



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Parecer n.º 64/2018-PG

Novo Hamburgo-RS, 28 de maio de 2018.

A Sua Senhoria a Senhora
Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Redação
Câmara Municipal de Novo Hamburgo
NOVO HAMBURGO-RS

Senhora Presidente:

Cuida o presente parecer da análise do Projeto de Lei n.º 41/2018, de autoria do Vereador Raul Cassel, cujo objeto consiste em dispor sobre a obrigatoriedade de emissão de laudo técnico de inspeção predial para as edificações que especifica. A proposição foi lida no expediente da sessão de 23 de maio de 2018.

É o relatório.

Estabelece a Constituição da República Federativa do Brasil:

Art. 21. Compete à União:

[...]

XX – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

[...]

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

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

[...]

§1º. No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§2º. A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§3º. Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§4º. A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§1º. São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

[...]



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

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

[...]

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

No exercício da competência prevista no art. 21, XX, e art. 24, I e §1º, a União editou a Lei n.º 13.425, de 30 de março de 2015, estabelecendo diretrizes “sobre prevenção e combate a incêndio e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público”. Vejamos:

Art. 2º. O planejamento urbano a cargo dos Municípios deverá observar normas especiais de prevenção e combate a incêndio e a desastres para locais de grande concentração e circulação de pessoas, editadas pelo poder público municipal, respeitada a legislação estadual pertinente ao tema.

§1º. As normas especiais previstas no caput deste artigo abrangem estabelecimentos, edificações de comércio e serviços e áreas de reunião de público, cobertos ou descobertos, cercados ou não, com ocupação simultânea potencial igual ou superior a cem pessoas.

§2º. Mesmo que a ocupação simultânea potencial seja inferior a cem pessoas, as normas especiais previstas no caput deste artigo serão estendidas aos estabelecimentos, edificações de comércio e serviços e áreas de reunião de público:

I – (VETADO);

II – que, pela sua destinação:

a) sejam ocupados predominantemente por idosos, crianças ou pessoas com dificuldade de locomoção; ou

b) contenham em seu interior grande quantidade de material de alta inflamabilidade.

[...]

§6º. As disposições deste artigo aplicam-se, também, a imóveis públicos ou ocupados pelo poder público e a instalações temporárias.

[...]

Art. 3º. Cabe ao Corpo de Bombeiros Militar planejar, analisar, avaliar, vistoriar, aprovar e fiscalizar as medidas de prevenção e combate a incêndio e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público, sem prejuízo das prerrogativas municipais no controle das edificações e do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano e das atribuições dos profissionais responsáveis pelos respectivos projetos.

§1º. Inclui-se nas atividades de fiscalização previstas no caput deste artigo a aplicação de advertência, multa, interdição e embargo, na forma da legislação estadual pertinente.

§2º. Os Municípios que não contarem com unidade do Corpo de Bombeiros Militar instalada poderão criar e manter serviços de prevenção e combate a incêndio e atendimento a emergências, mediante convênio com a respectiva corporação militar estadual.

De acordo com esta legislação, é do Corpo de Bombeiros Militar a competência para “fiscalizar as medidas de prevenção e combate a incêndio e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público”. Essa competência, nos termos do art. 3º, §2º,



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

somente é passível de delegação mediante convênio aos Municípios no que concerne à criação e manutenção de “serviços de prevenção e combate a incêndio e atendimento a emergências”; excluída, portanto, a fiscalização das medidas referidas. Não obstante, o dispositivo é expresso em imprimir ressalva quanto às “prerrogativas municipais no controle das edificações e do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano e das atribuições dos profissionais responsáveis pelos respectivos projetos”.

Nesse sentido, avulta resguardada a competência Municipal atinente à promoção do adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle da ocupação do solo urbano. Embora o art. 2º, “caput”, da legislação em apreço estabeleça que o planejamento urbano no âmbito do Município deverá observar normas especiais de prevenção e combate a incêndio e a desastres para locais de grande concentração e circulação de pessoas, não há razões para deduzir, da norma, intento de circunscrever a competência local a essas hipóteses. Tampouco é judicioso admitir que lei ordinária limite a competência normativa decorrente do art. 30, I, II e VIII, da Constituição da República Federativa do Brasil.

