



**ESTADO DO PARANÁ**  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA  
NÚCLEO JURÍDICO DA ADMINISTRAÇÃO  
NÚCLEO JURÍDICO DE CONCESSÕES - DER



PROTOCOLO: 11.687.471-7

**INTERESSADO 1:** GABINETE DO SENHOR SECRETÁRIO DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

**INTERESSADO 2:** CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DO ESTADO DO PARANÁ - CREA/PR.

PROJETO DE LEI QUE DISPONHA SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE VISTORIA TÉCNICA, MANUTENÇÃO PREVENTIVA E PERIÓDICA DAS EDIFICAÇÕES E EQUIPAMENTOS PÚBLICOS OU PRIVADOS NO ÂMBITO DO ESTADO DO PARANÁ. COMPETÊNCIA ATIVIDADE NORMATIVA. PRINCÍPIO FEDERATIVO. AUTONOMIA MUNICIPAL. REGULAMENTAÇÃO EDILÍCIA. INTERESSE LOCAL. PREDOMINÂNCIA DE INTERESSE. COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARA LEGISLAR.

PARECER Nº 05/2013-PGE

**PARECER Nº 001/2013**

**- NÚCLEO JURÍDICO DA ADMINISTRAÇÃO - PGE/SEIL -**

### **I – DA CONSULTA**

Trata-se de consulta do Gabinete do Senhor Secretário de Infraestrutura e Logística, por meio da Senhora Diretora Geral em exercício, para elaboração de Parecer a respeito de pedido do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA/PR de encaminhamento à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná de **Projeto de Lei que disponha sobre a obrigatoriedade de vistoria técnica, manutenção preventiva e periódica das edificações e equipamentos públicos ou privados no âmbito do Estado do Paraná**, abrangendo edificações multiresidenciais, com 3 (três) ou mais pavimentos; de uso comercial, industrial, institucional, educacional, recreativo, religioso e de uso misto; de uso coletivo, públicas ou privadas; e de qualquer uso, desde que representem perigo à coletividade.

De acordo com a informação do Gabinete do Senhor Secretário, pretende-se que um Laudo de Vistoria Técnica de Inspeção Predial seja



Protocolo nº 11.737.932-9

Parecer nº

elaborado por engenheiro ou engenheiros devidamente habilitados e com registro junto ao CREA/PR, o(s) qual(ais) deverá (ão) observar e registrar aspectos de segurança da edificação, obedecendo a todas as normas técnicas da ABNT pertinentes, devidamente acompanhada por Anotação de Responsabilidade Técnica – ART.

Informa ainda o Gabinete da SEIL que os sistemas mecânicos e/ou elétricos, instalações e equipamentos, tais como de elevadores, escadas rolantes, plataforma de elevação, esteiras rolantes, monta cargas, subestações, grupos geradores, de prevenção e combate a incêndio, ar condicionado, gases, caldeiras, transformadores e outros que façam parte da edificação, deverão ser submetidos a vistorias técnicas e elaboração de laudos técnicos específicos de profissionais habilitados no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Paraná – CREA/PR, conforme legislação específica.

Esclarece o Gabinete do Senhor Secretário que caberá ao proprietário ou responsável legal da edificação a contratação dos laudos técnicos e a aquisição do Certificado de Inspeção Predial junto ao Poder Público Municipal, nos prazos determinados na Lei, e nas hipóteses de constatação de irregularidades, os responsáveis pelas edificações deverão providenciar, nos prazos definidos no Laudo Técnico referido na lei, a recuperação, manutenção, reforma ou restauro necessários à segurança e utilização das mesmas.

É o Relatório. Passa-se à análise do mérito.

## II – DA ANÁLISE DO MÉRITO

A Federação brasileira, de acordo com a Constituição da República, é formada por três entes autônomos, consagrando os princípios da

ESTADO DO PARANÁ  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA  
NÚCLEO JURÍDICO DA ADMINISTRAÇÃO

Protocolo nº 11.737.932-9

Parecer nº



subsidiariedade e da descentralização, o que valoriza o papel dos municípios, em especial para a execução das políticas públicas descentralizadas.

