



Nota Técnica nº 1/2017

Goiânia/GO, 13 de março de 2017.

Assunto: Projeto de Lei 2020/2007 que estabelece diretrizes gerais sobre medidas de prevenção e combate a incêndio e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público; altera as Leis nºs 8.078, de 11 de setembro de 1990, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil; e dá outras providências.

Objeto da presente Nota Técnica: Considerações ao Projeto de Lei 2020/2007 que apresenta em vários artigos e incisos, flagrante inconstitucionalidade, contraria a supremacia do interesse público, princípio da razoabilidade, superveniência das leis, dentre outros, inviabilizando atribuições dos Corpos de Bombeiros Militares.

I. RELATÓRIO

1. A Carta Magna da República Federativa do Brasil estabelece as normas essenciais para a organização do Estado (artigos 18 e 19, CF/88), bem como as competências estabelecidas entre os seus entes federativos: União, Estados, Municípios e Distrito Federal (artigos de 20 a 33, CF/88). Dessa forma, em decorrência da supremacia da constituição federal, por tratar-se de uma constituição rígida, situa-se no topo da pirâmide normativa. Logo, não pode ser modificada por legislação infraconstitucional.
2. Aplicada nos diferentes níveis da organização político-administrativo, a Constituição Federal procura afirmar a segurança no Ordenamento Jurídico Brasileiro, de forma que a normas para Defesa do Estado e das Instituições Democráticas estabelecidas nos artigos de 136 a 144, dentre outros possam ser garantidas.
3. Rege a Constituição em seu artigo 144, sobre os órgãos de Segurança Pública, bem como suas competências, atribuições e finalidades. Asseverando, segurança pública ser “dever do Estado” e exercida, exclusivamente, pelos órgãos estabelecidos *numerus clausus*.
4. Os Corpos de Bombeiros Militares, órgãos integrantes da Segurança Pública, possuem diversas competências, dentre elas atuar na prevenção e no combate a incêndios, bem como a realização de atividades de segurança contra incêndio e pân-



co e, ainda, executar atividades de defesa civil. Para tais fins, depreende o correspondente Poder de Polícia, conjunto de atribuições da Administração Pública, indelegáveis aos particulares ou agentes, ainda que públicos, para o exercício de suas atividades e atribuições. Tais atribuições são tendentes ao controle dos direitos e liberdades das pessoas, naturais ou jurídicas, a ser inspirado nos ideais do bem comum, e incidentes não só sobre elas, como também em seus bens e atividades.

5. Atividades de fiscalização contra incêndio e pânico são intrinsecamente relacionadas ao poder de polícia dos Corpos de Bombeiros Militares no tocante a aplicação de advertências, multas administrativas e embargos de estabelecimento, entendendo-se indelegável e de exclusiva atribuição e responsabilidade do Estado.

6. No que tange ao Direito Urbanístico, a competência Legislativa concorrente suplementar para legislar parece decorrer da autonomia científica no art. 24, I, no rol da competência concorrente entre União, Estados e o Distrito Federal. O Município, entretanto, continua a ser o legislador básico da disciplina, em razão da norma mais específica, como da regra do interesse local.

7. Observamos o Direito Urbanístico em três graus: normas gerais da União, normas regionais dos Estados e normas locais dos Municípios. Entretanto, valendo-se da superveniência das leis em que as normas locais municipais não podem sobrepor às normas regionais e gerais, dos Estados e da União, respectivamente; normas regionais não podem sobrepor-se às normas gerais da União; bem como cabe a União abordar as normas sobre um caráter mais geral.

8. Pondera TOSHIO MUKAI, “que o Município, deverá respeitar, em sua atuação, as demais competências, ou seja, as privativas da União, as comuns e as concorrentes, e ainda, as do Estado-Membro. Em certas matérias que incidirem na competência concorrente da União e dos Estados, art. 24, CF/88, por exemplo, se o Município resolver legislar ou atuar nesses campos (de competência da União ou dos Estados), sua atuação será supletiva da legislação federal ou estadual. Entretanto, caso haja uma superposição da lei municipal com relação a lei federal e estadual, tem-se por considerar inconstitucional a referida lei municipal, por ferir a organização político-administrativa estabelecida na Constituição Federal nos artigos 18 e 60, parágrafo 4º, I” (TOSHIO MUKAI, p. 41).

II. ANÁLISE

9. Após breves considerações, apresentamos diversos pontos em que o PL 2020 excede a técnica legislativa, apresenta inconstitucionalidades, perde caráter de nor-



ma geral, e assim, observa-se que a norma pretendida precisa ser reparada, conforme explicitadas nas seguintes razões de veto.

