



UNISUL

UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA

MURILO DAMIAN MEDEIROS

**ANÁLISE DA DELEGABILIDADE DO PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA
AOS CORPOS DE BOMBEIROS VOLUNTÁRIOS EM SANTA CATARINA**

Tubarão

2018

MURILO DAMIAN MEDEIROS

**ANÁLISE DA DELEGABILIDADE DO PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA
AOS CORPOS DE BOMBEIROS VOLUNTÁRIOS EM SANTA CATARINA**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade do Sul de Santa Catarina como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Linha de pesquisa: Justiça e sociedade.

Orientador: Prof. Lester Marcantonio Camargo, MSc.

Tubarão

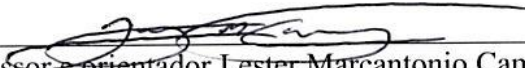
2018

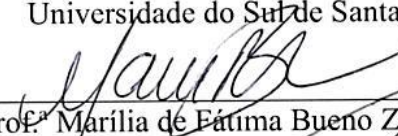
MURILO DAMIAN MEDEIROS

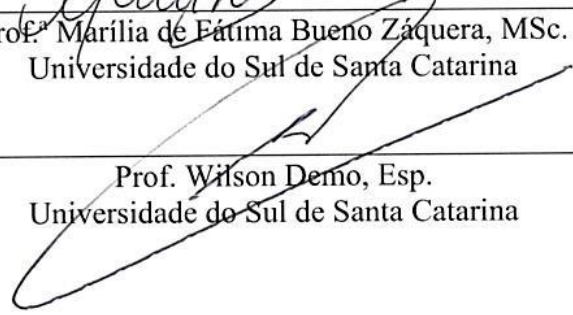
**ANÁLISE DA DELEGABILIDADE DO PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA
AOS CORPOS DE BOMBEIROS VOLUNTÁRIOS EM SANTA CATARINA**

Esta Monografia foi julgada adequada à obtenção do título de Bacharel em Direito e aprovada em sua forma final pelo Curso de Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina.

Tubarão, 29 de junho de 2018.


Professor e orientador Lester Marcantonio Camargo, MSc.
Universidade do Sul de Santa Catarina


Prof.^a Marília de Fátima Bueno Zúquera, MSc.
Universidade do Sul de Santa Catarina


Prof. Wilson Demo, Esp.
Universidade do Sul de Santa Catarina

Dedicada à Deus, por ser meu reduto espiritual nos momentos turbulentos e de calma, a meus pais Fábio e Regina, pelo apoio incondicional, e à minha irmã Daniela e cunhado Guilherme, pelo suporte intelectual.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus, por minha vida, saúde e sabedoria, bem como por ser ponto de equilíbrio e guia espiritual para enfrentar os bons momentos e adversidades em cada época de minha existência.

Agradeço a meus pais, Fábio e Regina, pelo compartilhamento de sabedoria, apoio incondicional, desmedido e por acreditarem piamente na conquista de meus sonhos e objetivos de vida.

Agradeço à minha irmã Daniela e cunhado Guilherme, meus afilhados de casamento, pelo apoio, fornecimento de materiais, pontuações diversas acerca de meu trabalho monográfico e momentos divertidos.

Agradeço ao Professor Lester Marcantonio Camargo, por compreender minha trajetória, pelos conselhos para minha vida acadêmica e por aceitar a orientação de meu trabalho monográfico, contribuindo sobremaneira para o seu desenvolvimento.

Agradeço aos amigos que fiz por conta do Concurso Público para ingresso no Curso de Formação de Soldados do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, em especial ao efetivo da 2ª Companhia do Centro de Ensino Bombeiro Militar (CFSd 2018 – Sede e Unidades de Ensino Fora da Sede), por toda a camaradagem envolvida durante as fases do certame e pelas palavras de encorajamento e motivação ao conhecerem minha situação de impossibilidade de ingresso momentâneo por conta da ausência do diploma de graduação.

Agradeço aos amigos que conheci durante minha vida e período acadêmico, por conta das palavras de altruísmo, descontração e incentivo, além das lições que cada um deixou, lapidando meu ser e forma de encarar, apreciar e efetivamente viver a vida.

Seja você quem for, seja qual for a posição social que você tenha na vida, a mais alta ou a mais baixa, tenha sempre como meta muita força, muita determinação e sempre faça tudo com muito amor e com muita fé em Deus, que um dia você chega lá. De alguma maneira você chega lá (Ayrton Senna).

RESUMO

O presente estudo monográfico teve por escopo analisar se o poder de polícia administrativa pode ser delegado aos Corpos de Bombeiros Voluntários em Santa Catarina. A partir da conceituação dos direitos individuais previstos na Constituição Federal e da descrição do poder de polícia administrativa, bem como analisando-se o entendimento jurisprudencial, procurou-se verificar a possibilidade da citada delegação, especialmente no que tange às vistorias em edificações. Para a formulação do trabalho, utilizou-se o método de pesquisa dedutivo, com abordagem qualitativa, sendo a pesquisa de nível exploratório, tipos bibliográfica e documental, baseada em doutrinas de Direito Administrativo e Constitucional e, ainda, na jurisprudência do Tribunal de Justiça de Santa Catarina e do Supremo Tribunal Federal, particularmente a Ação Direta de Inconstitucionalidade 5354. Conforme evidenciado pelo volume de dados coletados, concluiu-se que o poder de polícia administrativa é tipicamente estatal, o que o torna indelegável a pessoas jurídicas de direito privado, como os Corpos de Bombeiros Voluntários em Santa Catarina, porquanto estes não integram o rol taxativo de órgãos da segurança pública do artigo 144 da Constituição Federal, tampouco são mencionados na Lei Federal n. 13.425/2017, conhecida como “Lei Kiss”.

Palavras-chave: Administração pública. Corpo de bombeiros. Polícia. Propriedade.

ABSTRACT

The present monographic study had the scope to analyze if the administrative police power can be delegated to the Voluntary Fire Departments in Santa Catarina. Based on the conceptualization of the individual rights foreseen in the Federal Constitution and the description of the administrative police power, as well as analyzing the jurisprudential understanding, it was tried to check the possibility of the aforementioned delegation, especially with regard to inspections in buildings. For the formulation of the monography, the method of deductive research was used, with a qualitative approach, being the research of exploratory level, bibliographical and documentary types, based on doctrines of Administrative and Constitutional Law and also in the jurisprudence of the Court of Justice of Santa Catarina and the Supreme Court, particularly the Direct Action of Unconstitutionality 5354. As evidenced by the volume of data collected, it was concluded that administrative police power is typically state-owned, which makes it non-legible to legal entities under private law, such as the Voluntary Fire Departments in Santa Catarina, since these are not part of the taxactive role of public security organs of article 144 of the Federal Constitution, nor are they mentioned in Federal Law 13,425 / 2017, known as the "Kiss Law".

Keywords: Public administration. Fire department. Police. Property.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC – Ação Direta de Constitucionalidade
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO – Ação de Inconstitucionalidade por Omissão
ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CBMSC – Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina
CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil
IN 01 – Instrução Normativa 01
NSCI – Normas de Segurança e Proteção Contra Incêndio (IN 01)
OBM – Organização Bombeiro Militar
PGR – Procuradoria-Geral da República
SCIP – Segurança Contra Incêndio e Pânico
SAT – Seção de Atividades Técnicas
STF – Supremo Tribunal Federal
TJSC – Tribunal de Justiça de Santa Catarina

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
1.1	DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA	11
1.2	FORMULAÇÃO DO PROBLEMA	13
1.3	HIPÓTESE.....	14
1.4	DEFINIÇÃO DOS CONCEITOS OPERACIONAIS	14
1.5	JUSTIFICATIVA	15
1.6	OBJETIVOS	16
1.6.1	Geral	16
1.6.2	Específicos.....	16
1.7	DELINEAMENTO DA PESQUISA	16
1.8	ESTRUTURA DA MONOGRAFIA	17
2	BREVE HISTÓRICO DO CORPO DE BOMBEIROS EM SANTA CATARINA E CONSTITUIÇÃO FEDERAL.....	18
2.1	CORPO DE BOMBEIROS EM SANTA CATARINA.....	18
2.1.1	Militar.....	18
2.1.2	Voluntário	20
2.2	CONSTITUIÇÃO FEDERAL	20
2.2.1	Direitos Individuais.....	21
2.2.1.1	Conceito.....	21
2.2.1.2	Liberdade	21
2.2.1.3	Igualdade	22
2.2.1.4	Propriedade.....	23
2.2.1.5	Segurança	23
2.2.1.6	Vida	25
2.2.2	Princípios atinentes ao Direito Administrativo	26
2.2.2.1	Legalidade	26
2.2.2.2	Impessoalidade	28
2.2.2.3	Moralidade.....	28
2.2.2.4	Publicidade	29
2.2.2.5	Eficiência.....	30
2.2.3	Controle de Constitucionalidade	30
2.2.3.1	Ação Direta de Constitucionalidade.....	31

2.2.3.2	Ação Direta de Inconstitucionalidade	32
2.2.3.3	Ação de Inconstitucionalidade por Omissão	33
2.2.3.4	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental	33
3	PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA	35
3.1	CONCEITO E OBJETO	37
3.2	ATRIBUTOS	39
3.2.1	Discrecionariade.....	39
3.2.2	Autoexecutoriedade.....	40
3.2.3	Coercibilidade.....	41
3.3	EXERCÍCIO E TIPOS DE ATOS ADMINISTRATIVOS	42
3.3.1	Ato vinculado	43
3.3.2	Ato discricionário	45
4	ANÁLISE DA DELEGABILIDADE DO PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA AOS CORPOS DE BOMBEIROS VOLUNTÁRIOS EM SANTA CATARINA.....	47
4.1	REVESTIMENTO CONSTITUCIONAL	47
4.2	REVESTIMENTO ADMINISTRATIVO	48
4.3	ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL	50
4.4	EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA PELAS CORPORAÇÕES.....	54
4.4.1	Vistoria pelos militares estaduais	54
4.4.2	Vistoria pelos bombeiros voluntários	58
5	CONCLUSÃO.....	61
	REFERÊNCIAS	64
	ANEXO – PETIÇÃO INICIAL DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5354/SC.....	73

1 INTRODUÇÃO

A presente monografia trata acerca da análise da delegabilidade do poder de polícia administrativa aos Corpos de Bombeiros Voluntários em Santa Catarina.

1.1 DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

Para melhor compreensão do assunto, é preciso mencionar que o Estado de Santa Catarina, desde o fim do século XIX, conta com o serviço de Bombeiros Voluntários, que se originou no Município de Joinville, atualmente abrangendo pouco mais de 30 cidades. Em 1919, criou-se a Seção de Bombeiros da Força Pública, inaugurada somente em 26 de setembro de 1926, na Capital. Sob o comando do 2º Tenente Waldemiro Ferraz de Jesus, vinte e seis homens prestavam serviços de combate a incêndio com poucos equipamentos e instruídos por integrantes do CBMDF – Rio de Janeiro (CARDOSO, 2013).

Com o passar dos anos, o nome da Corporação sofreu alterações, bem como sua estrutura, operacionalização e atribuições. Menciona-se a instalação do serviço de guarda-vidas nas praias, e o início do atendimento pré-hospitalar em 1987, no antigo 2º Subgrupamento de Incêndio, cidade de Blumenau. O Decreto Estadual 4.909, de 18 de outubro de 1994, aprovou Normas de Segurança Contra Incêndio (NSCI), possibilitando ao bombeiro militar catarinense a realização de vistorias em edificações e o estabelecimento de parâmetros para aplicação e instalação dos sistemas preventivos.

Em 13 de junho de 2003, com a Emenda Constitucional 33, o Corpo de Bombeiros Militar passa a compor o grupo dos militares estaduais, tornando-se independente da Polícia Militar de Santa Catarina. Passados quinze anos de emancipação, conta com efetivo de aproximadamente 2.680 homens diariamente protegendo o patrimônio e as pessoas, distribuídos em 14 batalhões e um de Operações Aéreas, estrutura que proporcionou o resgate de pouco mais de R\$ 300 milhões de reais em patrimônio, por conta das ações de combate a incêndios (OECHSLER, 2017).

Em 27 de janeiro de 2013, o Brasil e o mundo viveram o incidente do incêndio na Boate Kiss, em Santa Maria/RS, que deixou 242 mortos – a maioria composta por jovens universitários, ocasionado por um sinalizador, lembrou as ocorrências do Canecão Mineiro, em 2001, que gerou a morte de sete pessoas, no clube americano *The Station Nightclub* em 2003, que teve 100 vítimas, assim como em Buenos Aires, Argentina, na discoteca *República Cromañón* em 2004, com saldo de 194 óbitos.

O entendimento até aqui formado é de que os principais motivos para a tragédia em solo santa-mariense relacionaram-se com a falta da aplicação de sistemas de prevenção contra incêndios e pânico, a utilização de materiais inflamáveis e a liberação de alvará, precariamente, pelo então Corpo de Bombeiros da Brigada Militar do Rio Grande do Sul. A responsabilização dos envolvidos no incidente – o cantor que acendeu o sinalizador e os donos da boate – ocorre à medida que o processo criminal muda de instância. Na Justiça Militar, dois oficiais do Corpo de Bombeiros foram condenados e outros seis militares foram absolvidos (BACKES, 2015).

Com o ocorrido, que gerou comoção social e preocupação acerca das atividades de segurança e proteção contra sinistros, Santa Catarina carecia de atualização de suas normas de incêndio, vigentes há quase vinte anos e com discretas alterações. Após o processo legislativo, aprovou-se a Lei Estadual n. 16.157, de 07 de novembro de 2013, que estabeleceu o poder de polícia administrativa ao Corpo de Bombeiros Militar. Ainda, preconizou o exercício da competência, de forma concorrente, com os Municípios, e havendo voluntários conveniados, a competência seria privativa do ente municipal.

A Instrução Normativa 01 (IN 01), que trata da atividade técnica, editada em 28 de março de 2014, discriminou os sistemas e medidas que devem constar no Plano de Prevenção Conta Incêndio (PPCI) ou Plano de Regularização de Edificação (PRE), bem como os critérios a serem observados para o reconhecimento, em certos casos, da inviabilidade técnica ou econômica de um sistema preventivo ou medida.

Em 2015, a Procuradoria-Geral da República ajuizou perante o Supremo Tribunal Federal, a Ação Direta de Inconstitucionalidade 5354, com pedido de liminar, contra legislação do Estado de Santa Catarina que prevê a possibilidade de bombeiros voluntários realizarem, por delegação dos municípios, vistorias e fiscalizações, além de lavrar autos de infrações referentes a normas de segurança contra incêndio e pânico (BRASIL, 2015).

O Estado é revestido de poderes relacionados aos atos administrativos, como o discricionário, com vistas a exercer a conveniência e oportunidade em determinadas ocasiões. Hely Lopes Meirelles (2009, p. 133) leciona que o poder de polícia é faculdade à disposição da Administração Pública para estabelecer condições, restringir uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em prol da coletividade ou do próprio Estado.

Conforme o texto constitucional, as atividades de segurança pública são atribuições do Estado¹, logo, não haveria lastro a delegação desta competência a particulares, considerando o monopólio estatal da segurança e defesa civil e a indisponibilidade do interesse público.

O Tribunal de Justiça de Santa Catarina declarou a inconstitucionalidade de norma do Município de Lebon Régis que delegava ao Corpo de Bombeiros Voluntários a análise de projetos e vistorias. Ademais, a Corte Catarinense já havia decidido a respeito do vício de inconstitucionalidade formal e material de lei do Município de Caçador (LEI, 2011). Em Concórdia também se editou lei delegando os serviços ao Corpo de Bombeiros Voluntários, cuja remuneração dar-se-ia mediante taxa (TJ JULGA, 2012). Com o advento da Lei Kiss², como ficou conhecida pela mídia em geral, a responsabilidade passa a ser exclusivamente do Estado, reduzindo o ônus das prefeituras, o que consequentemente, deixa o caminho livre para os Corpos de Bombeiros Voluntários dediquem-se mais às atividades de combate a incêndio e salvamento.

Diante do exposto, resta analisar a possibilidade jurídica da delegabilidade do poder de polícia administrativa aos Corpos de Bombeiros Voluntários em Santa Catarina.

1.2 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

Em determinadas edificações, após sua construção, regularização periódica ou para realização de eventos, é necessário que seja realizada vistoria por parte do Corpo de Bombeiros, a fim de verificar se as Normas de Segurança Contra Incêndio estão cumpridas. Constatada alguma irregularidade, a corporação pode notificar o responsável pelo estabelecimento e, em algumas situações, exercer o poder de polícia administrativa, com a interdição do local.

Analisando com base em documentos e o caso em tela, o exercício do poder de polícia administrativa exercido pelo Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina pode ser delegado aos Corpos de Bombeiros Voluntários?

¹ 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.

[...]

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

² BRASIL, 2017.

1.3 HIPÓTESE

Tratando-se de serviço essencial e de competência do Estado, as atividades de segurança pública e defesa civil (que engloba a prevenção a sinistros com a realização de vistorias em edificações) não deveriam, em tese, ser delegadas a particulares ou associações, por conta do monopólio estatal e existência de precedentes jurisprudenciais, além da sanção da Lei Federal n. 13.425, de 30 de março de 2017, popularmente conhecida como “Lei Kiss”.

1.4 DEFINIÇÃO DOS CONCEITOS OPERACIONAIS

Ato administrativo: para Meirelles (2009, p. 152), “[...] é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria”.

Atribuições do Corpo de Bombeiros Militar: conforme o artigo 144, § 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), “[...] aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil”. Conforme a Constituição do Estado de Santa Catarina:

Art. 108 – O Corpo de Bombeiros Militar, órgão permanente, força auxiliar, reserva do Exército, organizado com base na hierarquia e disciplina, subordinado ao Governador do Estado, cabe, nos limites de sua competência, além de outras atribuições estabelecidas em lei:

I - realizar os serviços de prevenção de sinistros ou catástrofes, de combate a incêndio e de busca e salvamento de pessoas e bens e o atendimento pré-hospitalar;

II - estabelecer normas relativas à segurança das pessoas e de seus bens contra incêndio, catástrofe ou produtos perigosos;

III - analisar, previamente, os projetos de segurança contra incêndio em edificações, contra sinistros em áreas de risco e de armazenagem, manipulação e transporte de produtos perigosos, acompanhar e fiscalizar sua execução, e impor sanções administrativas estabelecidas em lei;

IV - realizar perícias de incêndio e de áreas sinistradas no limite de sua competência;

V - colaborar com os órgãos de defesa civil;

VI - exercer a polícia judiciária militar, nos termos de lei federal;

VII - estabelecer a prevenção balneária por salva vidas; e

VIII - prevenir acidentes e incêndios na orla marítima e fluvial.

Atribuições do Corpo de Bombeiros Voluntários: apesar de não ser órgão reconhecido no rol da segurança pública (BRASIL, 1988), é mencionado pela legislação estadual (SANTA CATARINA, 2013). Suas atribuições não estão definidas em lei específica, apenas em sua organização básica.

Delegação de competência: é escassa a doutrina que trata a respeito da delegação de competência. No entanto, a Lei Federal n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o

processo administrativo na Administração Pública Federal trata a respeito, em seus artigos 11 e 12, servindo como parâmetro para vários entes:

Art. 11. A competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos.

Art. 12. Um órgão administrativo e seu titular poderão, se não houver impedimento legal, delegar parte da sua competência a outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial.

Poder de polícia administrativa: para Meirelles (2009, p. 133), “[...] é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado”.

1.5 JUSTIFICATIVA

A pesquisa do tema em tela justifica-se pelo interesse deste acadêmico pelo serviço bombeiro militar, algo cativado desde a sua infância, e que esteve em vias de concretização, visto que obteve aprovação nas etapas de concurso público para ingresso no Curso de Formação de Soldados de 2018 do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina. No entanto, deixei de ingressar na corporação por conta de não deter, momentaneamente, a escolaridade mínima exigida pelo edital do certame.

Cabe mencionar que o escopo deste trabalho é fomentar o debate acerca da relevância social do Caso Kiss, da ADI 5354 e seu possível resultado, bem como a coexistência das corporações, a fim de encontrar uma alternativa para a operacionalização conjunta, visto que eventual conflagração prejudicará exclusivamente a sociedade, a qual necessita da proteção destes profissionais.

O eventual resultado da ADI 5354 representará um “divisor de águas” no que tange às vistorias em edificações. Com eventual impossibilidade de delegação de competência, a responsabilidade seria exclusivamente dos militares, que atualmente enfrentam graves problemas de efetivo, amplamente divulgado pela imprensa. Em caso de manutenção, eventualmente novas corporações voluntárias poderiam surgir, o que deveria ocorrer de forma ordenada, para não comprometer o serviço de prevenção de incêndios e sinistros.

1.6 OBJETIVOS

1.6.1 Geral

Analisar entendimento da doutrina, Jurisprudência Catarinense e de Tribunais Superiores com o fim de concluir se os Corpos de Bombeiros Voluntários em Santa Catarina podem realizar os serviços de vistoria e análise técnica de projetos, bem como exercer o poder de polícia administrativa, por conta de delegação.

1.6.2 Específicos

Discorrer sobre os direitos individuais contidos na Constituição Federal.

Conceituar as ações relativas ao controle de constitucionalidade.

Descrever o poder de polícia administrativa, destacando seu objeto e atributos: discricionariedade, autoexecutoriedade e coercibilidade.

Pormenorizar os tipos de atos administrativos: vinculados e discricionários.

Analisar o entendimento da jurisprudência quanto à delegabilidade ou não do poder de polícia administrativa.

Abordar o texto da Lei Estadual n. 16.157/2013 e sua relação com as corporações.

Verificar, com base na doutrina e na jurisprudência, a possibilidade de delegação do poder de polícia administrativa aos Corpos de Bombeiros Voluntários em Santa Catarina.

1.7 DELINEAMENTO DA PESQUISA

A natureza da pesquisa, quanto ao método de abordagem, será dedutivo, quanto ao nível, será exploratória, quanto à abordagem, será qualitativa, quanto ao procedimento utilizado para coleta de dados será bibliográfica e documental.

Sabe-se que a pesquisa exploratória, por meio de uma análise minuciosa e descritiva do objeto de estudo, busca o aprofundamento no tema, para a elaboração de problemas e hipóteses de estudos vindouros. No presente trabalho realizar-se-á análise da delegabilidade do poder de polícia administrativa aos Corpos de Bombeiros Voluntários.

Além disso, o presente estudo será qualitativo, uma vez que não se atém a números, mas, sim, à análise de textos legais, entendimentos doutrinários e jurisprudenciais.

