



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 14-A/2023 CJLEG

PROTOCOLO: 60/2023

DATA ENTRADA: 31 de Janeiro de 2023

PROJETO DE LEI nº 9.436 de 2023

Ementa: Institui a obrigatoriedade de manutenção de uma brigada profissional, composta por bombeiros civis, nos estabelecimentos de ensino público e privado e dá outras providências.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao Relator(a) das Comissões Permanentes pertinentes, sobre o projeto que institui a obrigatoriedade de manutenção de uma brigada profissional, composta por bombeiros civis, nos estabelecimentos de ensino público e privado e dá outras providências. Projeto de Lei nº 9.436/2023 de autoria do **Prefeito Rodrigo Pinheiro**.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Estadual de Pernambuco, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Segundo justificativa do autor da proposição: *“Submeto à apreciação dessa Casa Legislativa, em regime de urgência, o incluso Projeto de Lei que “Institui a obrigatoriedade de manutenção de uma brigada profissional, composta por bombeiros civis, nos estabelecimentos de ensino público e privado e dá outras providências”. Como cediço, o Bombeiro Civil é aquele que, habilitado nos termos do artigo 2º da Lei Federal nº 11.901/2009, exerce, em caráter habitual, função remunerada e exclusiva de prevenção e combate a incêndio, como empregado contratado diretamente por empresas privadas ou*



*públicas, sociedades de economia mista, ou empresas especializadas em prestação de serviços de prevenção e combate a incêndio. Nesse sentido, a ABNT NBR. 14.608/2007 estabelece os requisitos necessários para a formação, qualificação, reciclagem e atuação do profissional, bem como define o número mínimo de bombeiros civis em uma planta, unidade ou evento. *Pari passu*, a segurança no ambiente escolar tem se mostrado um desafio para as escolas, para o poder público, para familiares, enfim, para toda a sociedade. Ações e medidas preventivas precisam ser tomadas com urgência com a finalidade de minimizar os impactos de tragédias que, infelizmente, podem acontecer em nossas escolas. É dever do Município, enquanto ente federativo, implantar mecanismos de segurança que diminuam os impactos de possíveis infortúnios nas unidades de ensino afetas à rede pública municipal. A presente iniciativa visa à redução do risco de incêndios nas escolas e mitigação de eventuais sinistros de tal natureza. Por sua vez, os alunos e professores têm que sentir-se seguros no ambiente escolar para que o processo de aprendizado consiga ter um maior grau de sucesso. Diante do risco de tamanho infortúnio, o Poder Executivo Municipal não pode quedar-se inerte, sendo seu dever, por fidelidade ao mandato outorgado pela população caruaruense, propor soluções normativas que reduzam os casos e minimizem as possibilidades de ocorrência de danos e desastres nas unidades escolares. Nesse sentido, estamos propondo a obrigatoriedade de bombeiros nos estabelecimentos escolares públicos e privados, além da instalação, de pelo menos um dos sinais de segurança constantes do texto da proposição – existência de sinal sonoro e luminoso. Considerando que a brigada de bombeiros civis e equipamentos serão contratados por meio de terceirização não há necessidade de impacto orçamentário/financeiro. Pelo aqui exposto, espero, pois, a pertinente e justa apreciação e aprovação do projeto de lei acostado. Aproveito o ensejo para renovar votos de consideração e apreço”.*

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.



Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno desta Casa Legislativa dispõe acerca das atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos.

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de assessoramento jurídico legislativo sobre as proposições em debate, sendo que o parecer escrito é exigido unicamente das comissões pertinentes permanentes ou temporárias.

A sistemática adotada ressalta-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanente, pois a vontade do Povo deve ser cristalizada através da vontade do Parlamento, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis



Caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O quesito competência também está devidamente atendido, sendo verificado que a matéria em apreço, que institui a obrigatoriedade de manutenção de uma brigada profissional, composta por bombeiros civis, nos estabelecimentos de estudo públicos e privados, não repercute na seara de competência Constitucional da União, previsto no Art. 22 da CRFB/88, o que permite a aceitação da tramitação pela Mesa Diretora, nos termos do Art. 124, inciso II do R.I.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in caso*, a votação simbólica e por maioria simples, nos termos do art. 115, §1º do Regimento Interno, verbis:

Art. 107 – A Câmara Municipal somente deliberará com a presença da maioria absoluta de seus membros e adotará uma das seguintes formas de votação:
(...)