II.I Veto Parágrafo único do Art. 6º e caput

Art. 6º Na prestação de serviços e no fornecimento de produtos, em consonância com a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, os engenheiros e arquitetos, o Corpo de Bombeiros Militar, o poder público municipal e os proprietários de estabelecimentos e edificações, bem como os promotores de eventos, observarão os atos normativos expedidos pelos órgãos competentes e as normas técnicas registradas expedidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT ou por outra entidade credenciada pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - CONMETRO.

Parágrafo único. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adaptarão suas legislações, tendo em vista assegurar a observância das normas técnicas registradas expedidas pela ABNT relacionadas à prevenção e ao combate a incêndio e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público.

II.I.I Razões do Veto

10. O caput estabelece um conflito entre atos normativos do Poder Público e Normas Técnicas - ABNT, colocando atos normativos primários (leis) e secundários (normas) no mesmo nível hierárquico, criando um conflito jurídico pois determina que atos primários sigam coercitivamente atos secundários.

11. Foge à razoabilidade o disposto no parágrafo único que especifica que os atos primários do poder executivo se adequar aos atos secundários, sob pena de crime de improbidade administrativa caso não o faça, conforme observa-se no incisos II, §1º, do Art. 13 do referido PL.

12. As normas técnicas de Segurança contra Incêndios, para terem validade cogente e possuírem caráter geral e abstrato, devem emanar de órgãos públicos com competência legal para tanto, que estejam submetidos aos Princípios da Administração Pública expressos no artigo 37 da Constituição Federal.

13. Também é cediço que ao Estado Democrático de Direito, há a primazia da lei, atos normativos primários, e que lhe são subsidiários normas, instruções, ou seja, os ditos atos normativos secundários. Indistintamente, resta inadequado promover inversão na hierarquia das leis, exigindo uma vinculação em que normas privadas sobrepõem-se às normas jurídicas, § 4º do art. 24 da CF. Cria inclusive um “empoderamento” de ato normativo secundário que se não acatado pelo Estado imputa em cri-



me de improbidade administrativa, conforme versa inciso II do § 1º do art. 13 do PL. Da mesma sorte, submeter os Entes Federados a adequar suas legislações às normas de dita Associação, viola a Autonomia dos Entes expressa no artigo 1º da Constituição.

14. A Associação Brasileira de Normas Técnicas é uma entidade de direito privado que defende interesses particulares e sobrevive da produção e comercialização das Normas Brasileiras (NBRs), de forma que viola o direito fundamental de liberdade (artigo 5º, inciso II da CF) conferir à referida associação a categoria de entidade de normatização pública.

Resolução n.º 07 do CONMETRO, de 24.08.1992.

[...]

E conforme termo de compromisso da resolução,

Cláusula 8ª, [...] **caberá ao Governo elaborar e editar Regulamentos Técnicos** ou dispositivos similares quando se tratar de assuntos de seu interesses, **principalmente** nas áreas de saúde, **segurança**, meio ambiente e proteção ao consumidor. Por considerar a supremacia do interesse público.

15. Existe inconstitucionalidade dessa medida, que de certa forma delega o alcance do poder de polícia administrativa a norma de entidade privada, tacitamente atribuindo-lhe competências ligadas a área de Segurança Contra Incêndio e Pânico. Além da Segurança Contra Incêndio e Pânico ser uma intervenção na propriedade privada, também é um interesse difuso ou coletivo protegido pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, conhecida como Lei da Ação Civil Pública. O Objeto da citada Lei inclui a proteção de “qualquer outro interesse difuso ou coletivo;” (inciso IV do art. 1º da lei nº 7.347/85), sendo que a Segurança Contra Incêndio e Pânico é um direito difuso (uma boate, por exemplo) ou coletivo (um edifício residencial, por exemplo). Caso se acate que a entidade privada, Associação Brasileira de Normas Técnicas, fique responsável por legislar sobre Segurança Contra Incêndio e Pânico, poderá legislar sobre:

- Um direito fundamental do cidadão brasileiro;
- Segurança pública;
- A intervenção da propriedade privada;
- O direito difuso e coletivo.

16. Esses fatos ferem a supremacia do interesse público, pois obrigam seguir cegamente normas de entidade privada. Contrariam o pacto federativo e independência dos entes federativos, por causar embaraços, por exemplo, à administração do municípios, por atingir sua autonomia. Não respeita a superveniência das leis diante de normas e fogem a razoabilidade exigindo uma vinculação em que normas privadas sobrepõem-se às normas jurídicas, § 4º do art. 24 da CF. Colide com o disposto no art. 144 da CF ao intrinsecamente autorizar o poder de polícia, ao atribuir poder de coercitividade a normas privadas, atrelados a competências ligadas a área de se-



gurança pública. Também colide com a alínea 'a', inciso VI, art. 84, da Constituição Federal:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

17. Mesmo sendo mais fácil adotar as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas, ressalta-se algumas razões dos órgãos executivos de todos os entes federados não as adotarem integralmente: falta-lhes publicidade (uma vez que são pagas), observa-se o custo benefício quanto ao caráter de análise e conveniência que a administração pública tem que ter perante o setor privado, necessitando-se cautela em seus atos quanto aos apelos comerciais intrínsecos na elaboração das normas da ABNT, prevalece o senso comum em que é saudável regulamentar somente o necessário, principalmente para a Segurança Contra Incêndio e Pânico.

