



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO
FINAL

Assunto: Projeto de Lei nº 211/2018

Autor: Vereador Aluisio Sampaio

Ementa: “Revoga a Lei Municipal nº 4.784 de agosto de 2015, que dispõe sobre a obrigatoriedade de colocação de rede de proteção nos edifícios verticais no âmbito do Município de Teresina, e dá outras providências”.

Relator: Teresina Medeiros

P A R E C E R

Por disposição regimental foi distribuído à Comissão de Legislação, Justiça e Redação final o projeto de lei de autoria do Vereador Aluisio Sampaio que “Revoga a Lei Municipal nº 4.784 de agosto de 2015, que dispõe sobre a obrigatoriedade de colocação de rede de proteção nos edifícios verticais no âmbito do Município de Teresina, e dá outras providências”.

Em suma, o nobre edil explicita, em justificativa escrita apresentada, que o setor da construção civil é muito importante para o desenvolvimento econômico, de maneira que exigências desarrazoadas para emissão de alvarás de licenciamento e construção consubstanciam empecilhos ao desempenho desse ramo de atividades.

Desse modo, entende que a revogação da Lei que exige a colocação de redes de proteção nos edifícios verticais é curial para garantir o progresso econômico, afastando um retrocesso legal que provoca prejuízos ao indigitado setor.

É, em síntese, o relatório.

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;



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

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 perceber 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:



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

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.

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:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

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, 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.



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

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 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 os seguintes precedentes (grifos acrescidos):

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.521/2000 do Estado do Rio Grande do Sul. Obrigação do Governo de divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas. Ausência de vício formal e material. Princípio da publicidade e da transparência. Fiscalização. Constitucionalidade. 1. O art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal atribuiu à União a competência para editar normas gerais de licitações e contratos. A legislação questionada não traz regramento geral de contratos administrativos, mas simplesmente determina a publicação de dados básicos dos contratos de obras públicas realizadas em rodovias, portos e aeroportos. Sua incidência é pontual e restrita a contratos específicos da administração pública estadual, carecendo, nesse ponto, de teor de generalidade suficiente para caracterizá-la como "norma geral". 2. Lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas não depende de iniciativa do chefe do Poder Executivo. A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e). 3. A legislação estadual inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88). 4. É legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional, fato que ora se verifica. 5. Não ocorrência de violação aos ditames do art. 167, I e II, da Carta Magna, pois o custo gerado para o cumprimento da norma seria irrisório, sendo todo o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação legal preexistente. 6. Ação julgada improcedente. (ADI 2444, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 02.02.2015)

(...) Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em 'numerus clausus', no artigo 61 da Constituição do Brasil — matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores órgãos do Poder Executivo. Precedentes". (ADI 3394/AM Rel. Min Eros Grau, j. 02 de abril de 2007).

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 desobrigar, no Município de Teresina, a instalação de redes de proteção em edifícios verticais, realiza uma deferência ao Princípio da Livre Iniciativa. Por outro viés, as construtoras não são impedidas de incluir no objeto dos futuros contratos a previsão de instalação das redes, neste caso, o Princípio fomentado pelo PL será o da Liberdade Contratual, pois somente irão aderir a tal cláusula os consumidores que assim desejarem, ainda que os contratos sejam de adesão.



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

É o que emana do Princípio da Autonomia Privada, segundo Tartuce¹:

Inicialmente, percebe-se no mundo negocial plena liberdade para a celebração dos pactos e avenças com determinadas pessoas, sendo o direito à contratação inerente à própria concepção da pessoa humana, um direito existencial da personalidade advindo do princípio da liberdade. Essa é a liberdade de contratar. Em um primeiro momento, a liberdade de contratar está relacionada com a escolha da pessoa ou das pessoas com quem o negócio será celebrado, sendo uma liberdade plena, em regra. (...) Em outro plano, a autonomia da pessoa pode estar relacionada com o conteúdo do negócio jurídico, ponto em que residem limitações ainda maiores à liberdade da pessoa humana. Trata-se, portanto, da liberdade contratual.