Por derradeiro, terá os procedimento de coleta de dados bibliográfico e documental tendo em conta que serão objetos de apreciação, no presente trabalho, além de doutrinas que versam sobre o direito administrativo e constitucional, decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina, bem como ação tramitando no Supremo Tribunal Federal, a fim de que as argumentações jurídicas utilizadas pelos tribunais sejam analisadas, também, no meio acadêmico, para propiciar aos leitores da pesquisa, com certa criticidade, um enfoque na legislação, mas, principalmente, no aspecto social que envolve todas as questões nelas suscitadas, e também a relevância do tema.

No presente trabalho monográfico serão objetos de estudo a jurisprudência do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, dos Tribunais Superiores e a Ação Direta de Inconstitucionalidade 5354, ajuizada perante o Supremo Tribunal Federal, selecionadas por conveniência ao trabalho a ser desenvolvido, bem como doutrinas atinentes ao tema. Eventualmente, por necessidade de complementação da pesquisa, poderá ser utilizada a jurisprudência de outros Tribunais de Justiça.

1.8 ESTRUTURA DA MONOGRAFIA

O presente trabalho monográfico está estruturado em três capítulos. No primeiro aborda-se breve histórico das corporações no Estado de Santa Catarina, direitos individuais presentes na Constituição Federal, os princípios referentes ao Direito Administrativo e a conceituação das ações de controle de constitucionalidade. Quanto ao segundo capítulo, estuda-se o poder de polícia administrativa, seus atributos, exercício e tipos de atos administrativos. No capítulo final, trata-se do estudo acerca do escopo da pesquisa, considerando os entendimentos doutrinários que a revestem, sob a ótica constitucional e administrativa, a jurisprudência do Tribunais de Justiça de Santa Catarina e ação em curso perante o Supremo Tribunal Federal, verificando se é possível a delegação do poder de polícia administrativa aos Corpos de Bombeiros Voluntários em Santa Catarina, com o exame da realização de atividade técnica (vistorias) pelos militares estaduais e pelos bombeiros voluntários

2 BREVE HISTÓRICO DO CORPO DE BOMBEIROS EM SANTA CATARINA E CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O presente capítulo abordará a breve evolução histórica dos Corpos de Bombeiros em Santa Catarina – militar e voluntários, direitos individuais elencados na Constituição Federal, os princípios constitucionais referentes ao Direito Administrativo e as ações referentes ao controle de constitucionalidade. Justifica-se pela relação intrínseca com a ADI 5354, em trâmite perante o Supremo Tribunal Federal, ajuizada para cessar a eficácia de norma catarinense que possibilita o exercício do poder de polícia administrativa pelos Corpos de Bombeiros Voluntários constituídos até o mês de maio de 2012.

2.1 CORPO DE BOMBEIROS EM SANTA CATARINA

Antes de abordar as corporações em Santa Catarina, insta mencionar o surgimento no país. Durante o Brasil Império, especificamente no período do reinado de Dom Pedro II, fez-se necessária a criação de um grupo de resposta a chamados de incêndio em construções. Assim, em 2 de julho de 1856, foi assinado decreto imperial criando o Corpo Provisório de Bombeiros da Corte, no Rio de Janeiro³.

O sinal de fogo era dado pelo hasteamento de bandeira na cor vermelha e disparos de peças do Morro do Castelo. Na sequência, o toque era da Igreja de São Francisco de Paula, indicando o local da ocorrência. A corporação passou a ter organização militar somente em 1880, com a concessão de postos e insígnias aos integrantes. Durante os anos, novos equipamentos passaram a ser utilizados, bem como viaturas mecânicas⁴.

2.1.1 Militar

O crescimento econômico e populacional da Ilha de Santa Catarina proporcionou o desenvolvimento urbano, com a expansão de núcleos de edificações, de forma precária e desenfreada, o que proporcionou os primeiros registros de incêndio e sinistros. Na época, o que se falava no dia seguinte aos desastres era sobre a criação de um “Corpo de Bombeiros”. Em

³ BRASIL, 1856.

⁴ HISTÓRICO, 2015.

16 de setembro de 1919, foi assinada a Lei Estadual n. 1.288, que criou a Seção de Bombeiros da Força Pública (hoje Polícia Militar) (SANTA CATARINA, s.d.).

Em primeiro momento, havia a necessidade de operacionalização dos serviços de combate a incêndio, que era restrito a capital do Estado, com homens que até então só eram empregados nas ações de segurança pública – manutenção da ordem e cumprimento de requisições judiciais e policiais. Neste contexto, foram trazidos para Santa Catarina profissionais de outras instituições do Brasil, a fim de repassar o conhecimento e técnicas aplicáveis à atividade bombeiril.

Com isto, foi possível em 26 de setembro de 1926 ativar, em definitivo, a Seção de Bombeiros, com vinte e sete homens que ocuparam provisoriamente instalações no centro de Florianópolis (CARDOSO, 2013). Consolidadas as operações, ocorreram ações administrativas e planejamento para levar o serviço a outros municípios do Estado, por conta da reunião de habitantes e edificações – principal motivo para a criação da Seção de Bombeiros. Em 1987, no Município de Blumenau, iniciou o serviço de Atendimento Pré-Hospitalar (MATHIAS, 2012).

A aprovação da Emenda Constitucional n. 33, em 13 de junho de 2003, emancipou o Corpo de Bombeiros, deixando de fazer parte da estrutura organizacional da Polícia Militar de Santa Catarina, formando o grupo de militares estaduais. Com o status de corporação autônoma, a operacionalização dos serviços e plano de expansão foi melhorado, culminando na estrutura de 14 batalhões operacionais e um de Operações Aéreas, com efetivo de 2.674 militares⁵, visto que o fixado em lei é de 3.815 integrantes⁶.

O poder de polícia administrativa foi concedido ao CBMSC por meio da Lei Estadual n. 16.157, de 7 de novembro de 2013. Desta forma, a corporação pode agir de forma mais efetiva na prevenção a incêndios e sinistros. No ano seguinte, entrou em vigência a Instrução Normativa 01, com as novas normas de segurança e proteção contra incêndios – que revogou as NSCI de 1994.

⁵ Número obtido mediante consulta realizada junto ao Portal da Transparência do Poder Executivo de Santa Catarina, referente ao mês de maio de 2018.

⁶ SANTA CATARINA, 2012.

2.1.2 Voluntário⁷

O município de Joinville é o berço dos Corpos de Bombeiros Voluntários em Santa Catarina. Por conta dos imigrantes alemães, criou-se em 13 de julho de 1892 a primeira corporação voluntária do Brasil e da América do Sul. Constituída sob a forma de sociedade, teve como inspiração o modelo europeu de bombeiros (CONFIRA, 2017).

A Associação Comercial e Industrial de Joinville assumiu a responsabilidade da administração em 1987, passando a dirigir a sociedade o presidente da Associação. No ano de 1990, a Lei Municipal n. 2.485 autorizou o Poder Executivo do referido Município a firmar convênio com a instituição para fiscalização do cumprimento das normas de incêndio. Em 1991 o CBVJ iniciou as atividades de Atendimento Pré-Hospitalar, seguindo o modelo Resgate, implantado no Estado de São Paulo (CORPO, 2017).

Atualmente, o Corpo de Bombeiros Voluntários de Joinville tem sedes distribuídas em pontos estratégicos da cidade e um Centro de Atividades Técnicas, que utiliza as normas de segurança e proteção contra incêndio e pânico do Estado de Santa Catarina e as Instruções Normativas baixadas pelo CBMSC, por meio da Diretoria de Atividades Técnicas. Entretanto, o município também conta com uma Seção de Atividades Técnicas do CBMSC, que constitui a 4ª Companhia do 7º Batalhão (Itajaí).

A fim de reunir as corporações que surgiram no Estado após o êxito do modelo joinvillense, fundou-se em 09 de abril de 1994 a Associação dos Bombeiros Voluntários de Santa Catarina (ABVESC), entidade sem fins lucrativos que surgiu quando somente existiam 11 (onze) Corpos de Bombeiros Voluntários. Hoje, são 31 (trinta e uma) filiadas contando com 3.500 (três mil e quinhentos) integrantes em regime de voluntariado. O custeio é realizado por meio de repasses efetuados pelo Governo do Estado (HISTÓRIA, 2018).

2.2 CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O texto constitucional merece análise, considerando que é uma das bases para o estudo do tema do presente trabalho monográfico. A relação dos direitos individuais com a realização de vistorias em ocupações será explorada, bem como os princípios que regem a

⁷ Em virtude da existência de muitas corporações voluntárias em Santa Catarina, utilizei Joinville como base, devido a sua importância histórica e ser modelo para o desenvolvimento das demais unidades. Também foram encontrados dados acerca da unidade de Jaraguá do Sul (notícias e legislação).

Administração Pública, elencados no *caput* do artigo 37 da CRFB. Outrossim, cabe conceituar as ações referentes ao controle de constitucionalidade e sua aplicação.

2.2.1 Direitos Individuais

Além de pautar a organização político-administrativa do Estado, o texto constitucional garante direitos e arrola deveres ao indivíduo e à coletividade, para que o exercício da cidadania seja assegurado.

2.2.1.1 Conceito

Os direitos individuais estão presentes no artigo 5º, *caput*, da CRFB. Para Tucci (2004 apud MORAES, 2017, p. 192), “os direitos individuais são **direitos fundamentais próprios do homem-indivíduo, porque titularizados e exercidos por pessoas individualmente consideradas em si, com a delimitação de uma esfera de ação pessoal**” (grifo do autor).

Embora titularizados por pessoas individualmente consideradas, tais direitos podem ser facilmente aplicados à coletividade, visto que estão inseridos em conjunto no Capítulo I do Título II da CRFB.

2.2.1.2 Liberdade

A liberdade, um dos principais ideais da Revolução Francesa, em conjunto com Igualdade e Fraternidade, pode ser vista nos âmbitos de ação, locomoção, profissional e de pensamento. Apesar de ser inerente a todo e qualquer cidadão, em determinados casos poderá ocorrer a restrição de tal, a fim de preservar interesse maior da coletividade ou em razão de defesa nacional.

Para Laski (1957 apud MORAES, 2017, p. 202):

A liberdade é derivada do princípio autonomístico da determinação individual, não somente a “liberdade de querer”, exteriorizada pelo poder de escolher entre várias possibilidades, mas também a “liberdade de atuar”, externada pelo poder de fazer tudo o que se quer, removidas quaisquer coações ilegais, ilegítimas ou ilícitas.

Conforme a CRFB, a liberdade de locomoção pode ser tolhida nos casos de decretação de estado de defesa ou estado de sítio⁸, como garantia da lei e da ordem. A liberdade de reunião, durante a vigência de um destes estados, também é suspensa. Caso algum cidadão sofra ou sinta-se ameaçado de ter sua liberdade de locomoção violentada ou coagida, por abuso de poder ou ilegalidade, poderá impetrar *habeas corpus*, nos termos do artigo 5º, inciso LXVIII, da CRFB.

A liberdade de ação pode ser interpretada como livre iniciativa. Logo, é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, constituída em Estado Democrático de Direito. A liberdade profissional pode ser exercida por qualquer cidadão, desde que devidamente habilitado para determinado mister.

2.2.1.3 Igualdade

Este direito entende-se como base fundamental da república e também da democracia, em virtude de abarcar inúmeros que dele decorrem, como a vedação às diferenças salariais, discriminação de qualquer espécie, por exemplo. Desta maneira, os iguais tratam-se de forma equivalente, enquanto que os desiguais são tratados de modo diverso, mensuradas suas desigualdades (ALEXANDRINO; PAULO, 2014, p. 123).

Para Verucci (1998 apud MORAES, 2017, p. 207):

A igualdade formal, também denominada igualdade civil ou jurídica, expressa a produção, interpretação e aplicação igualitária das normas jurídicas, com vistas a impossibilitar diferenciações de tratamento que se revelem arbitrárias, sob a forma de discriminações (vantagens) ou privilégios (desvantagens).

Para Silva Júnior (2002 apud MORAES, loc. cit.):

A igualdade material, também designada de igualdade real ou fática, exterioriza a igualdade efetiva perante os bens da vida humana, sendo certo que os ordenamentos constitucionais dispõem de três principais meios de implementação dela, revestidos de natureza liberal, social e democrática.

A igualdade não é apenas no âmbito de consideração “todos somos iguais perante a lei”. Existem as interpretações formal ou jurídica e material ou real. No primeiro caso, pode

⁸ Art. 137. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, solicitar ao Congresso Nacional autorização para decretar o estado de sítio nos casos de:

I - comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa;

II - declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira.

Parágrafo único. O Presidente da República, ao solicitar autorização para decretar o estado de sítio ou sua prorrogação, relatará os motivos determinantes do pedido, devendo o Congresso Nacional decidir por maioria absoluta.

ser efetivamente aplicada a premissa mencionada, enquanto que na segunda situação vislumbra-se diante dos bens da vida humana, considerando a natureza democrática, social e liberal.

2.2.1.4 Propriedade

Num primeiro conceito, “propriedade” lembra tão somente um bem móvel, como um veículo automotor, ou imóvel – uma residência, apartamento ou terreno. No entanto, também pode ser hereditária ou intelectual, significando que não está vinculada apenas aos bens primeiramente citados, mas também ao patrimônio racional do cidadão, em razão de sua criatividade. Tem aspecto perpétuo (congregado pela imprescritibilidade, hereditariedade e inviolabilidade), exclusivo (excetuado o condomínio) e pleno (todos os direitos a ela inerentes) (MORAES, 2017, p 215).

Para Arimatéa (2003 apud MORAES, 2017, p. 215), “a *propriedade* é defendida como direito de usar, fruir e dispor de bem corpóreo, móvel ou imóvel, e reivindicá-lo de quem injustamente o possua ou detenha”.

O direito de propriedade é assegurado, porém não é absoluto; pode sofrer desapropriação em virtude de interesse público ou utilidade, mediante indenização prévia em espécie⁹, desde que a mesma atenda à sua função social. Na hipótese reversa, pode ser espécie de sanção, para que seja viabilizada reforma agrária¹⁰ (LENZA, 2012).

2.2.1.5 Segurança

A segurança não se restringe ao conceito de proteção do patrimônio, integridade física e ordem pública por parte de uma força estatal ou particular. É representada por outras

⁹ Ação de desapropriação direta. Implantação de praça de pedágio. BR 101. Reexame necessário. Afastamento. Concessionária de serviço público. Pessoa jurídica de direito privado. Está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal, a sentença proferida contra a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público; que julgar procedentes, no todo ou em parte, os embargos à execução fiscal (CPC/2015, art. 496, inc. I e II). Mérito. Valor indenizatório. Laudo pericial complementar que considera fator não apreciado anteriormente na avaliação da área. Adoção. Justo preço. A indenização só é justa quando recompõe inteiramente o patrimônio do desapropriado, abrangendo todos os eventuais prejuízos que decorram da perda da propriedade (Maria Sylvia Zanella Di Pietro). Juros moratórios e correção monetária. Afastamento da Lei n. 9.494/97. Incidência do percentual de 6% a ano quanto aos juros, a contar do trânsito em julgado da decisão. Correção monetária que deve ser calculada conforme o INPC. Termo inicial. Data do laudo pericial cujo valor é adotado. Honorários advocatícios. Manutenção. Recurso provido parcialmente. (TJSC, Apelação Cível n. 0006707-34.2008.8.24.0139, de Porto Belo, rel. Des. Pedro Manoel Abreu, Terceira Câmara de Direito Público, j. 22-08-2017).

¹⁰ BRASIL, 1993.

formas, como nas relações jurídicas, domicílio, comunicações pessoais, matéria penal e matéria tributária.

Para Rocha (2004 apud MORAES, 2017, p. 220): “*a segurança das relações jurídicas* é descrita como intangibilidade do direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada”.

A partir desta premissa, a segurança das relações jurídicas é considerar como intactos os três objetos descritos. O direito adquirido é aquele que figurava como subjetivo e tornou-se objetivo, incorporado ao patrimônio do particular. O ato jurídico perfeito é aquele realizado com o respeito às formalidades previstas em lei, enquanto que a coisa julgada é basicamente a ação judicial que transitou em julgado, ou seja, não é passível de recurso (MORAES, 2017).

Por outro lado, a segurança de domicílio relaciona-se com a intangibilidade do direito adquirido, em virtude do direito propriedade. Ora, se o cidadão adquire uma casa e estabelece neste imóvel sua moradia, ou local de trabalho, faz jus a este tipo de proteção. Logo, tem ligação com o artigo 5º, XI, da CRFB/88, que trata sobre a casa como asilo inviolável do indivíduo e suas exceções.

Conforme Bertolo (2003 apud MORAES, 2017, p. 221), “*A segurança do domicílio* é desenhada como respeito ao espaço, delimitado e autônomo, reservado à vida íntima ou atividade profissional da pessoa, coincidente, ou não, com a habitação civil”. A espécie citada pode ser relacionada com a privacidade e intimidade, algo que ocorre também nas comunicações entre os indivíduos, por qualquer meio, físico ou eletrônico.

De acordo com Bitelli (2004 apud MORAES, op. cit.), “*A segurança das comunicações pessoais* é deslindada como tutela do processo de transmissão de mensagens entre interlocutores, emissores e receptores, por intermédio de qualquer meio técnico”. As comunicações pessoais somente serão interceptadas mediante autorização judicial. Exemplo recente de larga utilização deste recurso decorre de investigação deflagrada pela Polícia Federal acerca da movimentação financeira em postos de combustíveis e lava jatos, e que ficou popularmente conhecida como Operação Lava Jato (BRASIL, s.d.; OTTO, 2016).

Na visão de Zacarias (2003 apud MORAES, 2017, p. 222), “*A segurança em matéria penal* é destacada como proteção do indiciado, acusado, condenado e culpado durante a persecução criminal”. Esta premissa da espécie de segurança resume a ideia garantista do sistema penal, com a proteção à parte passiva na esfera criminal. Para Ferrajoli (2002, p. 141):

Mais exatamente, dentro de uma perspectiva garantista, identificarei cinco tarefas que um sistema penal positivo, com suas carências e suas aporias, abre a uma filosofia analítica do garantismo penal: 1) a elaboração, de jure condendo, de técnicas de

formação das linguagens legal e jurisdicional capazes de satisfazer em grau máximo, para além das ingênuas ilusões da filosofia penal iluminista, as regras semânticas com as quais caracterizamos os princípios de estrita legalidade e jurisdicionariedade; 2) o esclarecimento das condições e dos procedimentos que permitam, sem formalismos inúteis, a verificação processual e a compreensão eqüitativa; 3) o desenvolvimento no plano teórico-político de critérios pragmáticos idôneos a limitar e disciplinar a heterointegração potestativa do ordenamento, mediante aquela que no parágrafo 26.4 chamarei de "incorporação limitativa" de valores e de princípios gerais; 4) a crítica externa e interna das leis e das decisões judiciais, conforme suas fontes de legitimação e de deslegitimação política e jurídico-constitucional; 5) a análise de todos os espaços de discricionariedade que caracterizam o juízo penal, com o fim de submetê-los às formas de argumentação racional, próprias dos juízos de valor e de expô-los à responsabilidade política e ao controle público.

A relação com os direitos humanos é ventilada, para que não ocorra tratamento diferenciado, considerando que a ação penal tem por ênfase o processamento e julgamento de um delito, não do indivíduo, o que não definirá quem ele é durante sua existência.

2.2.1.6 Vida

Com previsão genérica no *caput* do artigo 5º da CRFB/88, o direito à vida interpreta-se de duas formas: quanto à sua dignidade e o direito de não a ter interrompida, o que consequentemente, é a continuação da vida do indivíduo. Por isso que há a vedação expressa da pena de morte, excetuado o caso de guerra (artigo 84, XIX). Mesmo que ocorra emenda ao texto constitucional, haverá ofensa à cláusula pétrea do artigo 60, § 4º, IV (LENZA, 2012). O direito à vida pode ser visto sob os aspectos da integridade física e moral.

Para Siches (1952 apud MORAES, 2017, p. 193):

A vida humana é defendida como complexo de propriedades e qualidades graças às quais as pessoas naturais se mantêm em contínua atividade funcional, que se desenvolve entre o nascimento e a morte, embora a ordem jurídica brasileira ponha a salvo os direitos do nascituro desde a concepção, como também possibilita a reclamação de perdas e danos por ameaça ou lesão a direitos após o falecimento, sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.

Na visão de Alexandrino e Paulo (2014, p. 121):

Não se resume o direito à vida, entretanto, ao mero direito à sobrevivência física. Lembrando que o Brasil tem como fundamento a dignidade da pessoa humana, resulta claro que o direito fundamental em apreço abrange o direito a uma existência digna, tanto sob o aspecto espiritual quanto material (garantia do mínimo necessário a uma existência digna, corolário do Estado Social Democrático). Portanto, o direito individual fundamental à vida possui duplo aspecto: sob o prisma biológico traduz o direito à integridade física e psíquica (desdobrando-se no direito à saúde, na vedação à pena de morte, na proibição do aborto etc.); em sentido mais amplo, significa o direito a condições materiais e espirituais mínimas necessárias a uma existência condigna à natureza humana.

A moral da pessoa é diferente da moral administrativa, como será demonstrado adiante em seção específica acerca do princípio administrativo da moralidade. Enquanto que a

primeira é variável, a segunda segue apenas uma linha de raciocínio. Entre particulares, o que um considera moral o outro indivíduo pode discordar.

Os direitos individuais abordados nestas seções serão devidamente relacionados com o tema em comento no terceiro capítulo, para adequada compreensão dos critérios de escolha e conveniência com o tema trabalhado.

2.2.2 Princípios atinentes ao Direito Administrativo

Tem-se etimologicamente que princípio, numa área do conhecimento, é o “conjunto de proposições fundamentais e diretivas que servem de base e das quais todo desenvolvimento posterior deve ser subordinado” (DICIONÁRIO, 2018). No ordenamento jurídico, é espécie do gênero norma, eventualmente acompanhado de cânone de aspecto geral, e serve para fomentar debates a respeito de sua estrutura, origem, fundamentos e funções (TOVAR, 2005).

Para análise do tema em comento, faz-se necessária a abordagem dos princípios relacionados ao Direito Administrativo que estão presentes no texto constitucional. O artigo 37, *caput*, da CRFB traz os princípios que regem a Administração Pública. Seus atos devem ser pautados pela legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e sua inobservância pode tornar o ato eivado de vícios, gerando sua invalidade.

2.2.2.1 Legalidade

A Administração Pública em geral deve agir conforme os ditames da lei, para que seus atos tenham o devido revestimento e reconhecimento jurídico e consequente validade para os administrados. Em eventual descompasso com os preceitos legais, haverá responsabilização.

De acordo com Meirelles (2009, p. 89):

A legalidade, como princípio da administração (CF, art. 37, *caput*), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

[...]

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “pode fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim”.

