



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

PARECER Nº 4 , DE 2017 - CCJ.

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o PROJETO DE LEI Nº 556/2011, que *Dispõe sobre a implantação de Grupamentos de Bombeiros Civis em parques distritais, ecológicos e unidades de conservação do Distrito Federal, define quantitativos mínimos de bombeiros civis em edificações públicas e privadas, e dá outras providências.*

AUTOR: Deputado Wellington Luiz

RELATOR: Deputado Prof. Reginaldo Veras

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação da Comissão de Constituição de Justiça o Projeto de Lei nº 556/2011, de iniciativa do Deputado Wellington Luiz, que estabelece a obrigatoriedade de implantação de Grupamentos de Bombeiros Civis em edificações públicas e privadas, parques distritais, ecológicos e unidades de conservação do Distrito Federal, bem como atividades de eventos e estabelece padronização de uniforme único para a categoria profissional (art. 1º).

Além da obrigatoriedade de implantação dos Grupamentos, a proposição, composta por 32 artigos distribuídos em 12 capítulos, define competências, atribuições e formação dos bombeiros civis, e define quantitativos mínimos de bombeiros civis em edificações públicas e privadas.

O texto prevê ainda, entre outras, normas gerais de segurança no caso de sinistros, especialmente incêndio. A atuação deverá estar estruturada em um Plano de Prevenção Contra Incêndio e Pânico – PPCI, devidamente protocolado junto ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal – CBMDF. Define as condições de atuação desses Bombeiros Civis em edificações públicas e privadas, proporcionais aos espaços e à população fixa e flutuante, de acordo com as atividades ali desenvolvidas. Determina também a atuação dos Grupamentos de Bombeiros Ambientais; os equipamentos a serem adotados e as condições técnicas de seu uso.

Segundo o autor, o escopo da proposição é transformar em lei norma já existente, emanada do CBMDF, pois falta-lhe força coercitiva, o que dificulta sua efetividade. O autor assevera que houve vários projetos de lei apresentados por esta Casa neste sentido, posteriormente retirados, revogados ou arquivados.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Encaminhado para análise das Comissões de Segurança e de Economia, Orçamento e Finanças, o Projeto foi aprovado na forma do Substitutivo nº 1.

Transcorrido o prazo regimental, foram apresentadas na presente Comissão quatro subemendas, pela Dep. Celina Leão, mas que posteriormente foram retiradas a pedido da própria autora.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Compete à Comissão de Constituição e Justiça, entre outras atribuições, analisar a **admissibilidade** das proposições em geral, quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, conforme art. 63, I, *do RICLDF*.

A proposição em foco estabelece a obrigatoriedade de implantação de Grupamentos de Bombeiros Civis em edificações públicas e privadas, parques distritais, ecológicos e unidades de conservação do Distrito Federal, bem como em eventos; define quantitativos mínimos de bombeiros civis em edificações públicas e privadas; e estabelece padronização de uniforme único para a categoria profissional, entre outras diretrizes.

A despeito da relevância social da matéria envolvida, do ponto de vista da admissibilidade, há óbices a sua aprovação nesta Casa de Leis, tanto da proposta original como do substitutivo aprovado na CEOF.

Isto porque trata de questão atinente à Administração Pública, e incide em iniciativa privativa do Governador do Distrito Federal o envio de proposição desta natureza, conforme estabelecem o art. 15, I; art. 71, incisos I a V, e parágrafo único, inciso IV; e o art. 100, incisos IV e X, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, transcritos *ipsis litteris*:

"Art. 15. Compete privativamente ao Distrito Federal:

I – organizar seu Governo e Administração;

.....

Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias, observada a forma e os casos previstos nesta Lei Orgânica, cabe:

I – a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa;

II – ao Governador;

III – aos cidadãos;

IV – ao Tribunal de Contas, nas matérias do art. 84, IV, e do art. 86;

V – à Defensoria Pública, nas matérias do art. 114, § 4º.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

§ 1º Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que disponham sobre:

.....
IV - criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e atribuições das Secretarias de Governo, Órgãos e entidades da administração pública."