II – nominal, nas proposições de projeto de lei de autoria do Prefeito, da Mesa Diretora, de um ou mais Vereadores, ou das Comissões Permanentes e Especiais, projetos de lei de iniciativa popular, projetos de emenda organizacional, nas verificações de votação simbólica, na apreciação de veto,

por solicitação de qualquer vereador, nos processos de cassação de mandato, julgamento dos processos de apuração de responsabilidade e de falta de decoro parlamentar. (alterado pela Resolução nº 598/2017)

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

§ 3º - **Por maioria de dois terços de seus membros a Câmara deliberará sobre:**

b) as leis que envolvam matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis e concessão de direito de uso e de serviços públicos;

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal¹.

5. MÉRITO

A propositura em questão trata acerca da obrigatoriedade de manutenção de uma brigada profissional, composta por bombeiros civis, nos estabelecimentos de ensino públicos e privados, com a intenção de garantir a segurança dos estudantes.

O bombeiro civil é uma profissão regulamentada na **Lei Federal nº 11.901/2009**. Segundo a predita legislação: “*considera-se Bombeiro Civil aquele que, habilitado nos termos desta Lei, exerça, em caráter habitual, função remunerada e exclusiva de prevenção e combate a incêndio, como empregado contratado diretamente por empresas privadas ou públicas, sociedades de economia mista, ou empresas especializadas em prestação de serviços de prevenção e combate a incêndio*”.

Esta legislação deve ser interpretada juntamente com a **Lei Federal nº 13.425/2017**, a qual estabelece as diretrizes gerais sobre medidas de prevenção e combate a incêndio e a desastres em estabelecimentos sobre o qual dispõe, eis o ditame nacional:

Art. 4º O processo de aprovação da construção, instalação, reforma, ocupação ou uso de estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público perante o poder público municipal, voltado à emissão de alvará de licença ou autorização, ou documento equivalente, deverá observar:

(...)

§ 3º Sem prejuízo de outras medidas cabíveis e do disposto na Lei nº 11.901, de 12 de

¹ **Art. 138** – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.

janeiro de 2009, o **laudo referido no inciso V do caput deste artigo 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.**

§ 4º **Além do disposto neste artigo, cabe ao poder público municipal requerer outros requisitos de segurança nos estabelecimentos, nas edificações e nas áreas de reunião de público,** considerando-se:

- I - a capacidade e a estrutura física do local;
- II - o tipo de atividade desenvolvida no local e em sua vizinhança; e
- III - os riscos à incolumidade física das pessoas.

Neste diapasão, observa-se que a **competência municipal** está delineada nas seguintes atribuições:

- Processo de aprovação de alvará de estabelecimentos voltados à reunião;
- Observar o disposto na Lei Federal nº 11.901/2009;
- Poderá exigir a existência de bombeiros civis; e
- Requerer outros requisitos de segurança.

Assim, há a possibilidade do município em legislar sobre a integridade física, saúde e a vida dos frequentadores de espaços voltados a reuniões. A simples leitura da proposição já deixa antever a total submissão da proposição as legislações maiores, bem como o interesse local a ser perseguido.

Tal entendimento já se encontra pacificado nos Tribunais Pátrios, sendo exemplo o seguinte enxerto:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Pretensão que envolve a Lei nº 3.744, de 03 de setembro de 2018, que "dispõe sobre a obrigatoriedade da presença de Bombeiro Profissional Civil – B.P.C. nos estabelecimentos, edificações e empresas previstas nesta Lei Municipal e nos eventos de grande concentração pública no âmbito da Estância Turística de Salto" – Tema que está ligado à segurança e saúde dos frequentadores dos locais listados, não figurando como aspecto de política de desenvolvimento social que seria elaborada pelo Poder Executivo - Norma direcionada a estabelecimentos privados que não impõe novas atribuições ao Poder Público e nem enseja outras despesas públicas – Não configuração de ingresso na gestão administrativa – Teor legal que atinge o Poder de Polícia, o qual compreende a fiscalização e o efetivo cumprimento de leis, que são inerentes à função da Administração Pública e que não estão na competência legislativa privativa do Poder Executivo – **Interesse local, dentro da competência legislativa constitucional dos municípios, voltado à complementação de proteção da integridade física, saúde e vida dos frequentadores e/ou consumidores dos estabelecimentos arrolados – Ausência de ofensa a dispositivos constitucionais com a complementação municipal de legislação para a segurança de localidades**

