

CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

PARECER Nº 301 /16.

O presente projeto de lei nº 179/16, de iniciativa do Vereador FARMACÊUTICO JÉFERSON YASHUDA, dispõe sobre a obrigatoriedade da presença de bombeiros profissionais civis - BPC nos estabelecimentos, edificações, empresas e em eventos de grande concentração pública no âmbito do Município.

Preliminarmente solicitamos que fosse o IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal sobre a matéria.

O parecer nº 2094/2016, emitido pelo referido Instituto, tem a seguinte ementa:

“PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei. Iniciativa parlamentar. Obrigatoriedade da presença de bombeiros profissionais civis (BPC) em locais de grande concentração pública. **Inconstitucionalidade.**”.

Destacamos do referido parecer os seguintes trechos:

Inicialmente, há que se observar que o projeto de lei em tela se direciona a imposição da obrigação de manutenção de uma unidade de prevenção e combate a incêndios, composta por bombeiros civis, nos estabelecimentos edificações, empresas e em eventos de grande concentração de pessoas.

Sobre este aspecto, a Constituição Federal deixou aos Municípios, em decorrência de sua autonomia político-administrativa, a prerrogativa de fixar as condicionantes de atividades, bens e serviços que sejam nocivos ou inconvenientes ao bem-estar da população local, dado que lhe incumbe o exercício do poder de polícia administrativa sobre a segurança das construções, a preservação da saúde pública, do meio-ambiente e do sossego público e a ordenação do espaço urbano.

Nessa esteira, o Município possui inteira competência para instituir regras que digam respeito à higiene e ao sossego público; ao trânsito e tráfego; à ocupação das vias públicas; à fiscalização de anúncios e cartazes; à adoção de medidas referentes aos animais e ao combate às plantas e insetos nocivos; ao horário de funcionamento do comércio e da indústria, etc. A essas normas é o que se convencionou chamar de posturas municipais, que disciplinam o exercício do poder de polícia administrativa do Poder Público sobre os estabelecimentos locais, bem como sobre seus munícipes.

A Constituição Federal, ao dispor sobre a exploração de atividades econômicas, vale dizer, sobre a produção dos bens e serviços necessários à vida das pessoas em sociedade, atribuiu à iniciativa privada, aos particulares, o papel primordial, reservando ao Estado apenas uma função supletiva (art. 170). A exploração direta de atividade econômica pelo Estado só é possível em hipóteses excepcionais, quando, por exemplo, for necessária à segurança nacional ou se presente um relevante interesse coletivo (art. 173). Ao atribuir à iniciativa privada papel de tal monta, a Constituição torna possível, sob o ponto de vista jurídico, a previsão de um regime específico pertinente às obrigações do empreendedor privado. Não poderia, em outros termos, a ordem jurídica conferir uma obrigação a alguém, sem, concomitantemente, prover os meios necessários para integral e satisfatório cumprimento dessa obrigação.

A ordem econômica constitucional está fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, assegura a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos expressamente previstos em lei, o que garante inclusive o direito de que as pessoas consumam bebidas alcoólicas em logradouros públicos, desde que não sejam menores de idade, observados os princípios previstos nos arts. 170 a 181 da CRFB/88. Conforme salienta HORTA, Raul Machado, citado por MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 13ª ed. São Paulo. Atlas. 2003, p.655:

no enunciado constitucional, há princípios - valores: Soberania nacional, propriedade privada, livre concorrência. Há princípios que se confundem com intenções: reduções das desigualdades regionais, busca do pleno emprego; tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte (alterado pela EC n.º 6/95); função social da propriedade. Há princípios de ação política: defesa do consumidor, defesa do meio ambiente.

Nesse sentido, faz-se necessário avaliar a proporcionalidade e razoabilidade da medida a ser adotada. Razoabilidade é aquilo que se situa dentro de limites aceitáveis. Já para uma conduta municipal observar o princípio da proporcionalidade, há de revestir-se de tríplice fundamento: o meio empregado na atuação deve ser compatível com o fim colimado (adequação), a conduta deve ter-se por necessária, não havendo outro meio menos gravoso ou oneroso para alcançar o fim público, ou seja, o meio escolhido é o que causa o menor prejuízo possível para os indivíduos (exigibilidade) e as vantagens a serem conquistadas superarem as desvantagens (proporcionalidade em sentido estrito).

Passando à análise da desejada ordem de polícia, convém invocar a necessidade de fazer uma ponderação entre os princípios e os interesses conflitantes. HUMBERTO ÁVILA leciona o seguinte em relação à ponderação de princípios:

Com efeito, a ponderação não é método privativo de aplicação dos princípios. A ponderação ou balanceamento (weighing and balancing, Abwägung), enquanto sopesamento de razões e contra-razões que culmina com a decisão de interpretação, também pode estar presente no caso de dispositivos hipoteticamente formulados, cuja aplicação é preliminarmente havida como automática. (Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 7ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 52).

