



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa**

PARECER AJL/CMT Nº 83/2019.

Teresina (PI), 29 de março de 2019.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 94/2019

Autor: Ver. Luís André

Ementa: “Dispõe a obrigatoriedade de instituir uma brigada de incêndio nos estabelecimentos comerciais de Teresina, e dá outras providências”.

I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:

De autoria do Vereador Luís André, o presente Projeto de Lei possui a seguinte ementa: “Dispõe a obrigatoriedade de instituir uma brigada de incêndio nos estabelecimentos comerciais de Teresina, e dá outras providências.”

Em justificativa escrita, o autor afirmou que a proposta legal pretende evitar ou minimizar danos materiais, físicos e patrimoniais, ressaltando que nenhum sistema de prevenção de incêndios se não houver pessoas treinadas e capacitadas para operá-lo.

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico, É, em síntese, o relatório.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.

(...)

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação destinada a esclarecer os Vereadores sobre o aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá. (grifo nosso)

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento Municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica não substitui a manifestação das Comissões especializadas e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

2

III – ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o presente projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, bem como 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.

Verifica-se, ainda, a existência de mensagem contendo 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.



IV – ANÁLISE SOB O PRISMA CONSTITUCIONAL E LEGAL:

A proposição legislativa em enfoque pretende promover a segurança contra incêndio, evitando ou minimizando danos materiais, físicos e patrimoniais nos estabelecimentos que menciona.

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 que essa 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, II e IX 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)

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

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)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

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)

Destarte, os Municípios possuem competência para editar normas relativas à segurança nos estabelecimentos privados, na medida em que a questão consubstancia q 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

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

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)

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

Todavia, não obstante o ente municipal possa legislar sobre a temática, o presente projeto, ao instituir uma brigada de incêndio em edificações, atividades e eventos com concentração de público superior a 250 pessoas, compostas por bombeiro civil, incide em vícios inconstitucionalidade por versarem sobre matéria relacionada à esfera trabalhista e comercial, a qual compete privativamente à União legislar.

Sobre a temática, o art. 22, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 estabelece o seguinte:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; (grifo nosso)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Ora, a organização empresarial, nela compreendidas a composição de seu corpo funcional, está regulada no Código Civil e na Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, com destaque para os arts. 442 e 444 que consagram o princípio da livre contratação de empregados. Assim, inadmissível que legislação municipal torne obrigatório aquilo que é de livre convenção, em flagrante ofensa ao art. 22, I, da CRFB/88.

Portanto, a interferência municipal em assuntos que não lhe são afetos, como a obrigatoriedade de contratação de categoria profissional, apresenta-se flagrantemente inconstitucional, haja vista que não detém o Município a competência para legislar sobre as relações de trabalho e emprego das empresas comerciais.

Sob outra órbita, a Lei Federal nº 13.425/2017, já referida, determina que a emissão de alvará de licença ou autorização dos estabelecimentos estará condicionada a laudo confeccionado pelo Corpo de Bombeiros Militar ou equipe técnica da prefeitura municipal com treinamento em prevenção e combate a incêndio e emergências, o qual poderá exigir a existência de bombeiros civis e a fixação do seu quantitativo nos estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público, bem como de funcionários treinados para agir em situações de emergência, certificados por cursos oficialmente reconhecidos, conforme inteligência do art. 2º, § 5º c/c o art. 3º e o art. 4º, inciso V, §3º.

Dessa forma, verifica-se que a análise da necessidade da manutenção de bombeiro civil no empreendimento ou mesmo funcionários treinados para agir em situações de emergência deverá ser casuística, ocorrendo no momento da emissão da licença de funcionamento do estabelecimento.

O art. 4º, § 4º da referida Lei também estabelece que cabe ao poder público municipal requerer outros requisitos de segurança nos estabelecimentos, nas edificações e nas áreas de reunião de público, considerando-se a capacidade e a estrutura física do local; o tipo de atividade desenvolvida no local e em sua vizinhança; e os riscos à incolumidade física das pessoas. Ao passo que o art. 5º da citada Lei assevera que o poder público municipal e o Corpo de Bombeiros Militar realizarão fiscalizações e vistorias periódicas nos estabelecimentos comerciais e de serviços e nos edifícios residenciais multifamiliares, tendo em vista o controle da observância das determinações decorrentes dos processos de licenciamento ou autorização sob sua responsabilidade.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Desta sorte, depreende-se que a necessidade da manutenção de uma brigada de incêndio deve ser avaliada no caso concreto, pelos órgãos estaduais e municipais competentes, a fim de evitar interferências desarrazoadas na iniciativa privada, ocasionando encargos excessivos, que poderiam dificultar ou mesmo inviabilizar o setor econômico.

Ademais, é oportuno também mencionar que a matéria disposta na proposição já foi regulamentada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT por meio da Norma Técnica nº 14.276, a qual dispõe sobre os requisitos da brigada de incêndio, estabelecendo que se trata de grupo organizado de pessoas preferencialmente voluntárias ou indicadas, treinadas e capacitadas na prevenção e no combate ao princípio de incêndio, abandono de área e primeiros socorros dentro de uma área preestabelecida na planta, prevendo, inclusive, sua composição variável, conforme o número de empregados, setores e compartimentos do estabelecimento, divergindo, portanto, do disposto no art. 1º do referido projeto que reza que equipes de brigada de incêndio devem ser compostas por bombeiro civil, bombeiros voluntários, brigadista e socorrista.

Dessa forma, constata-se a incompatibilidade do presente projeto de lei ordinária com o ordenamento jurídico vigente. 7

V- CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora tratado.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

Denise C. G. Maciel
DENISE CRISTINA GOMES MACIEL
Assessora Jurídica Legislativa
Mat. 06856-0 CMT