

Porto Alegre, 28 de outubro de 2021.

Orientação Técnica IGAM nº 27.021/2021

I. O Poder Legislativo do Município de Rio Grande solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 65, de 2021, oriundo do Poder Executivo, que tem como ementa: "INSTITUI O CÓDIGO DE OBRAS DO MUNICÍPIO DO RIO GRANDE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".

II. Preliminarmente, a matéria objeto do projeto de lei em análise encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal².

Considerando que o objetivo do projeto de lei em análise relaciona-se ao uso do solo através das edificações e obras de reformas, a rigor, a iniciativa vincula-se à atribuição técnica que os competentes órgãos do Executivo possuem para analisar os projetos e aprovar as obras e construções, infere-se legítima a iniciativa do Executivo.

Por oportuno, comente-se também que a alteração da lei para revisão do Código de Obras ou mesmo a instituição de um novo Código deve observar o procedimento disposto no art. 32 da Lei Orgânica Municipal:

Art. 32. Dependirão do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal a aprovação e alteração das seguintes matérias de lei complementar:

(...)

II – **código de edificações**;

(...)

§ 1º **Aos projetos previstos nos incisos II, III, VI, VII, VIII, IX do "caput" deste artigo, bem como as respectivas exposições de motivos, antes submetidos à discussão da Câmara Municipal, será dada divulgação com a maior amplitude possível.** (grifamos)

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² Art. 6º Ao Município, entre outras atribuições, compete:
(...)
I - legislar e prover sobre assuntos de interesse local;

Portanto, a rigor do que consta no *caput* do art. 32 da Lei Orgânica Municipal, o projeto de lei que institui o Código de Obras e Edificações do Município deve seguir o trâmite do processo legislativo das leis complementares. No entanto, o arquivo encaminhado para análise não contém esta informação, denotando estar autuado como projeto de lei ordinária. De qualquer forma, recomenda-se de antemão a confirmar esta informação e o trâmite adequado para o Projeto de Lei nº 65, de 2021.

III. Feitos esses esclarecimentos preliminares, sob o ponto de vista material, regras sobre obras e edificações 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.

Enfim, infere-se que a aplicação de referidas especificações técnicas para realização de obras e edificações 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.

A partir deste ponto passa-se a examinar a proposição em tela no que concerne a alguns de seus aspectos técnicos relativos a urbanismo e arquitetura, nos termos que seguem.

É possível o reconhecimento da figura do “Habite-se” (ou carta de vistoria) parcial (arts. 53 a 57), pois se deve ao fato de que no licenciamento parcial de determinada edificação, há obrigatoriedade de concessão do Habite-se Parcial também.

No Capítulo VI – OBRIGAÇÕES A SEREM CUMPRIDAS DURANTE A EXECUÇÃO DAS OBRAS, Seção II – ANDAIMES E TAPUMES (arts. 67 a 70 e 71 a 76), esclareça-se que os requisitos para utilização dos andaimes estão vinculados também às Normas do Ministério do Trabalho, ou seja, deverá reconhecer ou exigir tal obrigação.

Sobre os balanços (sacadas e corpos avançados) e as marquises (arts. 86 e 87), nos últimos anos foram matéria de legislação própria ou até de aumento de rigor na obrigação de sua manutenção. Isso se deve as edificações que ao longo dos anos, não tiveram sua respectiva manutenção, principalmente para prevenir a ocorrência de desabamentos e cometendo até mortes, a exemplo de muitos casos que têm acontecido recentemente em vários Municípios quanto às estruturas das marquises.

Estimula-se para que haja maior rigor na legislação para que obrigue e condicione o proprietário e/ou responsável pela edificação que emita a cada 5 (cinco) anos um Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) emitido por arquiteto e urbanista ou uma



Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) emitida por engenheiro, afirmando que tal balanço ou corpo avançado está em perfeitas condições estruturais.

Por exemplo, quanto aos passeios públicos deve constar a exigência junto aos projetos de aprovação também o projeto e a execução das calçadas, conforme a NBR 9050 e NBR 12255 e suas alterações.

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.

Outrossim, deve-se observar corretamente os conceitos. Calçada é diferente de passeio. O projeto de lei deve apenas repetir os termos 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.

Nas relações dos passeios com o espaço público, cabem algumas explicações especiais. A lei municipal precisa reconhecer as Leis Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana e a Lei Complementar Estadual nº 14.960, de 13 de dezembro de 2016, que institui a Política Estadual de Mobilidade Urbana Sustentável.

Da mesma forma deve constar respeito à NBR 12255, sobre a execução e utilização de passeios públicos. É importante reforçar que nos passeios há também a utilização de mobiliários urbanos como bancos, lixeiras, postes, parquímetros e outros. Aqui deverá ter na norma, fruto de decisão técnica local, 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 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 3m.

Ainda sobre o Capítulo X ÁREAS DE ILUMINAÇÃO E POÇOS DE VENTILAÇÃO (arts. 132 a 139), toda iluminação, insolação e ventilação nas edificações devem possuir área (metragens quadradas mínimas) para serem executadas. A referência é dada a partir de 12 m² (doze metros quadrados) de acordo com altura da edificação e seus usos.

