



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL,

PARECER

Assunto: Projeto de Lei nº 104/2020

Autor: Vereador Dr. Lázaro

Ementa: “DETERMINA AOS RESIDENTES, DOMICILIADOS E PROPRIETÁRIOS QUE SEJAM INSTALADOS DE MANEIRA VISÍVEL, OS NÚMEROS PARA AS RESIDÊNCIAS E TERRENOS”.

Relator da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final: Ver. Aluisio Sampaio

Parecer Contrário

I – RELATÓRIO:

O indigitado Vereador apresentou Projeto de lei que “DETERMINA AOS RESIDENTES, DOMICILIADOS E PROPRIETÁRIOS QUE SEJAM INSTALADOS DE MANEIRA VISÍVEL, OS NÚMEROS PARA AS RESIDÊNCIAS E TERRENOS”.

As razões da proposta foram delineadas na justificativa em anexo ao projeto.

As razões da proposta foram delineadas na justificativa em anexo ao projeto.

É, em síntese, o relatório.

II - EXAME DE ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Verifica-se, ainda, a existência de mensagem contendo justificção por escrito, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

III – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL, LEGAL E REGIMENTAL:

A proposição legislativa em enfoque estabelece, em seu artigo 1º, a obrigação de instalação, de maneira visível, do número de imóveis .

Quanto à competência para legislar acerca da matéria, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988 – estabelece a competência do Município, consoante dispositivos transcritos abaixo:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

É relevante percebermos que a competência do ente municipal para dispor sobre questões de direito urbanístico concernentes ao interesse local decorre, conforme exposição acima, da própria Constituição da República, em seu art. 24, inciso I e art. 30, incisos I e II.

Em sendo hipótese de competência concorrente, conforme acima visto, convém trazer à baila as lições de Fernanda Dias Menezes de Almeida, ao explicar que, no caso das competências concorrentes, o Município deverá respeitar tanto as normas gerais da União quanto as normas de complementação já expedidas pelos Estados, nos seguintes termos:

No âmbito das competências materiais comuns, que pressuponham para o seu exercício a competência legislativa concorrente prevista no artigo 24, a questão da legislação municipal suplementar fica mais delicada. Parece-nos que a competência conferida aos Estados para complementarem as normas gerais da União não exclui a competência do Município de fazê-lo também. Mas o Município não poderá contrariar nem as normas gerais da União, o que é óbvio, nem as normas estaduais de complementação, embora possa também detalhar estas últimas, modelando-as mais adequadamente às particularidades locais.

Da mesma forma, inexistindo as normas gerais da União, aos Municípios, tanto quanto aos Estados, se abre a possibilidade de suprir a lacuna, editando normas gerais para atender a suas peculiaridades. Porém, se o



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Estado tiver expedido normas gerais, substituindo-se à União, o Município as haverá de respeitar, podendo ainda complementá-las. Não havendo normas estaduais supletivas, é livre então o Município para estabelecer as que entender necessárias para o exercício da competência comum. Mas a superveniência de normas gerais, postas pela União diretamente, ou pelos Estados supletivamente, importará a suspensão das normas municipais colidentes. (In Competências na Constituição de 1988, 6ª ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 142/143)

A par disso, observa-se que o aludido projeto está de acordo com o que dispõe a Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, em seu artigo 12, nos seguintes incisos:

Art. 12. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

VI – prover o adequado ordenamento territorial de sua zona urbana e núcleos habitacionais rurais, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo;

(...)

XIV – organizar e manter os serviços de fiscalização necessários ao exercício de seu poder de polícia administrativa;

A propósito, sobre a existência de interesse local na situação abordada nos autos, já decidiu o Supremo Tribunal Federal entendendo que os Municípios são competentes para legislar sobre questões relativas a edificações ou construções realizadas no seu território, nos termos do art. 30, I, da Constituição. Confirma-se, a propósito, o RE 534.909-AgR (DJe 17.9.2012):

Agravo regimental em recurso extraordinário. 2. Tempestividade do apelo extremo. Esta Corte, por ocasião do julgamento do RE-AgR 626.358, rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, ocorrido em 22.3.2012, modificou sua jurisprudência para permitir a comprovação posterior de tempestividade do recurso extraordinário, quando reconhecida a extemporaneidade em virtude de feriados locais ou de suspensão de expediente forense no tribunal a quo. 3. No mérito, não assiste razão ao recorrente. 4. Não restou demonstrada de que forma o acórdão recorrido teria afrontado a Constituição da República. Incidência da Súmula 284 Precedentes. 4. O STF firmou orientação no sentido de que municípios são competentes para



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

legislar sobre segurança das edificações ou construções realizadas em seu território. Precedentes. 5. Agravo regimental a que se nega provimento.

