

**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
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
COM ÊNFASE À ATIVIDADE BOMBEIRIL**

CHARLES FABIANO ACORDI

**A POSSIBILIDADE DE EXECUÇÃO DE
FISCALIZAÇÃO DA SEGURANÇA CONTRA
INCÊNDIO E PÂNICO POR PARTE DE BOMBEIROS
PRIVADOS**

FLORIANÓPOLIS, SC
2015

CHARLES FABIANO ACORDI

**A POSSIBILIDADE DE EXECUÇÃO DE FISCALIZAÇÃO DA SEGURANÇA
CONTRA INCÊNDIO E PÂNICO POR PARTE DE BOMBEIROS PRIVADOS**

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública com ênfase à atividade bombeiril da Escola Superior de Administração e Gerência, da Universidade do Estado de Santa Catarina e do Curso de Altos Estudos Estratégicos do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista.

Orientador: Prof^ª. Giselle Meira Kersten, Me.

FLORIANÓPOLIS, SC
2015

CIP – Dados Internacionais de Catalogação na fonte

A185p Acordi, Charles Fabiano
A possibilidade de execução de fiscalização da segurança contra incêndio e pânico por parte de bombeiros privados. / Charles Fabiano Acordi. - Florianópolis : UDESC, 2015.
134 f. : il.

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.

1. Poder de polícia administrativa. 2. Segurança contra incêndio e pânico. 3. Bombeiros Voluntários. 4. Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina. I. Kersten, Giselle Meira. II. Título.

CDD 341.37

Ficha catalográfica elaborada pelas Bibliotecárias Marchelly Porto CRB 14/1177 e Natalí Vicente CRB 14/1105

CHARLES FABIANO ACORDI

A POSSIBILIDADE DE EXECUÇÃO DE FISCALIZAÇÃO DA SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E PÂNICO POR PARTE DE BOMBEIROS PRIVADOS

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública com ênfase à atividade bombeiril da Escola Superior de Administração e Gerência, da Universidade do Estado de Santa Catarina e do Curso de Altos Estudos Estratégicos do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista.

Banca Examinadora

Orientador:

Me. Giselle Meira Kersten
ESAG

Membro:

Dr. Daniel Moraes Pinheiro
ESAG

Membro:

Coronel BM Gladimir Murer
Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina

Florianópolis, 16 de setembro de 2015

Dedico este trabalho à minha querida filha Hannah. Teu sorriso é alimento para minha alma. Tua companhia durante este trabalho tornou-o mais leve.

AGRADECIMENTOS

A Deus por ter me dado saúde, força e perseverança para superar as dificuldades encontradas.

Ao Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina (CBMSC) pela viabilização do curso e toda a organização.

A Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) e em especial ao Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas (ESAG), pela parceria com o CBMSC.

Aos professores do curso, sejam do CBMSC ou da ESAG, pela alta qualidade das aulas.

A minha orientadora, professora Giselle Meira Kersten, pela dedicação, pelas orientações e pelas correções de alta qualidade.

A minha mãe Elzi que me guia todos os dias pelo plano superior.

A minha esposa Mirian que me apoiou durante os meses de curso.

E em especial a minha amada filha Hannah, de dois anos, que durante toda a elaboração da monografia ficou ao lado do pai “ajudando”.

RESUMO

O tema poder de polícia administrativa é abordado neste trabalho com a delimitação ligada à segurança contra incêndio e pânico. Com o objetivo geral de fazer uma análise da legislação, doutrina e jurisprudência nacional, acerca da possibilidade de delegação do poder de polícia administrativa a bombeiros privados, para execução do serviço de segurança contra incêndio e pânico. O trabalho divide-se em quatro partes: a primeira parte trata das bases do direito administrativo com o direcionamento para a compreensão da segunda parte; esta, por sua vez, trata especificamente do poder de polícia administrativa, passando também pelos construtos ordem pública e segurança pública que possibilitam enquadrar a atividade de segurança contra incêndio e pânico como espécie do gênero segurança pública, além de trabalhar a possibilidade de delegação do poder de polícia administrativa para particulares; a terceira parte trabalha a atividade de segurança contra incêndio e pânico desenvolvida pelos Corpos de Bombeiros Militares do Brasil e em especial pelo Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina; a quarta e última parte utiliza o referencial teórico trabalhado até então e conclui que não é possível delegar o poder de polícia administrativa a bombeiros privados para execução da fiscalização da segurança contra incêndio e pânico.

Palavras-chave: Poder de polícia administrativa. Segurança contra incêndio e pânico. Corpo de Bombeiros Militar. Bombeiros Voluntários.

ABSTRACT

The subject of power of administrative police is approached in this project with the delimitation connected with security against fire and panic. With the general goal of having an analysis of the legislation, doctrine and national jurisprudence, about the possibility of delegation of power from the administrative police to private firefighters, for the execution of the service of security against fire and panic. The project is divided into four parts: the first part refers to the basis of administrative laws directed to the comprehension of the second part; this one is mainly focused on the power of the administrative police, also approaching the constructs of public order and public security that enable to frame the activity of security against fire and panic as a type of the public security genre, besides working on the possibility of delegating the power of the administrative police on to private sectors; the third part refers to the activity of security against fire and panic developed by the Military Fire Brigade of Brazil (Corpos de Bombeiros Militares do Brasil), particularly by the Military Fire Brigade of the state of Santa Catarina (Corpo de Bombeiros Militar do estado de Santa Catarina); the fourth and last part utilizes the theoretical references that were used until then and concludes that it is not possible to delegate the power of the administrative police on to private firefighters in order to handle the inspection of security against fire and panic.