ocupadas por grande número de pessoas – Instituição de regras complementares direcionadas a estabelecimentos privados que não é vedada pela Constituição e não significa substituição do serviço público prestado para o combate de incêndio e à segurança pública – Lei que versa sobre segurança, saúde e proteção do consumidor, tópicos que se encontram na competência concorrente de União e Estados e permitem suplementação municipal com base nos interesses locais, conforme art. 30 da CF

Texto normativo que somente aumenta a proteção dos direitos nele elencados – Profissão de bombeiro civil que possui regramento já estabelecido e não se confunde com a dos integrantes do Corpo de Bombeiros da Polícia Militar – Conteúdo do "caput" do art. 2º da lei impugnada que respeita preceito constante em lei de âmbito nacional editada sobre o tema dentro da competência legislativa da União, pois se limitou a trazer o conceito de Bombeiro Civil nos mesmos contornos da Lei Federal nº 11.901, de 12 de janeiro de 2009 – Revogação de parte do texto legal (parágrafo único do art. 2º e art. 3º) diante do fato de extrapolar a competência suplementar, trazendo regras ligadas a direito de trabalho e a condições para o exercício da profissão com regulamentação através de imposição de fiscalização, multa por exercício irregular da profissão e pontos sobre admissão, as quais são de competência exclusiva da União, nos termos do art. 22, I e XVI, da Constituição Federal - Afronta ao Princípio Federativo – Distinção desta hipótese vertente em relação a precedente semelhante deste C. Órgão Especial diante do fato de a lei aqui analisada conter específica e diretamente dispositivos acerca de condições de trabalho dos profissionais indicados, ao contrário do caso anterior – Legislação sobre o assunto já editada pela União e pelo Estado que obrigatoriamente deve ser seguida em conjunto com as leis municipais suplementares – Presença de interesse público social de proteção daqueles que se encontrarem nos ambientes listados na lei – **Medida que não interfere na livre iniciativa e se mostra razoável, pois traz exigências impostas a todos os estabelecimentos de forma igualitária** – Parcial procedência para estabelecer a interpretação conforme a constituição, sem redução de texto, devendo a norma ser interpretada no sentido de ser aplicável apenas em estabelecimentos e eventos privados e não nos do poder público, exceto em relação ao parágrafo único do art. 2º e ao art. 3º que, diante de sua inconstitucionalidade, devem ser retirados do corpo da lei – **Ação parcialmente procedente.**

(TJ-SP - ADI: 20432777120198260000 SP 2043277-71.2019.8.26.0000, Relator: Alvaro Passos, Data de Julgamento: 05/06/2019, Órgão Especial, Data de Publicação: 07/06/2019)

Já para o **Supremo Tribunal Federal**, em decisão recente, firmou o entendimento que o limite do **interesse local** pode ser observado nos seguintes pontos: *“(não pode) extrapolar a competência suplementar, trazendo regras ligadas a direito de trabalho e a condições para o exercício da profissão com regulamentação através de imposição de fiscalização, multa por exercício irregular da profissão e pontos sobre admissão, as quais são de competência exclusiva da União, nos termos do art. 22, I e XVI, da Constituição Federal - Afronta ao Princípio Federativo”*

Segue a ementa:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.343.673 RIO DE JANEIRO
DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. BOMBEIRO CIVIL.
PRESENÇA OBRIGATÓRIA EM ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS.
COMPETÊNCIA MUNICIPAL. LIMITES. OBSERVÂNCIA DA LEGISLAÇÃO
FEDERAL. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A
JURISPRUDÊNCIA DESTA SUPREMA CORTE. PRECEDENTES. RECURSO
EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA SEGUIMENTO.

