Recomenda-se, portanto, a supressão do referido parágrafo único para adequação do Código de Edificações municipal aos preceitos constitucionais e à jurisprudência dominante.

No tocante ao Art. 215, o dispositivo dispõe que *"Os casos omissos e as dúvidas suscitadas na aplicação desta Lei serão resolvidos por uma comissão especial nomeada especialmente pelo Poder Executivo"*, estabelecendo o parágrafo único que *"A comissão a que se refere o caput deste artigo será nomeada por Decreto pelo Poder Executivo Municipal no prazo de 30 (trinta) dias, **composta por um representante da Câmara Municipal, um Engenheiro ou Arquiteto e um Advogado.**"*

A Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 2º, estabelece o Princípio da Separação e Independência dos Poderes da União, que é replicado nas esferas estadual e municipal por força do Art. 29. A harmonia entre os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) não admite a interpenetração de funções que descaracterize a essência de cada um.

O Poder Executivo é o responsável primário pela administração e execução das leis, bem como pela organização interna de seus órgãos técnicos e consultivos (auto-organização). A comissão criada pelo Art. 215 tem a função eminentemente administrativa e consultiva de resolver "casos omissos e dúvidas suscitadas na

aplicação" do Código de Edificações, o que se enquadra tipicamente nas atribuições da gestão municipal (Executivo).

A função típica do Poder Legislativo é a elaboração de leis e a fiscalização dos atos do Poder Executivo (função atípica de controle). A participação de um Vereador ou de um representante formal da Câmara Municipal em um órgão consultivo do Executivo, como o previsto no parágrafo único do art. 215, implicaria o exercício de funções que não lhes são constitucionalmente próprias, caracterizando uma **usurpação de atribuição executiva**.

A jurisprudência mais recente tem rechaçado qualquer norma que estabeleça a participação de membros do Legislativo em Conselhos, Comissões ou órgãos da administração direta ou indireta do Executivo, por considerar que tal prática rompe o equilíbrio de forças e a independência entre os Poderes. Senão vejamos:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Emenda Constitucional nº 24 do Estado de Alagoas. Alteração na composição do Conselho Estadual de Educação. Indicação de representante pela Assembleia Legislativa. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. 1. A ação direta foi proposta em face da Emenda Constitucional nº 24/02 do Estado de Alagoas, a qual dispôs sobre a organização e a estruturação do Conselho Estadual de Educação, órgão integrante da Administração Pública que desempenha funções administrativas afetas ao Poder Executivo, conferindo à Assembleia Legislativa o direito de indicar um representante seu para fazer parte do Conselho. 2. A disciplina normativa pertinente ao processo de criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública estadual, ainda que por meio de emenda constitucional, revela matéria que se insere, por sua natureza, entre as de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo local, pelo que disposto no Art. 61, § 1º, inciso II, alínea “e”, da Constituição Federal. Precedentes. 3. **A EC nº 24/02 do Estado de Alagoas incide também em afronta ao princípio da separação dos Poderes. Ao impor a indicação pelo Poder Legislativo estadual de um representante seu no Conselho Estadual de Educação, cria modelo de contrapeso que não guarda similitude com os parâmetros da Constituição Federal. Resulta, portanto, em interferência ilegítima de um Poder sobre o outro, caracterizando manifesta intromissão na função confiada ao chefe do Poder Executivo de exercer a direção superior e dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública. (...)**

(Ação direta julgada procedente. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.654 – Alagoas, Rel. Min. Dias Toffoli, Ata nº 21, de 13/08/2014. DJE nº 162, divulgado em 21/08/2014 – grifo nosso).

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Parágrafo 2º do Art. 5º da Lei nº 10.273/2019 do Município de Santo André. Dispositivo normativo

oriundo de emenda parlamentar, que alterou projeto de lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Lei Municipal que instituiu o Fundo de Apoio à Gestão Cultural. Emenda parlamentar que acrescentou, como membro do Conselho Diretor do Fundo de Apoio à Gestão Cultural, um representante da Câmara Municipal de Santo André. Alegação de abuso do poder de emenda parlamentar. Ocorrência. Emenda Parlamentar que, não obstante guarde pertinência temática com o projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo e não evidencie aumento de despesa, afastando a alegação de inconstitucionalidade formal da norma, invade a competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo para tratar sobre questão de gestão administrativa, evidenciando-se, assim, a inconstitucionalidade material da norma. **Impossibilidade de representante da Câmara Municipal integrar Conselho Municipal, por caracterizar interferência direta do Legislativo em assuntos administrativos**, o que não se pode permitir, como decorrência do Art. 5º, § 2º da Constituição Estadual, considerando ainda que o Legislativo tem função fiscalizatória sobre o Executivo e a manutenção da norma impugnada acaba por ferir o mecanismo de controle recíproco de freios e contrapesos previsto na Constituição. Precedentes deste C. Órgão Especial e do C. Supremo Tribunal Federal. **Violação ao princípio da Separação dos Poderes.** Inconstitucionalidade do § 2º do Art. 5º da Lei nº 10.273/2019 do Município de Santo André, por ofensa aos arts. 5º, § 2º, e 144, todos da Constituição Paulista. Ação julgada procedente, com efeito *ex tunc*.”