De outra banda, a Lei a ser ab-rogada é fruto do exercício legítimo do Poder de Polícia do Poder Público, que elegeu tais condicionantes ao exercício de direitos como forma de promover o interesse coletivo. Nesse ponto, o nobre parlamentar ressalta que hodiernamente tal imposição não mais se coaduna com a vontade coletiva, haja vista a necessidade de escoimar a atividade de construção civil de medidas desarrazoadas.

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

¹ Tartuce, Flávio Manual de direito civil: volume único. 7. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017.



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

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)

Ocorre que justamente neste aspecto exsurge o mérito da proposta legislativa, onde o insigne representante popular entende não ser cabível o dirigismo contratual, com a fixação da respectiva obrigação e exercício do Poder de Polícia. Para ele a medida merece ser revista por ser desarrazoada e injustificada.

Desse modo, resta prejudicada uma análise exclusivamente jurídica da (des)necessidade, adequação e proporcionalidade da proposta de revogação, envidada sem tangenciamento do próprio mérito.

Por fim, cabe colacionar que para o Tribunal de Justiça de São Paulo, em ADI ajuizada em face de norma municipal que obrigava a instalação de redes de proteção em janelas e sacadas, a imposição não ofende o Princípio da Razoabilidade e não há vício de iniciativa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 12.869, de 11 de dezembro de 2017, que "dispõe sobre a instalação de redes de proteção em janelas e sacadas de edifícios residenciais no Município de São José do Rio Preto". ALEGAÇÃO VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, BEM COMO AO ART. 25 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. Rejeição. Norma impugnada, no caso, que é dirigida exclusivamente às novas construções residenciais, com base em critério de segurança da edificação, sem qualquer interferência em área de gestão administrativa. Atividade de fiscalização, ademais, que já é inerente às funções da administração, não gerando despesas extraordinárias. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. Rejeição. Nulidade de atos normativos (por ofensa à disposição do artigo 111 da Constituição Estadual) que deve ser reconhecida apenas quando a disciplina legislativa não atende padrões mínimos de razoabilidade, ou seja, quando o ato estatal decorre de evidente abuso ou desvio de poder. Hipótese não configurada. Norma impugnada que se baseou em finalidade legítima (buscando proporcionar melhores condições de segurança às edificações). Inconstitucionalidade reconhecida apenas em relação ao artigo 4º da lei impugnada, pois, conforme tem decidido este C. Órgão Especial em casos semelhantes, "o Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

competência, notadamente o poder de regulamentar leis e expedir decretos, configurando usurpação de prerrogativa do Chefe do Poder Executivo a imposição, pelo Legislativo, de prazo para regulamentação da norma, interferindo no juízo de conveniência e oportunidade da administração pública municipal" (ADIN nº 2109933-44.2018.8.26.0000, Rel. Des. Renato Sartorelli, j. 05/09/2018). Ação julgada parcialmente procedente. (TJ-SP - ADI: 22528927220178260000 SP 2252892-72.2017.8.26.0000, Relator: Ferreira Rodrigues, Data de Julgamento: 19/09/2018, Órgão Especial, Data de Publicação: 30/10/2018)

Ora, se há razoabilidade em tal obrigação, mais razão deve haver na supressão, caso seja esta a convicção da casa legislativa. Isso, pois ao Poder Público cabe definir os melhores meios para tutelar interesses coletivos, ponderando as liberdades individuais em face do anseio social.

Finalizada a análise sob o prisma 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.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sala de reunião das Comissões, Teresina (PI), 14 de dezembro de 2018.

Teresinha Medeiros
Ver. TERESINHA MEDEIROS

Relator

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

Graca Amorim
Ver. GRAÇA AMORIM

Membro

Inacio Carvalho
Ver. . INÁCIO CARVALHO

Presidente



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Luís André
Ver. LUIS ANDRÉ
Membro