Neste toar, a Suprema corte reconhece que o Município tem margem de atuação sempre no que concerne à ordenação territorial:

Interpretação da Lei municipal paulista 14.223/2006. Competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local. (...) O acórdão recorrido assentou que a Lei municipal 14.223/2006 – denominada "Lei Cidade Limpa" – trata de assuntos de interesse local, entre os quais, a ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana, com vistas a evitar a poluição visual e bem cuidar do meio ambiente e do patrimônio da cidade.

[AI 799.690 AgR, rel. min. Rosa Weber, j. 10-12-2013, 1ª T, DJE de 3-2-2014.]

Os Municípios são competentes para legislar sobre questões que respeitem a edificações ou construções realizadas no seu território, assim como sobre assuntos relacionados à exigência de equipamentos de segurança, em imóveis destinados a atendimento ao público.

[AI 491.420 AgR, rel. min. Cezar Peluso, j. 21-2-2006, 1ª T, DJ de 24-3-2006.]

= RE 795.804 AgR, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-4-2014, 2ª T, DJE de 16-5-2014

O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da CRFB).

[RE 586.224, rel. min. Luiz Fux, j. 5-3-2015, P, DJE de 8-5-2015, Tema 145.]

É competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial.

[Súmula Vinculante 38.]

De outra banda, quanto à iniciativa para tratar da matéria, impende registrar que não se trata de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, encontrando amparo legal no art. 50, da LOM e no art. 105, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT, abaixo transcritos:

Art. 50. A iniciativa das leis cabe ao Vereador, às Comissões permanentes da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos.



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Art. 105. A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, à Mesa Diretora, às Comissões Permanentes, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma da legislação em vigor. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

É certo que determinadas leis são de iniciativa privativa de certas pessoas, só podendo o processo legislativo ser deflagrado por elas, sob pena de se configurar vício formal de iniciativa, e, por conseguinte, inconstitucionalidade do referido ato normativo. Exemplificando, temos o art. 61, §1º, CRFB/88, estabelecendo o seguinte:

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:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Tais hipóteses de iniciativa reservada do Presidente da República, pelos princípios da simetria e da separação de Poderes, devem ser observadas em âmbito estadual, distrital e municipal, ou seja, referidas matérias terão de ser iniciadas pelos



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Chefes do Executivo (Governadores dos Estados e do DF e Prefeitos), sob pena de se incorrer em inconstitucionalidade formal subjetiva.

No projeto em tela, verifica-se que não houve vício de iniciativa, vez que a lei não cria ou extingue cargos, funções ou empregos públicos e não fixa remuneração; não cria ou extingue Secretarias e órgãos da Administração Pública; e, finalmente, não dispõe sobre servidores públicos, tampouco sobre o seu regime jurídico.

Constata-se, assim, que a proposição não cuidou de matéria prevista no rol de temas reservados à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo; rol esse que, reitera-se, segundo posição firmada pelo Supremo Tribunal Federal, é taxativo. Nesse sentido, confira o seguinte precedente, *fixado em sede de Repercussão Geral*, que tangencia o tema sob exame:

É comum aos poderes Executivo (decreto) e Legislativo (lei formal) a competência destinada a denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações, cada qual no âmbito de suas atribuições

Noutro giro, quanto à interferência do Estado na iniciativa privada, assim prevê o art. 170, *caput*, da CRFB/88, *in verbis*:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (grifo nosso)

A Carta Magna, com tal previsão, não impede a intervenção estatal no campo de atuação privado, veda somente as interferências desarrazoadas, pois, caso contrário, ao gerar encargos excessivos à iniciativa privada, poderia dificultar ou mesmo inviabilizar o setor econômico.