Key words: Power of the administrative police. Security against fire and panic. Military Fire Brigade. Voluntary Firefighters.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Segurança pública.....	44
Figura 2 - Sistema de convivência pública dentro do plurissistema social no entendimento de Moreira Neto.....	45
Figura 3 - Sistema de convivência pública, no entendimento do presente autor e com base em Moreira Neto.....	46
Figura 4 - Distribuição dos serviços de bombeiros no Estado de Santa Catarina.....	94

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Classificação dos poderes administrativos.....	30
Quadro 2 - Significado de incólume.....	44
Quadro 3 - Utilização dos termos ordem pública e segurança pública na legislação brasileira.....	48
Quadro 4 - Análises de projetos e vistorias realizadas entre 1º/07/14 a 1º/07/14.....	106
Quadro 5 - Procedimentos relacionados ao exercício do poder de polícia administrativa do Corpo de Bombeiros Militar.....	107
Quadro 6 - Relação do consentimento de polícia do Corpo de Bombeiros Militar e prefeituras.....	112
Quadro 7 - Análise da possibilidade de delegação do poder de polícia administrativa à bombeiros privados.....	122

LISTA DE ABREVIATURAS

CBMSC	Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina
SCIP	Segurança contra incêndio e pânico
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
ESAG	Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas
CR/88	Constituição da República de 1988

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	PROBLEMA	12
1.2	JUSTIFICATIVA DO ESTUDO	13
1.3	OBJETIVOS	14
1.3.1	Objetivo geral	14
1.3.2	Objetivos específicos	14
1.4	CONTRIBUIÇÃO DO TRABALHO	14
1.5	METODOLOGIA	15
2	DIREITO ADMINISTRATIVO E PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA	17
2.1	CONCEITO DE DIREITO ADMINISTRATIVO	17
2.2	ORIGEM DO DIREITO ADMINISTRATIVO	17
2.3	PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS QUE REGEM O DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO	18
2.3.1	Distinção entre princípios, regras, direitos e garantias	18
2.3.2	Princípios expressos e implícitos	19
2.4	SERVIDORES PÚBLICOS: CONCEITO E DIFERENCIAÇÃO	21
2.5	LEGISLAÇÃO PERTINENTE AOS SERVIDORES PÚBLICOS	23
2.5.1	Legislação pertinente aos Corpos de Bombeiros Militares	23
2.5.2	Legislação pertinente aos bombeiros privados	28
3	PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA	29
3.1	PODERES ADMINISTRATIVOS	29
3.2	ORDEM PÚBLICA E SEGURANÇA PÚBLICA	31
3.2.1	Ordem e Segurança Pública antes da CR/88	31
3.2.1.1	Ordem Pública	31
3.2.1.2	Segurança Pública	35
3.2.2	Ordem e Segurança Pública depois da CR/88	39
3.2.2.1	Ordem Pública	39
3.2.2.2	Segurança Pública	43
3.2.3	Entendimento final acerca de ordem pública e segurança pública	45
3.2.3.1	Adaptação do entendimento de Diogo Figueiredo Moreira Neto à Carta Magna de 88	45
3.2.3.2	Segurança pública na legislação infraconstitucional	47
3.2.3.3	Segurança contra incêndio e pânico como espécie do gênero segurança pública	50
3.3	PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA	54
3.3.1	Conceito de poder de polícia administrativa	55
3.3.2	Fases do poder de polícia	58
3.3.3	Características	59
3.3.4	Limites do poder de polícia	63
3.3.5	Delegação do poder de polícia administrativa	64
3.3.5.1	Posição doutrinária	66
3.3.5.2	Posição jurisprudencial	72
3.3.5.3	Conclusões acerca da possibilidade de delegação do poder de polícia administrativa a particulares	75
3.3.5.3.1	Pressupostos de delegação	75
3.3.5.3.2	O que pode ser delegado	76

4	SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E PÂNICO	77
4.1	CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA	77
4.1.1	Conceito	77
4.1.1.1	Fase preventiva ou normativa	78
4.1.1.2	Fase passiva ou estrutural	79
4.1.1.3	Fase ativa ou de combate	79
4.1.1.4	Fase investigativa ou pericial	80
4.1.1.5	Atuação do Corpo de Bombeiros Militar em todas as fases do ciclo operacional	81
4.1.2	Natureza jurídica	83
4.1.2.1	Segurança contra incêndio e pânico como atribuição constitucional	83
4.1.2.2	Segurança contra incêndio e pânico: poder de polícia administrativa X serviço público	84
4.1.2.3	Segurança contra incêndio e pânico como espécie “limitação administrativa” do gênero “intervenção na propriedade privada”	85
4.1.2.4	Segurança contra incêndio como interesse difuso ou coletivo	86
4.1.2.4.1	Conceito de Ação Civil Pública	86
4.1.2.4.2	Objeto da Ação Civil Pública	87
4.2	HISTÓRICO DA ATIVIDADE EM SANTA CATARINA	88
4.3	SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E PÂNICO NA ATUALIDADE	90
4.4	CONCEITO E PECULIARIDADE DO INCÊNDIO E PÂNICO	96
4.5	SISTEMAS E MEDIDAS DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E PÂNICO	97
4.6	EXERCÍCIO DA ATIVIDADE DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E PÂNICO	99
5	DELEGAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA A BOMBEIROS PRIVADOS PARA EXECUÇÃO DA FISCALIZAÇÃO DA SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E PÂNICO	104
5.1	ATIVIDADES DOS BOMBEIROS MILITARES	104
5.2	PODERES ADMINISTRATIVOS DOS BOMBEIROS MILITARES	110
5.2.1	Ordem de polícia	111
5.2.2	Consentimento de polícia	111
5.2.3	Fiscalização de polícia	112
5.2.4	Sanção de polícia	115
5.3	CARREIRA E ATRIBUIÇÕES DOS BOMBEIROS MILITARES	116
5.4	BOMBEIROS PRIVADOS: HISTÓRICO, FUNÇÕES E CARREIRA	118
5.5	DELEGAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVO AOS BOMBEIROS PRIVADOS	120
5.5.1	Impossibilidades legais	120
5.5.1.1	Bombeiros privados não legitimados como órgãos de segurança pública	120
5.5.1.2	A delegação do poder de polícia administrativa aos bombeiros privados para executarem a atividade de segurança contra incêndio e pânico é inadmissível no ordenamento jurídico brasileiro – vício insanável	121
5.5.2	Limitações situacionais	122
6	CONCLUSÕES	126
	REFERÊNCIAS	129

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa é o trabalho de conclusão do Curso de Especialização em Gestão Pública com ênfase à atividade bombeiril da ESAG, da Universidade do Estado de Santa Catarina e do Curso de Altos Estudos Estratégicos do CBMSC.