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2183453-32.2021.8.26.0000; Relator (a): Cristina Zucchi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo – N/A; Data do Julgamento: 20/04/2022; Data de Registro: 26/04/2022).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – DISPOSITIVOS LEGAIS DO MUNICÍPIO DE BERTIOGA INCLUINDO NA COMPOSIÇÃO DE CONSELHOS MUNICIPAIS REPRESENTANTES DO PODER LEGISLATIVO LOCAL – IMPOSSIBILIDADE – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, CAPUT E § 2º, 47, INCISOS II E XIV, E 144, TODOS DA CARTA PAULISTA – INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA – AÇÃO PROCEDENTE, PRELIMINAR ACOLHIDA PARA JULGAR EXTINTO O PROCESSO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, NOS TERMOS DO ART. 485, INCISO VI, DO CPC, EM RELAÇÃO AO INCISO II, DO ARTIGO 3º, DA LEI Nº 350/1999, DO MUNICÍPIO DE BERTIOGA". **"Não pode representante da Câmara Municipal, ainda que por intermédio de pessoa diversa do parlamentar, integrar Conselhos Municipais e interferir diretamente em assuntos administrativos da competência do Chefe do Poder Executivo, a quem cabe exercer a direção superior da administração e praticar os demais atos de gestão (artigo 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual), instituindo modelo de contrapeso que não guarda similitude com os parâmetros**

constitucionais, em flagrante descompasso com a harmonia entre os Poderes.”

(TJSP. ADIN nº 2087907-18.2019.8.26.0000, Rel. Renato Sartorelli, j. 21.08.2019).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEIS DO MUNICÍPIO DE JANDIRA – DISPOSITIVOS QUE PREVEEM A PARTICIPAÇÃO DE REPRESENTANTES DO PODER LEGISLATIVO EM CONSELHOS MUNICIPAIS – ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL – VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES – VÍCIO DE INICIATIVA (...) AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. A presença de membro do Poder Legislativo em Conselho Municipal é incompatível com o princípio da separação e independência entre os poderes, na medida em que um tem função fiscalizatória sobre o outro. Assim, parte dos dispositivos objurgados padecem de inconstitucionalidade material porque, ao reservarem vagas em Conselhos Municipais para representantes do Poder Legislativo, violaram os princípios da independência e separação entre os poderes, insculpidos nos artigos 5º, caput e §2º, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. (...) Ação parcialmente procedente”

(ADIN nº 0184838 – 64.2012.8.26.0000, Rel. Des. Artur Marques, j. 10.04.2013).

Conforme dito antes, a incompatibilidade da participação de vereador é mais evidente no caso tratado neste projeto, por se tratar de uma comissão especial com finalidade essencialmente administrativa, e subordinada ao Prefeito.

Neste panorama, vislumbramos vícios de inconstitucionalidade material (relativo ao conteúdo da proposição) na redação parágrafos únicos dos artigos 214 e 215, recomendando-se a sua alteração pela Câmara Municipal, mediante emendas.

CONCLUSÃO:

Face ao exposto, opinamos pela constitucionalidade do Projeto de Lei Complementar nº 08/2025, em termos gerais, ressalvados a necessidade de regularização da técnica legislativa de alguns dispositivos, bem como os dois aspectos de inconstitucionalidade material específica de dispositivos acima citados, sendo estes passíveis de serem sanados, mediante apresentação de Emendas que modifiquem a redação dos artigos 214 e 215 para:

- Suprimir a expressão “e, tratando-se de multa, mediante prévio depósito da mesma” do parágrafo único do artigo 214; e
- Suprimir a expressão “um representante da Câmara Municipal” do parágrafo único do artigo 215.

Eis o parecer.

DA TRAMITAÇÃO DA PROPOSIÇÃO:

O Projeto de Lei Complementar nº 08/2025 deve ser submetido à apreciação das Comissões de Legislação, Justiça e Redação (Art. 104 c/c Art. 108, RI) e de Serviços Públicos, Obras e Administração Municipal (Art. 106, IX, RI).

No tocante ao procedimento de votação, o PLC deve ser submetido a dois turnos de discussão e votação, nos termos do artigo 269, do Regimento Interno, sendo considerado aprovado se obtiver maioria absoluta dos membros da Câmara (Art. 45, LOM e 279, RI). E, dado o quórum de aprovação exigido, de maioria absoluta, o Presidente da Câmara deverá participar da votação, nos termos do art. 77 do Regimento Interno da Casa.

Pedralva-MG, 25 de setembro de 2025.

Adailton Gomes Silva

Advogado - OAB/MG 76.183



Carolina da Costa Andrade

Advogada - OAB/MG 184.185