A Carta da República elencou e dividiu as competências dos entes federativos, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, diferenciando as competências legislativas e administrativas, sendo a primeira relativa ao poder de produzir normas, sejam gerais ou abstratas, para disciplinar as atividades públicas e privadas, enquanto que a administrativa diz respeito aos atos executivos ou administrativos.

No caso ora analisado, a questão é inerente à competência legislativa.

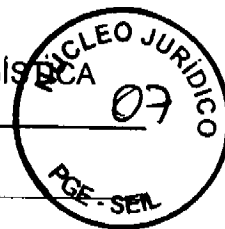
Ensina José Afonso da Silva que *A autonomia das entidades federativas pressupõe a repartição de competências para o exercício e desenvolvimento de sua atividade normativa. Esta distribuição constitucional de poderes é o ponto nuclear da noção de Estado Federal.*<sup>1</sup>

A Constituição da República, ao delinear a competência dos entes, com base num federalismo cooperativo, com competências concorrentes e comuns, fez prevalecer como princípio a predominância de interesse, competindo à União as matérias em que é predominante o interesse nacional; aos Estados as matérias em que predominam os interesses regionais; e aos municípios, os interesses locais. Ao Distrito Federal, como é cediço, compete legislar a respeito de matérias de competência regional e local.

Tratar de predominância do interesse implica afirmar que quando há conflito de competência sobre determinada matéria, a competência recairá sobre aquele ente que tenha interesse mais predominante sobre o assunto que os demais.

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso. Curso de direito constitucional positivo. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 476

ESTADO DO PARANÁ  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA  
NÚCLEO JURÍDICO DA ADMINISTRAÇÃO



Protocolo nº 11.737.932-9

Parecer nº

O artigo 30 da Carta Maior estabeleceu as competências dos Municípios, atribuindo, além de competências administrativas, as legislativas. A Constituição da República de 1988, em seu art. 18, ao definir a organização político-administrativa do Estado brasileiro, declarou autônomos os Municípios.

O Brasil, adotante da forma federativa de Estado, estampa no artigo 1º da Carta Magna que *A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:*

(...)

Ainda verifique-se o artigo 18 da Carta Política, traz que *A organização político - administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.*

A autonomia a que se refere o texto constitucional implica na faculdade que os entes federados possuem para criar suas próprias normas, com competências próprias e exclusivas e espaço para criação de direito.

As competências privativas, legislativas, podem ser delegadas pela União aos Estados membros se as forem por meio de Lei complementar(CF, art. 22, parágrafo único).

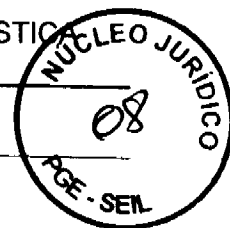
Portanto, o exercício da competência legislativa estadual deve observar o modelo de repartição de competências estabelecido na Constituição da República, não podendo legislar em matéria que não é de sua competência.

Os municípios possuem competência determinada na Constituição da República, excluindo os demais entes:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**; (sem grifo no original)

ESTADO DO PARANÁ  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA  
NÚCLEO JURÍDICO DA ADMINISTRAÇÃO



Protocolo nº 11.737.932-9

Parecer nº

(...)