Para Carvalho Filho (2017, p. 20):

É extremamente importante o *efeito* do princípio da legalidade no que diz respeito aos direitos dos indivíduos. Na verdade, o princípio se reflete na consequência de que a própria garantia desses direitos depende de sua existência, autorizando-se então os indivíduos à verificação do confronto entre a atividade administrativa e a lei. Uma

conclusão é inarredável: havendo dissonância entre a conduta e a lei, deverá aquela ser corrigida para eliminar-se a ilicitude.

Na visão dos autores supramencionados, a legalidade no âmbito da Administração Pública é agir conforme a lei e suas delimitações, sem desvios¹¹, enquanto que um particular pode agir livremente, desde que não proibido por lei. Neste viés, caso o administrador aja em descompasso com o ordenamento jurídico, deve a conduta ser corrigida para liberar-se do vício de ilicitude¹².

¹¹ MANDADO DE SEGURANÇA. ABONO DE PERMANÊNCIA. REGRA DO ART. 40, § 19, DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41/2003. NÃO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS PELOS IMPETRANTES. REGRA DE APOSENTADORIA DO ART. 3º DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 47/2005. REDAÇÃO SILENTE EM RELAÇÃO AO ABONO DE PERMANÊNCIA, NÃO OBSTANTE SER-LHES COMUM A APOSENTAÇÃO. LIMINAR INDEFERIDA EM FACE DA VEDAÇÃO LEGAL (ART. 7º, § 2º, DA LEI 12.016/2009). AUSÊNCIA DE PREVISÃO NA NORMA. INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA PARA CONFERIR VANTAGENS PECUNIÁRIAS NÃO PREVISTAS. IMPOSSIBILIDADE. FUNÇÃO LEGISLATIVA. MUTATIS MUTANDI: "SÚMULA 339 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. "NÃO CABE AO PODER JUDICIÁRIO, QUE NÃO TEM FUNÇÃO LEGISLATIVA, AUMENTAR VENCIMENTOS DE SERVIDORES PÚBLICOS SOB FUNDAMENTO DE ISONOMIA." PRECEDENTE DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. "A atuação da Administração Pública é cingida ao princípio da legalidade estrita, devendo obediência aos preceitos legais, sendo-lhe defeso proceder interpretação extensiva ou restritiva, onde a lei assim não o determinar." (RMS 26.944/CE, Rel. Ministra Laurita Vaz, Quinta Turma, julgado em 27/05/2010, DJe 21/06/2010). ORDEM DENEGADA. (TJSC, Mandado de Segurança n. 9145059-95.2015.8.24.0000, da Capital, rel. Des. Artur Jenichen Filho, Grupo de Câmaras de Direito Público, j. 23-05-2018).

¹² MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO DE INGRESSO, POR REMOÇÃO OU PROVIMENTO, NA ATIVIDADE NOTARIAL E DE REGISTRO NO ESTADO DE SANTA CATARINA. PROVA ORAL. DECISÕES DO CONSELHO DA MAGISTRATURA DANDO PARCIAL PROVIMENTO A RECURSOS ADMINISTRATIVOS. NULIDADE PARCIAL PARA QUE SEJA POSSIBILITADA A TODOS OS CANDIDATOS HABILITADOS A SUBMISSÃO A NOVA PROVA ORAL NAS DISCIPLINAS DE DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL, ASSEGURADAS A NOTA MÍNIMA ANTERIORMENTE ATRIBUÍDA E A RECUSA. PRELIMINARES. NULIDADE DAS DECISÕES EM VIRTUDE DA AUSÊNCIA DE INTIMAÇÃO DOS DEMAIS CANDIDATOS PARA SE MANIFESTAREM NOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO NÃO CONFIGURADO. PRELIMINAR AFASTADA. DECADÊNCIA. PRAZO NÃO VERIFICADO. PREJUDICIAL NÃO ACOLHIDA. MÉRITO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL DEVIDAMENTE RESPEITADO. CRITÉRIO ADOTADO PELO EXAMINADOR QUE SE ENCONTRA NO ÂMBITO DA DISCRICIONARIEDADE E SUBJETIVIDADE QUE LHE SÃO PERMITIDAS NA FASE DA PROVA ORAL. PRECEDENTES DESTE TRIBUNAL E DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. ILEGALIDADE INEXISTENTE. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, LEGALIDADE ADMINISTRATIVA E PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS. ALEGAÇÕES ACOLHIDAS. DECISÕES QUE PREJUDICAM SOBREMANEIRA DIVERSOS CANDIDATOS, ESPECIALMENTE AQUELES QUE OBTIVERAM NOTA MÁXIMA. CARÁTER ELIMINATÓRIO DA ARGUIÇÃO ORAL MITIGADO. PROVA DA ILEGITIMIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO NÃO REALIZADA. ALEGAÇÕES ACOLHIDAS. PLEITO DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. REVISÃO DAS NOTAS ATRIBUÍDAS AOS CANDIDATOS QUE RECORRERAM ADMINISTRATIVAMENTE. IMPOSSIBILIDADE. INDEVIDA INTERFERÊNCIA NOS CRITÉRIOS SUBJETIVOS DE AVALIAÇÃO. FALTA DE PROVA DE QUE HOUVE EFETIVO DESCONTO DA NOTA E, MESMO QUE SE ADMITA TAL DESCONTO, IMPOSSIBILIDADE DE SE QUANTIFICÁ-LO. PRETENSÃO REJEITADA. SEGURANÇA CONCEDIDA. (TJSC, Mandado de Segurança n. 2014.011553-1, da Capital, rel. Des. Alexandre d'Ivanenko, Órgão Especial, j. 02-07-2014).

2.2.2.2 Impessoalidade

Partindo da premissa da igualdade de todos perante a lei, como aduz o *caput* do artigo 5º da CRFB/88, na Administração Pública não deve ser diferente, para que haja a atuação do agente público sem “favoritismo ou perseguição”, com o tratamento igualitário aos administrados, ou de modo desigual em situações específicas, para alcançar a igualdade real ou material (LENZA, 2012).

Contextualizando igualdade real e material, a primeira – também chamada de formal – visa tratar os indivíduos da mesma forma, sem distinção de raça, cor, credo, ou seja, a igualdade perante a lei, enquanto que a segunda tem por objetivo reduzir/amenizar as diferenças entre os indivíduos, que são essencialmente desiguais. Tais modelos existem a fim de alcançar a isonomia (ROSA E SILVA, 2017).

Conforme Meirelles (2009, p. 93):

O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art. 37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal.

O administrador não pode e nem deve colocar o seu interesse em detrimento do benefício coletivo. A impessoalidade relaciona-se com a moralidade administrativa. Nos termos da Súmula Vinculante 13 do STF:

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

A questão ventilada é a do nepotismo, situação em que o agente público nomeia para cargos de confiança os seus familiares. No entanto, os cargos em secretarias municipais são exceção (SUPREMO, 2017).

2.2.2.3 Moralidade

Este princípio ganha destaque em virtude do cenário atual do país, visto que diariamente os periódicos noticiam alguma conduta indevida por parte de agente público, com grande parcela de ofensa à moralidade administrativa. Para que a mesma seja conservada, o Ministério Público atua por meio de suas curadorias específicas, fiscalizando os administradores públicos, com consequente preservação do interesse público. Cabe citar que o

Supremo Tribunal Federal, em determinados casos, fundamenta algumas decisões tão somente no princípio da moralidade, devido à sua magnitude.

Conforme Meirelles (2009, p. 90):

A moralidade administrativa constitui, hoje em dia, pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública (CF, art. 37, caput). Não se trata – diz Hauriou, o sistematizador de tal conceito – da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como “o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração”. Desenvolvendo sua doutrina, explica o mesmo autor que o agente administrativo, como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto.

Da leitura do excerto, conclui-se que a moralidade não se trata apenas da distinção entre o correto e incorreto por parte do indivíduo, mas sim na visão da Administração Pública, por meio de seu agente. De certo modo, há ligação com o princípio da impessoalidade, pois seria imoral colocar o interesse particular em detrimento do coletivo, pois deve atender ao universo de administrados. Agindo de forma pessoal, seria desonesto, e, conseqüentemente, a moralidade deixaria de existir.

No entanto, insta mencionar que alguns atos, apesar de revestidos de todas as formalidades legais e, portanto, ser ato *legal*, nem sempre apresentam a moralidade necessária para, de certo modo, justificar o cumprimento dos requisitos previstos na lei. Ou seja, nem todo ato legal é moralmente legítimo¹³.

2.2.2.4 Publicidade

Os administrados merecem ter ciência dos atos emanados pelos agentes públicos, para que saibam como os recursos da Administração Pública são aplicados, as movimentações de pessoal efetuadas, o que é contratado e se podem habilitar-se para integrar os quadros funcionais, como no caso de um concurso público.

Segundo Martins Jr (s.d. apud MEIRELLES, 2009, p. 95):

Publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Daí por que as leis, atos e contratos administrativos que produzem

¹³ Como contextualização do pensamento abordado, cita-se o caso da nomeação da Deputada Federal Cristiane Brasil (PTB-RJ) para ocupar o cargo de Ministra do Trabalho, visto que conforme veiculado pela imprensa fora condenada a pagar R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) a título de danos morais em ação trabalhista movida por seu ex-motorista, o que soaria contraditório e imoral caso sua posse fosse concretizada. Por meio de ação popular, teve o ato suspenso pela Justiça Federal. Em apreciação pelo STF, a suspensão foi mantida (RICHTER, 2018).

consequências jurídicas fora dos órgãos que os emitem exigem publicidade para adquirirem validade universal, isto é, perante as partes e terceiros.

Ainda¹⁴:

Em princípio, todo ato administrativo deve ser publicado, porque pública é a Administração que o realiza, só se admitindo sigilo nos casos de segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior da Administração a ser preservado em processo previamente declarado sigiloso nos termos da Lei 8.159, de 8.1.91, e pelo Dec. 2.134, de 24.1.97.

Os atos praticados pela Administração devem ser públicos, ressalvados os casos expressos de preservação da segurança nacional, sigilo policial e de procedimento previamente declarado restrito nos termos da lei. Caso não sejam publicados, os atos perdem sua validade *erga omnes*, visto que não produzem efeitos jurídicos necessários.

2.2.2.5 Eficiência

A Administração Pública deve otimizar seu funcionamento, para que os administrados usufruam de uma boa máquina do governo e seus resultados sejam favoráveis.

Conforme França (s.d. apud MEIRELLES, 2009, p. 98):

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Logo, se um agente administrativo age de forma deficiente, o prejuízo não é apenas para ele ou seu superior, mas sim para a coletividade, que merece serviços com boa prestação, celeridade e padronização. Afinal, se determinada unidade de mesmo órgão da Administração realiza o mesmo trabalho de maneira diferente, também não há eficiência.

Os princípios aqui trabalhados serão objeto de estudo no terceiro capítulo, a fim de explicitar sua relação com as vistorias em edificações realizadas pelos Corpos de Bombeiros, objetos do presente trabalho.

2.2.3 Controle de Constitucionalidade

O processo legislativo é conhecido no Brasil por trâmites, passagem por comissões, votações e certa burocracia. Apesar de todos o cuidado, nem sempre o texto adequa-se à CRFB, ocorrendo vícios ou omissões sanáveis por meio de ações de controle de constitucionalidade.

¹⁴ Ibidem, p. 96.

Classifica-se quanto à **modalidade**, em formal e material; **conduta**, em virtude de ação ou omissão; **natureza do órgão controlador**, pode ser político, jurídico ou misto; **momento de realização**, preventivo ou repressivo, e quanto ao **número de órgãos**, existem os modelos difuso e concentrado.

Conforme Trindade (2015, p. 55), “o controle difuso, também chamado de controle de constitucionalidade aberto ou pela via de exceção ou defesa, pode ser realizado por qualquer juízo ou tribunal do Poder Judiciário”. Neste viés, não há monopolização deste comedimento.

Em outro sentido, o controle concentrado é exercido por apenas um órgão, que é o Supremo Tribunal Federal, por atuar como guardião da Constituição¹⁵. Conforme Trindade (2015, p. 57), “na modalidade concentrada, o controle de constitucionalidade de uma lei tem aplicação *erga omnes* e efeito vinculante. Tal efeito não se aplica ao Poder Legislativo”.

Neste viés, o controle de constitucionalidade é exercido por meio de quatro ações: Ação Direta de Constitucionalidade, Ação Direta de Inconstitucionalidade, Ação de Inconstitucionalidade por Omissão e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

2.2.3.1 Ação Direta de Constitucionalidade

Quando determinada norma federal ocasionar dúvida quanto à sua interpretação ou compatibilidade com o texto constitucional, pode ser interposta a ADC ou ADECON.

Para Tavares (2007 apud TRINDADE, 2015, p. 63):

A ação declaratória de constitucionalidade – ADECON tem por objetivo a confirmação da constitucionalidade de lei ou ato normativo federal. Busca-se, de tal modo, eliminar a incerteza sobre a compatibilidade da constituição com a lei ou ato normativo questionado. A ADECON foi introduzida pela Emenda Constitucional n. 3/93, criando, assim, um novo mecanismo de controle concentrado da constitucionalidade.

Tal situação ocorreu, a título de exemplo, no caso da Lei Complementar 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, que previa a inelegibilidade dos candidatos condenados por decisão judicial transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, conforme crimes elencados pela Lei (STF, 2012).

¹⁵ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: [...] (BRASIL, 1988)

2.2.3.2 Ação Direta de Inconstitucionalidade

Conforme entendimento doutrinário, a ADI pode ser **genérica** ou **interventiva**. A primeira não possui um interesse específico, enquanto que a segunda visa confrontar norma que seja oposta aos princípios constitucionais sensíveis.

Segundo Carvalho (2008 apud TRINDADE, 2015, p. 58):

O objeto da ação direta de inconstitucionalidade é o controle abstrato de lei ou ato normativo federal, estadual ou distrital na forma abstrata e sem vinculação com interesse específico. Apenas as normas e os atos dos poderes públicos podem ser objetos de avaliação pelo controle de constitucionalidade. Não cabe tal controle sobre atos internos do parlamento e súmulas.

Os atos internos do parlamento (Câmara dos Deputados e Senado Federal) não podem ser atacados por meio de ADI, e nem as súmulas editadas pelos Tribunais. Cabe citar o caso da ADI 5498, ajuizada para questionar o rito do processo de *impeachment* da então Presidente da República Dilma Rousseff, que foi julgada improcedente. Na mesma esteira, houve a rejeição do trâmite de ADI contra atos do Tribunal de Contas da União e súmula daquela Corte (DIRETO, 2016; MINISTRO, 2018).

E especialmente, considerando o tem objeto do presente estudo, entra em apreço a ADI 5354, ajuizada para questionar texto da Constituição do Estado de Santa Catarina e da Lei Estadual n. 16.157, de 07 de novembro de 2013, cujos diplomas, combinados, conferem aos municípios a capacidade de firmar convênios com Corpos de Bombeiros Voluntários constituídos até maio de 2012, o que, consequentemente, enseja a delegação do poder de polícia administrativa. Trataremos especificamente da referida ADI em momento posterior desta monografia.

Para Russo (2009 apud TRINDADE, 2015, p. 60):

A ação direta de inconstitucionalidade interventiva tem por função a decretação da inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual contrário aos princípios constitucionais sensíveis para promoção da intervenção federal nos Estados-membros e no Distrito Federal. São princípios constitucionais sensíveis: a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal; d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta; e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde (art. 34, VII, da CF).

Neste panorama, a ADI interventiva tem como enfoque as normas que sejam opostas aos princípios sensíveis da Carta da República, para promoção de intervenção federal nos Estados e no Distrito Federal. É o caso, por exemplo, de ação ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), que tem como escopo o decreto presidencial que determinou a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro (ADI CONTRA, 2018).

2.2.3.3 Ação de Inconstitucionalidade por Omissão

Tratando-se de situação gerada pela omissão do Poder Público ou órgão administrativo, que tinha a incumbência de regulamentar norma constitucional de eficácia limitada, nasce a possibilidade de sanar tal lacuna, de modo concentrado perante o STF (LENZA, 2012).

Para Trindade (2015, p. 65):

O objetivo do constituinte de 1988 foi dar plena eficácia às normas constitucionais dependentes de complementação infraconstitucional para sua plena eficácia. Surge, assim, a ação de inconstitucionalidade por omissão. Tal instituto é abordado pelo art. 103, § 2o, da CF, ao determinar que, declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.

Neste diapasão, se determinada norma apresenta omissão, deve ser declarada inconstitucional e determinada a criação de dispositivo que visa suprir tal falta. Como exemplo, a ação sobre o fundo de execuções trabalhistas, que até o momento não foi criado, por conta da omissão do artigo 3º da Emenda Constitucional n. 45/2004 (MINISTRO, 2014).

A ADO não deve ser confundida com o mandado de injunção. A primeira é contra **qualquer omissão** inconstitucional, enquanto que a ação regulada pela Lei Federal n. 13.300, de 23 de junho de 2016 é cabível de **forma restrita**, em hipóteses contidas na Constituição Federal, em seu artigo 5º, LXXI. Conforme Lenza (2012, p. 363), “Na **ADO** temos o controle **concentrado**; através do **mandado de injunção**, o controle **difuso**, pela via de exceção ou defesa” (**grifos do autor**).

2.2.3.4 Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

Completa a série do controle de constitucionalidade concentrado, visto que compete ao STF seu julgamento, de forma exclusiva e originária (ALEXANDRINO; PAULO, 2014, p. 909). Está prevista no artigo 102, § 1º, da CRFB/88.

De acordo com Trindade (2015, p. 61):

A arguição de descumprimento de preceito fundamental – ADPF é disciplinada pelo § 1o do art. 102 da CF ao determinar que “a arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei”. O foco da ADPF é evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público. Ou quando for relevante a controvérsia constitucional sobre ato normativo ou lei federal, estadual ou municipal, ainda que anteriores à Constituição.

O controle de constitucionalidade não está adstrito à legislação que seja contrária à Carta da República. A ADPF visa prevenir ou reprimir eventual lesão aos preceitos

fundamentais, em decorrência de ato do Poder Público, ou quando relevante a controvérsia levantada por ato normativo ou leis, mesmo que prévias à Constituição. Como exemplo, cabe mencionar o caso das cotas raciais, tramitação da PEC da Reforma da Previdência e aborto (PARTIDO, 2017; STF, 2012; ibidem, 2017).

Este capítulo procurou abordar a criação dos Corpos de Bombeiros no Brasil e em Santa Catarina (Militar e Voluntários), direitos individuais elencados na CRFB, os princípios norteadores da Administração Pública em geral e o controle de constitucionalidade e suas ações. É base fundamental para analisar o poder de polícia administrativa e a possível confirmação da hipótese ventilada em sede de Projeto de Pesquisa Jurídica, ou seja, se é possível sua delegação aos Corpos de Bombeiros Voluntários em Santa Catarina.

3 PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA

O presente capítulo abordará o poder de polícia administrativa, sua conceituação, objeto, atributos, exercício e relação com os atos administrativos. Relaciona-se com o estudo monográfico por conta de sua ligação com a atividade bombeiril, considerando a realização de vistorias em ocupações e a possibilidade de interdição de ambiente em desacordo com as normas de incêndio.

Desde a antiguidade tem-se a figura de um fiscalizador ou detentor do poder e os indivíduos a seu serviço. Conforme exposição na Bíblia, havia a figura dos reis e imperadores – Chefes de Estado – e os serviçais, como o cobrador de impostos Zaqueu e os guardas de Pôncio Pilatos que escoltaram Jesus Cristo em seu calvário. Na Bíblia (LUCAS 19:1-4):

Quando Jesus ia atravessar Jericó, um homem muito rico, chamado Zaqueu, que era um chefe dos que cobravam impostos, procurou ver Jesus. Mas como era de baixa estatura e não conseguia espreitar por cima da multidão, correu à frente e trepou a uma árvore junto à estrada para ver dali.

Estas figuras evoluíram conjuntamente com a sociedade e ganharam novas formas. Neste diapasão, as ações da coletividade, para que aconteçam de forma ordenada e sigam padrão estabelecido pelo Estado, submetem-se à sua regulação, avaliação e fiscalização, não apenas por um instrumento, como por exemplo a legislação penal. Muito embora os atos de polícia administrativa tenham relação com esse sistema, com restrição da liberdade ou sanções pecuniárias – em interpretação simples, pouco se assemelham.

O sistema penal, em tese, tem caráter ressocializador, e apenas em *ultima ratio*, pune o transgressor. No caso do exercício do poder de polícia administrativa, o efeito é pedagógico, em princípio. Em caso de reincidência ou descumprimento, haverá sim, uma restrição de liberdade do infrator, traduzida na impossibilidade de exercer sua atividade comercial, diferente do recolhimento ao ergástulo.

De acordo com Lazzarini (s.d. apud DI PIETRO, 2010, p. 118):

[...] a linha de diferenciação está na ocorrência ou não de ilícito penal. Com efeito, quando atua na área do ilícito puramente administrativo (preventiva ou repressivamente), a polícia é administrativa. Quando o ilícito penal é praticado, é a polícia judiciária que age.

A primeira se rege pelo Direito Administrativo, incidindo sobre **bens, direitos ou atividades**; a segunda, pelo direito processual penal, incidindo sobre pessoas.

Outra diferença: a polícia judiciária é privativa de corporações especializadas (polícia civil e militar), enquanto a polícia administrativa se reparte entre diversos órgãos da Administração, incluindo, além da própria polícia militar, os vários órgãos de fiscalização aos quais a lei atribua esse mister, como os que atuam nas áreas da saúde, educação, trabalho, previdência e assistência social **(grifos do autor)**.

O Código Tributário Nacional¹⁶ define o poder de polícia:

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.

Segundo Meirelles (2009, p. 131):

O Estado é dotado de poderes políticos exercidos pelo Legislativo, pelo Judiciário e pelo Executivo, no desempenho de suas funções constitucionais, e de poderes administrativos que surgem secundariamente com a administração e se efetivam de acordo com as exigências do serviço público e com os interesses da comunidade. Assim, enquanto os poderes políticos identificam-se com os Poderes de Estado, e só são exercidos pelos respectivos órgãos constitucionais do Governo, os poderes administrativos difundem-se por toda a Administração e se apresentam como meios de sua atuação. Aqueles são poderes imanes e estruturais do Estado; estes são contingentes e instrumentais da Administração.

Conforme o entendimento deste autor, vislumbra-se que o poder de polícia administrativa é derivado da existência da Administração em si, com o escopo de atender aos interesses comunitários e exigências do serviço público. Considerando o escopo do presente estudo, cabe aqui trabalharmos o poder de polícia administrativa em uma das instituições mais relevantes do Estado: o Corpo de Bombeiros Militar.