.....
Art. 100. Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal:

.....
IV - exercer, com auxílio dos Secretários de Governo, a direção superior da administração do Distrito Federal;

.....
X - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Distrito Federal, na forma desta Lei Orgânica";

....."

Neste sentido, há uma invasão de competência na esfera do Poder Executivo, por proposição de autoria de Deputado Distrital, o que é vedado pela Lei Orgânica do Distrito Federal.

Em tema concernente à organização, ao funcionamento e à definição de atribuições de órgãos da Administração, a implementação de medidas nessa seara está reservada ao Chefe do Poder Executivo Distrital, a quem cabe, privativamente, dispor sobre o assunto, seja por meio de decreto, nas hipóteses previstas no artigo 84, inciso VI, alínea "a", da Constituição Federal, seja exercendo a prerrogativa de deflagrar o processo legislativo, quando necessária a edição de lei para a sua concretização, nos termos do artigo 61, § 1º, inciso II, "e", da mesma Carta.

Em abono dessa asserção podem ser mencionados os julgamentos proferidos pelo Pretório Excelso na ADI nº 2417-5, ADI nº 2646-1, ADI nº 1144-8, ADI nº 2808-1, ADI nº 3180-5, ADI nº 3751-0 e ADI nº 1.275-4.

Para tornar mais clara a invasão de competência acima referida, pontuamos algumas atribuições que o PL, bem como seu substitutivo, trazem:

1- O Projeto de Lei nº 556, de 2011, estabelece:

1.1. Obrigatoriedade de implantação de Grupamento de Bombeiros Civis em edificações públicas, unidades de conservação ambiental, em atividades de eventos e também padronização de uniforme para a categoria profissional;

1.2. Instituições de ensino público ou privado, em funcionamento no Distrito Federal, que atuem no ensino básico, médio, ou superior, cursos preparatórios para concursos, cursos pré-vestibulares, ou assemelhados, deverão contar com quantitativo mínimo de Grupamentos de Bombeiros Civis;



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

- 1.3. Os Grupamentos de Bombeiros Civis das edificações serão dimensionados conforme previsto no PL, levando-se em conta a classificação de risco e a população assistida;
- 1.4. Estabelece quantitativo de Grupamentos de Bombeiros Civis em atividades ambientais;
- 1.5. Estabelece dimensionamento de quantitativo de Bombeiros Civis nos Grupamentos de Bombeiros Civis para os eventos;
- 1.6. O Bombeiro Civil somente poderá exercer a função se possuir certificado de formação do curso, expedido por empresa credenciada no Distrito Federal, ou que em âmbito federal possua registro e situação regular para o exercício da profissão, junto ao Conselho Nacional de Bombeiros Civis;
- 4.7. Estará sujeito à apuração e processo disciplinar o servidor público responsável pela homologação dos certificados que descumprir os termos desta Lei e do disposto na Lei Federal 11.901/2009;
- 1.8. Os uniformes dos Bombeiros Civis serão padronizados e unificados, quanto à cor e características, para atender às especificações técnicas de cada atividade;
- 1.9. As empresas públicas ou privadas, órgãos do Distrito Federal ou da União, instalados ou gestores de edificações públicas ou privadas, parques distritais, ecológicos e unidades de conservação, no âmbito do Distrito Federal, terão o prazo de noventa dias para adequarem-se aos dispositivos estabelecidos na regulamentação da Lei.
- 1.10. Impõe penalidade pelo não cumprimento dos dispostos no Projeto de Lei;

2 - O substitutivo do PL 556/2011, aprovado na CEOF, estabelece que:

- 2.1. Edificações e/ou complexos de edificações, os eventos e/ou grandes eventos e as áreas de vegetação deverão obrigatoriamente contratar profissionais Bombeiros Civis através de empresas especializadas ou por contratação orgânica;
- 2.2. Estabelece quantitativo de profissionais em edificações e/ou complexos de edificações conforme previsão do Anexo "A";
- 2.3. Estabelece quantitativo de bombeiros civis, conforme Anexo B, nos eventos e/ou grandes eventos realizados no âmbito do Distrito Federal.
- 2.4. Estabelece quantitativo de profissionais em áreas de proteção ambiental, unidades de conservação, de reflorestamento, parques distritais, ecológicos e de vegetação nativa em geral existentes no âmbito do Distrito Federal conforme previsão do Anexo "C";
- 2.5. Impõe penalidade pelo não cumprimento dos dispostos no Substitutivo.

Como exposto, tanto a proposição original, quanto seu Substitutivo, trazem a obrigação de contratação, atribuem competências à categoria, fixam o número de



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

profissionais que deverão obrigatoriamente ser contratados nos estabelecimentos citados, estabelecem multas diante do descumprimento das normas dispostas nas proposições, e revogam disposições em contrário.

Sob tal perspectiva, a propositura é inconstitucional por violação ao princípio da separação dos Poderes inscrito no artigo 2º da Constituição da República.

O projeto de lei, conforme sua justificção, tem o condão de aumentar a contratação de bombeiros civis, o que aumentaria o efetivo de pessoas que atuam para a melhoria da segurança pública do governo do Distrito Federal e segmentos empresariais, gerando na população um sentimento de tranquilidade e bem estar, garantindo ainda a integridade das edificações públicas, privadas e a preservação da riqueza do meio ambiente.

Vale ressaltar que a Constituição Federal, no *caput* do art. 144, e em seu inciso II, art. 37, especificados abaixo, sendo também consolidado na Lei Orgânica do DF, Art. 117-A e inciso II, art. 19, assim dispõe:

*"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:*

Art. 37.

*II - **a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos**, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;" (grifou-se)*

Nessa linha de pensamento a Procuradoria Geral da República - PGR já se posicionou em Ação Direta de Inconstitucionalidade que **Segurança Pública** é dever do Estado, não podendo o particular se usurpar de tal função que a Carta Magna estabeleceu, em seu artigo 144, que seja exercida no âmbito de um rol taxativo de órgãos públicos, capazes de atuarem na Segurança Pública.

No 29.767/2016-AsJConst/SAJ/PGR

Ação direta de inconstitucionalidade 5.354/SC

Relator: Ministro Dias Toffoli

Requerente: Procurador-Geral da República

Interessados: Governador do Estado de Santa Catarina Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina.

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. BOMBEIROS CIVIS. DELEGAÇÃO DE ATIVIDADES PRÓPRIAS DE BOMBEIROS MILITARES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. NORMAS ESTADUAIS CONTRÁRIAS A NORMAS GERAIS DA UNIÃO. INDELEGABILIDADE DO PODER DE POLÍCIA A AGENTES NÃO ESTATAIS. ÓRGÃOS INCUMBIDOS DA SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA CIVIL. ROL TAXATIVO.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

1. *Não pode lei estadual dispor, fora de peculiaridades locais e da competência suplementar, contrariamente ou sobre normas próprias de lei geral, sob pena de inconstitucionalidade formal, por invasão de competência legislativa da União.*
2. *Os poderes de polícia do estado, não podem ser delegados aos particulares. O poder de polícia, atividade estatal típica – fora atos meramente preparatórios e os de simples execução material –, não pode ser delegado a agentes não estatais. Precedentes.*
3. ***São inconstitucionais normas estaduais que deleguem a agentes não estatais exercício direto e imediato de atividades próprias de bombeiros militares estaduais. Violação ao art. 144, caput e § 5º, da Constituição da República.***
4. *Parecer pela procedência do pedido.*

Não obstante, o tema já se encontra pacificado pelo entendimento da PGR em outros casos semelhantes que já foram considerados e julgados inconstitucionais tanto pela Procuradoria Geral da República, quanto pela Suprema Corte:

Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.163/GO

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INOBSERVÂNCIA DA REGRA CONSTITUCIONAL IMPOSITIVA DO CONCURSO PÚBLICO. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 37, II, E 144, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PREVENÇÃO GENÉRICA E ABRANGENTE DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA: OFENSA AOS ARTS. 37, II, IX, E 144, CAPUT, DA CFRB/88. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. LEI ESTADUAL QUE CONTRARIA NORMAS GERAIS DA UNIÃO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

[...]