Carmen Lúcia Antunes Rocha destaca que a competência do município em face do interesse local exclui a competência do Estado-membro e da União:

“Como o princípio da autonomia municipal foi revigorado na Constituição da República de 1988, a esfera das competências exclusivas e privativas da entidade local foi claramente ampliada, fortalecendo-se, ainda, aqueles outros elementos que compõem e realizam o princípio. Assim, deitaram abaixo as exceções antes havidas quanto ao autogoverno e afirmou-se uma maior participação dos munícipes na gestão administrativa dos negócios locais. ... **A competência legislativa dos Municípios foi definida em termos de “assuntos de interesse local”, hipótese em que a sua competência é exclusiva e excludente, portanto, da competência das demais entidades. Nessa matéria, a atuação competente da entidade municipal sobrepõe-se a qualquer outra ação, que, se ocorrer, será considerada inconstitucional por violação do princípio da autonomia municipal.** Entregou-se ao Município, e também não pode ser frustrada por qualquer forma, a competência legislativa suplementar à legislação federal (leia-se nacional) e estadual *no que couber*. ... Há que se considerar a questão do cabimento em face do interesse predominantemente local e que singularize o tratamento no plano municipal, para ser eficaz.”<sup>2</sup> (sem grifo no original)

Para Marçal Justen Filho, em parecer versando sobre a minuta de projeto de lei da Política Nacional de Saneamento Básico, “*A identificação do interesse como local envolve, na tradição brasileira, um critério de natureza*

<sup>2</sup> ROCHA, Carmen Lucia Antunes. ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira, Belo Horizonte: Del Rey editora, 1997, p.292/293.

ESTADO DO PARANÁ  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA  
NÚCLEO JURÍDICO DA ADMINISTRAÇÃO



Protocolo nº 11.737.932-9

Parecer nº

geográfica. O interesse local é aquele que se circunscreve aos limites do território municipal".<sup>3</sup>

Cabe indagar se a matéria em tela se caracteriza como de interesse local, situação esta apenas determinável a partir do caso concreto, uma vez a impossibilidade de delimitar todos os casos de "interesse local".

A visão sistêmica dos dispositivos constitucionais permite, em face do que foi exposto, se compreender os limites impostos à autonomia dos Municípios, com a delimitação do seu campo competencial. Não se apresenta difícil, por exemplo, a compreensão da expressividade genérica do artigo 30, I, da Constituição Federal, ao conceder competência aos Municípios para legislarem sobre assuntos de interesse local. **Evidente que, em face da extensão de tais interesses**, não podia a Constituição Federal dispor sobre os mesmos de forma exaustiva.<sup>4</sup> (sem grifo no original)

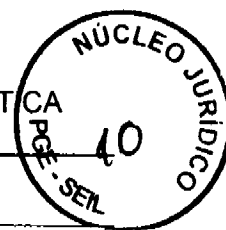
O interesse local<sup>5</sup> está justamente caracterizado na predominância e não na exclusividade do interesse para o município, pois de alguma forma sempre haverá um reflexo dos assuntos municipais nas esferas de interesse estadual ou nacional. Daí a importância da gradação deste interesse.

Por interesse local entende-se aquilo que compreende, diretamente, as necessidades imediatas do Município, ainda que haja indiretamente uma repercussão regional ou nacional secundária. Como

<sup>3</sup> JUSTEN FILHO. Marçal. Parecer versando sobre a minuta de projeto de lei da Política Nacional de Saneamento Básico. In [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_72/pareceres/saneamento\\_complementar\\_MarcalJustenFilho\\_1.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_72/pareceres/saneamento_complementar_MarcalJustenFilho_1.pdf). Acessom em 02/01/2013.

<sup>4</sup> DELGADO, José Augusto. *Autonomia e competência municipal na Constituição Federal*. BDJur: Brasília, 2008, pp. 22 e 23.

<sup>5</sup> ALVES, Francisco de Assis Aguiar. *Autonomia Municipal e interesse local como parâmetros a competência legislativa dos municípios*. In Revista da Faculdade de Direito de Campos. Ano IV, nº 4 – ano 5, nº 5. Campos dos Goitacases: Ed. FDC, 2003 – 2004. p. 529.