Inicialmente faz-se necessário estabelecer o tema, que para a presente pesquisa é o poder de polícia administrativa, tema da área do direito e da subárea do direito administrativo, com a delimitação: poder de polícia administrativa relacionado à segurança contra incêndio e pânico (SCIP).

Trabalha-se na primeira parte do trabalho o direito administrativo com ênfase à compreensão do poder de polícia administrativa. Na segunda parte do trabalho trata-se especificamente do poder de polícia administrativa, porém, é neste capítulo que os construtos ordem pública e segurança pública são analisados antes e depois da Constituição da República de 1988 (CR/88). Também é nesta parte do trabalho que a SCIP é apresentada como uma espécie do gênero segurança pública. Desta forma, este capítulo possui uma densa carga doutrinária e contribui sobremaneira para o entendimento do tema em tela e em especial para se alcançar os objetivos do trabalho.

O próximo capítulo analisa a SCIP, desde o seu conceito e natureza jurídica, histórico, situação atual da atividade, peculiaridades, enfim, um apanhado geral para se entender como essa atividade é desempenhada no Brasil e em especial no Estado de Santa Catarina.

O último capítulo é o deslinde do trabalho, reunião de tudo o que foi abordado, concluindo acerca da possibilidade ou não de delegação do poder de polícia administrativa na atividade de SCIP aos bombeiros privados.

Ao final apresenta-se as conclusões do trabalho, as contribuições, pontos positivos, negativos e sugestões de continuidade da pesquisa.

1.1 PROBLEMA

Em suma, o problema que estimulou esta pesquisa é: sob a ótica do ordenamento jurídico, em que medida os bombeiros privados podem executar diretamente atividades relacionadas à SCIP, exercendo o poder de polícia administrativa.

1.2 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO

Em 04 de julho de 2012, a Proposta de Emenda Constitucional chamada de “PEC dos Bombeiros Voluntários”, foi aprovada na Assembleia Legislativa de Santa Catarina. Essa PEC trouxe a seguinte redação para o Art. 109, § 2º: “O Estado estimulará e apoiará, técnica e financeiramente, a atuação de entidades privadas na defesa civil, particularmente os corpos de bombeiros voluntários”.

Além dessa “estimulação” financeira prevista na Constituição do Estado, que se dá, na prática, por meio de subvenções sociais por parte do governo do Estado de Santa Catarina, a mesma Emenda Constitucional nº 60, de 2012 ainda acrescenta o parágrafo único ao Art. 112:

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.

Esse parágrafo único descrito legalizou a atuação dos bombeiros privados na fiscalização da SCIP. Diz-se que legalizou, pois, os bombeiros privados já vinham executando essa atividade de fiscalização sem qualquer amparo legal estadual há muitos anos.

Além dessa previsão constitucional aprovada em 2012, no início de 2013 houve o grande incêndio da boate Kiss, na cidade de Santa Maria/RS, que vitimou 242 pessoas (vítimas fatais). Este incêndio motivou a reforma da legislação de SCIP em muitos estados da Federação. Foi o caso de Santa Catarina, que no mesmo ano do trágico incêndio aprovou a Lei Nº 16.157, de 07 de novembro de 2013, regulamentada pelo Decreto Executivo Estadual Nº 1.957, de 20 de dezembro de 2013. Essa Lei reforçou a possibilidade dos bombeiros privados de realizarem a fiscalização em SCIP nos municípios conveniados de Santa Catarina.

O entendimento do CBMSC é que o Estado não poderia ter delegado o poder de polícia administrativa para entidades privadas – os corpos de bombeiros privados (bombeiros voluntários, como se autodenominam, apesar de não serem voluntários).

Não existe doutrina e nem tão pouco decisão judicial dos tribunais superiores acerca da delegação do poder de polícia administrativa à bombeiros privados. Por isso a importância deste estudo: não só porque inexistente trabalho científico a respeito; não só porque inexistente decisão judicial a respeito; não só porque há sério conflito interno no Estado de Santa Catarina acerca do serviço de SCIP. A principal justificativa deste estudo é a discussão acerca de um serviço de suma importância para a população, garantia constitucional fundamental da

dignidade da pessoa humana e que em Santa Catarina é realizado de forma atípica e totalmente diferente de todo o restante do País.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo geral

Fazer uma análise da legislação, doutrina e jurisprudência nacional, acerca da possibilidade de delegação do poder de polícia administrativa a bombeiros privados, para execução do serviço de SCIP.

1.3.2 Objetivos específicos

- a) Fazer uma análise aprofundada acerca do referencial teórico (legislação, doutrina e jurisprudência) do poder de polícia administrativa;
- b) Investigar a possibilidade de delegação do poder de polícia administrativa;
- c) Fazer um breve levantamento teórico sobre a SCIP, principalmente acerca de sua natureza jurídica;
- d) Com base no referencial teórico levantado, analisar a legalidade de atuação de entidades de bombeiros privados na execução na fiscalização da SCIP.

1.4 CONTRIBUIÇÃO DO TRABALHO

O trabalho apresenta uma relevante contribuição analítica acerca dos construtos da ordem pública e segurança pública, mostrando seus contornos, limites e entrelaçamento. Apresenta também, de forma inédita, a SCIP como espécie do gênero segurança pública. Além disso, estuda de forma aprofundada a possibilidade de delegação do poder de polícia administrativa a entes privados, estabelecendo de forma conclusiva, os pressupostos de delegação e o que efetivamente pode ser delegado. Por fim, mas não menos importante, apresenta as conclusões acerca da possibilidade de delegação do poder de polícia administrativa relacionada a SCIP, aos bombeiros privados.