5. ***A competência legislativa concorrente entre a União e os Estados-membros (CRFB/88, art. 24), nos casos em que cabe àquela estabelecer normas gerais (§ 1º) e a estes[,] nor-*** 4 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 699-701. 7 PGR Ação direta de inconstitucionalidade 5.354/SC mas suplementares (§ 2º), submete-se ao exame de constitucionalidade em sede de fiscalização normativa abstrata quando configurada inconstitucionalidade direta, imediata e frontal. Precedentes do Plenário: ADI 1.366-AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe 20-09-2012; ADI 2.656/SP, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ 1º .8.2003; ADI 311-MC, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, DJ 14-9-1990.
6. ***É que afronta o texto maior lei estadual que regule fora das peculiaridades locais e de sua competência suplementar, atentando contra as normas gerais de competência da União em manifestar usurpação de competência (CRFB/88, arts. 22, XXI, e 24, § 2º).***
7. ***É inconstitucional, por vício formal, lei estadual que inaugura relação jurídica contraposta à legislação federal que regula normas***



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

gerais sobre o tema, substituindo os critérios mínimos estabelecidos pela norma competente.

(...)

9. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

Assim, vale acrescentar ainda que o Poder Legislativo não pode obrigar o Poder Executivo a contratar bombeiros civis sem fazer concurso público de provas ou de provas e títulos, pois esta é a forma de ingresso prevista no inciso II, art. 37, da CF, para ingresso na Administração Pública.

Seguindo este entendimento, além das decisões já proferidas pela PGR e pelo STF, o então Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, ajuizou no Supremo Tribunal Federal uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5761, com pedido de liminar, DIRETO E EXPRESSO **CONTRA A LEI do Estado de Rondônia QUE REGULAMENTA A PROFISSÃO DE BOMBEIRO CIVIL** (Lei 3.271/2013). O ex-Procurador-Geral diz que a referida lei **invade competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho**, exercício de profissões e para organizar, manter e executar a inspeção do trabalho. Aponta, ainda, ofensa ao princípio da livre iniciativa, em razão de restrições impostas a empresas prestadoras de serviços de bombeiros civis e às escolas de formação desses profissionais.

Segundo a referida ADI 5761, a lei estadual também choca com a norma federal (Lei 11.901/2009), uma vez que inova em aspectos referentes ao direito do trabalho e ao exercício da profissão, haja vista que a norma federal define as funções dos bombeiros civis e dispõe sobre penalidades aplicáveis às empresas e entidades que utilizem irregularmente seus serviços, sobre classificações da profissão, direitos do trabalhador e relações com os Corpos de Bombeiros Militares.

Por fim, em sua decisão, o então procurador-geral da República, Rodrigo Janot, elenca precedentes do STF em que **leis estaduais e do Distrito Federal tratando da organização, manutenção e execução da profissão de bombeiro civil foram consideradas inconstitucionais por invadirem a competência legislativa privativa da União**. Cita como exemplo a ADI 3165, ajuizada contra lei do estado de São Paulo. Na liminar é pedida a suspensão da eficácia da norma e, no mérito, é requerida a declaração de inconstitucionalidade. O relator da ADI 5761 é o ministro Celso de Mello:

ADI 5761 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

<i>Origem:</i>	RO - RONDÔNIA
<i>Relator atual</i>	MIN. CELSO DE MELLO
<i>REQTE.(S)</i>	PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
<i>INTDO.(A/S)</i>	GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA
<i>ADV.(A/S)</i>	PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

INTDO.(A/S)

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

ADV.(A/S)

SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

O Procurador-Geral da República, com fundamento nos artigos 102, inciso I, alíneas a e p, 103, inc. VI, e 129, inc. IV, da Constituição da República, no Art. 46, parágrafo único, inc. I, da Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), e na Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, propõe ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, contra a Lei 3.271, de 5 de dezembro de 2013, do Estado de Rondônia, a qual dispõe sobre a profissão de bombeiro civil e dá outras providências.