Acerca das áreas para estacionamentos, informa-se que as vagas destinadas a estacionamentos passaram a ser objeto de estudos científicos profundos. A política de estacionamento é diretamente ligada ao nível de congestionamento e capacidade viária em determinado local e região da cidade. Não é objeto de nosso parecer, porém, os estudos modernos estabelecem entre diversas informações, duas que eu destaco e que não constam neste projeto de lei:

- a. Vincular número mínimo de vagas de estacionamento a vagas para bicicletas e ou bicicletários.
- b. Proibição de estacionamentos/edifícios garagens em determinados locais e regiões da cidade.

Outrossim, sempre que possível e dentro das possibilidades técnicas e financeiras do Município, uma sugestão que se faz é para que também se possa avançar na aprovação de projetos, licenças entre outros de “forma eletrônica”. A aprovação administrativa de projetos está cada vez mais avançando para o meio eletrônico e a legislação precisa reconhecer isso. Como não há formulários, ritos e normas, recomenda-se que a legislação deveria, neste momento, inserir um artigo que afirme: “O pedido de aprovação de projeto arquitetônico para edificação e de sua aprovação poderão ser feitos de forma eletrônica cabendo ao município a sua regulamentação”.

Prosseguindo na análise, quaisquer reflexos no ordenamento territorial, devem observar o processo legislativo especial a que está submetido esse tipo de lei notadamente a garantia da participação popular, nos termos do § 5º do art. 177 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, através de entidades comunitárias legalmente constituídas:

Art. 177. Os planos diretores, obrigatórios para as cidades com população de mais de vinte mil habitantes e para todos os Municípios integrantes da região metropolitana e das aglomerações urbanas, além de contemplar os aspectos de interesse local, de respeitar a vocação ecológica, o meio ambiente e o patrimônio cultural, serão compatibilizados com as diretrizes do planejamento do desenvolvimento regional. *(Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 44, de 16/06/04)*

(...)

§ 5º Os Municípios assegurarão a participação das entidades comunitárias legalmente constituídas na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território, bem como na elaboração e implementação dos planos, programas e projetos que lhe sejam concernentes.

Neste sentido são as decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, conforme demonstra a ementa a seguir transcrita a título de exemplo por tratar de

matéria semelhante:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 4.195/2008. MUNICÍPIO DE TORRES. VÍCIO FORMAL. REGULARIZAÇÃO DE OBRAS E EDIFICAÇÕES REALIZADAS EM DESCONFORMIDADE COM O PLANO DIRETOR. AUTORIZAÇÃO AO PODER EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE. Lei que afronta o art. 177, § 5º, da Constituição Estadual, por autorizar o Poder Executivo a regularizar as obras e edificações realizadas em desconformidade com o plano diretor municipal, sem a participação da comunidade na discussão da matéria. Vício formal. Obrigatoriedade do planejamento participativo. Art. 1º, caput e parágrafo único, e art. 29, inc. XII, ambos da Constituição Federal. Lei declarada inconstitucional. Efeitos ex nunc, com modulação. **JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70033881541, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em 13/06/2011) (grifou-se)**

Por oportuno, comente-se apenas que o Município consulente conta com mais de vinte mil habitantes³, portanto, está obrigado a possuir plano diretor.

Ocorre que os arquivos encaminhados em análise não informam a realização de audiência ou consulta pública à comunidade no processo de elaboração do Código de Obras e Edificações, surgindo daí a orientação pela realização deste procedimento.

Por fim, reitera-se que a regularidade de edificações é matéria de conteúdo estritamente técnico cuja maior parte escapa a uma análise que seja fundamentalmente jurídica.

IV. Diante de todo o exposto, ressalvada a soberania do Plenário para deliberar e decidir, opina-se que o Projeto de Lei nº 65, de 2021, possui viabilidade para tramitar nesta Câmara Municipal. Tecnicamente, orienta-se a confirmar o rito processual legislativo complementar para o projeto de lei analisado, haja vista o que consta no *caput* do art. 32 da Lei Orgânica Municipal, conforme explicado no item II desta Orientação Técnica.

Outrossim, atenta-se, ainda, para deliberar a pertinência de confirmar a realização de audiência pública no âmbito do Poder Executivo sempre que possível e quando for o caso exigido por lei, legitimando, assim, se for o caso, eventuais alterações do planejamento urbanístico do Município, por analogia com o que dispõe a legislação específica da matéria e consoante também assentado na jurisprudência.

Por último, reitera-se que o estabelecimento de regras sobre obras e

³ População do Município de Rio Grande, RS (IBGE, 2010): 197.228 habitantes; população estimada para 2021: 212.881. Fonte: < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/rio-grande/panorama> > acesso em 26.10.2021.



edificações 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, sendo matéria de conteúdo estritamente técnico cuja maior parte escapa a uma análise que seja fundamentalmente jurídica.

O IGAM permanece à disposição.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "R. Araújo Machado". The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke extending to the right.

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