À primeira vista, parece estranha a atribuição ao Corpo de Bombeiros, associado primeiramente ao atendimento pré-hospitalar em geral e combate a incêndios. Para tanto, é preciso registrar um marco legal muito importante, a Lei Estadual n. 16.157, de 07 de novembro de 2013. Isso porque, antes do advento da referida lei, as funções de fiscalização do CBMSC limitavam-se a vistoriar as edificações, segundo as disposições das NSCI de 1994.

Verificada alguma irregularidade, o fato era comunicado ao Município, que adotaria as providências cabíveis. Neste caso, a municipalidade era originariamente incumbida de exercer o poder de polícia administrativa. Com a previsão legal¹⁷, o CBMSC pode exercer amplamente tal poder, mas comunicará ao Município apenas as desconformidades e infrações apuradas.

Art. 10. Ao CBMSC compete o exercício do poder de polícia administrativa para assegurar o adequado cumprimento das normas de prevenção e combate a incêndio, inclusive por meio de:

I – ações de vistoria, de requisição e análise de documentos;

II – interdição preventiva, parcial ou total, de imóvel; e

III – comunicação ao Município acerca das desconformidades constatadas e das infrações apuradas.

¹⁶ BRASIL, 1966.

¹⁷ SANTA CATARINA, 2013.

Não fica mais a cargo da Prefeitura a interdição preventiva, parcial ou total de imóvel. É consenso entre os especialistas e profissionais da área de defesa civil que a edição desta lei é fruto da comoção causada pela tragédia da Boate Kiss, que resultou em 242 óbitos, e a repercussão social ocasionada, além da revisão das Normas de Incêndio por parte das corporações estaduais.

3.1 CONCEITO E OBJETO

Di Pietro (2010, p. 116) aduz que “pelo conceito clássico, ligado à concepção liberal do século XVIII, o poder de polícia compreendia a atividade estatal que limitava o exercício dos direitos individuais em benefício da segurança”. Conhecido como “século das luzes”, foi marcado pela Revolução Francesa em 1789, de caráter liberal, e que lapidou o modelo de Estado da época.

Esta premissa pode ser facilmente aplicada nas vistorias em edificações, considerando que o estabelecimento de parâmetros, de certo modo, restringe a liberdade individual, com o fito de garantir o bem maior da segurança, cumprindo com o objetivo de prevenção de sinistros. A atividade técnica desenvolvida pelo Corpo de Bombeiros Militar vai de encontro com sua missão constitucional de defesa civil.

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.

[...]

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

Conforme Lenza (2014, p. 963), “Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, essa lista é taxativa (*numerus clausus*). Desta forma, não poderiam, portanto, o Distrito Federal e os municípios criar outros órgãos e incluí-los no rol dos responsáveis pela segurança pública”. A ADI 1.182¹⁸ tratou sobre o rol taxativo do artigo supracitado.

¹⁸ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 117, INCISOS I, II, III E IV, DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. ÓRGÃOS INCUMBIDOS DO EXERCÍCIO DA SEGURANÇA PÚBLICA. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. MATÉRIA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. MODELO DE HARMÔNICA TRIPARTIÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. Por tratar-se de evidente matéria de organização administrativa, a iniciativa do processo legislativo está reservada ao Chefe do Poder Executivo local. 2. 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. Precedentes. 3. Ação

Cabe ressaltar que não deve confundir-se com o **poder de polícia judiciária**, exercido pelas Polícias Civil e Federal, para a apuração e investigação das infrações penais que lhe competem, bem como pela Polícia Militar, na hipótese de crime militar. No entanto, pode-se lembrar da Guarda Municipal como órgão de segurança pública e pensar pela inconstitucionalidade deste, por conta de ser instituído pelo Município. De acordo com Lenza (2014, p. 963):

É verdade que a Constituição Federal permite aos municípios, a criação de guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações (art. 144, § 8.º), bem como aos estados e municípios a estruturação da segurança viária, a ser exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas (CF, art. 144, § 10). Mas esses órgãos, quando instituídos, não integrarão a estrutura da segurança pública constitucionalmente estabelecida.

Como salientado pelo autor, o próprio texto do Estatuto Geral das Guardas Municipais, ao disciplinar o artigo 144, § 8º, da CRFB, preconiza que não é órgão de segurança pública, apenas colaborador dos elencados.

Art. 5º São competências específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais:

[...]

Parágrafo único. No exercício de suas competências, a guarda municipal poderá colaborar ou atuar conjuntamente com órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal ou de congêneres de Municípios vizinhos e, nas hipóteses previstas nos incisos XIII e XIV deste artigo, diante do comparecimento de órgão descrito nos incisos do caput do art. 144 da Constituição Federal, deverá a guarda municipal prestar todo o apoio à continuidade do atendimento.

Caso contrário, seriam incluídas no rol por meio de emenda constitucional. De forma análoga, a situação pode ser aplicada aos Corpos de Bombeiros Voluntários. Di Pietro (2010, p. 117) traz à baila outra definição do poder de polícia: “Pelo conceito moderno, adotado no direito brasileiro, o poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público”. Altera-se pelo fato de que estes direitos vão além da segurança, abarcando vida, propriedade, liberdade e igualdade.

Meirelles (2009, p. 136) trata a respeito do objeto do poder de polícia:

O objeto do poder de polícia administrativa é todo bem, direito ou atividade individual que possa afetar a coletividade ou pôr em risco a segurança nacional, exigindo, por isso mesmo, regulamentação, controle e contenção pelo Poder Público. Com esse propósito, a Administração pode condicionar o exercício de direitos individuais, pode delimitar a execução de atividades, como pode condicionar o uso de bens que afetem a coletividade em geral, ou contrariem a ordem jurídica estabelecida ou se oponham aos objetivos permanentes da Nação.

A partir das lições acima apresentadas, é possível verificar que o conceito doutrinário encaixa-se nas disposições das NSCI e atividades do SAT, considerando que: a) condiciona o exercício de um direito individual – prestação de serviços pelo indivíduo; b) delimita a execução de atividades – no caso de um concerto musical, veda o uso de artefatos pirotécnicos; e c) condiciona o uso de bens – o estabelecimento pode ser utilizado, desde que obedeça determinados parâmetros para segurança dos frequentadores.

3.2 ATRIBUTOS

Conforme a doutrina tradicional nos ensina, o exercício do poder de polícia, por parte da Administração Pública, é traduzido em três atributos: discricionariedade, autoexecutoriedade e coercibilidade (MEIRELLES, 2009).

3.2.1 Discricionariedade

É a faculdade que a Administração dispõe de escolher o que será fiscalizado, com base na conveniência e oportunidade, estabelecendo sanções e sua graduação (ALEXANDRINO; PAULO, 2010).

Conforme Meirelles (2009, p. 138):

A discricionariedade [...] traduz-se na livre escolha, pela Administração, da oportunidade e conveniência de exercer o poder de polícia, bem como de aplicar as sanções e empregar os meios conducentes a atingir o fim colimado, que é a proteção de algum interesse público. Neste particular, e desde que o ato de polícia administrativa se contenha nos limites legais e a autoridade se mantenha na faixa de opção que lhe é atribuída, a discricionariedade é legítima.

Para Di Pietro (2010, p. 119):

Quanto à discricionariedade, embora esteja presente na maior parte das medidas de polícia, nem sempre isso ocorre. Às vezes, a lei deixa certa margem de liberdade de apreciação quanto a determinados elementos, como o motivo ou o objeto, mesmo porque ao legislador não é dado prever todas as hipóteses possíveis a exigir a atuação de polícia. Assim, em grande parte dos casos concretos, a Administração terá que decidir qual o melhor momento de agir, qual o meio de ação mais adequado, qual a sanção cabível diante das previstas na norma legal. Em tais circunstâncias, o poder de polícia será discricionário. [...]

De acordo com Alexandrino e Paulo (2014, p. 259):

A discricionariedade no exercício do poder de polícia significa que a administração, quanto aos atos a ele relacionados, regra geral, dispõe de uma razoável liberdade de atuação, podendo valorar a oportunidade e conveniência de sua prática, estabelecer o motivo e escolher, dentro dos limites legais, seu conteúdo. A finalidade de todo ato de polícia – como a finalidade de qualquer ato administrativo – é requisito sempre vinculado e traduz-se na proteção do interesse da coletividade.

A partir dos ensinamentos colhidos, pode-se concluir que a discricionariedade é o “livre arbítrio” da Administração Pública, considerando sua isenção de condicionamento, apenas valorando-se pela conveniência e oportunidade de atuação. No entanto, não deve agir com excesso a ponto de ameaçar ou lesar direito, sob pena de controle judicial do ato¹⁹. Ainda, depreende-se que em eventuais lacunas da legislação, o poder de polícia será discricionário, que a finalidade é requisito vinculado e deduzido na proteção do interesse coletivo.

O interesse da coletividade, em caso concreto, é de ter o mínimo de segurança para frequentar determinado estabelecimento comercial, casa de shows ou evento ao ar livre. Neste sentido, a Administração Pública, oportunamente, estabelece normas de segurança e proteção contra incêndios e prevenção de sinistros. Ainda, verifica a conveniência do momento de sua aplicação, com as sanções cabíveis àquele que descumpre o regramento.

3.2.2 Autoexecutoriedade

O Estado, por meio de sua Administração, pode decidir e executar de forma direta suas decisões, por seus meios necessários, para que faça valer sua estrutura e organização, em respeito a determinado padrão que estabeleceu. Isso consiste na autoexecutoriedade.

Meirelles (2009, p. 139) define:

A auto-executoriedade, ou seja, a faculdade de a Administração decidir e executar diretamente sua decisão por seus próprios meios, sem intervenção do Judiciário, é outro atributo do poder de polícia. Com efeito, no uso desse poder, a Administração impõe diretamente as medidas ou sanções de polícia administrativa necessárias à contenção da atividade anti-social que ela visa a obstar. Nem seria possível condicionar os atos de polícia a aprovação prévia de qualquer outro órgão ou Poder estranho à Administração.

Para Carvalho Filho (2017, p. 90):

A prerrogativa de praticar atos e colocá-los em imediata execução, sem dependência à manifestação judicial, é que representa a autoexecutoriedade. Tanto é autoexecutória a restrição imposta em caráter geral, como a que se dirige diretamente ao indivíduo, quando, por exemplo, comete transgressões administrativas. É o caso da apreensão de bens, interdição de estabelecimentos e destruição de alimentos nocivos ao consumo público. Verificada a presença dos pressupostos legais do ato, a Administração pratica-o imediatamente e o executa de forma integral. Esse o sentido da autoexecutoriedade.

¹⁹ ADMINISTRATIVO - SERVIDOR PÚBLICO - REMOÇÃO - ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO - AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO - VIOLAÇÃO A DIREITO LÍQUIDO E CERTO Apesar de a remoção ser um **ato administrativo discricionário para o qual a lei confere à Administração Pública a escolha e valoração dos motivos e objeto, cabe ao Poder Judiciário invalidá-lo, quando verificado que a sua prática não ocorreu dentro do limite da discricionariedade conferida pelo legislador** ou ausente a fundamentação que legitime a decisão do administrador. (TJSC, Reexame Necessário em Mandado de Segurança n. 2011.075013-0, de Correia Pinto, rel. Des. Luiz César Medeiros, Terceira Câmara de Direito Público, j. 05-06-2012) **(grifei)**.

Conforme o exposto, percebe-se que a autoexecutoriedade é, basicamente, a liberdade que goza a Administração Pública de impor suas medidas e sanções decorrentes do poder de polícia administrativa independentemente de moderação por parte do Poder Judiciário. Pode-se dizer que seria ineficaz tal atributo se houvesse tal dependência. Também vale considerar a ligação intrínseca com a coercibilidade, abordada na próxima seção.

É típico do poder de polícia, presente nos atos de repressão. Consiste em prerrogativa da Administração, sem necessidade do controle judicial de seus atos. (ALEXANDRINO; PAULO, 2010). Comparando ao controle de constitucionalidade concentrado, por meio das Ações Diretas e Arguições, inexistente algo do gênero quanto aos atos administrativos. No entanto, em caso de abuso ou lesão a direito, a demanda será levada ao Poder Judiciário.

3.2.3 Coercibilidade

O Estado, de certo modo, usa sua “força” para fazer valer sua atuação, por meio dos instrumentos constituídos historicamente e abarcados pelo ordenamento jurídico. No âmbito administrativo, a situação não apresenta disparate, visto que a Administração age imperiosamente, com relação aos que estão sob sua abrangência.

Para Meirelles (2009, p. 140):

A coercibilidade, isto é, a imposição coativa das medidas adotadas pela Administração, constitui também atributo do poder de polícia. Realmente, todo ato de polícia é imperativo (obrigatório para seu destinatário), admitindo até o emprego da força pública para seu cumprimento, quando resistido pelo administrado. Não há ato de polícia facultativo para o particular, pois todos eles admitem a coerção estatal para torná-los efetivos, e essa coerção também independe de autorização judicial. E a própria Administração que determina e faz executar as medidas de força que se tornarem necessárias para a execução do ato ou aplicação da penalidade administrativa resultante do exercício do poder de polícia.

Etimologicamente, “polícia” deriva do grego *polis*, que significa “cidade”. Em primeiro momento, ao pronunciar o vocábulo, inicialmente tem-se a ideia de monopólio da força, coerção por parte do Estado, fiscalização e prisão.

Controlar judicialmente os atos de polícia administrativa faria com que o atributo da coercibilidade não fizesse sentido, com a “perda de objeto” e consequente ineficácia. De certa feita, a separação de poderes na concepção de Montesquieu – que foi adotada pela maioria dos Estados da modernidade de forma branda em virtude das conjunturas da história e sociedade – aparece facilmente, conforme o texto constitucional, bem como não compete à Administração Pública refletir ou controlar os atos do Poder Judiciário, ou o inverso (LENZA, 2012).

No entanto, lesões ou ameaças a direito não serão excluídas, pela lei, da apreciação do Poder Judiciário (BRASIL, 1988). Em situação hipotética, um dono de estabelecimento tem o direito de receber frequentadores, desde que cumpridos os requisitos de segurança e proteção contra incêndios. Logo, seria lesado se a Seção de Atividades Técnicas, após confecção de Atestado de Vistoria para Funcionamento, deixasse de expedir Alvará.

3.3 EXERCÍCIO E TIPOS DE ATOS ADMINISTRATIVOS

Em tese, o poder de polícia administrativa é exercido de forma exclusiva pelo Estado, por deter o monopólio da força. Além disso, deve respeitar os princípios explicitados no segundo capítulo. De acordo com Meirelles (2009, p. 141):

Atuando a polícia administrativa de maneira preferentemente preventiva, ela age através de ordens e proibições, mas, e sobretudo, por meio de normas limitadoras e sancionadoras da conduta daqueles que utilizam bens ou exercem atividades que possam afetar a coletividade, estabelecendo as denominadas limitações administrativas [...]. Para tanto, o Poder Público edita leis e os órgãos executivos expedem regulamentos e instruções fixando as condições e requisitos para o uso da propriedade e o exercício das atividades que devam ser policiadas, e após as verificações necessárias é outorgado o respectivo alvará de licença ou autorização, ao qual se segue a fiscalização competente.

Destaca-se que a atividade bombeiro militar, conforme explicitado em sua Canção²⁰, tem como missão a prevenção de sinistros. Logo, ao atuar por meio de ordens aos proprietários de estabelecimentos vistoriados nos moldes de Instrução Normativa, efetuando ressalvas e proibições com base nas mesmas disposições, encaixa-se no conceito doutrinário, visto que ocorreu atuação do Legislativo – neste caso, com a já citada Lei²¹.

De acordo com Meirelles (2009, p. 141);

Alvará é o instrumento da licença ou da autorização para a prática de ato, realização de atividade ou exercício de direito dependente de policiamento administrativo. É o consentimento formal da Administração à pretensão do administrado, quando manifestada em forma legal.

Cumpridos os requisitos e formalidades exigidas pela lei e a corporação – por meio de sua IN – pelo particular que pretende regularizar seu estabelecimento, cabe à Seção de Atividades Técnicas expedir o Alvará de Funcionamento, considerando a manifestação legal

²⁰ [...]

Prevenir é a nossa missão,
Se o incêndio, ou perigo irromper
Não tememos / sua ira ou ação
Para o alheio poder defender
[...] (DELVAN; VITOWSKI, 1981).

²¹ SANTA CATARINA, 2013.

pelo administrado, conforme explicitado pelo doutrinador. Neste sentido, vale mencionar duas classificações dos atos administrativos: vinculados e discricionários.

3.3.1 Ato vinculado

Para que a prestação dos serviços públicos seja realizada de forma a garantir o cumprimento das disposições legais ou de modo a garantir a execução de determinado ato conforme a conveniência ou oportunidade, os atos administrativos classificam-se como vinculados ou discricionários.

Para Meirelles (2009, p. 169):

Atos vinculados ou regrados são aqueles para os quais a lei estabelece os requisitos e condições de sua realização. Nessa categoria de atos, as imposições legais absorvem, quase que por completo, a liberdade do administrador, uma vez que sua ação fica adstrita aos pressupostos estabelecidos pela norma legal para a validade da atividade administrativa. Desatendido qualquer requisito, compromete-se a eficácia do ato praticado, tornando-se possível de anulação pela própria Administração, ou pelo Judiciário, se assim requerer o interessado.

Conforme a exposição, não é uma faculdade da Administração expedir o alvará, considerando o cumprimento das exigências. Ao obstar sua concessão, o administrado tem seu direito lesado, o que abre caminho para a interferência do Judiciário. Os recursos administrativos previstos na Lei Estadual n. 16.157/2013 não abarcam a hipótese ventilada, pois atacam a confecção de auto de infração, interdição ou aplicação de multa gravíssima.

Art. 16. As infrações administrativas serão punidas com as seguintes sanções, observado o disposto no art. 13 desta Lei:

I – advertência;

II – multa;

III – embargo de obra;

IV – interdição parcial ou total; e

V – cassação de atestado de vistoria para habite-se ou funcionamento.

§ 1º Se forem cometidas simultaneamente 2 (duas) ou mais infrações, serão aplicadas, cumulativamente, as sanções a elas cominadas.

§ 2º A advertência será aplicada pela inobservância das disposições desta Lei e da legislação em vigor ou de preceitos regulamentares, sem prejuízo das demais sanções previstas neste artigo.

§ 3º O embargo de obra será efetuado quando constatada a não conformidade da construção, reforma ou ampliação com as normas de segurança contra incêndio e pânico.

§ 4º A interdição, parcial ou total, será efetuada quando for constatado grave risco contra a incolumidade das pessoas e/ou do patrimônio em razão do descumprimento das normas de segurança contra incêndio e pânico.

§ 5º A cassação de atestado de vistoria para habite-se ou funcionamento será aplicada quando for constatado no processo administrativo que o infrator agiu com dolo e que o ato ocasionou grave risco à incolumidade das pessoas e/ou do patrimônio ou quando ficar caracterizado o descumprimento reiterado das determinações do Corpo de Bombeiros.

[...]

Art. 21. Da imposição das sanções previstas no art. 16 desta Lei, são cabíveis os seguintes recursos:

- I – recurso ordinário;
- II – recurso especial; e
- III – recurso extraordinário.

§ 1º O recurso ordinário deverá ser protocolizado no prazo de 5 (cinco) dias úteis, a contar do recebimento do auto de infração, dirigido à autoridade bombeiro militar que expediu o auto.

§ 2º Da decisão prevista no § 1º deste artigo, cabe recurso especial no prazo de 5 (cinco) dias úteis, a contar do recebimento da decisão exarada no recurso de primeiro grau, à autoridade bombeiro militar imediatamente superior à autoridade que proferiu a decisão recorrida.

§ 3º É cabível recurso extraordinário ao Comandante-Geral do CBMSC, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, a contar do recebimento da decisão exarada no recurso de segundo grau, nos seguintes casos:

- I – interdição; e
- II – aplicação de multa gravíssima.

O ato vinculado enseja, de forma subjetiva ao administrado, um direito líquido e certo, desde que obedecidos seus requisitos, pois sabe que não há alternativa à Administração que seja diversa da concessão do que é pretendido, como um alvará, por exemplo. Logo, caso este seja violado, cabe a impetração de Mandado de Segurança²², em caráter repressivo.

Conforme Carreira Alvim (s.d. apud THEODORO JÚNIOR, 2014):

A liquidez e certeza do direito subjetivo do impetrante, como já se observou, decorre da prova documental pré-constituída com que a petição inicial demonstra os fatos determinantes de sua origem. Lembra CARREIRA ALVIM, com propriedade, que, “no fundo, o conceito de direito líquido e certo se prende a um elevado grau de probabilidade de que, dos fatos alegados (acontecimentos fáticos) pelo impetrante, resultem os efeitos jurídicos moldados pelo direito (subjetivo) invocado, fazendo nascer para seu titular o direito a uma tutela pronta e eficaz em sede jurisdicional, sem a necessidade de dilação probatória”. [...]

A fim de contextualizar o tópico mencionado, pode-se dizer que o direito líquido e certo está relacionado com a produção de provas, em grau significativo, bem como a iminência do acontecimento dos fatos expostos na petição inicial, familiarizados pelo direito subjetivo rogado. Neste viés, surge ao titular a chance de obter decisão favorável à pretensão, conforme os elementos apresentados.

O mandado de segurança, *ex autoritate* art. 5º, incs. LXIX e LXX, da CRFB, da mesma forma que a Lei nº 12.016/09, é conceituado como remédio constitucional, sob

²² APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO DE CONSTRUIR. ATENDIMENTO ÀS NORMAS EDILÍCIAS. PROJETO APROVADO. NEGATIVA DE FORNECIMENTO DO ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO. INADMISSIBILIDADE. ATO VINCULADO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. RECURSO PROVIDO. “A aprovação de projeto para construção, satisfeitos os requisitos administrativos, é vinculante e obrigatória para o Poder Público; aprovado o projeto, o alvará de licença para a construção é ato decorrente da propriedade do imóvel, não lhe competindo indeferi-lo [...]” (ACMS n. 1988.069363-0, de Blumenau, rel. Des. Nilton Macedo Machado, j. 4.5.95). Afinal, o ato administrativo de concessão de alvará construtivo, é do tipo vinculado, e o impetrante atendeu às exigências legais de estilo, impondo-se, por via consequencial, o reconhecimento do seu direito líquido e certo a obtê-lo na forma do projeto aprovado. (TJSC, Apelação Cível em Mandado de Segurança n. 2010.060742-7, de Brusque, rel. Des. João Henrique Blasi, Segunda Câmara de Direito Público, j. 13-03-2012) (grifei).

procedimento especial, dirigido à tutela de direito, individual ou metaindividual, líquido e certo, não amparável por habeas corpus ou habeas data, ameaçado ou lesado por ato de autoridade pública ou agente delegado, eivado de ilegalidade ou abuso de poder (Moraes, 2001, p. 7 apud MORAES, 2017, p. 312).

