



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

PJ/PG.Nº 637/2025

Do: Procurador Geral
Ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Contagem-MG

Senhor Presidente:

Instados a emitir parecer sobre a Emenda Individual Modificativa nº 001, de autoria do Vereador Pedro Luiz, ao Projeto de Lei Complementar nº 012/2025, de autoria do Poder Executivo, que "Dispõe sobre o Código de Obras do Município de Contagem", cumpre-nos manifestar:

Trata-se de Proposta de Emenda Individual Modificativa nº 001 ao Projeto de Lei Complementar nº 012/2025, de autoria do Poder Executivo, que "Dispõe sobre o Código de Obras do Município de Contagem", que pretende alterar o *caput* e o § 2º do artigo 46 do projeto original, para modificar o desnível mínimo que torna obrigatória a instalação de elevadores ou escadas rolantes em edificações.

Ab initio, o Regimento Interno do Poder Legislativo do Município de Contagem, em seu art. 182, inciso I, informa a competência do Vereador para apresentação de emendas, *in verbis*:

"Art. 182 - A emenda, quanto à sua iniciativa, é:

I - de Vereador;
(...)"

Nesse sentido, normatiza o Estatuto da Casa em seu art. 180, que "*Emenda é a proposição apresentada como acessória de outra, com a finalidade de suprimir, substituir, aditar ou modificar dispositivo.*"

Sendo certo que conforme dispõe o mesmo Diploma Legal em seu art. 184, inciso I, a emenda será admitida se pertinente à matéria contida na proposição principal, *in verbis*:

"Art. 184 - A emenda será admitida:

I - se pertinente à matéria contida na proposição principal;
(...)"



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Nessa senda, imperioso destacar que o poder de emendar projetos de lei pode ser legitimamente exercido pelos membros do legislativo, respeitadas as limitações estabelecidas pela Constituição da República, pela Lei Orgânica Municipal e pelo Regimento Interno.

In casu, a emenda em análise enquadra-se perfeitamente no permissivo legal para atuação do Legislativo, haja vista a correta pertinência temática com a proposição originária.

A matéria veiculada no artigo 46 do projeto original insere-se na competência legislativa municipal assegurada no artigo 30, incisos I e VIII, da Constituição da República, e o artigo 6º, incisos I, III, alíneas "b" e "d" e VI, alínea "a", da Lei Orgânica do Município de Contagem:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;"

"Art. 6º - Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

III - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante:

b) planejamento e controle do uso e ocupação do solo;

(...)

d) estabelecimento de normas de edificação.

(...)

VI - promover o ordenamento das atividades urbanas, mediante:

a) estabelecimento de normas e posturas municipais;

(...)"

Importa ressaltar que o Tribunal de Justiça de Minas Gerais consolidou entendimento no sentido de que a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, devendo necessariamente derivar de norma constitucional explícita, conforme se extrai das decisões abaixo:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR 6.085/21, QUE ACRESCENTOU DISPOSITIVOS À LEI MUNICIPAL 1.232/87, QUE DISPÕE SOBRE O CÓDIGO DE OBRAS DO MUNICÍPIO DE MURIAÉ - INICIATIVA PARLAMENTAR - VÍCIO DE INICIATIVA - VIOLAÇÃO AO



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - AFASTADOS - OFENSA AO PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA - NÃO DEMONSTRADO.

1. Por ocasião do julgamento do ARE 878.911/RJ, o Supremo Tribunal Federal reafirmou o entendimento, em repercussão geral, de que a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, pois ao limitar o poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita.

2. Na mesma oportunidade, o STF se posicionou no sentido de que "não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)".

3. A Lei 10.257/2001, que contém o Estatuto das Cidades, exige a realização de audiências e reuniões públicas prévias à elaboração do Plano Diretor e a sua fiscalização.

4. A tese de inconstitucionalidade por ofensa ao princípio da participação democrática não merece respaldo, já que a lei questionada não trata de elaboração e fiscalização do Plano Diretor do Município, mas de planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.21.080804-4/000, Relator(a): Des.(a) Carlos Roberto de Faria, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 18/09/2023, publicação da súmula em 22/09/2023)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA CAUTELAR - MUNICÍPIO DE PARACATU - LEI QUE ALTERA ZONEAMENTO URBANO - VÍCIO DE INICIATIVA - NÃO CARACTERIZAÇÃO - INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA DO ROL DE COMPETÊNCIAS PRIVATIVAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - INTERESSE LOCAL - COMPETÊNCIA COMPARTILHADA - FUMUS BONI IURIS - AUSÊNCIA.