1.5 METODOLOGIA

Esta monografia será desenvolvida na área do direito, portanto dentro de uma tradicional forma de pesquisa jurídica, utiliza-se basicamente a legislação, doutrina e jurisprudência nacional.

Para o desenvolvimento desta monografia, as etapas da pesquisa serão fundamentadas na abordagem utilizada por Saunders, Lewis e Thornhill (2003), que descrevem o processo de pesquisa chamado pelos próprios autores de “cebola”: “*The research process 'onion'*” - O processo de pesquisa “cebola” (SAUNDERS; LEWIS; THORNHILL, 2003, p. 83). Esse modelo de delineamento recebe o nome de cebola, pois utiliza uma sequência de decisões metodológicas a serem seguidas, a partir da camada externa.

Na metodologia científica desta monografia, quanto à lógica de pesquisa, entre os métodos indutivo ou dedutivo será utilizado o método dedutivo, sem levar em conta os pré-conceitos, de uma visão geral para o particular.

Avançando para a abordagem do problema, a pesquisa pode ser qualitativa ou quantitativa. Na presente pesquisa, apenas a abordagem qualitativa será utilizada, tendo em vista a necessidade de se analisar qualitativamente a legislação, doutrina e jurisprudência nacional acerca da possibilidade de delegação do poder de polícia administrativa aos bombeiros privados para execução da atividade de SCIP.

Quanto aos objetivos da pesquisa, tem-se três possibilidades: uma pesquisa explicativa, descritiva ou exploratória. A presente pesquisa será considerada descritiva, já que fará uma descrição das possibilidades de delegação do poder de polícia ao particular.

Prosseguindo, a estratégia de pesquisa pode ser: experimental, *survey*, estudo de caso, bibliográfica, etnográfica e pesquisa-ação. A presente pesquisa será unicamente uma pesquisa bibliográfica, pois como já descrito, basear-se-á na legislação, doutrina e jurisprudência brasileira sobre o tema.

Na sequência da metodologia da pesquisa, o horizonte do tempo pode ser transversal ou longitudinal. No transversal, coletam e analisam-se os dados em um momento, ao passo que no longitudinal, a coleta de dados dá-se ao longo de um período de tempo, buscando-se estudar o comportamento de determinadas variáveis durante esse período. Nesta pesquisa, a pesquisa bibliográfica será baseada em toda a legislação, doutrina e jurisprudência brasileira pertinente sobre o tema, independente da época em que foi produzida e sem nenhuma intenção de comparação temporal, portanto, será uma pesquisa transversal.

Por último, a coleta de dados define a forma pela qual os dados necessários para a pesquisa serão levantados. Na abordagem utilizada para esta pesquisa, como já mencionado, somente a documentação será utilizada (entre as demais disponíveis: amostra, observação, questionário e entrevista).

2 DIREITO ADMINISTRATIVO E PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA

O tema deste trabalho é o poder de polícia administrativa e para introduzir este tema, obrigatoriamente analisa-se alguns conceitos básicos do direito administrativo que ora se inicia.

2.1 CONCEITO DE DIREITO ADMINISTRATIVO

Este trabalho foca-se nas premissas do direito administrativo, por isso faz-se necessário discorrer acerca deste construto, de modo a localizar o objeto de estudo no contexto jurídico nacional.

O direito administrativo “é o ramo de Direito Público que disciplina o exercício da função administrativa, bem como pessoas e órgãos que a desempenham” (MELLO, 2009, p. 29).

O direito administrativo regula, então, a atividade da administração pública, em quaisquer de seus poderes – executivo, legislativo ou judiciário, ou esfera – federal, estadual ou municipal, atividade esta que se dá entre a administração e os particulares, ou mesmo entre os próprios órgãos da administração pública.

2.2 ORIGEM DO DIREITO ADMINISTRATIVO

Pode-se dizer que o direito administrativo surgiu praticamente junto com o Estado de Direito, na França pós-revolucionária (MELLO, 2009). O Estado de Direito não nasceu somente na França. Houve uma complexa rede de acontecimentos que culminaram no que hoje se conhece como Estado de Direito.

A história do Estado de Direito confunde-se com a própria história mundial. Poucos outros temas estão tão entrelaçados com a história contemporânea da humanidade quanto o Estado de Direito, por isso, são vários os eventos da história que contribuíram para o seu desenvolvimento, fazendo com que a análise aqui apresentada deva ser objetiva.

Ressalta-se na história do Estado de Direito, o grande período entre os séculos XV e XVII em que surge o Estado Nacional Absolutista, uma forma de Estado feudal somente superado pelas revoluções burguesas. Este período foi marcado pelo poder da nobreza e da burguesia (COSTA, 2006).

A burguesia, ambicionando maior poder, começou a pregar a limitação dos poderes da nobreza através da lei. É uma mudança substancial do modelo estatal. O feudalismo, que predominava sem dificuldades, começa a dar lugar ao novo modelo de Estado liberal (COSTA, 2006).

Foi uma luta longa e dura entre a nobreza e a burguesia. Até o século XVII, na Inglaterra, Espanha, França, entre outros, a monarquia buscava fortalecer o seu poder central, ao passo que a burguesia defendia seus interesses calcados na liberdade, igualdade e no capitalismo (COSTA, 2006).

Após a Revolução Francesa, houve problema para lidar com a inexistência de controle dos atos do Estado (tendo em vista a forma de governo anterior – Monarquia Absoluta). O direito até então existente não dava conta das novas necessidades, daí o anseio de criar um novo direito (ainda não legislado). Com a instituição do Conselho de Estado na Constituição de 15 de dezembro de 1799, suas decisões forjaram os princípios e as concepções que se converteram no que se conhece hoje por “Direito Administrativo” (MELLO, 2009).