18. No caso dos Corpos de Bombeiros Militares as normas a serem seguidas para a promoção da Segurança Contra Incêndio e Pânico são denominadas Instruções Normativas (ou Instruções Técnicas) e subsidiárias a legislação dos Corpos de Bombeiros Militares de todo o Brasil, que utilizam quando oportuno de Normas Brasileiras da Associação Brasileira de Normas Técnicas.

19. As normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) são usadas subsidiariamente em todos os Estados de modo a complementar à aspiração do legislador a possibilidade de ajustes que respeitem as diferenças regionais, que as tornem mais específicas e eficazes.

20. Ressalta-se, que adotar as normas técnicas da ABNT indistintamente, além dessas questões práticas que impactarão de maneira significativa na Segurança Contra Incêndio e Pânico de todo Brasil. Inverterão o que preconiza a supremacia do interesse público por empoderamento de uma associação que se eleva a status de legislador máximo do Brasil em Segurança Contra Incêndio e Pânico. Existe ainda a inconstitucionalidade dessa medida, que de certa forma delega o alcance do poder de polícia administrativa disposto como meio de se alcançar a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, previsto no art. 144 da Constituição.

21. A segurança pública é, portanto, uma garantia, a forma de como se consegue atingir/executar o direito à ordem pública e à incolumidade das pessoas e do patrimônio. Este enquadramento de fácil entendimento, possui ampla cobertura da doutrina nacional. Evitando-se ferimentos, mortes e danos materiais, atua-se na prevenção e na incolumidade das pessoas e do patrimônio – uma das duas missões da segurança pública preconizadas no caput do art. 144 da Carta Magna. Por isso, con-



clui-se de maneira muito segura, que a atividade de Segurança Contra Incêndio e Pânico é uma espécie do gênero segurança pública, pois:

- É exercida no âmbito do convívio público, sistema de convivência pública;
- Garante da incolumidade das pessoas e do patrimônio, missão da segurança pública atribuída pelo art. 144 da CF/88, quando da utilização dos imóveis; e
- É exercida (historicamente, naturalmente e legalmente) pelos Corpos de Bombeiros Militares do Brasil, órgãos integrantes do rol taxativo do art. 144 da CF/88.

22. Quando o Corpo de Bombeiros Militar faz uma vistoria em um imóvel, exigindo sistemas e medidas de Segurança Contra Incêndio e Pânico, o que se ganha com isso é: evitar que ferimentos, mortes e danos materiais ocorram por ocasião dos incêndios e pânicos nos imóveis.

23. Se a Associação Brasileira de Normas Técnicas for legitimada para legislar sobre Segurança Contra Incêndio e Pânico no Brasil, além de extrapolar o previsto em acordo de cooperação previsto na Resolução n.º 07/1992, estar-se-ia dando a uma entidade de direito privado a competência de legislar sobre segurança pública. Uma verdadeira afronta ao Estado Democrático de Direito e conseqüentemente à Constituição da República e superveniência das leis e supremacia do interesse público.

24. Quando os Corpos de Bombeiros Militares de todo o Brasil analisam um projeto ou fazem uma vistoria, exigindo a instalação de determinados sistemas ou medidas de Segurança Contra Incêndio e Pânico, estão, na verdade, realizando uma intervenção na propriedade privada.

25. O tipo específico de intervenção que os Corpos de Bombeiros Militares realizam na prevenção contra incêndio e pânico é a limitação administrativa. Quanto a isso, Hely Lopes Meirelles (2002, p. 604 e 605) esclarece:

- A limitação administrativa é uma das formas pelas quais o Estado, no uso de sua Soberania interna, intervém na propriedade e nas atividades particulares.
- As limitações administrativas representam modalidades de expressão da supremacia geral que o Estado exerce sobre pessoas e coisas existentes no seu território, decorrendo do condicionamento da propriedade privada e das atividades individuais ao bem-estar da comunidade. Como limitações de ordem pública, são regidas pelo Direito Administrativo, diversamente das restrições civis, que permanecem reguladas pelo Direito Privado (cc, arts, 1277 e s.s.)

26. Resumindo, se a Associação Brasileira de Normas Técnicas for a responsável por legislar sobre Segurança Contra Incêndio e Pânico, legislará sobre:

- Um direito fundamental do cidadão brasileiro;



- Sobre segurança pública;
- Sobre a intervenção da propriedade privada;
- Sobre o direito difuso e coletivo do cidadão.