- As matérias de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo são restritas àquelas previstas no §1º, do art. 61, da Constituição Federal que, pelo princípio da simetria, devem ser observadas no âmbito estadual, por força do já citado inciso III, do art. 66 da CE, o que se estende também no âmbito normativo distrital e municipal, sendo que nesses comandos legais não se encontra inserida disposição relativa ao direito urbanístico, notadamente quanto ao zoneamento, uso e ocupação do solo urbano. VV - Comprovados os requisitos de relevância do fundamento em que se assenta o pedido e possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da tutela pleiteada, deve ser concedida a suspensão da norma impugnada. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.16.037009-4/000, Relator(a): Des.(a) Agostinho



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Gomes de Azevedo, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 05/06/2017, publicação da súmula em 22/09/2017)

No caso em análise, a emenda apresentada não versa sobre matérias de iniciativa privativa do Poder Executivo, limitando-se a aperfeiçoar aspectos técnicos do Projeto de Lei Complementar 12/2025, que Institui o Código de Obras do Município de Contagem, razão pela qual não há qualquer vício de iniciativa a ser apontado.

A emenda proposta pretende alterar o *caput* e o § 2º do artigo 46, ampliando de 8,80 (oito metros e oitenta centímetros) para 12 (doze) metros o desnível mínimo que torna obrigatória a instalação de elevadores ou escadas rolantes nas edificações.

Não obstante a aparente razoabilidade da proposta quanto à viabilidade econômica dos empreendimentos, esta Procuradoria manifesta-se contrariamente à aprovação da emenda por vício de inconstitucionalidade material, pelos fundamentos que se passa a expor.

A proposição, embora admissível do ponto de vista formal, conflita frontalmente com os princípios constitucionais da acessibilidade universal, da dignidade da pessoa humana e da proteção das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, insculpidos nos artigos 1º, inciso III, 3º, inciso IV, 5º, *caput*, 227, § 2º, e 244, todos da Constituição da República.

Nesse sentido, vale mencionar que a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência - Lei Federal nº 13.146/2015), em seu artigo 3º, inciso I, define acessibilidade como "possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida".

A elevação do desnível mínimo de 8,80 metros para 12 metros representa retrocesso significativo em matéria de acessibilidade, uma vez que amplia substancialmente o universo de edificações dispensadas da obrigação de instalar elevadores ou escadas rolantes, comprometendo o direito fundamental de locomoção e autonomia de pessoas com deficiência, pessoas idosas, gestantes, pessoas com crianças de colo e demais indivíduos com mobilidade reduzida, temporária ou permanente.

O desnível de 8,80 metros corresponde, em média, a aproximadamente três pavimentos, altura a partir da qual o uso exclusivo de escadas já representa obstáculo considerável à acessibilidade universal. A elevação para 12 metros, equivalente a aproximadamente quatro pavimentos, amplia desproporcionalmente esse obstáculo, criando barreiras arquitetônicas significativas em edificações que deveriam garantir condições plenas de acessibilidade.

Nesse contexto, qualquer alteração legislativa que restrinja ou dificulte o exercício de direitos de acessibilidade deve ser rigorosamente analisada à luz do princípio da vedação ao retrocesso social, consagrado pela doutrina e jurisprudência constitucional.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, reconhecendo a existência de um direito subjetivo negativo, que impede a supressão ou restrição de direitos fundamentais já conquistados, salvo se acompanhada de medidas compensatórias equivalentes ou superiores, em algumas ocasiões, como no ARE 639.337, relator ministro Celso de Mello, assentou que “o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas também se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstando-se de frustrar – mediante supressão total ou parcial – os direitos sociais já concretizados” ARE 639.337, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, j. em 23/08/2011.