Protocolo nº 11.737.932-9

Parecer nº

exemplo de atividades e serviços tipicamente exercidos pelos municípios, pode-se citar o transporte coletivo, a coleta de lixo, a fiscalização da higiene dos estabelecimentos públicos, o parcelamento do solo urbano, entre outros.<sup>6</sup>

Nas lições de Hely Lopes Meirelles,

Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privacidade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o "interesse local", inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.<sup>7</sup>

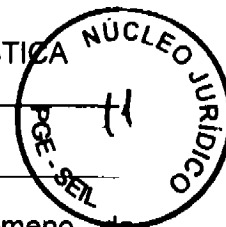
José Nilo de Castro, da mesma forma explica que *interesse local* expressa um conteúdo jurídico que atinge os assuntos que mais interessam ao município, isto é, onde predominam seus interesses:

".....traduz-se em todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância; tudo que repercute direta e indiretamente na vida municipal é de interesse local, segundo o dogma constitucional, havendo, por outro lado, interesse (indireta e mediatamente) do Estado

<sup>6</sup> Neste sentido, ver BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 311, e MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1999p. 282.

<sup>7</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 109-110.

ESTADO DO PARANÁ  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA  
NÚCLEO JURÍDICO DA ADMINISTRAÇÃO



Protocolo nº 11.737.932-9

Parecer nº

e da União. Impõe-se a assertiva à vista do fenômeno da descentralização.”<sup>8</sup>

Nesse sentido, tendo em vista, como já verificado acima, a Constituição Federal, em seu artigo 30, inciso I, reserva aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, implicando em disposições sobre todos os aspectos relacionados ao estabelecimento de padrões para a construção, reformas e manutenção de imóveis.

Uma vez que a matéria em comento está relacionada ao uso e ocupação do solo urbano, ela se insere no âmbito da competência municipal, pois o território nacional, e mesmo o estadual, é marcado por diferenças de toda ordem, o que impede o tratamento legislativo uniforme. Em sendo o tema de relevante interesse municipal, este será sobreposto ao Estado-membro. São da competência dos Municípios, tanto as regulamentações edilícias quanto aquelas decorrentes do uso do solo urbano.

A matéria está, portanto, inserida no âmbito da competência municipal, uma vez que o território nacional, e mesmo o estadual, é marcado por diferenças de toda ordem, o que impede o tratamento legislativo uniforme. Evidentemente, as características urbanas presentes nos diversos Municípios são diferentes, e portanto implicam em legislações diferentes. Muitos municípios apresentam população reduzida em relação aos demais e, em grande parte, são desprovidos, por exemplo, de prédios servidos com elevadores, de escadas ou esteiras rolantes, de transformadores em suas edificações, de ar-condicionado, grupos geradores, bem outros elementos, tais quais as condições físicas, climáticas, geológicas, bens de valores históricos, culturais e ambientais. O Município, assim, é que teria melhor condição de estabelecer e realizar a fiscalização dos referidos serviços de manutenção.

<sup>8</sup> CASTRO, Jose Nilo. Direito Municipal Positivo, Belo Horizonte: Del Rey editora, 3a ed., 1996, p. 43/44.





Protocolo nº 11.737.932-9

Parecer nº

Para Hely Lopes Meirelles, ao explanar a respeito das atribuições típicas das Câmaras Municipais, "(...) a Câmara Municipal desempenha suas atribuições típicas editando regras abstratas e gerais de conduta (leis)<sup>9</sup>.

Mais adianta assevera:

A expressão regulamentação edilícia originou-se das atividades dos edis romanos incumbidos da administração da cidade, e que através dos **edictus dispunham sobre a urbe e suas construções**. Daí as derivações correntes em nossa língua: edil (vereador); edilidade (Câmara de Vereadores); edílio (relativo a edil ou edilidade). **Regulamentação edilícia**, atualmente abrange todas as normas municipais de ordenamento urbano, provenham da Câmara ou do Prefeito.<sup>10</sup> (sem grifo no original)

Não é possível ao Estado-membro ditar aos municípios que impinjam à sua população vistoria técnica, manutenção preventiva e periódica das edificações e equipamentos, inclusive impor que a municipalidade emita uma "Certificação de Inspeção Predial".

