



COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO
FINAL

PARECER

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 22/2019

Autor: Ver. Deolindo Moura

Ementa: “Institui o programa de prevenção e treinamento para situações de emergência no âmbito das escolas públicas municipais de Teresina, e dá outras providências”.

Conclusão: Parecer contrário

Relator: Vereador Aluisio Sampaio

I – RELATÓRIO

De autoria do Vereador Deolindo Moura, o presente Projeto de Lei “Institui o programa de prevenção e treinamento para situações de emergência no âmbito das escolas públicas municipais de Teresina, e dá outras providências”.

Em justificativa escrita, o autor discorre que a existência de um plano de evacuação e treinamento para estudantes, professores e servidores técnico-administrativos em caso de incêndios minimizaria os prejuízos materiais e humanos, representando mais uma forma de assegurar os direitos da criança e adolescente, estabelecidos no art. 227 da carta constitucional.

É, em síntese, o relatório.

II – 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.

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificação por escrito, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

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 SOBRE O PRISMA LEGAL E CONSTITUCIONAL

A proposição legislativa em enfoque prevê a elaboração de planos de evacuação e sinalização em unidades de ensino em caso de situações de emergência, bem como a realização de treinamentos para estudantes, professores e servidores técnico-administrativos e acompanhamento e fiscalização periódica pelo corpo de bombeiros, de modo a promover nesses locais a segurança contra incêndio, evitando ou minimizando danos materiais, físicos e patrimoniais.

Com efeito, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 estabelece, em seu art. 24, inciso I, que a competência para legislar sobre direito urbanístico será exercida concorrentemente pela União, Estados e Distrito Federal. Eis a sua redação:

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

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; (grifo nosso)

Ao passo que a doutrina majoritária entende que, naquilo que for demonstrado o interesse local, o Município pode legislar concorrentemente nas matérias do art. 24, da CRFB/88, suplementando a legislação federal e a estadual no que couber. Tal argumento encontra respaldo no art. 30, incisos I e II da CRFB/88, bem como no art. 12, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Teresina - LOM, respectivamente:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (grifo nosso)



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; (grifo nosso)

Quanto ao tema, merecem destaque as considerações realizadas por Gilmar Ferreira Mendes:

A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, como melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais. (MENDES, Gilmar Ferreira. et. al. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 776) (grifo nosso)

Nessa linha de intelecção, cite-se ainda o posicionamento a seguir:

O estado pode legislar concorrentemente com a União a respeito do Direito Urbanístico, que é capítulo do Direito Administrativo, podendo, portanto, legislar sobre prevenção de incêndios, ficando ao município a competência de suplementar essa legislação, sempre atendendo ao fim social da propriedade (art. 5º, item XXIII, da CF de 1988), porque o urbanismo evoluiu do estético para o social, como focalizado." (In Estudos de Direito Administrativo, 2ª ed., São Paulo: RT, 1999, p. 340/341)

Cite-se ainda a Lei Federal nº 13.425/2017, a qual estabelece diretrizes gerais sobre medidas de prevenção e combate a incêndio e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público, que também ratifica a competência municipal sobre a matéria, conforme se infere do exposto abaixo:

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.

Art. 7º As diretrizes estabelecidas por esta Lei serão suplementadas por normas estaduais, municipais e do Distrito Federal, na esfera de competência de cada ente político.

Parágrafo único. Os Estados, os Municípios e o Distrito Federal deverão considerar as peculiaridades regionais e locais e poderão, por ato motivado da autoridade competente, determinar medidas diferenciadas para cada tipo de estabelecimento, edificação ou área de



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

reunião de público, voltadas a assegurar a prevenção e combate a incêndio e a desastres e a segurança da população em geral.

Destarte, os Municípios possuem competência para editar normas relativas à segurança nos estabelecimentos públicos e privados, na medida em que a questão consubstancia o interesse local em relação à matéria urbanística, que segundo José Afonso da Silva trata-se de ramo jurídico que "tem por objeto expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios disciplinadores dos espaços habitáveis".

Corroborando o explanado acima, destaque-se o teor da Arguição de Inconstitucionalidade nº 1.0000.13.065431-2/000, *in verbis*:

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. (Tribunal de Justiça de Minas Gerais 1.0000.13.065431-2/000 Relator: Des.(a) Wander Marotta Data do Julgamento: 04/02/0015 Data da Publicação: 13/03/2015)

Todavia, não obstante o ente municipal possa legislar sobre a temática, verificam-se vícios inconstitucionalidade na proposição legal em apreço, visto que atribui incumbência ao Corpo de Bombeiros, órgão subordinado ao ente federativo estadual.

Nesse sentido, cabe explicar o disposto no art. 144 da Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB/88 e nos arts. 156, 157, 158, §1º e 161, da Constituição do Estado do Piauí, respectivamente, conforme se verifica a seguir:



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

(...)

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

(...)