27. A segurança pública não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se tiver presente que a atividade econômica, a regê-la ou está-lhe subordinada. Instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam fortalecer a segurança pública e não vetar o disposto no artigo provocaria inaceitável comprometimento à segurança, à população, além de causar graves danos ao patrimônio.

II.II Veto aos incisos e §1º, § 2º do Art. 13

Art. 13

§ 1º Também incorre em improbidade administrativa, nos termos do art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, o oficial do Corpo de Bombeiros Militar que, tendo essas tarefas sob sua responsabilidade, deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância:

I - dos prazos máximos estabelecidos na legislação estadual para trâmite administrativo voltado à emissão de laudo, autorização ou outro ato a cargo do Corpo de Bombeiros Militar relacionado à aplicação desta Lei;

II — do disposto no § 4º do art. 2º, nos §§ 1º a 4º do art. 5º, no art. 6º ou no art. 10 desta Lei.

§ 2º Os Estados, os Municípios e o Distrito Federal estabelecerão, por lei própria, prazos máximos para o trâmite administrativo voltado à emissão de alvará de licença, autorização, laudo ou outros documentos relacionados à aplicação desta Lei

II.II.I Razões do Veto

28. Pretende-se atribuir toda a responsabilidade da ocorrência de riscos e eventos danosos às providências possíveis de serem adotados por um Oficial do Corpo de Bombeiros Militar, sem se considerar que a ciência sobre a existência de estabelecimentos, edificações de comércio e serviços e áreas de reunião de público, cobertos ou descobertos, cercados ou não, com ocupação simultânea potencial igual ou superior a 100 (cem) pessoas (artigo 2º, § 1º do PL 2020/2007), depende inicialmente de iniciativa do proprietário ou responsável pelo imóvel; Outrossim, olvida-se que não são poucos os casos em que declara-se uma ocupação falsa e desenvolve-se atividades estranhas às declaradas oficialmente.

29. Também é necessário, mais uma vez, considerar que a periodicidade para a realização de vistorias e fiscalizações, nos diversos Estados da Federação, obedece a critérios técnicos de risco e criticidade das ocupações, assim como, às limitações



de recursos humanos e materiais. Invoca-se aqui, mais uma vez, o *Princípio da Reserva do Possível*; quantidade de estabelecimentos passíveis de serem enquadrados no artigo 2º do PL 2020/2007, supera em muito a capacidade de recursos humanos e materiais para vistoria e fiscalização dos órgãos públicos, especialmente dos Corpos de Bombeiros militares que desempenham inúmeras outras atividades voltadas à resposta a emergências em todo país.

30. A imposição das sanções de improbidade administrativa da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 ao oficial do Corpo de Bombeiros Militar que não conseguir observar os prazos máximos estabelecidos na legislação estadual para trâmite administrativo voltado à emissão de laudo, autorização ou outro ato a cargo do Corpo de Bombeiros Militar relacionado à aplicação desta Lei, bem como ao estabelecido no § 4º do art. 2º, nos §§ 1º a 4º do art. 5º, no art. 6º ou no art. 10 do PL 2020/2007, é medida desproporcional e injusta.

31. Por afrontar o disposto na Constituição Federal, no inciso LV, do artigo 5º.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

32. Citando (BITENCOURT, 2004, p.256) a conduta do agente nas hipóteses de atos de improbidade necessita do dolo que demanda a consciência da vontade de realizar a conduta descrita no tipo tendo o conhecimento do fato constitutivo da ação típica e a vontade de realizá-la.

33. Para (ANDRADE, 2013, p.2) é necessário, entretanto, que se tenha uma conduta dolosa do agente, desta forma o gestor teria de estar consciente da ilicitude da ação ou omissão que prejudique o interesse público.

34. Afirma (BITENCOURT, 2004, p.256) o dolo é a consciência da vontade de realizar a conduta descrita no tipo e é constituído por dois elementos: o primeiro é o conhecimento do fato constitutivo da ação típica e a vontade de realizá-lo.

35. Os atos de improbidade, por parte do agente público, que resultar em enriquecimento ilícito, art. 9º; ou causem prejuízos ao erário público, art. 10; ou que atentem aos princípios da administração pública, art. 11, todos da Lei 8.429, presumem o dolo. E o dolo só pode ser estabelecido por ato concreto e não por simples atraso. Senão vejamos:

(...) a probidade administrativa é o mais importante conteúdo do princípio da moralidade pública. Donde o modo particularmente severo como a