Vistos etc. Contra o acórdão prolatado pelo Tribunal de origem, maneja recurso extraordinário, com base no art. 102, III, da Lei Maior, o Município de Petrópolis. Aparelhado o recurso na violação dos arts. 2º, 30, I e II, e 144, da Constituição Federal. É o relatório. Decido. Preenchidos os pressupostos extrínsecos. Da detida análise dos fundamentos adotados pelo Tribunal de origem, por ocasião do julgamento do apelo veiculado na instância ordinária, em confronto com as razões veiculadas no extraordinário, concluo que nada colhe o recurso. A Corte de origem decidiu a controvérsia nos seguintes termos: “DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 7.559, Supremo Tribunal Federal RE 1343673 / RJ do Município de Petrópolis, torna obrigatória a presença de Bombeiro Profissional Civil em estabelecimentos como Shopping Center, Casas de Shows e Espetáculos, Supermercado, Indústrias, etc. **Ao Executivo estadual cabe a regulamentação dos bombeiros militar e civil, em complementação a lei federal, e ao Município de forma suplementar. A matéria está regulamentada nas leis federais nºs 11.901/09 e 13.425/17 (Lei Boate Kiss), e no âmbito deste estado a Resolução nº 279/2005**. Não há convênio nos termos exigidos pelo § 3º, do artigo 4º, da Lei nº 13.425/2017, entre o Estado e Município. **Não cabe ao ente municipal unilateralmente impor à iniciativa privada a contratação de bombeiros civis ou atribuir a estes profissionais a função de prevenção de incêndios, função privativa do Corpo de Bombeiros Militar, ou redimensionar área de enquadramento dos estabelecimentos alvos, em desconformidade com os limites definidos na Resolução estadual nº 279/2005**. A lei nº 7.559/2017 do Município de Petrópolis extrapola de sua competência complementar, invade a competência estadual – vícios formal e material. Violação dos artigos 7º, 98, 183, 184 e 358, I e II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, e de forma reflexa aos artigos 2º; 22, XXVIII e parágrafo único, no que toca a defesa civil, e 144, Constituição da República. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO para declarar inconstitucional a Lei nº 7.559/2017 do Município de Petrópolis.”

O entendimento adotado no acórdão recorrido não diverge da jurisprudência firmada neste Supremo Tribunal Federal, no sentido de que a competência constitucional dos Municípios para legislar sobre interesse local não os autoriza a estabelecer normas que restrinjam ou ampliem as determinações contidas em texto normativo de âmbito nacional ou estadual, razão pela qual não se divisa a alegada ofensa aos dispositivos constitucionais suscitados. Nesse sentido:

Para fins de comprovar a natureza suplementar da proposição, segue as normas Estaduais sobre o tema dos bombeiros civis:

O site da ALEPE – alepe.pe.gov.br – está indisponível desde 05/02/2023, impedindo assim eventual busca por legislação ordinária estadual.



Deste modo, não ultrapassa a seara do interesse local a proposição que retira respaldo legal na Legislação Federal sobre o tema, bem como respeita os limites da atuação municipal, não contradizendo ou dispondo ao contrário do que determina, também, a legislação estadual sobre tema, perfazendo o perfeito interesse local.

6. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas ao projeto.

A Consultoria Jurídica Legislativa também não observa a sua necessidade de apresentação.

7. CONCLUSÃO

Diante do exposto, pelos motivos supracitados, opina – de modo não vinculante - a Consultoria Jurídica - pela **LEGALIDADE** e **CONSTITUCIONALIDADE** do projeto de nº 9.436/2023.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 03 de Fevereiro de 2023.

ANDERSON DE MÉLO
OAB-PE 33.933D
[ANALISTA LEGISLATIVO – ESP. DIREITO]
MAT. 740-1- CJL

JOSE ISRAEL DE LIMA NETO
ESTAGIARIO - CJL



De acordo.

EDILMA ALVES CORDEIRO
CONSULTORA JURIDICA GERAL