Diante disso, é de se indagar: a obrigação a ser imposta é meio hábil a evitar acidentes e garantir a segurança dos usuários destes locais e participantes

dos eventos? A medida é absolutamente necessária? As vantagens da obrigação superam as desvantagens? Esse meio é o que causa menor prejuízo possível aos estabelecimentos e usuários dos serviços?

Assim, compete aos Senhores edis diante da realidade local aferir a razoabilidade das medidas impostas para que o projeto de lei possa validamente prosperar. Muito embora, a princípio, seja factível à municipalidade regular tais atividades estabelecendo restrições, compete aos vereadores verificar se a forma como as mesmas estão sendo estabelecidas revela-se razoável à luz da realidade local.

Neste ponto, destacamos que a temática envolvida, por não se enquadrar na reserva de iniciativa do Chefe do Executivo do art. 61, § 1º, II da Constituição Federal pode ter o processo legislativo deflagrado tanto no âmbito do Executivo quanto do Legislativo.

Em cotejo, alertamos que, **apesar de ser legítimo à municipalidade impor a obrigação em tela, não poderá impor aos particulares a adoção das normas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Bombeiros Civis.** Isto porque, o Conselho Nacional de Bombeiros Civis não é um Conselho regulamentador de profissão a exemplo do Conselho Nacional de Medicina, mas uma associação civil, cuja a inscrição é facultativa. Por conseguinte, a observância de suas normas somente é obrigatória aos associados. Corroborando a presente ilação colacionamos citação encontrada no próprio sítio eletrônico da Associação:

O Conselho ainda é uma associação civil e ainda não possui a condição de autarquia, logo exceto por força de lei a inscrição nos registros é voluntária, da mesma forma que a adoção de suas normas e resoluções, então por que vou participar?

Porque toda entidade ou pessoa inscritas nos registros se compromete a anteder as Normas Nacionais e Resoluções do CNBC, mostrando para o mercado e sociedade sua responsabilidade com a profissão e o compromisso com sua defesa e

desenvolvimento, sendo uma segurança para a sociedade quanto ao exercício da profissão da pessoa e da qualidade do serviço prestado pelas entidades inscritas." (In: <http://portal.cnbc.org.br/portalcnbc/institucional/a-natureza-do-cnbc>).

Por fim, o art. 7º do PL impõe ao Executivo prazo de 90 (noventa) dias para regulamentar a matéria em questão. A propósito do tema, vale conferir trecho da seguinte decisão do Supremo Tribunal Federal:

Observe-se, ainda, que, algumas vezes, rebarbativamente (art. 84, IV), determinadas leis conferem ao Executivo autorização para a expedição de regulamento tendo em vista sua fiel execução; essa autorização apenas não será rebarbativa se, mais do que autorização, impuser ao Executivo o dever de regulamentar. No caso, no entanto, o preceito legal marca prazo para que o Executivo exerça função regulamentar de sua atribuição, o que ocorre amiúde, mas não deixa de afrontar o princípio da interdependência e harmonia entre os poderes. A determinação de prazo para que o chefe do Executivo exerça função que lhe incumbe originariamente, sem que expressiva de dever de regulamentar, tenho-a por inconstitucional. Nesse sentido, veja-se a ADI 2.393, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ de 28-3-2003, e a ADI 546, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 14-4-2000.3

Conclui o parecer:

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido de que, da forma como se encontra o projeto de lei em tela, não se encontra em condições de validamente prosperar.

Solicitamos também fosse ouvida a UVESP – União dos Vereadores do Estado de São Paulo, através de seu Departamento Jurídico sobre a matéria.

O Parecer nº 122/2016, emitido pelo Departamento Jurídico da mencionada União, tem a seguinte introdução:

“Projeto de Lei. Obrigatoriedade da presença de bombeiros profissionais civis nos estabelecimentos,

edificações, empresas e em eventos de grande concentração pública. Poder de Polícia Administrativa. Possibilidade.”.

Destacamos do referido parecer os seguintes trechos:

Não resta dúvida de que a organização da segurança pública é de competência do Governo Estadual, sendo vedada ao Município a ingerência em questões relativas à sua estrutura e disciplina.

Contudo, o Município não se isenta de responsabilidade pela inação em prevenir incêndios, tarefa afeta a seu poder de polícia administrativo, e pelo qual é sempre cobrado.

Nesse sentido, a proposta ora apresentada que dispõe sobre a obrigatoriedade da presença de bombeiros profissionais civis nos estabelecimentos, edificações, empresas e em eventos de grande concentração pública não afronta o texto constitucional, sendo mera expressão de exercício do poder de polícia.

Ao legislar sobre o tema, o município não institui normas sobre segurança pública, mas sobre questões de sua competência com o objetivo de promover o valor jurídico “segurança”, o que é completamente diverso.