CONSELHO NACIONAL DOS CORPOS DE BOMBEIROS MILITARES DO BRASIL SECRETARIA LIGABOM

Constituição reage à violação dela, proibida administrativa (...). É certo que esse regramento constitucional não tem a força de transformar em ilícitos penais práticas que eventualmente ofendam o cumprimento de deveres simplesmente administrativos. Daí por que a incidência da norma penal referida pelo Ministério Público está a depender da presença de um claro elemento subjetivo – a vontade livre e consciente (dolo) – de lesar o interesse público. Pois é assim que se garante a distinção, a meu sentir necessária, entre atos próprios do cotidiano político-administrativo (controlados, portanto, administrativa e judicialmente nas instâncias competentes) e atos que revelam o cometimento de ilícitos penais. E de outra forma não pode ser, sob pena de se transferir para a esfera penal a resolução de questões que envolvam a ineficiência, a incompetência gerencial e a responsabilidade político-administrativa. Questões que se resolvem no âmbito das ações de improbidade administrativa, portanto.

[[AP 409](#), voto do rel. min. **Ayres Britto**, j. 13-5-2010, P, *DJE* de 1º-7-2010.]

36. A caracterização do dolo no tocante à improbidade, fica um tanto quanto difícil o encaixe do ato praticado em tal elemento, restando muitas vezes descaracterizado a improbidade. O administrador, agente público, não pode ser penalizado por ato que não tenha conhecimento de que o fato constitui uma ação típica de improbidade administrativa, bem como não pode ser penalizado por ato que não tenha praticado, não tenha agido com dolo.

37. É sabido e notório, que o trâmite administrativo para a emissão de alvarás, laudos, autorizações ou qualquer outro ato não depende única e exclusivamente do agente responsável do Corpo de Bombeiros. Tal emissão é resultante de uma cadeia de ações que envolvem além de outros órgãos da Administração Pública, terceiros ligados ao processo.

38. Destarte, em razão da dependência de outros órgãos no trâmite para a emissão de alvarás, quanto aos laudos e autorizações, não se faz justo imputar o crime de improbidade administrativa ao Oficial do Corpo de Bombeiros Militar que, outrora, deixou de cumprir com os prazos estabelecidos no inciso I, bem como o disposto no inciso II, do parágrafo 1º, do art. 13, deste projeto de lei. Isso foge ao senso do homem comum, não parece razoável. Perde a premissa de analisar o caso concreto criando um tipo específico de crime para o oficial do corpo de Bombeiros Militar.

39. Maria Sylvia Zanella Di Pietro estabelece que:

“O princípio da razoabilidade, entre outras coisas, exige proporcionalidade entre os meios de que se utiliza a Administração e os fins que ela tem que alcançar. E essa proporcionalidade deve ser medida não pelos critérios pessoais do administrador, mas segundo padrões comuns na sociedade em que vive; e não pode ser medida diante dos termos frios da lei, mas diante do caso concreto.” (DI PIETRO, p.80)



40. Ademais aqui inverte-se a ideia da análise do caso concreto para estipular a conduta. Tacitamente o PL afirma que um ato genérico praticado pelo agente público - por exemplo: um mero atraso, ou a não adoção de uma norma de entidade privada (ABNT) criada de forma diferente de como por lei o serviço do Corpo de Bombeiros Militar é realizado - impõe crime de improbidade administrativa, seja por ação ou omissão, independente de fazê-lo por dolo ou culpa, ou pior em razão da administração não lhe proporcionar condições de realizar seu trabalho.

II.III Veto aos §§ 3º, 4º e 5º do Art. 2º

Art. 2º

§ 3º Desde que se assegure a adoção das medidas necessárias de prevenção e combate a incêndio e a desastres, ato do prefeito municipal poderá conceder autorização especial para a realização de eventos que integram o patrimônio cultural local ou regional.

§ 4º As medidas de prevenção referidas no § 3º deste artigo serão analisadas previamente pelo Corpo de Bombeiros Militar, com a realização de vistoria in loco.

§ 5º Nos locais onde não houver possibilidade de realização da vistoria prevista no § 4º deste artigo pelo Corpo de Bombeiros Militar, a análise das medidas de prevenção ficará a cargo da equipe técnica da prefeitura municipal com treinamento em prevenção e combate a incêndio e emergências, mediante o convênio referido no § 2º do art. 3º desta Lei.

II.III.I Razões do Veto

41. Quanto aos §§ 3º, 4º e 5º do Art. 2º ao preconizar que aos Municípios compete autorizar realização de eventos e possibilitar-lhe que faça análise das medidas de prevenção, vem de encontro com atividades previstas em diversas legislações alusivas aos Corpos de Bombeiros e ao que preceitua o art. 144 da CF, afastando-se do direito urbanístico, inciso I do Art. 24 da Constituição, quando relaciona a parte de segurança pública quanto a prevenção de incêndios.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

42. Ora, não parece razoável que aos municípios seja atribuído responsabilidades de competência dos Corpos de Bombeiros que vem alicerçadas no poder de polícia administrativa intrínseco do caput 144 e § 5º do referido artigo, e que por lei são incumbidos à responsabilidade dos CBMs quanto a área de combater incêndios, atividades de segurança contra incêndio e pânico.