Dessa forma, o projeto de lei, ao obrigar a fixação visível dos números dos imóveis ampara-se no Poder de Polícia, erigindo obrigação de fazer com vistas ao atendimento do interesse coletivo. Nesse sentido tem-se:

Art. 78. Considera-se poder de polícia a atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (grifo nosso)

Sobre o tema, ensina Hely Lopes Meirelles que (grifos acrescentados):

Compete ao Município a polícia administrativa das atividades urbanas em geral; para a ordenação da vida da cidade. Esse policiamento se estende a todas as atividades e estabelecimentos urbanos, desde a sua localização até a instalação e funcionamento... Para esse policiamento deve o Município indicar o proceder do administrado, regulamentar a fiscalização e cobrar as taxas estabelecidas por lei. Nessa regulamentação se inclui a fixação de horário do comércio em geral e das diversificações para certas atividades ou estabelecimentos, bem como o modo de apresentação das mercadorias, utilidades e serviços oferecidos ao público. (in 'Direito Municipal Brasileiro'; 6 1 ed., Ed. 'Malheiros, págs. 370, 371)

Destarte, observa-se que o Poder de Polícia se fundamenta na defesa do interesse público e pode restringir ou limitar direitos em benefício da coletividade. O jurista Marcelo Caetano define Poder de Polícia como "o modo de atuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das atividades individuais suscetíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objetivo evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que a lei procura prevenir" (citado por Carvalho Filho, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23ª ed. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2010. p. 83).

Com efeito, há de se convir que o efetivo exercício do poder de polícia reclama, a princípio, medidas legislativas que servirão de base para uma futura atuação concreta da Administração nessa condição, razão pela qual é comum afirmar que a polícia administrativa se desdobra em uma competência legislativa e em uma competência administrativa, como entende, também, o jurista Marçal Justen Filho, nesses termos:

*O chamado poder de polícia se traduz, em princípio, em uma competência legislativa. [...] Até se poderia aludir a um poder de polícia legislativo para indicar essa manifestação da atuação dos órgãos integrantes do Poder Legislativo, em que a característica fundamental consiste na instituição de restrições à autonomia privada na fruição da liberdade e da propriedade, caracterizando-se pela imposição de deveres e obrigações de abstenção e de ação. Usualmente, a lei dispõe sobre a estrutura essencial das medidas de poder de polícia e atribui à Administração Pública competência para promover a sua concretização. (FILHO JUSTEN, Marçal. In, *Curso de**



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Direito Administrativo. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 469) (grifo nosso)

Por fim, não obstante a medida veiculada na proposta convergir com Poder de Polícia do Poder Público, é necessário advertir que a obrigação já se encontra encartada na Lei Municipal nº 1.437/1973 (art. 8º), a qual “Dispõe sobre a numeração de imóveis urbanos de Teresina e dá outras providências”, de autoria do Prefeito Municipal, disciplinando acerca da colocação de placa de numeração, entre outros aspectos.

Destarte, é oportuno fazer menção à Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, a qual “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”, que em seu art. 7º versa o seguinte:

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;

II - a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;

III - o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva;

IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa. (Grifei)

Ou seja, a proposta vai de encontro à Lei Complementar Nacional, pois veicula medida disposta em outro texto local, revelando-se incompatível com ordenamento.

V – CONCLUSÃO:

Desse modo, a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, opina **DESFAVORAVELMENTE** pela tramitação, discussão e votação do projeto de lei em referência, tendo em vista os fundamentos ora expostos.

É o parecer, salvo melhor juízo.

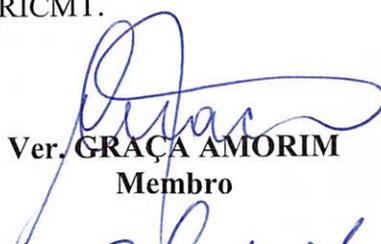


ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Sala de Reunião da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, em 16 de junho de 2020.


Ver. ALUÍSIO SAMPAIO
Relator
(CLJRFE)

Pelas conclusões do Relator, nos termos do art. 61, §2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT.


Ver. GRAÇA AMORIM
Membro


Ver. EDSON MELO
Membro