Critella Júnior (1978)²³ aduz:

A ilegalidade é delimitada como contraste entre o ato cuja invalidação é pretendida no mandado de segurança e a norma jurídica com fundamento na qual deveria ter sido praticado, à medida que o abuso de poder é delineado como extravasamento do poder discricionário.

Didier Junior et al (2006)²⁴ conceitua as modalidades de impetração do Mandado de Segurança:

Quanto às modalidades, a ação constitucional é bifurcada em mandado de segurança preventivo, no caso de ameaça, e mandado de segurança repressivo, no caso de lesão a direito, individual ou metaindividual, líquido e certo, não amparável por habeas corpus ou habeas data.

Logo, apesar de a concessão de alvará ser ato vinculado, caso o administrado venha a sentir-se ameaçado de ter seu direito ferido, cabe o mandado de segurança na primeira modalidade; na segunda hipótese, tem prazo decadencial de 120 (cento e vinte dias) contados da ciência do ato impugnado, conforme o artigo 23 da Lei Federal n. 12.016/2009.

3.3.2 Ato discricionário

Apesar do rigoroso cumprimento das disposições legais, em determinadas situações a Administração Pública tem a oportunidade de praticar atos com certa liberdade.

Meirelles apresenta o conceito de ato discricionário (2009, p. 171): “Atos discricionários são os que a Administração pode praticar com liberdade de escolha de seu conteúdo, de seu destinatário, de sua conveniência, de sua oportunidade e do modo de sua realização”.

Apesar da existência do atributo da *discricionariedade*, cujo conceito traduz-se, basicamente, na *razoável liberdade de atuação*, não pode ser confundido com o *ato discricionário* em si. O primeiro é atributo do poder de polícia administrativa, o outro faz parte da classificação dos atos emanados pela Administração Pública.

No entendimento de Alexandrino e Paulo (2010, p. 260):

Embora a discricionariedade seja a regra no exercício do poder de polícia, nada impede que a lei, relativamente a determinados atos ou fatos, estabeleça total

²³ Ibidem, p. 325.

²⁴ Ibidem, p. 312.

vinculação da atuação administrativa a seus preceitos. É o caso [...] da concessão de licença para construção em terreno próprio ou para o exercício de uma profissão, em que não existe para a administração liberdade de valoração, quando o particular atenda aos requisitos legais.

As edições de Instruções Normativas são exemplo, pois cada IN tem conteúdo, destinatário diverso (aplicáveis a revendas de “gás de cozinha” ou piscinas), conveniência, oportunidade e modo de realização (como determinada vistoria deve ser procedida, quais os formulários atinentes ao caso). A corporação goza de liberdade para estabelecer os critérios de segurança contra incêndios e prevenção de sinistros, bem como a forma de sua aplicabilidade.

Conforme Meirelles (2009, p. 138):

[...] Por exemplo, se a lei permite a apreensão de mercadorias deterioradas e sua inutilização pela autoridade sanitária, esta pode apreender e inutilizar os gêneros imprestáveis para a alimentação, a seu juízo; mas, se a autoridade é incompetente para a prática do ato, ou se praticou sem prévia comprovação da imprestabilidade dos gêneros para sua destinação, ou se interditou a venda fora dos casos legais, sua conduta torna-se arbitrária e poderá ser impedida ou invalidada pela Justiça. No uso da liberdade legal de valoração das atividades policiadas e na graduação das sanções aplicáveis aos infratores é que reside a discricionariedade do poder de polícia, mas mesmo assim a sanção deve guardar correspondência com a infração. Observe-se que o ato de polícia é, em princípio, discricionário, mas passará a ser vinculado se a norma legal que o rege estabelecer o modo e forma de sua realização. Neste caso, a autoridade só poderá praticá-lo validamente atendendo a todas as exigências da lei ou regulamento pertinente.

As arbitrariedades não podem ser cometidas, sob “pena” de controle judicial dos atos emanados pela Administração Pública. Nem sempre a discricionariedade pode ser aplicada, apesar da relativa liberdade que goza de exercer seus atos. Deve observar a previsão legal para exercer seus poderes. A exemplo do item anterior, também pode ensejar o manejo de Mandado de Segurança, em caráter repressivo.

Neste capítulo viu-se o poder de polícia administrativa, seu conceito, objeto e atributos, além do seu exercício e tipos de atos administrativos. Relaciona-se com os demais capítulos por conta da ligação intrínseca com o tema, bem como para compreender se é possível ou não a sua delegação, visto que é atividade de competência, *a priori*, privativamente estatal.

4 ANÁLISE DA DELEGABILIDADE DO PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA AOS CORPOS DE BOMBEIROS VOLUNTÁRIOS EM SANTA CATARINA²⁵

Visando responder ao problema ventilado na introdução deste trabalho, o presente capítulo abordará o revestimento constitucional da realização de vistorias e análise técnica de projetos, a aplicação do Direito Administrativo nesta situação e o entendimento jurisprudencial acerca da incapacidade de ocorrer a delegação do poder de polícia administrativa a particulares. Ao final será efetuada análise da situação no Estado de Santa Catarina.

4.1 REVESTIMENTO CONSTITUCIONAL

Primeiramente, cabe analisar no que consiste o ato de análise técnica de projetos, vistoria em edificações e o exercício do poder de polícia administrativa, sob o escopo do Direito Constitucional, com enfoque nos direitos individuais. Ademais, no primeiro capítulo os direitos individuais foram abordados, cabendo neste momento a devida correlação com o tema de estudo.

Neste sentido, identifica-se a liberdade na hipótese de o cidadão construir edificações para atender às suas necessidades básicas de habitação, sustento, lazer e armazenamento de materiais. Não obstante, é direito individual exercido com determinadas e pontuais restrições, para garantia de seu bem-estar e dos frequentadores, na situação de um prédio com internação de pessoas, restrição de liberdade ou concentração de público. Neste diapasão, enxerga-se que o interesse da coletividade é superior ao do indivíduo.

Igualdade assenta-se no tratamento equânime aos cidadãos sob a ótica bombeiril, considerando que edificações diferentes com as mesmas irregularidades devem ser submetidas à aplicação do poder de polícia administrativa.

O direito de propriedade do indivíduo tem ligação com a liberdade supracitada. Como mencionado no primeiro capítulo, é assegurado, mas não absoluto, por conta da possibilidade de sofrer desapropriação por interesse público (função social atendida) ou para

²⁵ Conforme pesquisa realizada na internet, encontrou-se o seguinte trabalho acadêmico, elaborado por um Capitão do CBMSC: LEAL, Willian Nunes. **A delegabilidade do poder de polícia aos corpos de bombeiros voluntários.** Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade do Oeste de Santa Catarina, 2015. Orientador: Luiz Fernando Vescovi. Não foi possível acessar o texto integral na base de dados daquela Universidade.

reforma agrária, como uma sanção (função social não atendida). Vale mencionar, neste momento, a figura da requisição estatal: para viabilizar um combate a incêndio de imóvel, é preciso que a guarnição passe mangueiras pela residência de certo indivíduo, que bloqueia a passagem. Assim, ele cede a sua propriedade, naquele momento, para que o Estado cumpra seu papel de defesa civil. Caso venha a suportar danos materiais por conta da ocorrência, poderá manejar ação contra o Estado.

Todos os indivíduos fazem jus ao direito à segurança, e neste viés, merecem frequentar ambientes com os parâmetros mínimos de segurança contra incêndios e prevenção de sinistros, por meio de sinais luminosos indicativos de saída, extintores de incêndio e sistemas hidráulicos, bem como o emprego de materiais que evitam a propagação das chamas.

Por fim, o direito à vida, assegurado a todos, é o foco da atividade de todo e qualquer bombeiro, independentemente se militar, civil, particular ou voluntário.

Neste viés é que se faz importante um instrumento de controle de constitucionalidade, o que encaixa-se no caso em comento pela razão de discutir a eficácia de normas estaduais que, se combinadas, possibilitam aos Corpos de Bombeiros Voluntários constituídos no Estado de Santa Catarina, até o mês de maio de 2012, o exercício do poder de polícia administrativa. Ocorreu a instauração de Procedimento Administrativo, após representação perante a PGR formulada pelo Ministério Público de Santa Catarina. Tais fatos originaram a ADI 5354, que tramita perante o STF, atualmente aguardando julgamento²⁶.

4.2 REVESTIMENTO ADMINISTRATIVO

Conforme o tópico anterior, no qual houve análise do texto constitucional em sede de direitos individuais, vale analisar o tema em comento sob a ótica do Direito Administrativo e seus princípios norteadores.

A legalidade, que se traduz pela sujeição do administrador público aos mandamentos da lei, está na previsão constitucional ou em lei do exercício de determinado ato por parte dos bombeiros militares ou voluntários. Embora a previsão constitucional quanto ao desempenho de atividades de defesa civil por parte dos militares estaduais seja uma realidade, o mesmo não se pode dizer quanto aos voluntários, em razão de não figurarem no rol de

²⁶ Segundo consulta efetuada junto à base de dados do Supremo Tribunal Federal em 11 de junho de 2018, a ADI 5354 encontra-se concluída com o relator, Ministro Dias Toffoli, com última movimentação em 25 de outubro de 2017.

segurança pública da CRFB. Cabe lembrar que inexiste vontade pessoal tampouco liberdade, o que se configura pela premissa “deve fazer desta forma”, o que significa que apenas permite-se fazer o que é autorizado pela lei. Desta forma, interesses particulares são deixados de lado em prol da coletividade.

O princípio da impessoalidade está no exercício do poder de polícia administrativa por parte do CBMSC, um órgão público, cuja admissão em seus quadros funcionais dá-se por meio de concurso público de provas. Deste modo, pouco provável que um militar estadual tenha relação com o proprietário de estabelecimento ou edificação vistoriada. Como nas cidades em que há bombeiros voluntários o ingresso é realizado por meio de credenciamento e demais testes (como físico e psicológico), alguns habilitados podem ter relação com empresas vistoriadas, por conta de sociedade – o que é vedado pelo Estatuto dos Militares Estaduais:

Art. 30. Ao Policial-Militar da ativa, ressalvado o disposto no § 2º, **é (sic)** vetado comerciar e tomar parte na administração ou gerência de sociedade e dela ser sócio ou participar, exceto como acionista ou quotista, de sociedade anônima ou por quotas de responsabilidade limitada.

§ 1º Os policiais-militares na reserva remunerada, quando convocados, ficam proibidos de tratar, nas organizações policiais-militares e nas repartições públicas civis, do interesse de organizações ou empresas privadas de qualquer natureza.

§ 2º Os policiais-militares da ativa podem exercer, diretamente, a gestão de seus bens, desde que não infrinjam o disposto no presente artigo.

Isto pode, de certo modo, comprometer a impessoalidade da vistoria e eventual exercício do poder de polícia administrativa. Cabe ressaltar que a moralidade administrativa não deve ser confundida com a moral do indivíduo, a qual é deixada de lado em prol da coletividade. Neste viés, não seria moralmente aceito pela sociedade se um vistoriador tivesse relação com o local ou seu proprietário, pois implicitamente estaria interessado no funcionamento ou disponibilidade do referido ambiente. Neste caso vale a reflexão a respeito da legalidade da vistoria apesar da sua moralidade. Nem sempre o ato que é legal tem a moralidade necessária para sua execução concreta.

Percebe-se que a publicidade está na exibição, em local visível ao público, do alvará de funcionamento após a realização de vistoria. Assim, o frequentador do estabelecimento tem ciência de que aquele local atende aos parâmetros mínimos exigidos de segurança e proteção contra incêndios, foi submetido à avaliação por profissional habilitado e capacitado e assinado pelo chefe da SAT de uma Organização Bombeiro Militar.

A eficiência interpreta-se pela padronização do serviço de vistoria e análise técnica de projetos para verificação do cumprimento das NSCI baixadas pelo CBMSC. Se apenas uma entidade estabelece os parâmetros, é com maior segurança e efetividade que o exercício do poder de polícia administrativa será desempenhado, porque há um padrão, além de transmitir

isso ao cidadão. Se cada organização resolvesse baixar suas próprias normas, não haveria tanta eficiência, porque as diversidades surgiriam, inevitavelmente.

Cabe recordar os atributos do poder de polícia administrativa neste momento, reforçando a ligação com a atividade preventiva exercida pelos bombeiros: discricionariedade, autoexecutoriedade e coercibilidade.

Embora já visto em momento anterior os tipos de ato administrativo vinculado (p. 43) e discricionário (p. 45), vale lembrar que o primeiro tem estrita ligação com o atendimento de requisitos; se o administrado cumpriu as exigências estabelecidas em vistoria, deve ter o imóvel liberado, caso contrário, caberá o manejo de mandado de segurança, como mencionado na p. 44. Em sentido oposto, o segundo fica a cargo do agente público, verificada a conveniência e oportunidade de sua atuação.

Questão interessante pode ser levantada em duas situações, com análise de forma análoga ao caso da delegação do poder de polícia administrativa: o mesário eleitoral e a arrecadação de tributos. Na primeira ocasião, o mesário detém o poder apenas com a característica de coercibilidade, um dos atributos da tríade que compõe o poder de polícia administrativa (BARROS, 2014).

Para o Código Tributário Nacional, há indelegabilidade de competência, salvo se realizada de pessoa jurídica de direito público a outra:

Art. 7º A competência tributária é indelegável, salvo atribuição das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos, ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, conferida por uma pessoa jurídica de direito público a outra, nos termos do § 3º do artigo 18 da Constituição.

§ 1º A atribuição compreende as garantias e os privilégios processuais que competem à pessoa jurídica de direito público que a conferir.

§ 2º A atribuição pode ser revogada, a qualquer tempo, por ato unilateral da pessoa jurídica de direito público que a tenha conferido.

§ 3º Não constitui delegação de competência o cometimento, a pessoas de direito privado, do encargo ou da função de arrecadar tributos.

Neste diapasão, é possível perceber de forma que uma competência tipicamente estatal não poderia ser alvo de delegação a pessoa jurídica de direito privado, somente a outra com mesma personalidade jurídica.

4.3 ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL

Naturalmente, dada a controvérsia que estas questões despertam no seio da sociedade, pouco a pouco o tema foi ganhando os Tribunais pátrios. Na Justiça Catarinense existem três precedentes. Adiante, ver-se-á que o STF possui tema em sede de Repercussão

Geral e há o trâmite de ADI contra normas do Estado de Santa Catarina que tratam sobre o exercício do poder de polícia administrativa por parte dos bombeiros voluntários.

Previamente à aprovação da Lei Estadual n. 16.157, de 07 de novembro de 2013, foi proposta ADI perante o Tribunal de Justiça de Santa Catarina, discutindo norma do Município de Lebon Régis:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 1.137, DE 3.10.2003, DO MUNICÍPIO DE LEBON RÉGIS. NORMA QUE DELEGA AO CORPO DE BOMBEIROS VOLUNTÁRIOS OS SERVIÇOS DE EXAME DE PROJETOS E DE VISTORIA DE SISTEMAS DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIOS E INSTITUI A EXIGÊNCIA DE TAXAS PARA A SUA REMUNERAÇÃO. **MUNICÍPIO QUE, COM EXCEÇÃO DOS CONVÊNIOS PREVISTOS NO PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 112 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, NÃO PODE DELEGAR AO CORPO DE BOMBEIROS VOLUNTÁRIOS SERVIÇO QUE INCUMBE AO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR.** ÓRGÃO QUE É SUBORDINADO AO GOVERNADOR DO ESTADO, A QUEM COMPETE A INICIATIVA PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA RELACIONADA ÀS SUAS ATIVIDADES. ARTIGOS 50, § 2º, INCISO I, E 108, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INSTITUIÇÃO DE TAXAS COMO FONTE DE CUSTEIO DE SERVIÇO DE PREVENÇÃO CONTRA INCÊNDIOS, QUE INTEGRA A SEGURANÇA PÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE SERVIÇO PÚBLICO ESPECÍFICO E DIVISÍVEL. ARTIGO 145, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E ARTIGO 125, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRESENÇA DE VÍCIOS FORMAL E MATERIAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO INICIAL, COM EFEITOS "EX TUNC". (TJSC, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2011.071582-0, de Lebon Régis, rel. Des. Jânio Machado, Órgão Especial, j. 20-02-2013) **(grifei)**.

Neste caso, além do questionamento acerca da competência para vistorias por parte dos Bombeiros Voluntários, contestou-se o dispositivo que instituía taxas como remuneração. A competência para legislar acerca de serviços próprios do CBM é atribuição exercida apenas pelo Governador do Estado, e como a lei foi editada pelo Município, flagrante a inconstitucionalidade formal pelo vício de iniciativa (BOMBEIRO, 2013).

Em outra ADI, este Tribunal explicitou a flagrante inconstitucionalidade de dispositivos que se interpretem como delegação ou transferência de atribuições do CBMSC aos Bombeiros Voluntários, em especial o poder de polícia administrativa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 10, § 3º DA LEI N. 16.157, DE 07 DE NOVEMBRO DE 2013. ACRÉSCIMO IMPOSTO AO PARÁGRAFO POR EMENDA PARLAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 40, I, 105, III E 108, I A III DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. **CORPO DE BOMBEIROS MILITAR. ÓRGÃO INTEGRANTE DA ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL COM COMPETÊNCIA CONSTITUCIONALMENTE DEFINIDA PARA A PREVENÇÃO E DEBELAÇÃO DE INCÊNDIO. PODER DE POLÍCIA INERENTE À ATIVIDADE.** NORMA INFRACONSTITUCIONAL QUE ATRIBUI PRIVATIVAMENTE AO MUNICÍPIO CONVENIADO COM BOMBEIROS VOLUNTÁRIOS A COMPETÊNCIA MATERIAL DA FISCALIZAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO COM EFEITOS EX TUNC. **Em que pese tenha o Município competência para legislar, supletivamente, sobre normas de prevenção de incêndios** e mesmo atuar materialmente nesse sentido, uma vez que o tema envolve interesse local e diga de

perto com os regulamentos edilícios e o policiamento administrativo, o legislador infraconstitucional estadual **não pode, sob pena de flagrante inconstitucionalidade, invalidar, transferir ou delegar a competência funcional do Corpo de Bombeiros Militar, cujas atribuições são previstas na Constituição do Estado.** (TJSC, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2013.084226-4, da Capital, rel. Des. Cesar Abreu, Órgão Especial, j. 19-03-2014) **(grifei)**.

Ainda, a Corte Catarinense tratou em sede de Agravo de Instrumento sobre a possibilidade de exigência por parte do CBMSC de reavaliação dos projetos preventivos, a competência concorrente entre Estado e Município referente à proteção contra incêndios e a inconstitucionalidade de qualquer diploma que venha a subtrair o poder de polícia da corporação estadual, conferido pela Constituição do Estado:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA EM AÇÃO DE RITO ORDINÁRIO. VISTORIA REALIZADA PELOS BOMBEIROS VOLUNTÁRIOS DO MUNICÍPIO. TENTATIVA DE IMPEDIR A FISCALIZAÇÃO DE ESTABELECIMENTO PELO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO DO ESTADO CONHECIDO E PROVIDO. DECISÃO REFORMADA. O Corpo de Bombeiros Militar do Estado pode sim exigir a reavaliação do projeto de prevenção e segurança contra incêndios no estabelecimento que já foi objeto de vistoria pelos bombeiros voluntários. Ainda que subsistente a competência concorrente, uma não exclui a outra. Isso porque: a) é dever do Estado e do Município evitar incêndios. O STF já admitiu, inclusive, que a responsabilidade civil é compartilhada pelo Estado por conta de eventual omissão do Corpo de Bombeiros Militar na fiscalização das instalações quanto à segurança e prevenção contra incêndios; **b) embora não se possam negar ao Município as ações preventivas de vistoria, de requisição e análise de documentos, e de interdição preventiva, parcial ou total, de imóvel, não há admitir que o faça privativamente ou com exclusividade;** c) **mostra-se inconstitucional qualquer norma que subtraia do Corpo de Bombeiros Militar a atribuição para atuar na prevenção a incêndios, por meio do exercício do poder de polícia inerente à competência material-administrativa que lhe é conferida pela Constituição do Estado.** (TJSC, Agravo de Instrumento n. 2014.079463-6, de Joinville, rel. Des. Júlio César Knoll, Terceira Câmara de Direito Público, j. 25-08-2015) **(grifei)**.

A ADI 5354, proposta pela PGR tem como alvo o artigo 112, parágrafo único, da Constituição do Estado de Santa Catarina, e o artigo 12, parágrafo 1º, da Lei Estadual n. 16.157, de 7 de novembro de 2013. Caso os dispositivos sejam combinados, existe a possibilidade de os bombeiros voluntários, em decorrência de delegação por parte de municípios, exercerem o poder de polícia administrativa, lavrando autos de infração relacionadas às NSCI. Trata sobre a inconstitucionalidade formal (quanto à competência legislativa) e material (atribuições dos bombeiros voluntários).

Em medida cautelar deferida na ADI 1.717, houve a suspensão da eficácia de texto de lei que modificava a natureza jurídica dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, como o Conselho Federal de Medicina (STF MANTÉM, 2002). O relator salientou que, ao combinar certos dispositivos constitucionais, não é possível que o poder de polícia, atividade tipicamente estatal, seja delegado a entidades de direito privado. O julgamento final, em unanimidade, confirmou a medida anteriormente deferida.

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 58 E SEUS PARÁGRAFOS DA LEI FEDERAL Nº 9.649, DE 27.05.1998, QUE TRATAM DOS SERVIÇOS DE FISCALIZAÇÃO DE PROFISSÕES REGULAMENTADAS. 1. Está prejudicada a Ação, no ponto em que impugna o parágrafo 3º do art. 58 da Lei nº 9.649, de 27.05.1988, em face do texto originário do art. 39 da C.F. de 1988. É que esse texto originário foi inteiramente modificado pelo novo art. 39 da Constituição, com a redação que lhe foi dada pela E.C. nº 19, de 04.06.1988. E, segundo a jurisprudência da Corte, o controle concentrado de constitucionalidade, mediante a Ação Direta, é feito em face do texto constitucional em vigor e não do que vigorava anteriormente. 2. Quanto ao restante alegado na inicial, nos aditamentos e nas informações, a Ação não está prejudicada e por isso o requerimento de medida cautelar é examinado. 3. No que concerne à alegada falta dos requisitos da relevância e da urgência da Medida Provisória (que deu origem à Lei em questão), exigidos no art. 62 da Constituição, o Supremo Tribunal Federal somente a tem por caracterizada quando neste objetivamente evidenciada. E não quando dependa de uma avaliação subjetiva, estritamente política, mediante critérios de oportunidade e conveniência, esta confiada aos Poderes Executivo e Legislativo, que têm melhores condições que o Judiciário para uma conclusão a respeito. 4. Quanto ao mais, porém, as considerações da inicial e do aditamento de fls. 123/125 levam ao reconhecimento da plausibilidade jurídica da Ação, satisfeito, assim, o primeiro requisito para a concessão da medida cautelar ("fumus boni iuris"). **Com efeito, não parece possível, a um primeiro exame, em face do ordenamento constitucional, mediante a interpretação conjugada dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da C.F., a delegação, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir, no que tange ao exercício de atividades profissionais.** 5. Precedente: M.S. nº 22.643. 6. Também está presente o requisito do "periculum in mora", pois a ruptura do sistema atual e a implantação do novo, trazido pela Lei impugnada, pode acarretar graves transtornos à Administração Pública e ao próprio exercício das profissões regulamentadas, em face do ordenamento constitucional em vigor. 7. Ação prejudicada, quanto ao parágrafo 3º do art. 58 da Lei nº 9.649, de 27.05.1998. 8. **Medida Cautelar deferida, por maioria de votos, para suspensão da eficácia do "caput" e demais parágrafos do mesmo artigo, até o julgamento final da Ação.** (ADI 1717 MC, Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 22/09/1999, DJ 25-02-2000 PP-00050 EMENT VOL-01980-01 PP-00063) (grifei).