43. Ademais, a segurança pública, dever do Estado, corrobora que não é cabido



atribuir poder de polícia administrativa afetos a área de segurança pública aos Municípios, uma vez que os Estados têm responsabilidade de editar dispositivos relativos à sua esfera de atribuição.

II.IV Veto §2º do Art. 3º

Art. 3º

§ 2º Os Municípios que não contarem com unidade do Corpo de Bombeiros Militar instalada poderão criar e manter serviços de prevenção e combate a incêndio e atendimento a emergências, mediante convênio com a respectiva corporação militar estadual.

II.IV.I Razões do Veto

44. No mesmo sentido segue a redação proposta ao §§ 3º, 4º e 5º art. 2º, cujo texto não apenas incorre nos mesmos problemas, afronta a independência e autonomia dos Poderes ao definir competências afetas a segurança pública aos Municípios. Colide inciso I do Art. 24 e disposto no art. 144 da Constituição Federal. Ofende o pacto federativo resguardado nos arts. 18 e 60, § 4º, I, da Constituição. Também não observa o disposto no caput § 5º do art. 144, por prevê que os Municípios poderão instituir unidades genéricas de Corpos de Bombeiros Militares o que não é possível devido o rol taxativo estipulado no art. 144 da Carta Magna.

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

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:

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Impossibilidade da criação, pelos Estados-membros, de órgão de segurança pública diverso daqueles previstos no art. 144 da Constituição. (...) Ao Instituto-Geral de Perícias, instituído pela norma impugnada, são incumbidas funções atinentes à segurança pública. Violação do art. 144, c/c



CONSELHO NACIONAL DOS CORPOS DE BOMBEIROS MILITARES DO BRASIL SECRETARIA LIGABOM

o art. 25 da Constituição da República.

[[ADI 2.827](#), rel. min. **Gilmar Mendes**, j. 16-9-2010, P, *DJE* de 6-4-2011.]

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

Vide [ADI 236](#), rel. min. **Octavio Gallotti**, j. 7-5-1992, P, *DJ* de 1º-6-2001

Incompatibilidade, com o disposto no art. 144 da CF, da norma do art. 180 da Carta Estadual do Rio de Janeiro, na parte em que inclui no conceito de segurança pública a vigilância dos estabelecimentos penais e, entre os órgãos encarregados dessa atividade, a ali denominada "Polícia Penitenciária".

[[ADI 236](#), rel. min. **Octavio Gallotti**, j. 7-5-1992, P, *DJ* de 1º-6-2001.]

= [ADI 3.916](#), rel. min. **Eros Grau**, j. 3-2-2010, P, *DJE* de 14-5-2010

Vide [ADI 2.827](#), rel. min. **Gilmar Mendes**, j. 16-9-2010, P, *DJE* de 6-4-2011

45. Procura burlar a constituição criando órgão de segurança pública não estipulado no rol taxativo do art. 144 da CF, baseando-se na premissa que a ausência de instalação física de Unidade do Corpo de Bombeiros Militar. Destarte, autoriza o município a criar e manter Corpo de Bombeiros genérico próprio. O que a Constituição não prevê.

46. Conforme atribuição legal aos Corpos de Bombeiros Militares cabe responsabilidade de combater incêndios, realizar atividades de segurança contra incêndio e pânico, realizar pesquisas técnico-científicas, com vistas à obtenção de produtos e processos, que permitam o desenvolvimento de sistemas de segurança contra incêndio e pânico, dentre outros.

47. Fere a autonomia dos Municípios, pois ao possibilitar criar e manter unidades similares ao Corpos de Bombeiros, não estabelecer fonte de recursos ou considera custos. Ofende pacto federativo resguardado nos arts. 18 e 60, § 4º, I, da Constituição, além que não observa o disposto no caput § 5º do art. 144, segurança pública, dever do Estado, constituído por rol taxativo de órgãos.

48. Como se verifica, a Constituição Federal, no §8º do artigo 144, admitiu a instituição de guardas municipais com a finalidade de dar aos seus integrantes, a proteção, apenas, dos bens, serviços e instalações dos respectivos municípios, sendo negada a aspiração a aos organismos das municipalidades de exercerem ou serem considerados entidades auxiliares das forças policiais ou dos corpos de Bombeiros, por haver exorbitância de atribuições. Assim, a Constituição Federal de 1988 não autoriza os Municípios a instituírem órgãos policiais de segurança nem corpos de bombeiros municipais.