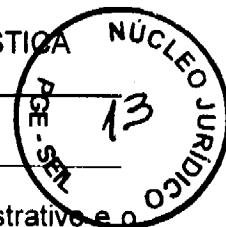
Aqui se está a tratar de norma de ordenação edilícia, mais especificamente de direito administrativo, as quais se inserem na competência municipal, tal qual clareia Jair Santana:

As normas dessa ordenação edilícia, como visto, advêm não somente do Código Civil (onde está presente o Direito de Vizinhança e sobre o qual somente a União pode legislar), mas igualmente dos chamados *regulamentos administrativos*. Por estes entende-se não apenas os atos da Administração, mas sim toda e qualquer *normação de Direito Público que disciplinem o Direito de construir e as restrições urbanísticas*. Numa outra ótica, esses *regulamentos administrativos* são compostos das

<sup>9</sup> idem. p. 543.

<sup>10</sup> bis in idem. p. 407.

ESTADO DO PARANÁ  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA  
NÚCLEO JURÍDICO DA ADMINISTRAÇÃO



Protocolo nº 11.737.932-9

Parecer nº

regras do Direito de Construir, das normas do Direito Administrativo e o Direito Urbanístico. Aquelas primeiras, já o consignamos por mais de uma vez, estão afetas à disciplina pelo ente central; **as normas de Direito Administrativo e de Direito Urbanístico se inserem na competência do Município.** Porém, quanto às últimas, há que se ver a competência tanto da União como dos Estados-membros. <sup>11</sup>(sem grifo no original)

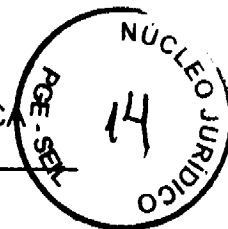
Assim, um futuro projeto de lei estadual que viesse a ter como escopo a obrigatoriedade de vistoria técnica, manutenção preventiva e periódica das edificações e equipamentos públicos ou privados no âmbito do Estado do Paraná, seria inconstitucional, uma vez que feriria o princípio federativo regente da autonomia municipal, estampado nos artigos 1º e 18 da Constituição da República, bem como na norma constitucional explícita que confere aos municípios legislar a respeito de matérias de interesse local, trazida no artigo 30, I, do mesmo Diploma Maior.

Assim, qualquer projeto de lei no sentido desejado pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA/PR, que disponha sobre a obrigatoriedade de vistoria técnica, manutenção preventiva e periódica das edificações e equipamentos públicos ou privados no âmbito do Estado do Paraná, em que pesem os nobres propósitos revelados por aquele egrégio Conselho, afronta o princípio federativo, presente em nossa Carta Magna, que consagra a autonomia dos Municípios.

Salientamos que o Supremo Tribunal Federal já se manifestou no mesmo sentido em situação assemelhada:

(...)

<sup>11</sup> SANTANA, Jair. *Ordenação do Solo Urbano e Zoneamento*: Limites do direito adquirido ao uso e ocupação do solo. [http://www.jairsantana.com.br/admin/arquivos/Ordenacao\\_do\\_solo\\_Zoneamento.pdf](http://www.jairsantana.com.br/admin/arquivos/Ordenacao_do_solo_Zoneamento.pdf). acesso em 03 de janeiro de 2013.



Protocolo nº 11.737.932-9

Parecer nº

2. RECURSO. Extraordinário. Inadmissibilidade. Competência legislativa. Município. Edificações. Bancos. Equipamentos de segurança. Portas eletrônicas. Agravo desprovido. Inteligência do art. 30, I, e 192, I, da CF. Precedentes. **Os Municípios são competentes para legislar sobre questões que respeite a edificações ou construções realizadas no seu território**, assim como sobre assuntos relacionados à exigência de equipamentos de segurança, em imóveis destinados ao público." (AI-AgR 491420/SP, rel. Min. Cezar Peluso, j. 21/02/2006, Primeira Turma) (Grifos Nossos)

Como se verifica, é ao município que cabe a competência para a edição de normas concernentes à edificações que melhor atendam e previnam os seus municípios.

