

PARECER Nº 327/2021

Processo: 2965/2021

Ementa: Projeto de Lei nº0012/2021 - Institui a Política Municipal de Prevenção e Combate a Incêndios no Município de Cuiabá/MT, e dá outras providências.

Autoria: Edna Sampaio (Câmara Digital)

I – RELATÓRIO

A vereadora responsável pela autoria do projeto de lei afirma que este tem por finalidade instituir a política municipal de prevenção e combate a incêndios no Município de Cuiabá/MT, haja vista o período de seca dos meses de agosto, setembro, outubro e novembro, em que ocorrem diversas queimadas nesta capital.

O processo não está instruído com qualquer documento e/ou estudo administrativo, de viabilidade, impacto orçamentário, financeiro, etc.

É a síntese do necessário.

II – EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

O Processo legislativo consiste num conjunto coordenado de atos que disciplinam o procedimento a ser obedecida pelos órgãos competentes na produção das leis e atos normativos que derivam diretamente da Constituição Federal, Constituição Estadual e da Lei Orgânica do Município.

Segundo o constitucionalista Alexandre de Moraes: *“O respeito ao devido processo legislativo na elaboração das espécies normativas decorre do princípio da legalidade, consagrado constitucionalmente, uma vez que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de espécie normativa devidamente elaborada pelo Poder competente, segundo as normas de processo legislativo”*.

Portanto, temos que é esse conjunto normativo que fornece as suas bases e define os elementos fundamentais do processo legislativo, tais como: competência, a matéria legislativa, a iniciativa das leis, discussão, votação, aprovação, rejeição e veto.

O Supremo Tribunal Federal considera as regras básicas de processo legislativo previstas na Constituição Federal, como norma geral, aplicável a todos os entes federais.



Portanto, a análise aqui externada, cuida apenas da exigência de compatibilidade do projeto de lei com o ordenamento jurídico pátrio.

Neste escopo, temos a ressaltar que quanto aos requisitos de constitucionalidade e legalidade, o projeto de lei em comento não atende tais balizas na sua inteireza, portanto, havendo mácula ou vício no processo legislativo.

Devemos destacar que o projeto de lei em questão, se ***imiscui de maneira invasiva na competência do Chefe do Poder Executivo Municipal ao prever a criação de um órgão específico da administração para a prevenção e combate a incêndios*** (Brigadas) e ainda a ***contratação de pessoal para atuar nessa área com atribuições especiais***. Logo, em que pese a louvável iniciativa, ***nesta parte***, ao invadir área de competência do Prefeito, o ***projeto padece de grave vício de iniciativa***.

Notadamente, **o projeto de lei em comento interfere em matérias restritas à iniciativa privativa do Poder Executivo em especial em parte do art. 4º (incisos IV e V) e nos artigos 6º e 7º**, que assim enunciam a seguinte o dever:

“Art. 4º Esta Política promoverá as seguintes ações, entre outras:

(...)

IV – Instituição de um centro de municipal controle unificado de monitoramento de incêndios e queimadas urbanas;

V- Instituições de brigadas municipais de prevenção e combate a incêndios florestais e queimadas urbanas, que poderão ser voluntárias ou remuneradas, capacitadas e equipadas com equipamentos de proteção individual e coletivo para execução de sua finalidade.

Art. 6º Fica criada a Brigada de Combate a Incêndios no Município de Cuiabá/MT, formado por profissionais com formação na área, mediante um processo seletivo a ser realizado pelo Poder Executivo Municipal.

Art. 7º São objetivos da Brigada de Combate aos Incêndios:

I- Realizar levantamentos e mapeamentos das áreas de riscos;

II- Elaborar planos de execução e manutenção de aceiros em áreas estratégicas;

III- Empregar as técnicas necessárias para combate aos incêndios,



como o manejo integrado do fogo e construção de aceiros físicos, dentro dos moldes exigidos pela legislação ambiental vigente.