49. Cabe ainda observar, que na falta de competência do município em criar um serviço de bombeiros, pelo viés das guardas municipais, entendemos que esse su-



porte também não pode ser fornecido de forma terceirizada, por bombeiros Civis, por não ser possível a delegação do poder de polícia a particulares, conforme decisão No 29.767/2016-AsJConst/SAJ/PGR

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. BOMBEIROS CIVIS VOLUNTÁRIOS. 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. 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. Vistoria, fiscalização e lavratura de autos de infração, por serem expressão do poder de polícia do estado, não podem ser delegadas a 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. No 29.767/2016-AsJConst/SAJ/PGR 13.

II.V Veto inciso IV, §§ 1º e 3º do Art. 4º

Art. 4º

IV - os atos normativos expedidos pelos órgãos competentes e as normas técnicas registradas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT ou de outra entidade credenciada pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – CONMETRO;

§ 1º Nos Municípios onde não houver possibilidade de realização de vistoria *in loco* pelo Corpo de Bombeiros Militar, a emissão do laudo referido no inciso V do caput deste artigo fica a cargo da equipe técnica da prefeitura municipal com treinamento em prevenção e combate a incêndio e a emergências, mediante o convênio referido no § 2º do art. 3º desta Lei.

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

II.V.I Razões do Veto

50. No mesmo sentido do proposto ao paragrafo único e caput do art. 6, o texto não apenas incorre nos mesmos problemas, afronta a independência dos Poderes, a



autonomia dos Municípios.

51. No mesmo sentido do proposto ao §§ 3º, 4º e 5º art. 2º e §§ 2º do art. 3º cujo texto não apenas incorre nos mesmos problemas, afronta a independência dos Poderes, a autonomia dos Municípios, colidindo inciso I do Art. 24 e disposto no art. 144 da Constituição Federal, a inovação do ordenamento jurídico atribuindo aos Municípios competência de emitir laudos relacionados a atividades de prevenção e combate a incêndio, medidas estas de competência dos Corpos de Bombeiros Militares.

52. Também o disposto no § 3º resta desnecessário por prevê existência de profissionais e certificações diversas, sem ter comprovação de estudo ou eficiência do postulado, impondo à Administração Pública, empresas e segmentos da sociedade a manutenção de profissionais cuja necessidade e funcionalidade não restam demonstradas, criando reserva de mercado e função privativa. Ora a contratação de profissionais é regulada pela necessidade do 'mercado de trabalho, não cabendo à Administração Pública impor aos segmentos da sociedade a obrigação de manter profissionais.

53. Essa municipalização dos serviços das Corporações de Bombeiros Militares estabelecida pelo PL procura se justificar alegando uma ausência física da Instituição no Município. Aqui cabe ressaltar que embora os Corpos de Bombeiros não estejam presentes fisicamente em todos os municípios, no que tange aos serviços de fiscalização e vistoria, por exemplo, atendem a mais de 90% dos municípios dentro do mapa operacional de cada estado.

54. Trabalha em soluções para o aumento de efetivos de forma ordenada e cautelosa, manutenção da padronização e dos procedimentos operacionais e qualidade na prestação dos serviços visando única e exclusivamente à proteção e segurança da população.

55. Os procedimentos adotados pelos Corpos de Bombeiros Militares com suas atuais estruturas físicas são efetivas e responsáveis pelos baixos índices de grandes incêndios e vitimização em estabelecimentos comerciais e com grande concentração de pessoas.

57. Esses são os pilares de sustentação da excelência dos serviços prestados pelos CBM's, padrão de qualidade que permite a aprovação e confiabilidade de mais de 95% da população brasileira.

58. Fere supremacia do interesse público, cria reserva de mercado e monopoliza atribuição.



II.VI Veto §§1º, 2º, 4º e 5º do Art. 5º

Art. 5º

§ 1º Nos locais sujeitos às normas especiais referidas no art. 2º desta Lei, sem prejuízo de prazos menores estabelecidos por legislação estadual ou municipal, impõe-se vistoria com periodicidade anual pelo poder público municipal e pelo Corpo de Bombeiros Militar.

§ 2º Nos locais onde não houver possibilidade de realização de vistoria in loco pelo Corpo de Bombeiros Militar, a vistoria será realizada apenas pelo poder público municipal, garantida a participação da equipe técnica da prefeitura municipal com treinamento em prevenção e combate a incêndio e a emergências, mediante o convênio referido no § 2º do art. 3º desta Lei.

§ 4º Constatadas condições de alto risco pelo poder público municipal ou pelo Corpo de Bombeiros Militar, o estabelecimento ou a edificação serão imediatamente interditados pelo ente público que fizer a constatação, assegurando-se, mediante provocação do interessado, a ampla defesa e o contraditório em processo administrativo posterior.

§ 5º A fiscalização do cumprimento das disposições desta Lei é de responsabilidade da respectiva administração municipal, a ser realizada de forma e em horários que não causem constrangimento aos clientes do estabelecimento.