Além do mais, Luís Roberto Barroso e Ana Paula Barcellos completam ao afirmar que:

“A vedação do retrocesso, por fim, é uma derivação da eficácia negativa, particularmente ligada aos princípios que envolvem os direitos fundamentais. Ela pressupõe que esses princípios sejam concretizados através de normas infraconstitucionais (isto é: frequentemente, os efeitos que pretendem produzir são especificados por meio da legislação ordinária) e que, com base no direito constitucional em vigor, um dos efeitos gerais pretendidos por tais princípios é a progressiva ampliação dos direitos fundamentais. Partindo desses pressupostos, o que a vedação do retrocesso propõe se possa exigir do Judiciário é a invalidade da revogação de normas que, regulamentando o princípio, concedam ou ampliem direitos fundamentais, sem que a revogação em questão seja acompanhada de uma política substitutiva ou equivalente. Isto é: a invalidade, por inconstitucionalidade, ocorre quando se revoga uma norma infraconstitucional concessiva de um direito, deixando um vazio em seu lugar. Não se trata, é bom observar, da substituição de uma forma de atingir o fim constitucional por outra, que se entenda mais apropriada. A questão que se põe é a da revogação pura e simples da norma infraconstitucional, pela qual o legislador esvazia o comando constitucional, exatamente como se dispusesse contra ele diretamente.” (BARROSO, Luís Roberto. BARCELLOS, Ana Paula de. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. Disponível: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/45690/45068> >. Acesso em 14 de out. de 2025.)

No caso em análise, a elevação do desnível mínimo para instalação de elevadores ou escadas rolantes não vem acompanhada de qualquer medida compensatória que assegure a manutenção do nível de proteção alcançado em matéria de acessibilidade.

A argumentação apresentada na justificativa da emenda, no sentido de que a medida visa “adequar a exigência de instalação de elevadores em edificações a um parâmetro mais compatível com a realidade construtiva local e com os custos de incorporação”, embora considere aspectos econômicos legítimos, não pode prevalecer sobre direitos fundamentais constitucionalmente assegurados.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

O princípio da proporcionalidade, em sua dimensão de proibição de proteção deficiente, impõe ao Estado o dever de adotar medidas suficientes e adequadas para a proteção efetiva dos direitos fundamentais. A redução do nível de proteção da acessibilidade, sob o argumento de custos de incorporação, viola frontalmente esse princípio, uma vez que subordina direitos fundamentais de pessoas vulneráveis a considerações meramente econômicas.

O custo da instalação de elevadores ou escadas rolantes em edificações de pequeno e médio porte deve ser compreendido não como ônus desproporcional, mas como investimento necessário à concretização de direitos fundamentais e à construção de uma sociedade inclusiva, justa e solidária, objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, conforme dispõe o artigo 3º da Constituição da República.

Ademais, a instalação de elevadores ou escadas rolantes não representa apenas atendimento a requisitos de acessibilidade, mas também agrega valor aos imóveis, melhora substancialmente a qualidade de vida de todos os usuários, não apenas daqueles com mobilidade reduzida, e harmoniza-se com padrões construtivos contemporâneos.

A flexibilização proposta contraria, ainda, o espírito do Projeto de Lei Complementar nº 012/2025, que visa modernizar e aprimorar o Código de Obras do Município, alinhando-o aos princípios constitucionais e às melhores práticas urbanísticas, edilícias e de acessibilidade.

Por fim, registre-se que a manutenção do parâmetro de 8,80 metros constante do projeto original não inviabiliza a atividade construtiva no Município, mas tão somente estabelece padrão técnico adequado às condições de acessibilidade previstas na legislação federal e às normas técnicas vigentes, contribuindo decisivamente para a construção de uma cidade mais inclusiva, acessível e justa para todos os seus habitantes.

Logo, a emenda em análise padece de inconstitucionalidade material, tendo em vista que contraria os princípios constitucionais da acessibilidade universal, da dignidade da pessoa humana, da proteção das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida e da vedação ao retrocesso social, representando redução injustificada do nível de proteção de direitos fundamentais constitucionalmente assegurados.

Ante todo o exposto, manifestamo-nos **pela inconstitucionalidade, ilegalidade e inadmissibilidade da Emenda Modificativa 001 ao Projeto de Lei Complementar nº 012/2025, de autoria do Poder Executivo.**

É o nosso parecer, que submetemos à apreciação de Vossa Senhoria.

Contagem, 14 de outubro de 2025

SILVERIO DE OLIVEIRA
CANDIDO:4909653260
0

Assinado de forma digital por
SILVERIO DE OLIVEIRA
CANDIDO:49096532600
Dados: 2025.10.14 15:10:51 -03'00'

Silvério de Oliveira Cândido
Procurador Geral