2.3 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS QUE REGEM O DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO

No ordenamento jurídico brasileiro, tem-se princípios, regras, direitos e garantias. Desta forma, antes de discorrer acerca dos princípios constitucionais que regem o direito administrativo brasileiro é conveniente que se estabeleça, de forma concisa, os seus conceitos para que se possa em seguida trabalhar os princípios de forma mais consistente.

2.3.1 Distinção entre princípios, regras, direitos e garantias

Iniciando no tema, não é novidade que regras e princípios são espécies do gênero norma. Os princípios são normas gerais que servem como rumo, como um norte para as regras. Os princípios também são utilizados, primordialmente, para enunciar os direitos fundamentais, por isso a importância de seu estudo, não só como diferencial de regras, mas para o início do entendimento dos direitos fundamentais (DWORKIN, 2007).

Enquanto os princípios estabelecem diretrizes gerais, que podem, ou não, ser atendidas integralmente, dependendo das condições (geralmente financeiras) para seu cumprimento, as

regras trazem determinações que devem ser cumpridas, não deixando margem para conveniências ou oportunidades.

Para exemplificar a afirmação anterior, pode-se observar o título I da CR/88, que trata dos “Dos Princípios Fundamentais”, estabelecendo a dignidade da pessoa humana, no inciso III, como um dos princípios que fundamenta o Estado Democrático de Direito.

A CR/88 não define a extensão desse princípio, ficando esta tarefa para a doutrina e jurisprudência, mas estabelece, através de algumas regras, alguns direitos de forma direta e inquestionável. Cita-se como exemplo a proibição da prática de tortura, prevista no Art. 5º, XLIII, considerando-a, inclusive, um crime inafiançável, insuscetível de graça ou anistia. Para reforçar estas ideias, busca-se a ajuda de Silva que complementa aduzindo que (2003, p. 612): “[...] princípios seriam as normas mais fundamentais do sistema, enquanto as regras costumam ser definidas como uma concretização desses princípios e teriam, por isso, caráter mais instrumental e menos fundamental”.

Agora, parte-se para a diferenciação entre direitos e garantias. Não é de hoje que as diferenças entre direito e garantia ganham destaque na produção doutrinária. Ruy Barbosa já tratava dessa diferença por ocasião da obra em que comentava a Constituição Federal da época (BARBOSA, 1934, p. 178):

Ora, uma coisa são *garantias constitucionaes*, outra coisa os *direitos*, de que essas garantias traduzem, em parte, a condição de segurança, política, ou judicial. Os *direitos* são aspectos, manifestações da personalidade humana em sua existencia subjectiva, ou nas suas situações de relação com a sociedade, ou os individuos, que a compõem. As *garantias constitucionaes*, 'stricto sensu', são as solemnidades tutelares, de que a lei circunda alguns desses direitos contra os abusos do poder.

Pelo entendimento mais simples, tradicional e atual, direitos seriam aqueles bens jurídicos legalmente estabelecidos em favor dos cidadãos, de forma material, substancial, enquanto que as garantias seriam os instrumentos para a efetivação, para defesa dos direitos. Como exemplo, pode-se citar o direito à liberdade e a garantia do *habeas corpus*.

2.3.2 Princípios expressos e implícitos

Expressos são aqueles princípios que a CR/88 diretamente explicitou (BRASIL, 1988): “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, [...]”.

O princípio da legalidade estabelece que para o cidadão comum (particular – não funcionário público) tudo o que não está vedado em lei é permitido. Para a administração pública, estabeleceu-se o contrário, o administrador público deve pautar suas ações no que permite a lei, ou seja, fazer somente aquilo que a lei permite (MELLO, 2009).

Pelo princípio da impessoalidade, o administrador deve seguir critérios objetivos, sem fazer distinções baseadas em critérios pessoais, mas sempre visando a finalidade pública.

O princípio da moralidade é tão subjetivo quanto o próprio conceito de moralidade. No entanto, sem pretensão de submergir no construto da moralidade, o administrador tem o dever de agir não só nos termos formais da lei, como também cumpri-la na sua dimensão substancial, buscando o melhor resultado para a administração pública (MELLO, 2009).

O princípio da publicidade visa a transparência dos atos administrativos, atuando como requisito da eficácia da moralidade e possibilitando o cumprimento, observância e controle desses atos administrativos e, por fim, o princípio da eficiência tem por escopo orientar os atos administrativos à busca do melhor resultado possível com os recursos disponíveis, ressaltando que o conceito de eficiência engloba um equilíbrio razoável entre custos e qualidade (MELLO, 2009).

Os princípios implícitos (há controvérsia doutrinária quanto a eles), seriam aqueles não relacionados no Art. 37 da CR/88. Sendo assim, esses princípios estão em outros dispositivos da própria CR/88, ou estão abrigados logicamente à ela (MELLO, 2009):

a) Princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado: fundamenta-se na própria ideia de Estado;

b) Princípio da finalidade: mesmos fundamentos do princípio da legalidade;

c) Princípio da razoabilidade: mesmos fundamentos dos princípios da legalidade e finalidade;

d) Princípio da proporcionalidade: por ser aspecto específico da razoabilidade, também se apoia nos citados fundamentos;

e) Princípio da motivação: Arts. 1º, II e parágrafo único, e 5º, XXXV;

f) Princípio do devido processo legal (incluindo os princípios da ampla defesa e do contraditório): Art. 5º, LIV e LV;

g) Princípio do controle judicial dos atos administrativos: ART. 5º, XXXV;

h) Princípio da responsabilidade do Estado por atos administrativos: art. 37, § 6º;

i) Princípio da segurança jurídica: não tem fundamento em nenhum dispositivo específico da Carta Magna, mas na própria essência do direito e mais especificamente no Estado Democrático de Direito.

Não é o foco deste trabalho aprofundar o estudo desses princípios que regem o direito administrativo brasileiro, mas pelo menos a sua descrição foi necessária para que se possa ter a noção de que a administração pública tem vários desafios na condução da coisa pública, mormente os desafios estabelecidos pela própria CR/88.