Assim, o objeto da proposição apresenta *constitucionalidade formal subjetiva* no que concerne à entidade produtora da matéria legislativa (o Município). Resta, portanto, a análise sob o aspecto da *existência – ou não – de iniciativa privativa de órgão*.

Vejamos novamente a Constituição da República Federativa do Brasil:

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.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

É firme o entendimento do Supremo Tribunal Federal quanto à necessidade de replicação compulsória das normas regedoras do processo legislativo pelos demais entes federados em decorrência do princípio da simetria. Vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. PREVISÃO DE NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS QUE VERSAM SOBRE SERVIDOR PÚBLICO. SITUAÇÕES EM QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL EXIGE LEI ORDINÁRIA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I – A inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da violação ao princípio da simetria, uma vez que a Constituição do Estado do Piauí exige a edição de Lei Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário. II – A jurisprudência reiterada desta Corte é no sentido de que o Estado-membro, em tema de processo legislativo, deve observância cogente à sistemática ditada pela Constituição Federal. Precedentes. III – Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos III, VII, VIII, IX e X, e do parágrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí.¹

Nesse sentido, estabelece a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

I – fixem ou modifiquem os efetivos da Brigada Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;

II – disponham sobre:

- a) criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica;
- b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade;
- c) organização da Defensoria Pública do Estado;
- d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

Analizando o dispositivo constitucional, verificamos que **a matéria versada na proposição não se insere na iniciativa reservada do Governador do Estado (e, por conseguinte, do Prefeito do Município)**. Não podemos ignorar que **a reserva de competência de iniciativa do processo legislativo**, por constituir hipótese excetiva e mitigadora da competência constitucional do Poder Legislativo, **deve ser interpretada de forma restritiva**. Esse é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

ADI – LEI Nº 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI Nº 9.535/92 – BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO – MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE – REPERCUSSÃO NO

1 ADI n.º 2.872, rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado 1º-8-2011.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

ORÇAMENTO ESTADUAL – ALEGADA USURPAÇÃO DA CLÁUSULA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA – MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA.

[...]

– **A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.**

[...]²

Quanto ao mérito, também é firme o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a constitucionalidade da iniciativa parlamentar de leis que, malgrado introduzam modificações no regime jurídico da prestação dos serviços públicos, **não disponham sobre a estrutura jurídica da administração direta e indireta**. Vejamos:

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. [...] 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 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.³

Na hipótese, é possível notar que o conteúdo da proposição não viola iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Aliás, como evidenciado na jurisprudência, *“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”*, mormente em se tratando de comandos normativos destinados a conferir maior amplitude às garantias fundamentais, aos direitos sociais ou aos princípios regedores da administração pública.

2 ADI n.º 724-6 MC, rel. Min. Celso de Mello, julgado em 7-5-1992.

3 ADI n.º 2.444, rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 6-11-2014.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Não obstante, a norma institui, no exercício do poder de polícia da administração pública, obrigação aos particulares, sem, todavia, cominar sanção para o seu descumprimento. Nesse sentido, é recomendável a instituição de penalidade de modo a resguardar a imperatividade e o caráter cogente da norma, mormente se considerarmos a inconstitucionalidade da instituição de penalidade mediante regulamento.

Ademais, em observância a *lex legum* que norteia o devido processo legislativo, a Lei Complementar nº 95/98, cumpre transcrever o dispositivo oitavo que deve ser observado no momento da criação legislativa, *in verbis*:

Art. 8º A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as leis de pequena repercussão.

Realizados os devidos apontamentos, de resto, não há vícios que maculem a validade da proposição, impende o prosseguimento do regular processo legislativo, observada a recomendação de instituição de penalidade para o descumprimento da obrigação.

É o parecer.

Wedner Lacerda
Procurador
OAB/RS n.º 95.106

Vinícius Klein Bondan
Procurador-Geral
OAB/RS n.º 81.535