Por derradeiro, em analogia ao tema em apreço, encontrou-se no STF a análise do Recurso Especial 633.782, oriundo do Estado de Minas Gerais, que reconheceu a existência de repercussão geral acerca de caso envolvendo sociedade de economia mista que aplicava multas de trânsito, portanto, exercia poder de polícia. Tal caso tornou-se o Tema 532, cuja ementa é a seguinte:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. APLICAÇÃO DE MULTA DE TRÂNSITO POR SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. PODER DE POLÍCIA. DELEGAÇÃO DOS ATOS DE FISCALIZAÇÃO E SANÇÃO A PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO.

Conforme o entendimento formulado até o momento, o exercício do poder de polícia administrativa referente aos atos de fiscalização não poderia ser exercido por parte de instituições privadas.

4.4 EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA PELAS CORPORAÇÕES

Diante do exposto até o presente momento, cabe analisar no que consistem os atos de análise de projetos, vistorias e o poder de polícia administrativa por parte dos bombeiros militares e voluntários, levantando os aspectos legais inerentes a cada corporação e eventuais limitações, para que seja ponderada a delegabilidade do poder de polícia administrativa aos Corpos de Bombeiros Voluntários em Santa Catarina, levando à conclusão do presente trabalho monográfico.

4.4.1 Vistoria pelos militares estaduais²⁷

O poder de polícia administrativa exercido pelos bombeiros militares nas Unidades da Federação teve por exórdio o episódio de Santa Maria/RS. Desta maneira, podem interditar construções que estejam em desacordo com as NSCI. No entanto, estados com estrutura considerável de Corpo de Bombeiros, como São Paulo, ainda não dispõem de tal poder, como explicitado pelo Comandante-Geral da Polícia Militar²⁸ após o desabamento do Edifício Wilton Paes de Almeida, no Largo do São Francisco, na capital paulista. Não obstante, a lei existe, mas encontra-se pendente de regulamento (GODOY; PAGNAN, 2018).

Em Santa Catarina, as atividades de defesa civil – atendimento pré-hospitalar, combate a incêndios e busca e salvamento – são realizadas pelos bombeiros militares, comunitários, civis profissionais e voluntários. Existe ainda a figura do brigadista ou bombeiro civil, podendo ser voluntário ou particular, para atuar em ambientes como shoppings centers ou casas de show. Está previsto nas NSCI.

A título de esclarecimento, cabe mencionar que o bombeiro comunitário, ou simplesmente BC, é um cidadão que **voluntariamente** realiza serviços – mediante eventual ajuda de custo – em conjunto com as guarnições do CBMSC, após treinamento ministrado pelos militares estaduais. Desempenham ações essencialmente na área operacional, não dispondo de capacitação para análise técnica de projetos ou até mesmo exercer o poder de polícia administrativa. Conforme a Lei Estadual n. 17.202, de 19 de julho de 2017:

²⁷ De acordo com busca realizada na *web*, encontrou-se apresentação de slides de Major do Corpo de Bombeiros Militar: ACORDI, Charles Fabiano. **O poder de polícia administrativa do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina**. Disponível em: <<http://slideplayer.com.br/slide/3727666/>>. Acesso em: 20 mai. 2018.

²⁸ O Estado de São Paulo, assim como o Paraná, ainda possui a corporação vinculada à Polícia Militar. Há o Comando-Geral da PM, e subordinado a este, o Comando do Corpo de Bombeiros.

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a promover a prestação de serviço voluntário nas atividades de atendimento pré-hospitalar, combate a incêndio e busca e salvamento em apoio ao Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Santa Catarina (CBMSC).

Parágrafo único. Os voluntários, denominados bombeiros comunitários, executarão as atividades de que trata o caput deste artigo em apoio ao CBMSC e deverão ser supervisionados por no mínimo 1 (um) bombeiro militar, a quem estarão disciplinarmente vinculados.

[...]

Art. 6º Os bombeiros comunitários, havendo prévia disponibilidade financeira e orçamentária, terão direito ao ressarcimento das despesas com alimentação e transporte.

§ 1º O valor do ressarcimento de que trata o caput deste artigo será fixado por meio de decreto do Chefe do Poder Executivo.

§ 2º Quando não houver disponibilidade financeira ou orçamentária para repasse do ressarcimento de que trata o caput deste artigo, a OBM deverá informar tal situação formalmente aos bombeiros comunitários a ela vinculados.

§ 3º Na hipótese prevista no § 2º deste artigo ou quando assim desejar, o bombeiro comunitário poderá prestar serviço voluntário sem ser ressarcido, desde que emita manifestação por escrito anuindo a esta situação, nos termos da regulamentação desta Lei.

O poder de polícia administrativa, de acordo com a atual legislação, é exercido pelo CBMSC e de forma concorrente pelos Corpos de Bombeiros Voluntários conveniados com Municípios. A Lei Estadual n. 16.157/2013 estabeleceu a competência do CBMSC quanto ao exercício do poder de polícia administrativa:

Art. 10. Ao CBMSC compete o exercício do poder de polícia administrativa para assegurar o adequado cumprimento das normas de prevenção e combate a incêndio, inclusive por meio de:

I – ações de vistoria, de requisição e análise de documentos;

II – interdição preventiva, parcial ou total, de imóvel; e

III – comunicação ao Município acerca das desconformidades constatadas e das infrações apuradas.

§ 1º A interdição prevista no inciso II do caput deste artigo pode ser aplicada pelo CBMSC como medida preliminar à apuração de infração administrativa quando o imóvel apresentar grave risco para a incolumidade das pessoas e/ou do patrimônio.

§ 2º Compete ao CBMSC discriminar em instrução normativa:

I – os sistemas e as medidas referidos no § 2º do art. 4º e no art. 5º desta Lei; e

II – os critérios que devem ser observados para o reconhecimento, em determinadas situações, da inviabilidade técnica ou econômica de determinado sistema ou medida.

§ 3º As competências enumeradas nos incisos do caput deste artigo serão exercidas de forma concorrente com os Municípios e, havendo bombeiros voluntários conveniados com estes, a competência é privativa do ente municipal.

O artigo 12 do referido diploma, ao tratar sobre as disposições gerais, conceitua infração administrativa no âmbito das NSCI e apresenta rol de autoridades competentes para exercer o poder de polícia administrativa, bem como a possibilidade da delegação de competência, o que foi considerado pelo Comandante-Geral do CBMSC à época, durante o processo legislativo, algo passível de controvérsias, em virtude dos bombeiros voluntários serem uma entidade privada desprovida de poder de polícia, em primeiro momento (KREIDLOW, 2013).

Art. 12. Considera-se infração administrativa toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas e técnicas concernentes às medidas de segurança e prevenção a incêndios e pânico.

§ 1º São autoridades competentes para lavrar autos de infração e responsáveis pelas vistorias e fiscalizações os bombeiros militares e os Municípios, podendo os Municípios delegar competência aos bombeiros voluntários.

§ 2º São autoridades competentes para instaurar processo administrativo os Comandantes das organizações do CBMSC.

§ 3º Constatando-se infração administrativa, qualquer pessoa poderá dirigir representação às autoridades previstas nos §§ 1º e 2º deste artigo.

Verificada a ocorrência de infração administrativa e o exercício do poder de polícia, é legitimado para instauração do processo o comandante de OBM. Neste viés, o exercício por parte dos voluntários ficaria mitigado, visto que sua competência iria até certo ponto. Eles poderiam apenas vistoriar uma edificação e lavrar um auto de infração em eventual descumprimento das normas e fim, deveriam encaminhar ao comandante de uma OBM para apuração dos fatos.

Quando do descumprimento das NSCI, é prevista a aplicação das sanções previstas em lei, assegurados o contraditório e ampla defesa (artigo 7º, VI, e 8º, § 1º e 2º, NSCI), de competência das OBM, por meio da SAT.

Art. 7º Compete às Organizações de Bombeiro Militar (OBM), através das Seções de Atividades Técnicas (SAT):

[...]

VI – aplicar as sanções previstas em lei pelo descumprimento das NSCI.

Art. 8º As NSCI, instituídas por esta IN, se aplicam aos imóveis, devendo ser observadas por ocasião da: 5/72 IN 001/DAT/CBMSC – Da Atividade Técnica

[...]

§ 1º O descumprimento das NSCI sujeitará o infrator às sanções previstas na Lei nº 16.157/2013 e no Decreto nº 1.957/2013, assegurados o contraditório e a ampla defesa.

§ 2º Nos municípios em que não houver sede de Organização Bombeiro Militar (OBM), as atividades de segurança contra incêndio e pânico, de competência do CBMSC, são exercidas pela OBM de abrangência no município.

[...]

A própria lei deixa de mencionar os voluntários nos atos de prevenção. Ora, se um município não dispõe de OBM, mas tem uma sede do CBV, logo, entender-se-ia que estes últimos seriam responsáveis pelas ações de cautela. No entanto, é atribuição da OBM “de abrangência no município”. Por exemplo: o Município de Pescaria Brava/SC não possui quartel do CBMSC, mas celebrou convênio com o a corporação via comando da unidade de Capivari de Baixo/SC (PESCARIA BRAVA, 2015).

Com a finalidade de regularizar edificação nova ou recente, verificada a desconformidade com a normatização, haverá a lavratura de Auto de Infração de Advertência (art. 74, *caput*, NSCI).

Art. 74. Nas edificações novas já construídas e nas edificações recentes, constatado o descumprimento das NSCI, deve ser lavrado o auto de infração advertência, para

regularização do imóvel (ver Anexo J), determinando a correção das irregularidades observadas e prazo para sua regularização.

Avaliando o anexo mencionado pelo artigo, percebe-se que o modelo apresenta timbre do Estado de Santa Catarina, com o brasão de armas, os textos “ESTADO DE SANTA CATARINA, SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA, CORPO DE BOMBEIROS MILITAR”, bem como a referência aos dispositivos legais que embasam o documento. Há a identificação do imóvel, do proprietário e do bombeiro militar que efetuou a autuação. Não há, na IN 01, modelo para os bombeiros voluntários, visto que estes utilizam as NSCI baixadas pela corporação estadual. Especificamente neste ponto, questões podem ser levantadas quanto à realização das autuações por parte dos bombeiros voluntários e a existência de padrão ou método de vistoria para todas as unidades.

Neste contexto, vale destacar a “Lei Kiss” nacional, a qual menciona apenas os bombeiros militares como responsáveis pelo poder de polícia administrativa. E caso um município não possua uma unidade, poderá realizar convênio com os militares (BRASIL, 2017).

Art. 3o Cabe ao Corpo de Bombeiros Militar planejar, analisar, avaliar, vistoriar, aprovar e fiscalizar as medidas de prevenção e combate a incêndio e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público, sem prejuízo das prerrogativas municipais no controle das edificações e do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano e das atribuições dos profissionais responsáveis pelos respectivos projetos.

§ 1o Inclui-se nas atividades de fiscalização previstas no caput deste artigo a aplicação de advertência, multa, interdição e embargo, na forma da legislação estadual pertinente.

§ 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.

Cabe mencionar que muito embora o advento da nova lei tenha trazido, de certo modo, segurança jurídica àqueles submetidos às vistorias, por preconizar a exclusividade dos serviços por parte dos Estado (OECHSLER, 2017), controvérsias foram levantadas em virtude dos tópicos vetados pela Presidência da República, como a ausência de punições por atos de improbidade administrativa referentes à prazos e desobrigação de observância de normas especiais para locais com baixa concentração (‘LEI KISS’, 2017).

Por fim, cabe citar a publicação da Lei Federal n. 13.675, de 11 de junho de 2018, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública, e que ao arrolar os integrantes operacionais, também se quedou omissa quanto aos bombeiros voluntários. O referido diploma encontra-se em *vacatio legis*, ou seja, não está em vigor – o que ocorrerá após decorridos 30 (trinta) dias de sua publicação.

Art. 9º É instituído o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que tem como órgão central o Ministério Extraordinário da Segurança Pública e é integrado pelos órgãos de que trata o art. 144 da Constituição Federal, pelos agentes penitenciários, pelas guardas municipais e pelos demais integrantes estratégicos e operacionais, que atuarão nos limites de suas competências, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica.

§ 1º São integrantes estratégicos do Susp:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por intermédio dos respectivos Poderes Executivos;

II - os Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social dos três entes federados.

§ 2º São integrantes operacionais do Susp:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - (VETADO);

IV - polícias civis;

V - polícias militares;

VI - corpos de bombeiros militares;

VII - guardas municipais;

VIII - órgãos do sistema penitenciário;

IX - (VETADO);

X - institutos oficiais de criminalística, medicina legal e identificação;

XI - Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp);

XII - secretarias estaduais de segurança pública ou congêneres;

XIII - Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec);

XIV - Secretaria Nacional de Política Sobre Drogas (Senad);

XV - agentes de trânsito;

XVI - guarda portuária.

§ 3º (VETADO).

§ 4º Os sistemas estaduais, distrital e municipais serão responsáveis pela implementação dos respectivos programas, ações e projetos de segurança pública, com liberdade de organização e funcionamento, respeitado o disposto nesta Lei.

Até o momento, é possível perceber que o CBMSC exerce serviço público por determinação constitucional. Ademais, o desempenho do poder de polícia administrativa é atividade tipicamente estatal, o que não suportaria a figura da delegação à iniciativa privada – neste caso, os bombeiros voluntários.

4.4.2 Vistoria pelos bombeiros voluntários²⁹

Como mencionado no primeiro capítulo deste trabalho monográfico, a corporação de maior enfoque é mantida pela Associação Comercial e Industrial de Joinville (Acij) desde o ano de 1987. Logo, percebe-se que de certo modo, caso algum prestador de serviços tenha relação com o comércio ou indústria daquela cidade, poderia comprometer a impessoalidade de

²⁹ Segundo pesquisa na base de dados do Centro de Ensino Bombeiro Militar, encontrou-se o seguinte Trabalho de Conclusão de Curso: ACORDI, Charles Fabiano. **A possibilidade de execução de fiscalização da segurança contra incêndio e pânico por parte de bombeiros privados**. Florianópolis: UDESC, 2015. 134 p. Monografia (Especialização em Gestão Pública: Estudos Estratégicos no Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2015. Orientador: Giselle Meira Kersten, Me.

uma eventual vistoria. Apesar de existir uma SAT do CBMSC em Joinville, ocorreu discussão acerca da exclusividade e preferência, por conta de decisão do TJSC em ADI contra dispositivos da Lei Estadual n. 16.157/2013 (CONSTANTINO; JUNGES, 2014).

Não obstante, o Município de Jaraguá do Sul ratificou o convênio estabelecido com a corporação voluntária local por meio de decreto³⁰, para que os voluntários continuem com as atribuições de fiscalização e vistorias para verificação do cumprimento das NSCI e expedição de alvarás (EM JARAGUÁ, 2017). Naquela cidade, os bombeiros voluntários desempenham suas atividades com base nas determinações baixadas pelo CBMSC:

Art. 1º Ficam adotadas no Município de Jaraguá do Sul, as normas e especificações de proteção e prevenção contra incêndio do Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina, competindo ao Corpo de Bombeiros Voluntários local, ou à instituição que o suceder, a seu critério, aplica-las e fiscalizar o seu cumprimento. Parágrafo único - As edificações e demais obras classificadas nas citadas normas e especificações somente serão liberadas pelo órgão competente da Municipalidade após manifestação prévia do CBV local.

Embora o serviço de bombeiros voluntários seja reconhecido pela sociedade em geral, como altruísta e de grande valia para a proteção do patrimônio e das pessoas, é exercido de modo precário, em virtude de não apresentar a legitimidade conferida pelo artigo 144 da CRFB. Para Acordi (2015, p. 124-125):

Em se tratando de segurança jurídica, a competência concorrente atual faz com que uma vistoria realizada pelos bombeiros privados, seja refeita pelos Bombeiros Militares, com um nível de exigência absolutamente diferente. Essa questão se agrava, quando o Bombeiro Militar realiza a vistoria após o bombeiro privado e simplesmente inviabiliza o uso daquele imóvel para aquela ocupação. Sendo que anteriormente o mesmo imóvel tinha sido liberado pelo bombeiro privado. Todo o investimento feito pelo empresário foi em vão. O prejuízo muitas vezes é irreversível e gera muita insatisfação, não só por parte do empresário como também de toda a sociedade que não entende tamanha confusão. O Estado de Santa Catarina não se livra da responsabilidade, quando delega aos municípios a execução da atividade de SCIP. Prejuízos eventualmente causados pela atividade desempenhada de forma inadequada por bombeiros privados, podem ser cobrados judicialmente do Estado.

Questão crucial da realização de vistorias por parte de bombeiros privados (que por analogia podemos estender aos voluntários) é o *bis in idem*, ou seja, duas vezes no mesmo. Assim, um serviço que deveria ser realizado de forma célere, sem maiores empecilhos ao cidadão e em única vez, pode ser repetido, e de forma mais criteriosa que a primeira vez. Claramente, é inevitável que a sociedade não seja confundida com tais condutas.

No universo legislativo verificam-se alternativas para a solução de adversidades, bem como projetos e propostas para eventuais complementações a outros textos de lei ou da

³⁰ JARAGUÁ DO SUL, 2017.

própria CRFB. Relacionado ao tema em apreço, encontra-se em trâmite a Proposta de Emenda à Constituição 387/2017³¹, que tem por finalidade a inclusão de parágrafo na CRFB que autoriza a composição, pelos municípios, de corporações municipais, via convênio com os bombeiros voluntários, para desempenho de ações nas esferas de defesa civil, atendimento pré-hospitalar, busca e salvamento e ações de prevenção de sinistros e catástrofes, de acordo com a lei.

O texto da justificativa ao projeto elaborado apresenta parágrafo explicitando a ocorrência de controvérsias acerca do exercício do poder de polícia por parte dos bombeiros voluntários:

Contudo, apesar de as legislações de diversos municípios reconhecerem a legitimidade dada ao Corpo de Bombeiros Voluntários e conferir às estas entidades, direitos para exercer seu ofício em prol do município sobre todo seu território, insurge uma acirrada discussão no que se refere às atribuições dos Bombeiros Voluntários em conflito de competência com Bombeiros Militares, especialmente no que concerne ao exercício do Poder de Polícia.

O próprio legislador reconhece a existência do conflito de competência entre os militares e voluntários, e mesmo assim elabora texto que eventualmente poderá permitir a constituição dos corpos de bombeiros municipais, valendo-se dos voluntários. Impossível cessar a controvérsia desta forma, mas provavelmente ocorrerá com o julgamento definitivo da ADI já antes mencionada e, considerando o tema, eventualmente poderá ser objeto de repercussão geral.

Este capítulo abordou os aspectos constitucionais e administrativos do exercício do poder de polícia administrativa, o posicionamento da jurisprudência e a análise nos âmbitos do CBMSC e Corpos de Bombeiros Voluntários em Santa Catarina, observados os critérios legais. Diante do exposto, leva-se à formulação de entendimento que o poder de polícia administrativa não pode ser delegado a agente não estatal.

³¹ PEC de autoria do Deputado Federal Marco Tebaldi (PSDB-SC). Encontra-se na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados, sob a relatoria da Deputada Federal Maria do Rosário (PT-RS).

5 CONCLUSÃO

Este trabalho monográfico abordou a análise da delegabilidade do poder de polícia administrativa aos Corpos de Bombeiros Voluntários em Santa Catarina. Primeiramente, apresentou-se breve esboço histórico das corporações no Brasil e em Santa Catarina, com enfoque no Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina e o Corpo de Bombeiros Voluntários de Joinville, cidade que é conhecida como o berço da corporação no Estado. Para a fundamentação do trabalho, abordaram-se os direitos individuais inerentes aos cidadãos e aplicáveis ao caso estudado, os princípios norteadores da Administração Pública, bem como o controle de constitucionalidade das leis e atos normativos.

O segundo capítulo, por sua vez, analisou exclusivamente o poder de polícia administrativa, seus atributos e a diferença entre ato vinculado e ato discricionário. Por fim, em sede de terceiro capítulo, efetuou-se a relação de cada direito individual estudado com o trabalho de análise técnica de projetos e vistorias desempenhados pelos bombeiros, pontuações acerca dos princípios administrativos abordados, entendimento jurisprudencial acerca da delegação do poder de polícia administrativa e a situação levantada pela ADI 5354 para, finalmente, analisar as vistorias feitas por bombeiros militares e voluntários.