Resta evidente que nos trechos acima assinalados o projeto de lei em tela fere o disposto no **art. 27 da Lei Orgânica do Município** que assim aduz sobre a iniciativa legislativa:

“Art. 27 São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta, autárquica e fundacional e sua remuneração;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III – criação e extinção de Secretarias e órgãos da Administração Pública;

Não há como se olvidar que a **criação de um órgão específico, in casu, uma Brigada de Combate e Prevenção a Incêndios**, é uma matéria da alçada do Poder Executivo que deve ser **objeto de lei de iniciativa exclusiva**, não podendo o Poder Legislativo apresentar tal proposição sob pena de vício insanável na matéria.

Outrossim, o **provimento de cargos do Poder Executivo**, seja **em comissão, por concurso, ou até de forma voluntária para exercício de uma função pública também é de iniciativa privativa do Prefeito, bem como suas atribuições**, que devem ser criadas por lei, lei de iniciativa exclusiva do Alcaide Municipal.

Assim como a **criação de um centro de monitoramento (órgão da Administração)** também foge às competências constitucionais da iniciativa parlamentar.

Desta forma, conclui-se que o vício de iniciativa é patente, pois cabe ao Poder Executivo tratar da criação de brigada de incêndio ou criação de órgãos como faz o presente projeto de lei, caso contrário o Poder Legislativo estaria usurpando competência exclusiva do Prefeito.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é farta neste sentido, colacionamos uma abaixo com a citação de inúmeros outros precedentes:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL. LEI MUNICIPAL Nº 10.729/2009. **INICIATIVA**



PARLAMENTAR CRIA O PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DIFERENCIADA PARA CRIANÇAS DIABÉTICAS NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO. IMPOSIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PARA AGENTES E ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONSONÂNCIA COM O ENTENDIMENTO DESTA CORTE. ANÁLISE DA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEGISLAÇÃO LOCAL. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA Nº 280 DO STF. 1. Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, lei municipal que, resultante de iniciativa parlamentar, imponha políticas de prestação de serviços públicos para órgãos da Administração Pública. (Precedentes: ADI n) 2.857, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, Pleno, DJe de 30.11.2007; ADI nº 2.730, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, Pleno, DJe de 28.05.2010; ADI nº 2.329, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, Pleno, DJe de 25.06.2010; ADI nº 2.417, Relator o Ministro Maurício Corrêa, Pleno, DJ de 05.12.2003; ADI nº 1.275, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Pleno, DJe de 08.06.2010; RE nº 393.400, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, DJe de 17.12.2009; RE nº 573.526, Relator o Ministro Ayres Britto, DJe de 07.12.2011; RE nº 627.255, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, DJe de 23.08.2010, entre outros). (RECURSO EXTRAORDINÁRIO 704.450 MINAS GERAIS, Rel. o Ministro Luiz Fux)

“Por tratar-se de evidente matéria de organização administrativa, a iniciativa do processo legislativo está reservada ao chefe do Poder Executivo local. Os Estados-membros e o Distrito Federal devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de violação do modelo de harmônica tripartição de poderes, consagrado pelo constituinte originário.

[[ADI 1.182](#), rel. min. Eros Grau, j. 24-11-2005, P, DJ de 10-3-2006.]

= [RE 508.827 AgR](#), rel. min. Cármen Lúcia, j. 25-9-2012, 2ª T, DJE de 19-10-2012”

“É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/2001, por meio de decreto) na **elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa** de determinada unidade da Federação.

[[ADI 3.254](#), rel. min. Ellen Gracie, j. 16-11-2005, P, DJ de 2-12-2005.]



= [AI 643.926 ED](#), rel. min. Dias Toffoli, j. 13-3-2012, 1ª T, DJE de 12-4-2012

No entanto, considerando que o restante da proposta da autora trata de tema relevante que vem ao encontro deste momento crítico em nosso município em que queimadas são um problema real a ser enfrentado a criação da política proposta é matéria apta a prosperar, nesta parte.