2.4 SERVIDORES PÚBLICOS: CONCEITO E DIFERENCIAÇÃO

Para que o Estado Democrático de Direito no Brasil seja efetivo, faz-se necessário que se organize de modo a proporcionar aos cidadãos os direitos fundamentais constitucionalmente tutelados. Para isso, a atuação dos agentes públicos é absolutamente essencial.

Neste trabalho discute-se a possibilidade de bombeiros privados (particulares que não são agentes públicos) executarem atividades que em tese seriam exclusivas do Estado e que deveriam ser prestadas por agentes públicos, esta é a razão da importância do presente trabalho de pesquisa. A própria legislação brasileira estabelece o conceito de agente público, através do art. 2º, da Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992:

Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior. (BRASIL, 1992).

Inicialmente, vale esclarecer que a doutrina, de forma geral, entende que agente público é um gênero que tem várias espécies. Quanto ao gênero, não há muita divergência na doutrina, mas quanto às suas espécies há bastante. Segue o conceito de agente público, para Meirelles (1998, p. 74) que assim se expressa: “são todas as pessoas físicas incumbidas,

definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal”. No mesmo sentido, para Mello (2009, p. 243):

Esta expressão – agentes públicos – é a mais ampla que se pode conceber para designar genérica e indistintamente os sujeitos que servem ao Poder Público como instrumentos expressivos de sua vontade ou ação, ainda quando o façam apenas ocasional ou episodicamente.

Há então uma certa concordância em relação ao agente público ser o gênero das pessoas físicas que exercem as funções públicas. No entanto, a classificação das espécies de agentes públicos é divergente na doutrina, conforme se vê (Meirelles (1998, p. 74):

Os agentes públicos, [...], repartem-se inicialmente em quatro espécies ou categorias bem diferenciadas, a saber: agentes políticos, agentes administrativos, agentes honoríficos e agentes delegados, que, por sua vez, se subdividem em subespécies ou subcategorias, como veremos a seu tempo. Esta classificação não corresponde exatamente à dos demais autores pátrios[...].

Em outra classificação (mais atual), Mello estabelece apenas três espécies de agentes públicos, a saber (2009, p. 246):

Os agentes públicos podem ser divididos em três grandes grupos, dentro nos quais são reconhecíveis ulteriores subdivisões. A saber: a) agentes políticos; servidores estatais, abrangendo servidores públicos e servidores das pessoas governamentais de Direito Privado; e particulares em atuação colaboradora com o Poder Público.

Na classificação de Mello (2009), os agentes políticos seriam aqueles formadores da vontade superior do Estado, como os chefes dos poderes executivos nas três esferas (Presidente da República, os Governadores e os Prefeitos), seus vices e auxiliares imediatos (Ministros e Secretários, estaduais e municipais), os legisladores – também nas três esferas (Senadores, Deputados Federais e Estaduais e Vereadores). Estes agentes têm natureza política porque derivam diretamente de um mandato político e não profissional.

Continuando na mesma classificação, os servidores estatais são divididos em servidores públicos e servidores das pessoas governamentais de direito privado. Estes “são os que entretêm com o Estado e com as pessoas de Direito Público da Administração indireta relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual sob vínculo de dependência” (MELLO, 2009, p. 248).

Os servidores estatais, por sua vez, dividem-se ainda em servidores titulares de cargos públicos na administração direta (conhecidos como funcionários públicos): das autarquias e fundações de direito público da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assim como no Poder Judiciário e nas esfera administrativa do Legislativo; e ainda, servidores empregados das pessoas supra-referidas: servidores sob vínculo empregatício por uma dentre as seguintes razões: haverem sido admitidos sob vínculo de emprego para funções materiais subalternas; remanescentes do regime anterior, no qual se admitia amplamente o

regime de emprego; e contrato sob vínculo trabalhista, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, sob regime jurídico específico.

Para concluir a classificação de Mello (2009), seguem os particulares em colaboração com a Administração. Estes sujeitos seriam pessoas que sem perderem seu caráter particular, exercem função pública, mesmo que em caráter temporário, como: os requisitados (jurados); gestores de negócios públicos; contratados por locação civil de serviços; e concessionários e permissionários de serviços públicos e os delegados de função ou ofício público.

A classificação dos agentes públicos anteriormente descrita, mesmo que de forma resumida como foi apresentada, é bem diversificada e adequada à diversidade de atores públicos encontrados atualmente.

2.5 LEGISLAÇÃO PERTINENTE AOS SERVIDORES PÚBLICOS

Os princípios gerais que regulam os agentes públicos encontram-se descritos no art. 37, da CR/88. Alguns desses princípios apresentam-se de forma explícita outros de forma implícita, porém todos norteando as demais normas infraconstitucionais que tratem de agentes públicos, federais, estaduais e municipais.

A gama de legislação referente aos agentes públicos federais é grande, não sendo possível descrevê-las de maneira adequada neste trabalho, não só porque o espaço não permite, mas principalmente porque não contribuiria na consecução dos objetivos do trabalho. No entanto, como o problema de pesquisa objetiva a análise da possibilidade de bombeiros privados executarem atividades que, em tese, seriam exclusivas dos Corpos de Bombeiros Militares, faz-se necessário explorar a situação jurídica dos bombeiros privados e dos Corpos de Bombeiros Militares.

2.5.1 Legislação pertinente aos Corpos de Bombeiros Militares

O enquadramento mais importante dos Corpos de Bombeiros Militares do Brasil foi previsto pela CR/88, em seu art. 144 (BRASIL, 1988):

CAPÍTULO III

DA SEGURANÇA PÚBLICA

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.

O mesmo art. 144, nos seus parágrafos 5º, 6º e 9º, ainda traz alguns mandamentos gerais acerca do tema em tela:

§ 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.

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39.

