



COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL

PARECER

Assunto: Projeto de Lei Complementar nº 125/2019

Autoria: Ver. Cida Santiago

Ementa: “Dispõe sobre a obrigatoriedade de vistoria técnica, manutenção preventiva e periódica das edificações e equipamentos públicos e privados, no âmbito do Município de Teresina, e dá outras providências”

Relatoria: Ver. Deolindo Moura

Conclusão: Parecer favorável à tramitação, discussão e votação do presente projeto de lei

I – RELATÓRIO:

A ilustre Vereadora Cida Santiago apresentou Projeto de lei que “Dispõe sobre a obrigatoriedade de vistoria técnica, manutenção preventiva e periódica das edificações e equipamentos públicos e privados, no âmbito do Município de Teresina, e dá outras providências”.

Em suma, a nobre edil explicita, em justificativa escrita apresentada, que a proposição legislativa objetiva instituir a obrigatoriedade de vistoria técnica, manutenção preventiva e periódica das edificações, com o propósito de identificar o estado geral das edificações e de seus sistemas construtivos; e, com isso, diminuir os riscos de acidentes prediais.

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 sua autora, 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.

Observa-se, ainda, que a autora articulou justificativa escrita, 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, nenhum óbice de ordem técnico-formal existe, daí porque merecer a matéria toda consideração da edilidade no tocante a tais aspectos.

III - ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

A proposição legislativa em enfoque estabelece, em seu art. 1º, a obrigatoriedade de vistoria técnica, manutenção preventiva e periódica das edificações e equipamentos públicos e privados, no âmbito do Município de Teresina.

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 pressupõem 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 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;

(...)

XXII – interditar edificações em ruínas, em condições de insalubridade e as que apresentem as irregularidades previstas na legislação específica, bem como fazer demolir construções que ameacem a segurança individual ou coletiva;

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

Superado esse ponto a respeito da competência legislativa do município, cumpre verificar, avançando na análise jurídica, se a proposição não incorre em inconstitucionalidade formal subjetiva.

No que tange à iniciativa para o processo legislativo, destaque-se que o caso doas autos não se enquadra naquelas hipóteses de iniciativa reservada do Poder Executivo. A propósito, confira o art. 50, da LOM e o art. 105, do RICMT, abaixo transcritos:

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

Art. 105. A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, às Comissões Permanentes, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma da legislação em vigor.

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.

Quanto à temática versada nos autos, impende anotar que a Constituição Federal, em seu art. 182, atribui aos Municípios competência para cuidar da política urbana, abrigando o planejamento urbanístico, ordenação urbanística da atividade edilícia e instrumentos de intervenção urbanística:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.

Ainda, o texto constitucional estabelece o seguinte:

Art. 225. 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.

Sendo assim, considerando o contexto de um direito fundamental-constitucional à moradia digna (art. 1º, inc. III, c/c art. 6º, ambos da CF/88) e o direito à cidade sustentável, cumpre ao Município a incumbência de evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano desordenado e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

Nesse sentido, confira o julgado seguinte (grifos acrescentados):

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO COMINATÓRIA. NECESSIDADE DE IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE DRENAGEM DE ÁGUAS PLUVIAIS E REDE DE ESGOTO. EROSION EM ESTÁGIO AVANÇADO. RISCO DE DESABAMENTO. SERVIÇO PÚBLICO. DEVER DO MUNICÍPIO. MULTA POR DESCUMPRIMENTO. FIXAÇÃO DE PRAZO. HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA. REDUÇÃO. *Compete ao Município a prestação de serviços públicos e saneamento básico de interesse local, que envolve o sistema de esgoto e de drenagem de águas pluviais. Diante da demonstração da necessidade e urgência do serviço público, com risco de desabamento de edificações particulares e agravamento da erosão, e em vista da prolongada inércia da Administração Pública, cabe a determinação judicial da realização das obras. A multa cominatória deve ser fixada em valor elevado que se preste à sua finalidade de levar ao cumprimento forçado da obrigação, observadas as condições da parte obrigada. Quando fixada a astreintes deve ser determinado prazo razoável para o cumprimento da obrigação, antes da incidência da multa, de forma a preservar o caráter de ameaça da multa. Vencida a Fazenda Pública os honorários advocatícios devem ser fixados de acordo com os critérios do art. 20, §4º, do CPC. Recurso provido em parte.” (Apelação Cível 1.0079.07.320019-2/001, Rel. Des.(a) Heloisa Combat, 7ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 12/05/2009, publicação da súmula em 26/06/2009)*

A par disso, merece registro que a proposição está em consonância com a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, intitulada Estatuto da Cidade, a qual estabelece diretrizes gerais da política urbana, senão vejamos (grifos acrescentados):

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura



urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

(...)

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

h) a exposição da população a riscos de desastres.

Nessa trilha, é oportuno compilar o seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em análise de lei municipal que instituiu a obrigação de vistoria periódica de edificações tombadas pelo patrimônio histórico do município (grifos acrescidos):

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 11.463, de 13 de dezembro de 2016, do Município de Sorocaba, que "Institui obrigação de vistoria periódica de edificações tombadas pelo patrimônio histórico do município de Sorocaba e dá outras providências". Alegada invasão de competência do Executivo da União pelo Legislativo Municipal. Pertine ao Município, de modo suplementar às esferas federal e estadual, a competência para legislar sobre proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico. No que importa à espécie, as normas federal (Decreto-lei nº 25/1937) e estadual (Decreto Estadual nº 149/1969) não tratam especificamente da vistoria periódica das edificações tombadas, o que permite à Municipalidade o desempenho da atividade legislativa. Ademais, se o próprio ato de tombamento não figura no estrito rol das matérias de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Executivo, não se subsumiria ali a mera vistoria de imóveis tombados, sendo plenamente lícita sua veiculação por norma oriunda do Legislativo. Interpretação dos arts. 23, III, 24, VII e §§ 1º a 4º, 30, I e II, e 216, CR/88, e 261 e 144, CE/SP. Doutrina e jurisprudência, do STF e desta Corte. Ação improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2212320-40.2018.8.26.0000; Relator (a): Beretta da Silveira; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES

de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 20/02/2019; Data de Registro: 22/02/2019)