Assim, como relator lanço mão da prerrogativa assegurada pelo **art. 49 do Regimento Interno**, o qual prevê que sendo parcial a inconstitucionalidade aferida, a Comissão poderá propor a correção do vício por meio de emendas.

Verbis:

“Art. 49. Compete à Comissão de Constituição, Justiça e Redação:

I - exarar parecer sobre os aspectos constitucional, legal, regimental, jurídico, redacional e de técnica legislativa das proposições, salvo as exceções previstas neste Regimento. (Nova redação dada pela Resolução nº 024, de 22/12/2020, publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE nº 2084 de 28/12/2020)

(...)

III – tratando-se de ***inconstitucionalidade parcial***, a **Comissão poderá oferecer emenda corrigindo o vício.** “

Desta forma, a fim de corrigir o vício apontado, a Comissão apresenta **EMENDA SUPRESSIVA aos incisos IV e V do artigo 4º do projeto**, bem como aos **artigos 6º 7º**, (acima transcritos) devendo ser renumerados os demais dispositivos.

Ao legislador não se escusa primeiro conhecer a realidade para então propor medidas certas para enfrentamento dos problemas sociais da população.

Neste sentido não podemos ignorar o fato de que a Prefeitura já dispõe de um número para contato para denúncias sobre queimadas no município, bem como o Governo do Estado a quem cabe por deve constitucional, por meio do Corpo de Bombeiros cuidar da política de combate a incêndios.

O **site oficial da Prefeitura Municipal divulgou no último dia 06 de agosto** matéria informativa sobre o **Programa de Combate a Queimadas e divulgou o número para denúncias**, conforme trecho abaixo comprova:



“O telefone para comunicar ou denunciar queimadas é o 193 – o número do CIOSP - Centro Integrado de Operações em Segurança Pública de Mato Grosso, que encaminhará a ligação para a base do Corpo de Bombeiros ou de Brigadistas mais próxima do local da ocorrência. Já o telefone da Prefeitura de Cuiabá para denúncias é o 0800-6475330 (horário das 08 às 18 horas), somente para atendimento na capital.”^[1]

Assim, verifica-se que **a proposta de criar um centro de atendimento (redação do art. 9º do projeto de lei) além de ser assunto de iniciativa privativa do Poder Executivo também trata de fato já implementado.**

Desta forma, **para corrigir o vício de iniciativa** no texto do artigo 9º do projeto em apreço, a Comissão, nos mesmos termos do art. 49, II do Regimento Interno apresenta **EMENDA MODIFICATIVA ao texto do art. 9º**, com a seguinte redação:

“Art. 9º Fica instituída a obrigação de divulgação permanente no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal da central de atendimento às denúncias de queimadas, devendo os números de telefones para combate ao incêndio serem publicizados para toda a população. “

Nesta redação proposta o projeto troca a obrigação de criar uma central de atendimento (já existente e que é de iniciativa exclusiva do Executivo) para a obrigação de divulgação dos números de atendimento, garantindo que o objetivo final da proposta da nobre autora seja alcançado sem ferir a constitucionalidade.

E por derradeiro, **faz-se necessário também uma EMENDA SUPRESSIVA no art. 10 (e remuneração dos demais dispositivos) do projeto de lei, que cria a obrigação para o Poder Executivo regulamentar a lei com prazo assinalado de 30 dias.**

A emenda é importante porque, primeiro, a exclusão dos trechos inconstitucionais eliminou a vício de iniciativa sobre criação de cargos, órgãos e atribuições, mas, o mais importante, é que o Legislativo não pode impor ao Executivo a obrigação de regulamentar matéria que seja apenas de sua iniciativa privativa.

Assim, além de eliminar a inconstitucionalidade que o art. 10 trouxe para o texto, a proposta também está em sintonia com as demais alterações já tratadas anteriormente neste parecer.