O art. 144 situa os Corpos de Bombeiros Militares do Brasil como órgãos integrantes da segurança pública nacional; e ainda, não estabelece nenhuma outra atribuição além da execução de atividades de defesa civil; reforça sua situação de militar como força auxiliar e reserva do Exército Brasileiro e deixa claro sua subordinação aos Governadores; e por último dá a regra geral acerca da remuneração a ser estabelecida pela União, Estados e Distrito Federal, dependendo do órgão envolvido.

Como visto, as várias atribuições desempenhadas pelos Corpos de Bombeiros Militares do Brasil não estão descritas na CR/88. Somente a atribuição de defesa civil, que, aliás, na maioria das vezes é esporádica. As demais atribuições são definidas pelas legislações estaduais e do Distrito Federal. Além dessa vaga previsão em relação à atribuição, em relação aos servidores a CR/88 traz somente o mandamento geral acerca da remuneração.

Além do art. 144, outros dispositivos do mesmo texto constitucional ditam regras acerca dos Corpos de Bombeiros Militares, como o que segue (BRASIL, 1988):

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;

Analisando o artigo anterior, vê-se que a CR/88 não se preocupou em legislar de forma mais profunda a organização dos militares estaduais, porém reservou para a União, a normatização de matérias de seu interesse, ou seja, as estratégias para manter o controle sobre as forças militares estaduais.

Vale registrar que em 1988, ano da promulgação da CR/88, já vigorava o Decreto Federal Nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, que aprovou o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). Este Decreto foi então recepcionado (parcialmente) pela CR/88 e continua em vigor até hoje, com as suas várias alterações posteriores à 1988. Este é o Decreto que traz as “normas gerais” previstas no art. 22, XXI, da CR/88. Vários de seus dispositivos foram tacitamente revogados pela CR/88, porém continua

sendo de fundamental importância para orientar os legisladores dos Estados e do Distrito Federal, por ocasião da elaboração de suas legislações relativas aos seus respectivos militares estaduais.

No Estado de Santa Catarina, a Constituição descreve não só as características gerais do CBMSC, como também suas principais atribuições:

Art. 108. O Corpo de Bombeiros Militar, órgão permanente, força auxiliar, reserva do Exército, organizado com base na hierarquia e na 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 órgãos da defesa civil;

VI – exercer a polícia judiciária militar, nos termos da lei federal;

VII – estabelecer a prevenção balneária por salva-vidas; e

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

§ 1º O Corpo de Bombeiros Militar:

I – é comandado por oficial da ativa do último posto da corporação; e

II – disporá de quadro de pessoal civil para a execução de atividades administrativas, auxiliares de apoio e de manutenção.

§ 2º Os cargos não previstos nos quadros de organização da corporação, poderão ser exercidos pelo pessoal do Corpo de Bombeiros Militar, por nomeação do Governador do Estado.

Esta é a principal legislação acerca da organização e atribuições do CBMSC, no entanto, trata-se apenas das diretrizes gerais, porque o detalhamento deveria estar na Lei de Organização Básica. Diz-se “deveria”, pois desde que o CBMSC se desvinculou da Polícia Militar de Santa Catarina, em 2003, a Lei de Organização Básica do CBMSC ainda não foi aprovada. Desta forma, em tese, a Lei que vigora para o CBMSC é a mesma da Polícia Militar, ou seja, a Lei nº 6.217, de 10 de fevereiro de 1983 (Dispõe sobre a Organização Básica da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina e dá outras providências), regulamentada pelo Decreto Executivo Estadual nº 19.237, de 14 de março de 1983 (Aprova o Regulamento da Lei Nº 6.217, de 10 de Fevereiro de 1983, que dispõe sobre a Organização Básica da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina).

Em que pese a Lei de Organização Básica da Polícia Militar valer ainda para o CBMSC, sua eficácia é muito limitada, tendo em vista as grandes mudanças operadas nesta Organização após a sua desvinculação daquela.

Interessante para esta parte do trabalho, além de toda a legislação existente sobre o CBMSC, é tratar sobre o efetivo da Instituição, que é fixado em Lei (Fixa o efetivo máximo do CBMSC e estabelece outras providências), resumidamente, desta forma (SANTA CATARINA, 2012):

Art. 1º O efetivo máximo previsto para o Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Santa Catarina (CBMSC) é fixado em 3.816 (três mil, oitocentos e dezesseis) bombeiros militares.

Art. 2º O efetivo máximo previsto fixado nesta Lei Complementar fica distribuído em Quadros de Bombeiros Militares na forma especificada no Anexo I desta Lei Complementar.

§ 1º O ingresso para o Quadro de Oficiais de Saúde Bombeiros Militar (QOSBM) ocorrerá mediante concurso público, nos termos da legislação em vigor.

§ 2º A jornada de trabalho dos integrantes do QOSBM será igual à dos integrantes do Quadro de Oficiais Bombeiros Militar (QOBM).

O efetivo estipulado pela Lei anterior chama-se de “previsto”, ou seja, é o efetivo máximo que pode ser ocupado por Bombeiros Militares da ativa. Entretanto, para ficar perto do efetivo previsto, faz-se necessário concursos públicos rotineiros, de modo a completar os profissionais que deixam o serviço ativo e passam para a inatividade através da reserva remunerada ou reforma, além dos licenciamentos à pedido ou não.