Nas palavras de José Cretella Júnior:

(...) as medidas preventivas não devem ser esquecidas **pelos órgãos dos poderes públicos locais**, encarregados de fiscalizar as edificações.

Na época moderna [...] elevadores, escadas de emergência, aparelhos contra incêndio, sinais de alarme devem integrar a parte acessória dos edifícios, servindo para impedir a ocorrência de males que atentem contra a coletividade.<sup>12</sup> (sem grifo no original)

Portanto, a entrada no ordenamento jurídico de legislação semelhante à proposta neste protocolado depende da vontade das municipalidades, devendo para isso, tais leis serem aprovadas em cada uma das Câmaras Municipais, e não na Assembleia legislativa do Estado como aqui se pretende.

<sup>12</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito Administrativo Municipal**, 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981, p. 299

Protocolo nº 11.737.932-9

Parecer nº

### III – CONCLUSÃO

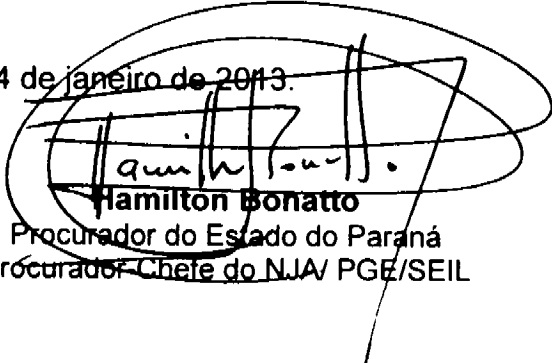
Estando o poder constituinte dos Estados membros limitado pelos princípios explícitos e implícitos da Constituição Federal, sua autonomia legislativa acaba por ser restringida, de maneira que se verificam óbices intransponíveis, de natureza constitucional, legal e jurídica, à tramitação da proposição em epígrafe na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, uma vez que a competência para legislar sobre interesses locais é dos municípios, os quais poderão, na forma ditada pela Constituição da República e pela suas Leis Orgânicas Municipais, assim desejando os representantes de suas populações, legislar sobre o tema.

Em face do exposto, em que pese o evidente nobre propósito do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura – CREA/PR, concluímos pela inconstitucionalidade e ilegalidade da norma pretendida, em face de não estar no rol de competências do Estado-membro legislar a respeito do assunto.

Assim, opinamos pelo não encaminhamento ao Senhor Governador do Estado de projeto de lei que disponha sobre a obrigatoriedade de vistoria técnica, manutenção preventiva e periódica das edificações e equipamentos públicos ou privados no âmbito do Estado do Paraná.

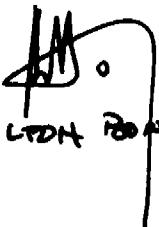
Submete-se o presente Parecer ao Gabinete da Procuradoria Geral do Estado.

Curitiba, 04 de janeiro de 2013.

  
**Hamilton Bonatto**  
Procurador do Estado do Paraná  
Procurador-Chefe do NJA/PGE/SEIL

ENCAMINHE-SE AO  
GABINETE DO SENHOR  
PROCURADOR GERAL DO  
ESTADO PARA ANÁLISE  
E DELIBERAÇÃO

EM 07.01.2012

  
AMILTON ROBERTO



**ESTADO DO PARANÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**Gabinete do Procurador-Geral**

---

Protocolo nº 11.737.932-9  
Despacho nº 47/2013-PGE

- I. Aprovo o Parecer nº 05/2013-PGE, da lavra do Procurador do Estado Hamilton Bonatto, em 12 (doze) laudas;
- II. Encaminhe-se à Diretoria Geral da SEIL.

Curitiba, 29 de janeiro de 2013.

  
Julio Cesar Zem Cardozo  
**Procurador-Geral do Estado**