Coadunando com a necessidade desta alteração, citamos decisão do STF:

“Tratando-se de projeto de lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo assinar-lhe prazo para o exercício dessa prerrogativa sua. Não havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa



privativa do chefe do Poder Executivo, mas esse poder não é ilimitado, não se estendendo ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo e que digam respeito a matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade.

[[ADI 546](#), rel. min. Moreira Alves, j. 11-3-1999, P, DJ de 14-4-2000.]

= [ADI 2.305](#), rel. min. Cezar Peluso, j. 30-6-2011, P, DJE de 5-8-2011”

Em breve resumo, a Comissão opina de forma favorável à matéria com as emendas apresentadas que excluem as inconstitucionalidades da proposta, dentre elas: a instituição de um centro municipal de controle unificado de monitoramento de incêndio e queimadas urbanas; instituições de brigadas municipais de prevenção e combate ao incêndio; a criação de cargo e função pública, a obrigação de regulamentação em 30 dias.

Ressalta-se, também, que **cabe precipuamente ao Corpo de Bombeiros a missão para o combate ao incêndio e queimadas**, conforme previsão na **Constituição do estado de Mato Grosso**:

“**Art. 82** Ao Corpo de Bombeiros Militar, instituição permanente e regular, força auxiliar e reserva do Exército, organizada com base na hierarquia e na disciplina, e dirigida pelo Comandante-Geral, compete:

I - realizar serviços de prevenção e extinção de incêndio;

II - executar serviços de proteção, busca e salvamento;

III - planejar, coordenar e executar as atividades de defesa civil, dentro de sua área de competência, no Sistema Estadual de Defesa Civil;

IV - estudar, analisar, exercer e fiscalizar todo o serviço de segurança contra incêndio e pânico no Estado;

V - realizar socorros de urgência;

VI - executar perícia de incêndios relacionada com sua competência;

VII - realizar pesquisa científica no seu campo de ação;

VIII - desempenhar atividades educativas de prevenção de incêndios, pânicos coletivos e de proteção ao meio ambiente.

Assim, **a formação de Brigadas municipais depende de medida administrativa de cooperação com o Corpo de Bombeiros e o Município de Cuiabá, visto que somente o Corpo de Bombeiros pode dar treinamento para os brigadistas**, motivo adicional pelo



qual a criação e operacionalização de Brigadas Municipais e a contratação e formação destes somente pode ser de iniciativa exclusiva do Executivo.

2. REGIMENTALIDADE

O Projeto cumpre as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO

O projeto atende as exigências a respeito da redação estabelecidas na Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998; alterada pela Lei Complementar 107/01; que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

4. CONCLUSÃO

O Projeto de lei em comento que cria política de prevenção e combate a incêndios é uma medida importante como instrumento de política pública, no entanto, como a proposta da autora propôs no bojo do projeto matérias que são de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, para que a proposição possa prosperar, a Comissão apresentou, com fulcro no art. 49, inciso II do Regimento Interno as seguintes Emendas conforme descritas no corpo do parecer:

EMENDA SUPRESSIVA aos incisos IV e V do artigo 4º do projeto, bem como aos **artigos 6º 7º**;

EMENDA MODIFICATIVA ao texto do art. 9º ;

EMENDA SUPRESSIVA no art. 10 E renumeração dos dispositivos não modificados ou suprimidos.

Com as Emendas acima citadas, sanados os vícios de inconstitucionalidade por invasão de iniciativa do Executivo, opinamos pela aprovação da matéria.

5. VOTO



VOTO DO RELATOR PELA APROVAÇÃO COM EMENDAS.

Cuiabá-MT, 15 de setembro de 2021



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://177.39.233.4/camaracuiaba/autenticidade> utilizando o identificador 34003500340036003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Lilo Pinheiro (Câmara Digital)** em 15/09/2021 12:28

Checksum: **5601F3DFE8F05821217FEA7C7EFB4F20C569475A2FFBE4EE2F531FC5574FFB7C**



Autenticar documento em <http://177.39.233.4/camaracuiaba/autenticidade> com o identificador 34003500340036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