Diante das considerações levantadas no desenvolvimento, chega-se a algumas ponderações, assim descritas:

1. Os direitos individuais, previstos no *caput* do artigo 5º da Constituição Federal são aqueles titularizados por única pessoa em sua exclusiva individualidade, excluindo-se aqueles considerados transindividuais. Para a confecção deste estudo, foi interessante abordar especificamente os direitos à liberdade, igualdade, propriedade, segurança e vida, afinal, são sobressalentes quando se trata de vistorias em edificações realizadas pelos Corpos de Bombeiros. De acordo com a hermenêutica, qualquer edificação existente no território catarinense necessita assegurar e garantir tais direitos;

2. O Corpo de Bombeiros Militar integra a Administração Pública, regida pela quina legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Tais princípios são norteadores de todas as ações dele emanadas. No entanto, quando se tem atos praticados pelos Corpos de Bombeiros Voluntários, pessoa jurídica de direito privado, ocorre a inviabilização do respeito integral aos vultuosos citados princípios;

3. O controle de constitucionalidade é exercido para preservar o alinhamento de leis e atos normativos com o texto da Constituição Federal, liberando-os de eventuais vícios de

forma e matéria. É instrumento apto a questionar em juízo eventual delegação de poder em descompasso com o ordenamento jurídico pátrio;

4. O poder de polícia administrativa é tipicamente estatal, seja ele de polícia judiciária, para realizar a persecução criminal; ostensiva, para preservar a ordem pública; ou administrativa, para fiscalizações diversas. Não há margem para imaginar a delegação do poder de polícia judiciária a uma instituição privada ou voluntária, muito menos ostensiva para realização de policiamento, quiçá, então, por simples lógica, delegar o poder de polícia administrativa, considerando a realidade abordada neste estudo;

5. A Lei Federal n. 13.425, de 30 de março de 2017, conhecida nacionalmente como “Lei Kiss”, prevê o desempenho do poder de polícia administrativa, consistente na possibilidade de interditar edificações em descompasso com as normas de incêndio, somente pelos bombeiros militares dos Estados e do Distrito Federal, quedando-se inerte quanto aos bombeiros voluntários em geral;

6. Ventilando-se a hipótese de uma edificação vistoriada por bombeiro voluntário submeter-se à nova avaliação por bombeiro militar, controvérsias podem ser levantadas, visto que o padrão exercido por um voluntário, mesmo que atenda às exigências das normas baixadas pelo CBMSC, é diferente de um militar, que tem maior habilitação para tal, haja vista cursos de formação e aperfeiçoamento recorrentes e padronizados pela corporação, situação distinta da vivida pelos voluntários;

7. Os Corpos de Bombeiros Voluntários em Santa Catarina, apesar de exercerem atividade de reconhecida e nobre função social e desempenharem atribuições de defesa civil – o que é constitucional – não são legitimados como órgãos de segurança pública, em virtude do rol taxativo do artigo 144 da Constituição da República Federativa do Brasil, cuja previsão é apenas em relação aos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados e Distrito Federal;

8. A delegação do poder de polícia administrativa aos Corpos de Bombeiros Voluntários em Santa Catarina apresenta inconstitucionalidade material ao delegar a execução de atividade própria do Estado a ente que não figura no rol de segurança pública do artigo 144, *caput*, da CRFB, tampouco mencionado na Lei Federal n. 13.425/2017, conhecida como “Lei Kiss”. Inconstitucionalidade esta que é combatida por procedimento de controle de constitucionalidade, ADI 5354, a qual está em pauta para julgamento perante o Supremo Tribunal Federal e conclusa ao Eminentíssimo Relator, Ministro Dias Toffoli.

Considerando todo o exposto e diante do cenário vivido pelas corporações no Estado de Santa Catarina, bem como a necessidade de preservação da segurança jurídica, tem-se como possível solução para o tema aqui abordado, o julgamento da ADI 5354 declarando a

inconstitucionalidade dos dispositivos da Constituição do Estado de Santa Catarina e Lei Estadual n. 16.157/2013, que combinados permitem a delegação do poder de polícia administrativa aos Corpos de Bombeiros Voluntários constituídos até maio de 2012. Tal decisão, acaso ocorra, levará os militares estaduais a exercerem exclusivamente o poder de polícia administrativa, cumprindo-se integralmente a Lei Federal n. 13.425/2017.

Por outro norte, visualizando-se o cenário citado acima, é de bom alvitre o incremento de efetivo bombeiro militar, um dos clamores da população catarinense em decorrência da defasagem vivida atualmente, com vistas a garantir a continuidade do importante e majestoso serviço prestado. Imperioso registrar, mais uma vez, que na vigência de tempos sombrios, a preservação da segurança jurídica, com efetiva padronização da atividade técnica desenvolvida, é tema extremamente caro, de grandiosa valia.

REFERÊNCIAS

‘LEI KISS’ é sancionada com vetos por Michel Temer. **G1**, 31 mar. 2017. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2017/03/lei-kiss-e-sancionada-com-vetos-por-michel-temer.html>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

A BÍBLIA. **Zaqueu, o cobrador de impostos**. Disponível em: <<https://www.biblica.com/bible/nvi-pt/lucas/19/ol/>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

ACORDI, Charles Fabiano. **A possibilidade de execução de fiscalização da segurança contra incêndio e pânico por parte de bombeiros privados**. Florianópolis: UDESC, 2015. 134 p. Monografia (Especialização em Gestão Pública: Estudos Estratégicos no Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2015. Orientador: Giselle Meira Kersten, Me.

_____. **O poder de polícia administrativa do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina**. Disponível em: <<http://slideplayer.com.br/slide/3727666/>>. Acesso em: 20 mai. 2018.

ADI CONTRA decreto que determinou intervenção federal no RJ terá rito abreviado. **Notícias STF**, 16 mar. 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=372604>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 22 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014.

_____. **Direito Constitucional Descomplicado**. 13 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014.

BACKES, Vanessa. Justiça Militar condena dois e absolve seis bombeiros no caso da boate Kiss. **G1**, 03 jun. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2015/06/justica-militar-condena-dois-e-absolve-seis-bombeiros-no-caso-da-boate-kiss.html>> Acesso em: 05 fev. 2018.

BARROS, Francisco Dirceu. O poder de polícia no Direito Eleitoral. **Jusbrasil**, 28 jul. 2014. Disponível em: <<https://franciscodirceubarros.jusbrasil.com.br/artigos/129525851/o-poder-de-policia-no-direito-eleitoral>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

BOMBEIRO voluntário não pode fiscalizar segurança contra incêndio. **MPSC**, 22 mar. 2013. Disponível em: <<https://www.mpsc.mp.br/noticias/bombeiro-voluntario-nao-pode-fiscalizar-seguranca-contraincendio>>. Acesso em: 09 fev. 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 09 abr. 2018.

_____. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição 387/2017. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2163799>>. Acesso em: 30 mai. 2018.

_____. Decreto nº 1.775, de 2 de julho de 1856. Dá Regulamento para o serviço de Extinção dos **incendios (sic)**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1775-2-julho-1856-571280-publicacaooriginal-94371-pe.html>>. Acesso em: 08 mai. 2018.

_____. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172Compilado.htm>. Acesso em: 15 jun. 2018.

_____. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8629.htm>. Acesso em: 12 jun. 2018.

_____. Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm>. Acesso em: 27 abr. 2018.

_____. Lei nº 13.425, de 30 de março de 2017. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13425.htm>. Acesso em: 13 jan. 2018.

_____. Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm>. Acesso em: 15 jun. 2018.

_____. Ministério Público Federal. Caso Lava Jato. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/entenda-o-caso>>. Acesso em: 28 mai. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1182/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Eros Grau. DJ: 10/03/2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266686>>. Acesso em: 17 jun. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1717/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Sydney Sanches. DJ: 25/02/2000. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266741>>. Acesso em: 17 jun. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5354/SC – Santa Catarina. Relator: Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5354&classe=A DI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 05 fev. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Tema 532 - Aplicação de multa de trânsito por sociedade de economia mista. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4005451&numeroProcesso=633782&classeProcesso=RE&numeroTema=532>>. Acesso em: 17 jun. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 13. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menusumario.asp?sumula=1227>>. Acesso em: 17 jun. 2018.

CARDOSO, Márley Tânis. **A Necessidade da revisão da Instrução Provisória Nr 1 – Manual Técnico (IP 1-MTec BM) – e subsequente apresentação de manual de Inquérito Técnico no âmbito do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina**. Florianópolis, 2013. 100 p. Monografia (Curso de Especialização em Gestão Pública com Ênfase à Atividade de Bombeiro Militar) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2013. Orientador: Arnaldo José de Lima, Dr.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

CORPO de Bombeiros Voluntários de Joinville (SC), “Freiwillige Feuerwehr zu Joinville”. 2017. Disponível em: <<http://www.cbvj.com.br/bombeiros-voluntarios-joinville/>>. Acesso em: 27 mai. 2018.

CONFIRA 125 curiosidades sobre o Corpo de Bombeiros Voluntários de Joinville. **A Notícia**, 13 jul. 2017. Disponível em: <<http://anoticia.clicrbs.com.br/sc/geral/joinville/noticia/2017/07/confira-125-curiosidades-sobre-o-corpo-de-bombeiros-voluntarios-de-joinville-9840462.html>>. Acesso em: 27 mai. 2018.

CONSTANTINO, Daiana. Bombeiros Voluntários perdem exclusividade para atuar em Joinville. **Notícias do Dia**, Joinville, 20 mar. 2014. Disponível em: <<https://ndonline.com.br/joinville/noticias/voluntarios-perdem-exclusividade>>. Acesso em: 09 fev. 2018.

DELVAN, Osmildo; VITOWSKI, Francisco de Assis. Canção do Bombeiro Militar Catarinense. Disponível em: <<https://portal.cbm.sc.gov.br/index.php/hinos-e-cancoes>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DICIONÁRIO Brasileiro da Língua Portuguesa Michaelis. S.l.: Melhoramentos, 2018.
Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

DIRETO do Plenário: STF nega liminar em ADI que questiona ordem de votação do processo de impeachment. **Notícias STF**, 14 abr. 2016. Disponível em:
<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=314492>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

EM JARAGUÁ, fiscalização preventiva contra incêndio será de competência dos bombeiros voluntários. **OCP Online**, 13 nov. 2017. Disponível em:
<<https://ocponline.com.br/noticias/em-jaragua-fiscalizacao-preventiva-contraincendio-sera-de-competencia-dos-bombeiros-voluntarios/>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

FARIAS, Hassan. Bombeiros voluntários e militares buscam acordo para atender às novas regras nas vistorias em Joinville. **A Notícia**, 06 set. 2016. Disponível em:
<<http://anoticia.clicrbs.com.br/sc/geral/joinville/noticia/2017/09/bombeiros-voluntarios-e-militares-buscam-acordo-para-atender-as-novas-regras-nas-vistorias-em-joinville-9890201.html>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. 3 ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. Disponível em:
<<https://deusgarcia.files.wordpress.com/2017/03/luigi-ferrajoli-direito-e-razao-teoria-do-garantismo-penal.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

GODOY, Marcelo. ‘Bombeiros devem ter o poder de interditar prédios’. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 12 mai. 2018. Disponível em: <<https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,bombeiros-devem-ter-o-poder-de-interditar-predios,70002305504>>. Acesso em: 01 jun. 2018

HISTÓRIA da Associação dos Bombeiros Voluntários de Santa Catarina – ABVESC. 2018. Disponível em: <<http://www.abvesc.com.br/conteudo.php?pagina=historia>>. Acesso em: 27 mai. 2018.

HISTÓRICO do Corpo de Bombeiros no Brasil. 2015. Disponível em:
<<http://www.bombeiros.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=2>>. Acesso em: 08 mai. 2018

JARAGUÁ DO SUL. Lei nº 1167/88. Adota normas de prevenção contra incêndio. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sc/j/jaragua-do-sul/lei-ordinaria/1988/117/1167/lei-ordinaria-n-1167-1988-adota-normas-de-prevencao-contraincendio>>. Acesso em: 09 fev. 2018.

_____. Decreto nº 11.650/2017. Regulamenta a Lei Municipal nº 1.167/1988, de 09 de março de 1988, que dispõe sobre a adoção de normas de prevenção contra incêndio. Disponível em:

<<https://leismunicipais.com.br/a/sc/j/jaragua-do-sul/decreto/2017/1165/11650/decreto-n-11650-2017-regulamenta-a-lei-municipal-n-1167-1988-de-09-de-marco-de-1988-que-dispoe-sobre-a-adocao-de-normas-de-prevencao-contraincendio>>. Acesso em: 09 fev. 2018.

JUNGES, Leandro S. A preferência é para os bombeiros voluntários em Joinville, diz comandante dos militares. **A Notícia**, 24 mar. 2014. Disponível em: <<http://anoticia.clicrbs.com.br/sc/geral/noticia/2014/03/a-preferencia-e-para-os-bombeiros-voluntarios-em-joinville-diz-comandante-dos-militares-4454776.html>>. Acesso em: 01 jun. 2018

KREIDLOW, Rogério. Entenda o projeto de lei que concede poder de polícia aos bombeiros militares. **A Notícia**, 09 out. 2013. Disponível em: <<http://anoticia.clicrbs.com.br/sc/geral/noticia/2013/10/entenda-o-projeto-de-lei-que-concede-poder-de-policia-aos-bombeiros-militares-4295775.html>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

LEGISLAÇÃO estadual que possibilita aos bombeiros voluntários atuarem com vistoria é contestada no STF. **A Notícia**, Joinville, 04 ago. 2015. Disponível em: <<http://anoticia.clicrbs.com.br/sc/geral/noticia/2015/08/legislacao-estadual-que-possibilita-aos-bombeiros-voluntarios-atuarem-com-vistoria-e-contestada-no-stf-4816983.html>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

LEI que criou bombeiros voluntários em Caçador é julgada inconstitucional. **Caçador Online**, 16 nov. 2011. Disponível em: <<http://www.cacador.net/portal/Noticias.aspx?cdNoticia=16489&cdNoticiaDivisao=2>>. Acesso em: 09 fev. 2018.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 16 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

MATHIAS, Letícia. Corpo de Bombeiros de Santa Catarina comemora 86 anos de história. **Notícias do Dia**, Florianópolis, 26 set. 2012. Disponível em: <<https://ndonline.com.br/florianopolis/noticias/corpo-de-bombeiros-de-santa-catarina-completa-86-anos>>. Acesso em: 08 mai. 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MINISTRO pede informações em ação sobre fundo de execuções trabalhistas. **Notícias STF**, 28 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/PORTAL/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=261517&caixaBusca=N>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

MINISTRO rejeita trâmite de ADI contra atos do TCU sobre pensão para filhas solteiras de servidores. **Notícias STF**, 09 mar. 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=371902>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

MORAES, Guilherme Peña de. **Curso de Direito Constitucional**. 9 ed. reform., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017.

OECHSLER, Krislei. CBMSC salvou de incêndios 302 milhões em patrimônio em 2016. **CBMSC**, 04 mai. 2017. Disponível em: <https://portal.cbm.sc.gov.br/ws_portal/index.php/sala-de-imprensa/noticias/institucionais/1776-cbm-sc-salvou-mais-de-302-milhoes-em-patrimonios-ao-combater-incendios-em-2016>. Acesso em: 07 fev. 2018.

_____. Lei Kiss entra em vigência em Santa Catarina. **CBMSC**, 09 out. 2017. Disponível em: <<https://portal.cbm.sc.gov.br/index.php/sala-de-imprensa/noticias/institucionais/2282-lei-federal-reforca-fiscalizacao-em-seguranca-contra-incendios-em-santa-catarina>>. Acesso em: 09 abr. 2018.

OLIVEIRA, Eduardo Antunes. **O poder de polícia administrativa e a sua delegação**. Porto Alegre, 2012. 72p. Monografia (Faculdade de Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Departamento de Direito Público e Filosofia do Direito, 2012. Orientadora: Prof^a. Maria Isabel de Azevedo Souza.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Princípios do Direito Administrativo**. 2 ed. rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2013.

OTTO, Hyago de Souza. A (i)legalidade das interceptações telefônicas da Lava-Jato. **Jusbrasil**, 17 mar. 2016. Disponível em: <<https://hyagootto.jusbrasil.com.br/artigos/315450514/a-i-legalidade-das-interceptacoes-telefonicas-da-lava-jato>>. Acesso em: 28 mai. 2018.

PAGNAN, Rogério. Plano para bombeiro ampliar fiscalização de prédios adormece em SP. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 4 mai. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/05/plano-para-bombeiro-ampliar-fiscalizacao-de-predios-adormece-em-sp.shtml>>. Acesso em: 01 jun. 2018

PARTIDO questiona no STF artigos do Código Penal que criminalizam aborto. **Notícias STF**, 08 mar. 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=337860>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

PESCARIA BRAVA. Pescaria Brava celebra convênio com o Corpo de Bombeiros. 07 abr. 2015. Disponível em: <<http://www.pescariabrava.sc.gov.br/noticias/index/ver/codNoticia/281267/codMapaItem/16162>>. Acesso em: 30 mai. 2018.

PRADO, Windson. Ação sobre constitucionalidade de fiscalização dos bombeiros voluntários tramita no STF. **Notícias do Dia**, Joinville, 08 jun. 2016. Disponível em: <<https://ndonline.com.br/joinville/noticias/acao-sobre-constitucionalidade-de-fiscalizacao-dos-bombeiros-voluntarios-tramita-no-stf>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

RICHTER, André. Cármen Lúcia mantém suspensão da posse de Cristiane Brasil como ministra. **Agência Brasil**, 14 fev. 2018. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-02/carmen-lucia-mantem-suspensao-da-posse-de-cristiane-brasil-como-ministra>>. Acesso em: 17 jun. 2018.

ROSA E SILVA, Carolina Dias Martins da. Igualdade formal x igualdade material: a busca pela efetivação da isonomia. **Conteúdo Jurídico**, 09 jan. 2017. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,igualdade-formal-x-igualdade-material-a-busca-pela-efetivacao-da-isonomia,57812.html>>. Acesso em: 29 mai. 2018.

SANTA CATARINA. Constituição, 1989. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70453>>. Acesso em: 09 abr. 2018.

_____. Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina. Historia (sic), s.d. Disponível em: <<https://portal.cbm.sc.gov.br/index.php/historia>>. Acesso em: 29 abr. 2018

_____. Decreto nº 1.957, de 20 de dezembro de 2013. Regulamenta a Lei nº 16.157, de 2013, que dispõe sobre as normas e os requisitos mínimos para a prevenção e segurança contra incêndio e pânico e estabelece outras providências. Disponível em: <http://www.cbm.sc.gov.br/dat/images/arquivo_pdf/Leis/Decreto_1957_2013_Poder_de_Policia.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2018.

_____. Lei nº 16.157, de 07 de novembro de 2013. Dispõe sobre as normas e os requisitos mínimos para a prevenção e segurança contra incêndio e pânico e estabelece outras providências. Disponível em: <http://www.cbm.sc.gov.br/dat/images/arquivo_pdf/Leis/Lei_16157_2013_poder_de_%20Polcia_CBMSC.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2018.

_____. Lei Complementar nº 582, de 30 de novembro de 2012. Fixa o efetivo máximo do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina e estabelece outras providências. Disponível em: <<http://leisestaduais.com.br/sc/lei-complementar-n-582-2012-santa-catarina-fixa-o-efetivo-maximo-do-corpo-de-bombeiros-militar-do-estado-e-estabelece-outras-providencias>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

_____. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2011.071582-0/Lebon Régis. Relator: Desembargador Jânio Machado Pedro Manoel Abreu, j. 20/02/2013. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only_ementa=&frase=&id=AAAbmQAA CAA2/gAAG&categoria=acordao>. Acesso em: 17 jun. 2018.

_____. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2013.084226-4/Capital. Relator: Desembargador Cesar Abreu, j. 19/03/2014. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only_ementa=&frase=&id=AAAbmQAA CAAGimMAAb&categoria=acordao>. Acesso em: 17 jun. 2018.

_____. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Agravo de Instrumento nº 2014.079463-6. Relator: Desembargador Júlio César Knoll, j. 25/08/2015. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only_ementa=&frase=&id=AAAbmQAA CAANo3wAAH&categoria=acordao>. Acesso em: 17 jun. 2018.

_____. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Apelação Cível nº 0006707-34.2008.8.24.0139. Relator: Desembargador Pedro Manoel Abreu, j. 22/08/2017. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only_ementa=&frase=0006707-

34.2008.8.24.0139&id=AABAg7AAEAAC50rAAD&categoria=acordao_5>. Acesso em: 17 jun. 2018.

_____. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Apelação Cível em Mandado de Segurança nº 2010.060742-7. Relator: Desembargador João Henrique Blasi, j. 13/03/2012. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only_ementa=&frase=&id=AAAbmQAAAAAOsURAAE&categoria=acordao>. Acesso em: 17 jun. 2018.

_____. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Mandado de Segurança nº 2014.011553-1. Relator: Desembargador Alexandre d'Ivanenko, j. 02/07/2014. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only_ementa=&frase=&id=AAAbmQAACAAGiIIAAS&categoria=acordao>. Acesso em: 17 jun. 2018.

_____. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Mandado de Segurança nº 9145059-95.2015.8.24.0000. Relator: Desembargador Arthur Jenichen Filho, j. 23/05/2018. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=9145059-95.2015.8.24.0000&only_ementa=&frase=&id=AABAg7AAEAACoCdAAD&categoria=acordao_5>. Acesso em: 17 jun. 2018.

_____. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Reexame Necessário em Mandado de Segurança nº 2011.075013-0. Relator: Desembargador Luiz César Medeiros, j. 05/06/2012. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only_ementa=&frase=&id=AAAbmQAABAAL9bzAAK&categoria=acordao>. Acesso em: 17 jun. 2018.

STF decide pela constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa. **Notícias STF**, 17 fev. 2012. Disponível em: <http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/destaquesClipping.php?sigla=portalStfDestaque_pt_br&idConteudo=200628>. Acesso em: 30 abr. 2018.

STF JULGA constitucional política de cotas na UnB. **Notícias STF**, 26 abr. 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=206042>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

STF recebe nova ação contra tramitação da PEC da Reforma da Previdência no Congresso. **Notícias STF**, 02 mar. 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=337308>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

SUPREMO anula nomeação de mulher e filhos por prefeito do Rio Grande do Norte. **Consultor Jurídico**, 15 ago. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-ago-15/supremo-anula-nomeacao-mulher-filhos-prefeito-rn>>. Acesso em: 25 mai. 2018.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Lei do Mandado de Segurança Comentada**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

TJ JULGA inconstitucional lei que ampara bombeiros voluntários em Concórdia. **Jornal Jurid**, 16 fev. 2012. Disponível em: <<http://www.jornaljurid.com.br/noticias/tj-julga>>.

inconstitucional-lei-que-ampara-bombeiros-voluntarios-em-concordia>. Acesso em: 09 fev. 2018.

TOVAR, Leonardo Zehuri. O papel dos princípios no ordenamento jurídico. **Jus.com.br**, 01 jun. 2005. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/6824/o-papel-dos-principios-no-ordenamento-juridico>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

TRINDADE, André Fernando dos Reis. **Manual de Direito Constitucional**. 2 ed. atualizada até a EC n. 83, de 5 de junho de 2014. São Paulo: Saraiva, 2015.

ANEXO – PETIÇÃO INICIAL DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5354/SC



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 142.039/2015-AsJConst/SAJ/PGR

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE
DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

[Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 112, parágrafo único, da Constituição de Santa Catarina, e art. 12, § 1º, da Lei 16.157/2013, de Santa Catarina. Possibilidade de bombeiros voluntários realizar vistorias e fiscalizações e lavrar autos de infrações.]

O **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, com fundamento nos arts. 102, I, *a e p*, 103, VI, e 129, IV, da Constituição Federal de 1988, no art. 46, parágrafo único, 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 o (i) **art. 112, parágrafo único, da Constituição do Estado de Santa Catarina**, e o (ii) **art. 12, § 1º, da Lei 16.157, de 7 de novembro de 2013, de Santa Catarina**, os quais, em conjunto, preveem a possibilidade de

bombeiros voluntários, por delegação dos municípios, realizar vistorias e fiscalizações e lavrar autos de infrações referentes a normas de segurança contra incêndio e pânico.