A prevenção contra incêndios exige uma série de medidas, tais como a aquisição e distribuição de equipamentos de detenção e combate a incêndios, treinamento de pessoal, vigilância contínua, distribuição e armazenamento de estoques e materiais segundo sua periculosidade, todas elas com o objetivo de impedir o aparecimento de princípio de incêndio, dificultar a sua propagação e facilitar o combate ainda na sua fase inicial.

Na lição de Hely Lopes Meirelles:

O serviço de prevenção contra incêndio, principalmente no seu aspecto preventivo, é da competência do Município. As providências cautelares devem ser exigidas desde a aprovação dos projetos de construção, para os quais o Código de Obras e as

normas especiais estabelecem requisitos de segurança contra fogo e impõem dispositivos de salvamento nos edifícios de utilização coletiva, casas de diversão, recintos de espetáculos e demais estabelecimentos ou locais sujeitos a incêndios (Meirelles, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. Malheiros Editores, 12. ed., 2001, p. 429/430).

Do mesmo modo, o Ilustre Vereador proponente exerce sua competência para legislar sobre assunto de interesse local, sem causar qualquer impacto na gestão do patrimônio e dos serviços públicos ou na organização e estrutura da Administração Municipal.

Conforme já exposto, o presente projeto se pauta no exercício da atividade do poder de polícia da Administração Pública, utilizada pelos entes federativos como mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública para controlar as atividades e liberdade dos administrados, com vistas a atingir o interesse público.

Como conceito clássico do Poder de Polícia Administrativa, recorremos novamente a lição de Hely Lopes Meirelles:

Poder de Polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo dos bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado (Meirelles, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. Malheiros Editores, 12. ed., 2001, p. 489/490).

E como o mesmo administrativista ensinou:

A razão do poder de polícia é a necessidade de proteção do interesse social, e seu fundamento está na supremacia geral que a Administração Pública exerce, em seu território, sobre todas as pessoas, bens e atividades – supremacia que se revela nos mandamentos constitucionais e nas normas de ordem pública, que a cada passo opõem condicionamentos e restrições aos direitos, individuais em favor da coletividade, incumbindo ao Poder Público seu policiamento administrativo.

Sendo, enfim, o objeto do referido poder da Administração todo bem, direito ou atividade individual que possa afetar a coletividade ou pôr em risco a defesa nacional, por isso mesmo, regulamentação controle e contenção pelo Poder Público.

Desse modo, a administração pública, para restringir ou condicionar o uso dos direitos individuais em benefício da coletividade dispõe de alguns mecanismos, dentre estes, o denominado "Poder de Polícia". O Código Tributário Nacional em seu art. 78 é o diploma jurídico que acaba conceituando no ordenamento jurídico o Poder de Polícia Administrativo:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Assim, o poder público municipal detém a prerrogativa de estabelecer, mediante o uso de seu poder de polícia, determinadas regras para preservar o bem-estar coletivo, exercendo a fiscalização e aplicação de regras disciplinadas em lei local.

No caso concreto, a proposta visa assegurar adequadamente o acesso à população a locais onde se concentram grande número de pessoas, pois os bombeiros civis não atuam apenas na prevenção e combate a incêndio, mas também, avalia os riscos existentes, inspeciona periodicamente os equipamentos de proteção e equipamentos de combate a incêndio, interrompem o fornecimento de energia elétrica e gás, atua no resgate de pessoas, emergência médica pré-hospitalar, salvamento aquático, intervenção em acidentes elétricos, hidráulicos e com produtos químicos, prevenção e

acompanhamento em determinadas atividades relacionadas a acidentes.

Desse modo, verificamos não existir nenhum vício que possa caracterizar efetivamente a inconstitucionalidade da proposta apresentada.

Conclui o parecer:

Por todo o exposto, concluímos pela constitucionalidade do projeto de lei que visa instituir a obrigatoriedade da presença de bombeiros profissionais civis nos estabelecimentos, edificações, empresas e em eventos de grande concentração pública.

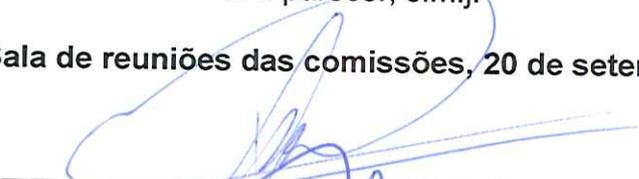
Como acordado com os Nobres Pares, quando houvesse qualquer apontamento que fosse favorável a aprovação de projeto de iniciativa desta Casa, esta Comissão manifestar-se-ia favoravelmente à matéria.

A regulamentação apontada no parecer exarado pelo IBAM foi retirado do texto, tão somente permanecendo o prazo para que o texto legal venha a produzir efeitos

Isto posto, manifestamo-nos pela ilegalidade da proposição submetida ao nosso exame.

É o parecer, s.m.j.

Sala de reuniões das comissões, 20 de setembro de 2016.



Farmacêutico Jéferson Yashuda

Presidente e Relator



Roberval Fraiz

Edio Lopes

MRDC/