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Art. 156. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I – Polícia Civil;

II – Polícia Militar;

III – Corpo de Bombeiros Militar. (grifo nosso)

§ 1º A Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar, as forças auxiliares e a reserva do Exército subordinam-se, juntamente com a Polícia Civil, ao Governador do Estado.

Art. 161. À Polícia Militar cabe o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública; ao Corpo de Bombeiros Militar, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil. (grifo nosso)

Quanto ao tema, é válido registrar os ensinamentos de José Afonso da Silva em sua obra intitulada “Curso de Direito Constitucional Positivo”, *in verbis*:

(...) a Constituição de 1988 buscou resgatar o princípio federalista e estruturou um sistema de repartição de competências que tenta refazer o equilíbrio das relações entre o poder central e os poderes estaduais e municipais. (Curso de Direito Constitucional Positivo. 23ª ed., São Paulo, Malheiros, 2008, p.103).



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Dessa forma, verifica-se que o legislador municipal, ao propor o projeto de lei em análise, imiscuiu-se na competência atribuída ao Estado, com violação ao pacto federativo, incidindo, portanto, em vício de inconstitucionalidade.

A par disso, observa-se ainda que o presente projeto, ao obrigar a criação um plano de Evacuação nas Escolas da Rede Pública, o qual deverá indicar a localização de extintores de incêndio, as saídas de emergência e professor responsável para executar o referido plano, versa também sobre temática inserta à reserva da administração, afrontando, por conseguinte, o princípio da separação dos poderes, insculpido no art. 2º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRFB/88, haja vista ser de iniciativa exclusiva do Prefeito e não do Vereador atos normativos que disponham sobre a execução de atos materiais, uma vez que não pode o Legislativo, por iniciativa própria, aprovar leis que caracterizem ingerência na atividade tipicamente administrativa.

No que se refere ao instituto reserva da administração, o jurista Nuno Piçarra, em sua obra A reserva de administração, O Direito, primeira parte, n. 1, jan./mar. 1990, p. 325-353, afirma o seguinte:

Há duas espécies de reserva de administração: uma geral e outra específica. A primeira, associada à ideia de separação de poderes, pauta-se na vedação às invasões de um Poder no núcleo essencial das funções típicas de outro. Decorre da reserva geral a proibição voltada ao Legislativo e ao Judiciário para que esses Poderes, a pretexto de atuar no âmbito de suas funções típicas, não adentrem no campo da função administrativa, notadamente no mérito administrativo. Por sua vez, a reserva específica de administração configura-se quando o ordenamento jurídico – sobretudo, a Constituição – destacar determinada matéria da seara do Parlamento, atribuindo a competência para normatizá-las exclusivamente ao Poder Executivo.

Logo, em razão dessa reserva, é defeso ao Poder Legislativo (ou quem exerça atipicamente a função legislativa) invadir o campo da execução de lei, próprio da Administração Pública. Noutros termos, não é possível, a pretexto de se exercer a função legislativa, a invasão do espaço da função administrativa, seja pela edição de leis de efeito concreto ou de caráter específico (destoando do caráter geral e abstrato dos atos legislativos), seja pela regulamentação legal minuciosa nos campos em que se requer maior margem de atuação da Administração – por atos abstratos ou mesmo concretos.

Assim, verifica-se que a reserva de administração implica um impedimento ao legislador de editar uma lei com descrição normativa excessivamente detalhada a ponto de



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

inviabilizar o exercício da função administrativa, seja engessando indevidamente a atuação da administração pública em concreto (impedindo o exercício do poder discricionário, quando recomendável), seja por perder a lei, sem motivo justificável, seu caráter material de ato geral e abstrato, ou ainda por restringir o campo do poder regulamentar, quando esse for recomendável.

Nessa linha de intelecção, cumpre enfatizar ser ponto pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outra banda, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração. Assim, o diploma impugnado, na prática, invadiu a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo e envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo.

Sobre o assunto, é importante também transcrever trecho da obra “Direito Municipal Brasileiro”, de autoria do professor Hely Lopes Meirelles, *in verbis*:

a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante.

(...)

*todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.2º c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário. (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.708 e 712). (grifo nosso)*

Acerca da matéria, é oportuno ainda trazer à baila posicionamento do Supremo Tribunal Federal – STF que já decidiu o seguinte:

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.

Portanto, constata-se a incompatibilidade do presente projeto de lei ordinária com o ordenamento jurídico vigente.

Desse modo, a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final opina **CONTRARIAMENTE** à tramitação, discussão e votação do projeto de lei ora examinado por vislumbrar vício de constitucionalidade que obste sua normal tramitação.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sala de Reunião da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, em 19 de fevereiro de 2019.

Ver. EDSON MELO

Presidente

Ver. GRAÇA AMORIM

Vice Presidente

Voto favorável vencido

Ver. ALUISIO SAMPAIO

Relator