FUNDAMENTAÇÃO:

1. **É formalmente inconstitucional a Lei 3.271, de 5 de dezembro de 2013, do Estado de Rondônia, por usurpação de competências privativa e exclusiva da União e conseqüente violação aos arts. 21, inciso XXIV, e 22, incs. I e XVI, da Constituição da República. Soma-se à violação das normas de competência a incompatibilidade da legislação estadual com as normas federais editadas em conformidade com a distribuição constitucional da competência legislativa entre os entes federados.**

2. A Lei 11.901, de 12 de janeiro de 2009, editada pela União em consonância com o art. 22, I e XVI, da CR, estabelece normas gerais sobre a profissão de bombeiro civil e dá outras providências. Define as funções dos bombeiros civis e dispõe sobre penalidades aplicáveis às empresas e entidades que utilizem irregularmente seus serviços, sobre classificações da profissão, direitos do trabalhador e relações com os corpos de bombeiros militares.

3. Os assuntos mais relevantes e de interesse comum à vida social no País nos seus vários rincões estão enumerados no catálogo do art. 22 da CF. **É copioso o acervo de precedentes do STF julgando inconstitucionais diplomas normativos de Estados-membros, por invadirem competência legislativa da União.** O parágrafo único do art. 22 prevê a possibilidade de lei complementar federal vir a autorizar que os Estados-membros legislem sobre questões específicas. [...] **É formalmente inconstitucional a lei estadual que dispõe sobre as matérias enumeradas no art. 22, se não houver autorização adequada a tanto, na forma do parágrafo único do mesmo artigo.**

Outra questão a ser apontada é que o art. 2º da Lei n. 11.901/2009, responsável pela regulamentação da profissão de bombeiro civil, estabelece que o bombeiro civil somente pode atuar de forma **exclusiva na prevenção e combate a incêndio**. Percebe-se que a lei restringiu a área de atuação da referida categoria. Importante mencionar, também, que a lei federal que regulamenta a profissão de bombeiro civil não trouxe nenhuma obrigação para que a iniciativa privada contrate a referida mão-de-obra.

"Art. 2º 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



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

por empresas privadas ou públicas, sociedades de economia mista, ou empresas especializadas em prestação de serviços de prevenção e combate a incêndio."

Por sua vez, o substitutivo aprovado na CEOF estabelece que

*"Art. 2º Para aplicação desta Lei considera-se Bombeiro Civil todo profissional habilitado que exerça em caráter habitual, função remunerada e **exclusiva de prevenção e combate a incêndio, controle de pânico e atendimento em primeiros socorros**, como empregado contratado diretamente por empresas públicas, privadas ou por empresas especializadas em prestação de serviços de segurança contra incêndio e pânico, com fulcro na Lei 11.901 de 2009 que instituiu a profissão."*

Comparando-se os dois dispositivos, verifica-se que **a proposição amplia a área de atuação dos bombeiros civis, contrariando a norma geral nacional.**

Vale dizer ainda que o PL 556/2011 e seu Substitutivo compulsoriamente criam ao Poder Executivo do DF novas despesas obrigatórias, sem atender ao estabelecido nos arts. 15 a 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000.

"Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

.....

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.


§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

.....

Diante de todo o exposto, manifestamo-nos **pela INADMISSIBILIDADE** do Projeto de Lei nº 556/2011, bem como de seu substitutivo, no âmbito da CCJ.

Sala das Reuniões, em

Deputado
Presidente


Deputado Prof. Reginaldo Veras
Relator