Esta petição inicial se acompanha de cópia dos atos impugnados (art. 3º, parágrafo único, da Lei 9.868/1999) e de documentos relevantes do processo administrativo 1.00.000.017353/2013-16, originado de representação instaurada na Procuradoria-Geral da República pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina.

I OBJETO DA AÇÃO

É o seguinte o teor das normas impugnadas nesta ação:

Constituição do Estado de Santa Catarina

Art. 112. Compete ao Município:

[...]

Parágrafo único. No exercício da competência de fiscalização de projetos, edificações e obras nos respectivos territórios, os Municípios poderão, nos termos de lei local, celebrar convênios com os corpos de bombeiros voluntários legalmente constituídos até maio de 2012, para fins de verificação e certificação do atendimento às normas de segurança contra incêndio.

Lei 16.157, de 7 de novembro de 2013, de Santa Catarina

Art. 12. Considera-se infração administrativa toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas e técnicas concernentes às medidas de segurança e prevenção a incêndios e pânico.

§ 1º São autoridades competentes para lavrar autos de infração e responsáveis pelas vistorias e fiscalizações os bombeiros militares e os Municípios, podendo os

Municípios delegar competência aos bombeiros voluntários.

Conforme se demonstrará, o art. 112, parágrafo único, da Constituição Estadual, e o art. 12, § 1º, da Lei 16.157, de 7 de novembro de 2013, ambas de Santa Catarina, contrariam os arts. 22, XXI, e 144, *caput* e § 5º, da Constituição da República.

II FUNDAMENTAÇÃO**II.1 ASPECTOS INICIAIS**

Há incompatibilidade com a Constituição da República do art. 112, parágrafo único, da Constituição do Estado de Santa Catarina e do art. 12, § 1º, da Lei 16.157, de 7 de novembro de 2013, dessa unidade federativa. A inconstitucionalidade dos preceitos soma-se à relação incompatível deles com normas federais infraconstitucionais.

A Lei federal 10.029, de 20 de outubro de 2000, estabelece, na forma do art. 22, XXI, da CR,¹ normas gerais para prestação voluntária de **serviços administrativos** e de **serviços auxiliares de saúde e de defesa civil** nas Polícias Militares e nos Corpos de Bombeiros Militares.

Tanto o art. 112 da Constituição Estadual quanto o art. 12, § 1º, da Lei catarinense 16.157/2013 invadem competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de organização das

¹ “Art. 22 Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XXI – normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares; [...]”.

polícias militares (Constituição da República, art. 22, XXI), estabelecem delegação de competência por municípios e estendem exercício da segurança pública e atividade da defesa civil fora das hipóteses previstas nos arts. 22, XXI, e 144 da Constituição.

II.2 INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

A União, no exercício da competência legislativa definida pelo art. 22, XXI (transcrito *supra*), da Constituição Federal, editou a Lei 10.029, de 20 de outubro de 2000,² a qual autoriza Estados e o Distrito Federal a instituir “prestação voluntária de serviços administrativos e de serviços auxiliares de saúde e de defesa civil nas Polícias Militares e nos Corpos de Bombeiros Militares” (art. 1º).

Cabe à União legislar, de forma geral, sobre organização das polícias militares e corpos de bombeiros militares, pois aos estados cabe legislar a respeito do regime jurídico dos policiais militares e sobre organização e funcionamento dos órgãos incumbidos, no âmbito estadual, do exercício da segurança pública (art. 42, § 1º,³ combinado com os arts. 142, § 3º, X,⁴ e 144, § 7º,⁵ da CR).

² A Lei federal 10.029/2000 é objeto de impugnação na ADI 4.173/DF, proposta pelo CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, distribuída ao Ministro TEORI ZAVASCKI, com pedido de medida cautelar pendente de apreciação.

³ “§ 1º. Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores. (Redação dada pela Emenda Constitucional 20, de 15/12/1998)”.

Por conseguinte, consideradas as regras de repartição de competência legislativa, não pode lei estadual dispor, fora das peculiaridades locais e de sua competência suplementar, contrariamente ou sobre normas próprias da lei geral, sob pena de inconstitucionalidade por invasão de competência legislativa da União. Isso foi precisamente o que ocorreu quanto ao art. 112, parágrafo único, da Constituição de Santa Catarina, e do art. 12, § 1º, da Lei 16.157/2013.

É o que tem afirmado o Supremo Tribunal Federal a esse respeito, como se pode ver de trecho da ementa do seguinte julgado:

Cotejo entre lei complementar estadual e lei complementar nacional – Inocorrência de ofensa meramente reflexa – A usurpação da competência legislativa, quando praticada por qualquer das pessoas estatais, qualifica-se como ato de transgressão constitucional.

– A Constituição da República, nos casos de competência concorrente (CF, art. 24), estabeleceu verdadeira situação de condomínio legislativo entre União Federal, os Estados-membros e o Distrito Federal (RAUL MACHADO HORTA, *Estudos de Direito Constitucional*, p. 336, item n. 2, 1995, Del Rey), daí resultando clara repartição vertical de competências normativas entre essas pessoas estatais, cabendo, à União, estabelecer normas gerais (CF, art. 24, § 1º), e, aos Estados-membros e ao Distrito Federal, exercer competência suplementar (CF, art. 24, § 2º). Doutrina. Precedentes.

⁴ “§ 3º. Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições: (Incluído pela Emenda Constitucional 18, de 1998) [...]”

X – a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra. (Incluído pela Emenda Constitucional 18, de 1998)”

⁵ “§ 7º. A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades”.

– Se é certo, de um lado, que, nas hipóteses referidas no art. 24 da Constituição, a União Federal não dispõe de poderes ilimitados que lhe permitam transpor o âmbito das normas gerais, para, assim, invadir, de modo inconstitucional, a esfera de competência normativa dos Estados-membros, não é menos exato, de outro, que o Estado-membro, em existindo normas gerais veiculadas em leis nacionais [...], não pode ultrapassar os limites de competência meramente suplementar, pois, se tal ocorrer, o diploma legislativo estadual incidirá, diretamente, no vício da inconstitucionalidade.

– A edição, por determinado Estado-membro, de lei que contrarie, frontalmente, critérios mínimos legitimamente veiculados, em sede de normas gerais, pela União Federal ofende, de modo direto, o texto da Carta Política. Precedentes.⁶

O Supremo Tribunal, ao julgar a medida cautelar na ADI 3.774/DF,⁷ reconheceu à Lei 10.029/2000 caráter de norma geral de organização das Polícias Militares (PMs) e Corpos de Bombeiros Militares (CBMs) e suspendeu a eficácia do art. 5º, I e II, da Lei 430, de 16 de abril de 2004, do Estado de São Paulo, no que dispunha de forma contrária à Lei 10.029/2000, sobre limite de idade no serviço auxiliar voluntário daquele Estado-membro.

Dessa maneira, o art. 112, parágrafo único, da Constituição catarinense e o art. 12, § 1º, da Lei 16.157/2013 são necessariamente inconstitucionais no que diverjam ou inovem em relação à Lei federal 10.029/2000.

A Lei 10.029/2000, além de restringir o exercício do serviço militar voluntário a atividades administrativas e auxiliares (art. 1º), proíbe porte de arma de fogo e exercício de poder de polícia pe-

⁶ Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação direta de inconstitucionalidade 2.903/PR. Relator: Ministro CELSO DE MELLO. 1º/12/2005, unânime. *Diário da Justiça eletrônico*, 19 set. 2008.

⁷ STF. Plenário. Medida cautelar na ADI 3.774/DF. Rel.: Min. JOAQUIM BARBOSA. 25/10/2006, maioria. *DJe*, 11 jun. 2007.

los voluntários (art. 5º), estabelece duração máxima de dois anos dos serviços voluntários (art. 2º), auxílio mensal de caráter indenizatório não superior a dois salários mínimos (art. 6º, § 1º) e impossibilita caracterização de vínculo empregatício e de natureza previdenciária pela prestação de serviços voluntários (art. 6º, § 2º). Confira-se o teor da Lei 10.029/2000:

Art. 1º. Os Estados e o Distrito Federal poderão instituir a prestação voluntária de serviços administrativos e de serviços auxiliares de saúde e de defesa civil nas Polícias Militares e nos Corpos de Bombeiros Militares, observadas as disposições desta Lei.

Art. 2º. A prestação voluntária dos serviços terá duração de um ano, prorrogável por, no máximo, igual período, a critério do Poder Executivo, ouvido o Comandante-Geral da respectiva Polícia Militar ou Corpo de Bombeiros Militar.

Parágrafo único. O prazo de duração da prestação voluntária poderá ser inferior ao estabelecido no *caput* deste artigo nos seguintes casos:

I – em virtude de solicitação do interessado;

II – quando o voluntário apresentar conduta incompatível com os serviços prestados; ou

III – em razão da natureza do serviço prestado.

Art. 3º. Poderão ser admitidos como voluntários à prestação dos serviços:

I – homens, maiores de dezoito e menores de vinte e três anos, que excederem às necessidades de incorporação das Forças Armadas; e

II – mulheres, na mesma faixa etária do inciso I.

Art. 4º. Os Estados e o Distrito Federal estabelecerão:

I – número de voluntários aos serviços, que não poderá exceder a proporção de um voluntário para cada cinco integrantes do efetivo determinado em lei para a respectiva Polícia Militar ou Corpo de Bombeiros Militar;

II – os requisitos necessários para o desempenho das atividades ínsitas aos serviços a serem prestados; e

III – o critério de admissão dos voluntários aos serviços.

Art. 5º. Os Estados e o Distrito Federal poderão estabelecer outros casos para a prestação de serviços voluntários nas Polícias Militares e nos Corpos de Bombeiros Militares, sendo vedados a esses prestadores, sob qualquer hipótese, nas vias públicas, o porte ou o uso de armas de fogo e o exercício do poder de polícia.

Art. 6º. Os voluntários admitidos fazem jus ao recebimento de auxílio mensal, de natureza jurídica indenizatória, a ser fixado pelos Estados e pelo Distrito Federal, destinado ao custeio das despesas necessárias à execução dos serviços a que se refere esta Lei.

§ 1º. O auxílio mensal a que se refere este artigo não poderá exceder dois salários mínimos.

§ 2º. A prestação voluntária dos serviços não gera vínculo empregatício, nem obrigação de natureza trabalhista, previdenciária ou afim.

Art. 7º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

A Lei catarinense 16.157/2013, com alicerce no art. 112, parágrafo único, da Constituição do Estado, em contraste radical e insanável com a norma federal, não confere aos bombeiros voluntários exercício de serviços administrativos ou auxiliares, mas atribuições próprias do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Santa Catarina, tais como vistorias, fiscalizações e lavratura de autos de infração (art. 12, § 1º), destinadas a materializar “medidas de segurança e prevenção a incêndios e pânico”.

Portanto, o art. 112, parágrafo único, da Constituição estadual e o art. 12, § 1º, da Lei 16.157/2013, por contrariarem preceitos da lei de normas gerais da União pertinentes à organização das PMs e CBMs, são formalmente inconstitucionais. A incompatibilidade com a Constituição da República nasce da inobservância do sistema constitucional de repartição de competências legislativas, por

invasão direta e frontal da competência legislativa da União ditada pelo art. 22, XXI, da Constituição.

O Supremo Tribunal Federal, ao examinar a validade da Lei 17.882, de 27 de dezembro de 2012, do Estado de Goiás, que instituía o “Serviço de Interesse Militar Voluntário Estadual (SIMVE)” na PM e no CBM goianos, reconheceu-lhe inconstitucionalidade formal e material. A lei goiana continha preceitos análogos aos da lei catarinense que ora se discute. Veja-se a ementa do julgado:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 17.882/2012 DO ESTADO DE GOIÁS. SERVIÇO DE INTERESSE MILITAR VOLUNTÁRIO (SIMVE). INOBSERVÂNCIA DA REGRA CONSTITUCIONAL IMPOSITIVA DO CONCURSO PÚBLICO. VIOLAÇÃO AOS ART. 37, II, E 144, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PREVISÃO GENÉRICA E ABRANGENTE DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA: OFENSA AOS ARTS. 37, II, IX, E 144, *CAPUT*, DA CRFB/88. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. LEI ESTADUAL QUE CONTRARIA NORMAS GERAIS EDITADAS PELA 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 estas normas 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 1366 AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, *DJe* 20-09-2012; ADI 2656/SP, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, *DJ* 01.08.2003; ADI 311 MC, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, *DJ* 14-09-1990.

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

8. *In casu*, a Lei nº 17.882, de 27 de dezembro de 2012, do Estado do Goiás, ao instituir o Serviço de Interesse Militar Voluntário Estadual (SIMVE) na Polícia Militar e no Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Goiás, instituiu uma classe de policiais temporários, cujos integrantes, sem o indispensável concurso público de provas e títulos, passam a ocupar, após seleção interna, função de natureza policial militar de maneira evidentemente inconstitucional.

9. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

10. Proposta a modulação temporal pelo Relator, não se obteve, no Plenário, o *quorum* necessário para a sua aprovação.⁸

Consoante o art. 5º da Lei federal 10.029/2000,⁹ Estados e Distrito Federal poderão estabelecer hipóteses de prestação de serviços voluntários nas Polícias Militares e nos Corpos de Bombeiros Militares. Serão, todavia, vedados nas vias públicas porte ou uso de armas de fogo e o **exercício do poder de polícia** por esses prestadores.

Poder de polícia é materialização da atuação administrativa, amparada na lei, hábil a intervir no exercício de atividades e inte-

⁸ STF. Plenário. ADI 5.163/GO. Rel.: Min. LUIZ FUX. 8/4/2015, un. *DJe* 91, 15 maio 2015. Sem destaque no original.

⁹ “Art. 5º. Os Estados e o Distrito Federal poderão estabelecer outros casos para a prestação de serviços voluntários nas Polícias Militares e nos Corpos de Bombeiros Militares, sendo vedados a esses prestadores, sob qualquer hipótese, nas vias públicas, o porte ou o uso de armas de fogo e o exercício do poder de polícia.”

resses individuais, sob motivação de proteção do interesse público.

Sobre a matéria, observa JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO:

De nossa parte, entendemos se possa conceituar o poder de polícia como a prerrogativa de direito público que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade.

[...]

A competência para exercer o poder de polícia é, em princípio, da pessoa federativa a qual a Constituição Federal conferiu o poder de regular a matéria.

[...]

Da mesma forma, só pode ter-se como legítimo o exercício da atividade administrativa configuradora do poder de polícia se a lei em que se funda e a conduta da Administração tiver lastro constitucional. Se a lei for inconstitucional, ilegítimos serão os atos administrativos que, com fundamento nela, se voltarem a uma pretensa tutela do interesse público, materializada no exercício do poder de polícia. Só há, portanto, poder de polícia legítimo na medida em que legítima é a lei que lhe dá suporte.¹⁰

A inconstitucionalidade formal dos dispositivos estaduais – ao viabilizarem exercício por bombeiros voluntários em Santa Catarina de funções próprias do Corpo de Bombeiros, por delegação de municípios – é flagrante.

II.3 INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

O art. 112, parágrafo único, da Constituição estadual, e o art. 12, § 1º, da Lei 16.157/2013 cometem a bombeiros voluntários execução de atribuições próprias de agente fiscalizador, que deveria ser integrante do Corpo de Bombeiros Militar do Estado.

¹⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 24. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 70-72.

Sobre atos de fiscalização decorrentes do poder de polícia,
JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO comenta:

Não adiantaria deter o Estado o poder de impor restrições aos indivíduos se não dispusesse dos mecanismos necessários à fiscalização da conduta destes. Assim, o poder de polícia reclama do Poder Público a atuação de agentes fiscalizadores da conduta dos indivíduos.

A fiscalização apresenta duplo aspecto: um preventivo, através do qual os agentes da Administração procuram impedir um dano social, e um repressivo, que, em face da transgressão da norma de polícia, redundará na aplicação de uma sanção. Neste último caso, é inevitável que a Administração, deparando a conduta ilegal do administrado, imponha-lhe alguma obrigação de fazer ou de não fazer.¹¹

As normas estaduais, contudo, incumbem voluntários de realizar procedimentos de vistoria, fiscalização e lavratura de autos de infração, desde que haja delegação de competência por parte de município.¹² A hipótese, todavia, é desprovida de fundamento jurídico-constitucional.

A título exemplificativo das atividades típicas dos corpos de bombeiros, veja-se o art. 2º da Lei 7.479, de 2 de junho de 1986, que aprova o Estatuto dos Bombeiros Militares do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal:

¹¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 24. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 79.

¹² Lei 16.157, de 7 de novembro de 2013, do Estado de Santa Catarina: “Art. 12. Considera-se infração administrativa toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas e técnicas concernentes às medidas de segurança e prevenção a incêndios e pânico. § 1º São autoridades competentes para lavrar autos de infração e responsáveis pelas vistorias e fiscalizações os bombeiros militares e os Municípios, podendo os Municípios delegar competência aos bombeiros voluntários. [...]”.

Art. 2º O Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, instituição permanente, essencial à segurança pública e às atividades de defesa civil, fundamentada nos princípios da hierarquia e disciplina, e ainda força auxiliar e reserva do Exército nos casos de convocação ou mobilização, organizada e mantida pela União nos termos do inciso XIV do art. 21 e dos §§ 5º e 6º do art. 144 da Constituição Federal, subordinada ao Governador do Distrito Federal, **destina-se à execução de serviços de perícia, prevenção e combate a incêndios, de busca e salvamento, e de atendimento pré-hospitalar e de prestação de socorros nos casos de sinistros, inundações, desabamentos, catástrofes, calamidades públicas e outros em que seja necessária a preservação da incolumidade das pessoas e do patrimônio.**

Execução de atividade de defesa civil é atribuição do Estado, de caráter essencial e permanente, cometida pelo art. 144, § 5º,¹³ da CR aos corpos de bombeiros militares, como órgãos incumbidos da segurança pública. Consoante o art. 2º, I, do Decreto 7.257, de 4 de agosto de 2010, considera-se defesa civil o “conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar desastres e minimizar seus impactos para a população e restabelecer a normalidade social”.

O art. 112, parágrafo único, da Constituição catarinense e o art. 12, § 1º, da Lei 16.157/2013 padecem de inconstitucionalidade.

¹³ “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:

I – polícia federal;

II – polícia rodoviária federal;

III – polícia ferroviária federal;

IV – polícias civis;

V – polícias militares e corpos de bombeiros militares. [...]

§ 5º. Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil. [...]”.

dade, por delegar a agentes não estatais exercício da segurança pública e execução de atividade de defesa civil, os quais, de acordo com o Supremo Tribunal Federal, tocam, exclusivamente, aos órgãos do rol taxativo do art. 144 da CR.¹⁴

Em caso similar, decidiu essa Suprema Corte, ao julgar a medida cautelar na ADI 2.752/DF,¹⁵ violar o art. 144, *caput* e § 5º, da Constituição, a criação de “Serviço Comunitário de Quadra”, caracterizado como serviço de vigilância prestado por particulares, por consubstanciar, em essência, policiamento ostensivo, que deve ser desempenhado apenas por polícias militares.

Devem, por conseguinte, ser declarados inconstitucionais, por violação ao art. 144, *caput* e § 5º, da Constituição da República, o art. 112, parágrafo único, da Constituição do Estado de Santa Catarina e o art. 12, § 1º, da Lei 16.157, de 7 de novembro de 2013, daquela unidade federativa.

III PEDIDO CAUTELAR

Os requisitos para concessão de medida cautelar estão presentes.

O sinal do bom direito (*fumus boni juris*) está suficientemente caracterizado pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial e so-

¹⁴ STF. Plenário. ADI 236/RJ. Rel.: Min. OCTAVIO GALLOTTI. 7/5/1992, maioria. *DJ*, 1º jun. 2001; ADI 1.182/DF. Rel.: Min. EROS GRAU. 24/11/2005, un. *DJ*, 10 mar. 2006; ADI 2.827/RS. Rel.: Min. GILMAR MENDES. 16/9/2010. *DJe*, 5 abr. 2011.

¹⁵ STF. Plenário. ADI 2.752-MC/DF. Rel. Min.: JOAQUIM BARBOSA. 12/2/2004, maioria. *DJ*, 23 abr. 2004.

bretudo pela existência de precedentes do Pleno do STF no que tange à matéria.

Perigo na demora processual decorre do fato de que, enquanto não suspensa a eficácia do art. 112, parágrafo único, da Constituição de Santa Catarina e do art. 12, § 1º, da Lei 16.157/2013, se manterá submissão da população catarinense a fiscalização de estabelecimentos e a lavratura de autos de infração realizadas por bombeiros voluntários. A possibilidade formal e materialmente inconstitucional, à luz da Constituição da República, gera situação de insegurança jurídica, pelo potencial de multiplicação de demandas judiciais de pessoas físicas e jurídicas afetadas pelos atos inválidos dos bombeiros voluntários catarinenses. Além disso, gera inumeráveis conflitos com a atuação legítima do Corpo de Bombeiros Militares de Santa Catarina, pois cidadãos e empresas podem alegar encontrar-se em situação regular, atestada (ainda que invalidamente) por bombeiros voluntários, em face de autuações lavradas e fiscalizações realizadas pelos agentes públicos competentes.

É necessário, portanto, que a disciplina inconstitucional imposta pelas normas impugnadas seja o mais rapidamente possível suspensa em sua eficácia e, ao final, invalidada por decisão do Supremo Tribunal Federal.

Por conseguinte, além do sinal de bom direito, há premência em que essa Corte conceda medida cautelar para esse efeito.

IV PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Requer, de início, que esse Supremo Tribunal conceda, com a brevidade possível, medida cautelar para suspensão da eficácia das normas impugnadas, na forma exposta no tópico anterior, para vedar a prática de atos administrativos decorrentes de poder de polícia no Estado de Santa Catarina por corpos de bombeiros voluntários, concernentes a medidas de segurança e prevenção a incêndios e pânico, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999.

Requer que se colham informações da Assembleia Legislativa e do Governador do Estado de Santa Catarina e que se ouça o Advogado-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição da República. Superadas essas fases, requer prazo para manifestação da Procuradoria-Geral da República.

Ao final, requer que seja julgado procedente o pedido, para se declarar inconstitucionalidade do art. 112, parágrafo único, da Constituição do Estado de Santa Catarina e do art. 12, § 1º, da Lei 16.157, de 7 de novembro de 2013, do mesmo estado.

Brasília (DF), 28 de julho de 2015.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros
Procurador-Geral da República

RJMB/WS/ALB-Par.PGR/WS/74/2015