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, no Município de Teresina, que as edificações passem por inspeções prediais segundo a periodicidade estabelecida no projeto de lei, encontra fundamento no poder de polícia administrativa do Município, poder inerente à Administração Municipal para restringir ou limitar direitos em benefício da coletividade, cuja definição nos é dada pelo art. 78, do Código Tributário Nacional – CTN (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966):

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

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

A fim de reforçar o entendimento acima, vale colacionar julgado proferido pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, em 04.02.2015, assim ementado (grifos acrescidos):

EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA. NORMAS DE SEGURANÇA E PREVENÇÃO DE INCÊNDIO DO MUNICÍPIO DE ITAÚNA. AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE. A organização da segurança pública é de competência do Governo Estadual, sendo vedada ao Município a ingerência em questões relativas à sua estrutura e disciplina. No entanto, a Lei Complementar nº 80/2013, do Município de Itaúna, que dispõe sobre normas de segurança e prevenção de incêndio em estabelecimentos públicos e privados não afronta os princípios constitucionais, sendo mera expressão de exercício do poder de polícia. Os Municípios vêm sendo responsabilizados pelo que deixam de fazer nesta área, e o Judiciário, neste quadro de precedentes judiciais, não deve impedir as medidas que tentarem estabelecer, para depois, responsabilizá-los pelo que deveriam ter feito.

V.V.

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI DO MUNICÍPIO DE ITAÚNA - NORMAS DE SEGURANÇA E PREVENÇÃO DE INCÊNDIO APLICÁVEIS ÀS CASAS DE ESPETÁCULO - ALEGAÇÃO DE INVASÃO DE COMPETÊNCIA ESTADUAL - MATÉRIA CONCERNENTE AO DIREITO URBANÍSTICO - COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS ENTES DA FEDERAÇÃO - POSSIBILIDADE DO MUNICÍPIO LEGISLAR EM CARÁTER SUPLETIVO, DESDE QUE RESPEITADAS AS NORMAS GERAIS DA UNIÃO E COMPLEMENTARES DO ESTADO - CONTRARIEDADE PARCIAL EM RELAÇÃO À REGULAMENTAÇÃO ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL - IMPOSIÇÃO DO DEVER DE FISCALIZAÇÃO - MATÉRIA ESSENCIALMENTE CORRELACIONADA À ATIVIDADE ADMINISTRATIVA COM



REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO LOCAL - INGERÊNCIA DO LEGISLATIVO EM MATÉRIA DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE RECONHECIDA.

- A competência para legislar sobre direito urbanístico foi concorrentemente outorgada à União, aos Estados e aos Municípios, nos termos do art. 24, I da Constituição. Assim, por aplicação do disposto no §1º do mesmo dispositivo e das demais normas da espécie, ao Município incumbirá o múnus de editar as regras urbanísticas concernentes ao interesse local, suplementando a legislação federal e estadual, em conformidade com o disposto no art. 30, I e II da Constituição.

- Os Municípios possuem competência para editar normas relativas à segurança das casas de espetáculo, na medida em que a questão consubstancia o interesse local em relação à matéria urbanística. No entanto, a atuação normativa do ente público deverá se manifestar em caráter supletivo, respeitando-se as normas gerais editadas pela União e as normas complementares elaboradas pelos Estados.

- Reputa-se inconstitucional a lei elaborada mediante iniciativa parlamentar que impõe obrigações atinentes ao poder de polícia ao Poder Executivo, com aumento da despesa pública e impacto na previsão orçamentária. Nesse caso, há ofensa ao princípio da separação dos poderes, resguardado em âmbito estadual pelos art. 6º e art. 173 da Constituição do Estado.

Nesse ponto, quando o Estado estipula certas condições para o exercício de determinadas atividades econômicas, age, o Poder Público, voltado para a consecução do interesse público, por motivos relacionados à higiene e segurança, por exemplo; evidenciando, nestes casos, razoabilidade nesse comportamento, como é também a hipótese destes autos.

Quanto à necessidade de comprovação da participação popular para resguardar/amparar a proposta legal em análise, cumpre informar que a autora demonstrou a realização de audiência pública, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT.

Finalizada a análise sob os prismas constitucional e legal, não havendo sido detectada qualquer incompatibilidade de ordem formal ou material, verifica-se que não existe qualquer óbice à regular tramitação da matéria tratada no projeto de lei em tela, merecendo, assim, o referido projeto toda consideração da edilidade teresinense.

Diante dessas explicações, conclui-se pela possibilidade jurídica da tramitação da proposição em comento.



IV – CONCLUSÃO:

Desse modo, as Comissões de Legislação, Justiça e Redação Final, aquiescendo com o voto de seu relator, opina **FAVORAVELMENTE** pela tramitação, discussão e votação do projeto de lei em referência, tendo em vista os fundamentos ora expostos.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sala de Reunião da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, em 10 de dezembro de 2019.

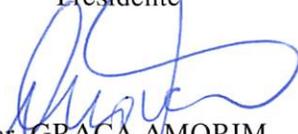


Ver. DEOLINDO MOURA
Relator

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



Ver. EDSON MELO
Presidente



Ver. GRAÇA AMORIM
Vice-Presidente



Ver. ALUÍSIO SAMPAIO
Membro