II.VI.I Razões do Veto

59. Quanto ao § 1º, a periodicidade para a realização de vistorias, nos diversos Estados da Federação, obedece a critérios técnicos de risco e criticidade das ocupações, assim como, às limitações de recursos humanos e materiais.

60. A Imposição de periodicidade anual para os estabelecimentos, edificações de comércio e serviços e áreas de reunião de público, cobertos ou descobertos, cercados ou não, com ocupação simultânea potencial igual ou superior a 100 (cem) pessoas (§ 1º artigo 2º, do PL 2020/2007), representa necessariamente o aumento de periodicidade em fiscalizações e vistorias de outras ocupações que, embora não tenham como fator de risco a reunião de público, possuem outros igualmente perigosos como a estocagem de mercadorias, a presença de materiais inflamáveis ou explosivos, entre outros.

61. É necessário ainda registrar, que a imposição da vistoria periódica, a cada ano, pelo poder público municipal e pelo Corpo de Bombeiros Militar aumenta despesa em seu orçamento. Atualmente o executivo trabalha e executa suas despesas dentro do limite prudencial da Lei de Responsabilidade Fiscal. O respectivo dispositivo forçará, sem qualquer tipo de demonstração de fonte de receita, aumento com a despesa de pessoal e de serviços conexos, o que convenhamos não pode se permitir na atu-



al conjuntura econômica do país.

62. Portanto, milita contra a imposição da periodicidade anual o Princípio da Reserva do Possível; com efeito, a identificação de todos os estabelecimentos, edificações de comércio e serviços e áreas de reunião de público, cobertos ou descobertos, cercados ou não, com ocupação simultânea potencial igual ou superior a 100 (cem) pessoas, não depende exclusivamente de ações do poder público, uma vez que, na maioria dos casos, é da responsabilidade do proprietário ou responsável pelo evento a comunicação às autoridades públicas sobre a natureza e ocupação dos imóveis, de forma que há muitos casos de situações que ocorrem à revelia do Poder Público sem que seus agentes possam ser responsabilizados por isso.

63. No mesmo sentido ao proposto aos §§ 3º, 4º e 5º do art. 2º e § 2º do art. 3º, o texto do § 2º e § 4º do art. 5º não apenas incorre nos mesmos problemas, mas também afronta a independência dos Poderes, ao definir competências aos Municípios, colidindo inciso I do art. 24 e disposto no art. 144 da Constituição Federal.

64. A atividade de vistoria atinente a prevenção e combate a incêndio está intrinsecamente relacionada ao Poder de Polícia dos Corpos de Bombeiros Militares. Vincula-se a coercitividade, a aplicação de multas administrativas e embargos de estabelecimentos, o que se entende como indelegável e de exclusiva atribuição e responsabilidade do Estado.

65. Também o disposto no § 5º do Art. 5º, PL 2020/2007, subordina à Administração Municipal a atuação de órgãos da Administração Estadual, violando o Pacto Federativo; com efeito, há diversas ações de vistoria e fiscalização que são de responsabilidade dos Corpos de Bombeiros Militares que não podem estar sob o poder de polícia administrativa do município.

III. CONCLUSÃO

66. Como visto, as propostas contidas nesta Nota Técnica decorrem da análise da aprovação do referido PL 2020, como fora encaminhado pelo Congresso Nacional, e o impacto que causará frente ao ordenamento jurídico pátrio existente, haja vista que o Projeto de Lei em questão, excede a técnica legislativa, apresenta inconstitucionalidades, bem como perde caráter de norma geral.

67. Assim, entende-se que o acatamento dessas sugestões, contribuirá para a manutenção da ordem pública e da segurança jurídica das instituições e dos entes federativos, estabelecidos pela Constituição Federal da República Federativa do Bra-



sil, bem como contribuirá para criação de um ambiente seguro para a atuação dos gestores públicos.

68. Mediante o exposto, sugere-se que os dispositivos, ora tratados nesta Nota Técnica, sejam vetados pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República Federativa do Brasil.

69. Ressalta-se que o Projeto de Lei 2020 de 2007 possui diversos pontos positivos que aumentam a regras de segurança e que a retirada pontual dos dispositivos enumerados nesta Nota Técnica não inviabiliza a aplicação da norma.

Carlos Helbingen Júnior – Cel QOC BM
Presidente do Conselho Nacional dos Corpos de Bombeiros Militares do Brasil

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 08 mar. 2017.

_____. Lei 7347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 08 mar. 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de Segurança. 24. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

MUKAI, Toshio. Obra e ed. Cils, p. 41.

LAZZARINI, Alvaro. "Do Poder de Polícia". Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, São Paulo, Ed. Lex, v. 98, p. 30.

CRETELLA JÚNIOR, José. "Polícia e Poder de Polícia". Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, v.162, p. 30.