Para o ingresso de novos integrantes, a Lei Complementar Nº 587, de 14 de janeiro de 2013 deve ser observada, tendo como requisitos os seguintes (SANTA CATARINA, 2013):

Art. 2º São requisitos para o ingresso nas carreiras das instituições militares:

I - ter nacionalidade brasileira;

II - estar em dia com os deveres do serviço militar obrigatório, no caso de candidatos do sexo masculino;

III - apresentar declaração em que conste se sofreu ou não, no exercício de função pública, penalidades administrativas, conforme legislação aplicável;

IV - (ADI)

V - possuir peso proporcional à altura, conforme preconizado pela Organização Mundial de Saúde (OMS) por meio do índice de massa corporal;

VI - ter a idade mínima de 18 (dezoito) anos completos até a data da inclusão;

VII - (ADI)

VIII - não ter sido condenado por crime doloso, com sentença condenatória transitada em julgado;

IX - não exercer ou não ter exercido atividades prejudiciais ou perigosas à segurança nacional;

X - ser aprovado e classificado no exame de avaliação de escolaridade, por meio de prova escrita;

XI - ser classificado por títulos, quando exigido no edital de concurso público;

XII - ser aprovado em exame de capacidade técnica, quando exigido no edital de concurso público;

XIII - ser considerado apto no exame de saúde (médico e odontológico);

XIV - ser considerado apto no Questionário de Investigação Social (QIS);

XV - (ADI)

XVI - ser considerado apto no exame de avaliação psicológica;

XVII - atestar, por exame toxicológico de larga janela de detecção, que não utiliza droga ilícita;

XVIII - possuir Carteira Nacional de Habilitação (CNH);

XIX - comprovar, nos termos do edital, o nível de escolaridade exigido pelo Quadro em que pretende ingressar, mediante apresentação de fotocópia autenticada de certidão de conclusão ou de diploma do curso superior correspondente, registrado no órgão competente;

XX - comprovar, nos termos do edital, habilitação em especialidade médica ou odontológica, mediante apresentação de fotocópia autenticada de certidão de conclusão ou de diploma do curso correspondente, registrado no órgão competente, para ingresso nos Quadros de Oficiais de Saúde (QOS);

XXI - ter boa conduta comprovada por certidões das Justiças Comum (estadual e federal), Militar (estadual e federal) e Eleitoral;

XXII - estar em dia com as obrigações eleitorais, mediante apresentação de certidão emitida pelo Tribunal Regional Eleitoral (TRE);

XXIII - apresentar conceito favorável de seu Comandante, Chefe ou Diretor, quando o candidato for militar estadual ou federal;

XXIV - comprovar inscrição no respectivo Conselho Regional, para ingresso nos Quadros de Oficiais de Saúde (QOS); e

XXV - não possuir tatuagem ou pintura em extensas áreas do corpo ou em partes expostas ao público quando do uso de uniformes militares de qualquer modalidade.

Além dos requisitos descritos, a mesma Lei estabelece nível superior para ingresso nas carreiras militares de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 2013):

Art. 3º Para a inclusão nos quadros de efetivo ativo das instituições militares estaduais e matrícula nos cursos de formação ou adaptação, além de outros requisitos estabelecidos nesta Lei Complementar, são exigidos os seguintes limites mínimos de escolaridade:

I - para o Curso de Formação de Oficiais do Quadro de Oficiais Policiais Militares: Bacharelado em Direito;

II - para o Curso de Formação de Oficiais do Quadro de Oficiais Bombeiros Militares: Bacharelado ou Licenciatura Plena em qualquer área de conhecimento;

III - para o Curso de Adaptação de Oficiais do Quadro de Oficiais de Saúde e de Oficiais Capelães: curso superior de graduação na área específica à habilitação funcional reconhecido pelo Ministério da Educação (MEC) ou por órgão oficial com competência delegada; e

IV - para o Curso de Formação de Soldados da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar: curso superior de graduação em qualquer área de conhecimento reconhecido pelo MEC ou por órgão oficial com competência delegada.

Veja-se que se pode ingressar nas carreiras militares no Estado de Santa Catarina, prestando concurso público para o Curso de Formação de Soldados ou para o Curso de Formação de Oficiais. Ambos exigindo nível superior.

O período de formação, seja no CBMSC ou na Polícia Militar, dura aproximadamente 8 meses para o Soldado e 2 anos para o Oficial.

O tempo de serviço para ter direito à reserva remunerada para ambas as instituições é de 30 anos para os homens e 25 anos para as mulheres. Com este tempo de serviço, os militares estaduais adquirem o direito a vencimentos integrais em relação aos percebidos na ativa no último posto (para Oficiais) ou graduação (para as Praças).

De forma muito simplificada, foram esses os dispositivos legislativos escolhidos para retratar a situação dos Bombeiros Militares e sua Organização em relação ao Estado que

representam. Em seguida, em contrapartida, serão explicitados alguns aspectos relativos aos bombeiros privados existentes no Estado de Santa Catarina.

2.5.2 Legislação pertinente aos bombeiros privados

Neste item “2.5”, a legislação pertinente aos servidores públicos foi subdividida em dois subitens: “Legislação pertinente aos Corpos de Bombeiros Militares” e “Legislação pertinente aos bombeiros privados” que ora se começa a explicar. Ocorre que o trabalho agora é muito mais fácil, pois as entidades de bombeiros privados existentes no Estado de Santa Catarina, são todas de caráter associativo, ou seja, pessoas jurídicas de direito privado, sendo que seus funcionários são regidos pelo regime celetista.

Em que pese essas entidades de bombeiros privados se autodenominarem “bombeiros voluntários” como por exemplo na cidade de Joinville, a mais antiga do Estado e do Brasil: “Corpo de Bombeiros Voluntários de Joinville”, na realidade todos são tecnicamente falando bombeiros privados, com parte de seus integrantes remunerados (que cumprem escalas regulares) pelas associações e outra parte efetivamente voluntários (que tiram serviços esporádicos).

Essas organizações de bombeiros privados não possuem servidores públicos em seus quadros. Com exceção de alguns funcionários eventualmente cedidos pelas prefeituras municipais, que, nestes casos, são regidos pelas legislações de cada município cedente.

3 PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA

3.1 PODERES ADMINISTRATIVOS

Como o foco deste capítulo do trabalho é tratar de poder de polícia e mais especificamente de poder de polícia administrativa, faz-se, então, uma breve introdução neste momento acerca dos poderes da administração pública, de forma genérica e com o objetivo maior de situar o poder de polícia nesse contexto.

Inicialmente, vale registrar que o termo “poderes” (administrativos ou da administração pública) é muito criticado por diversos autores (MELLO, 2009), alegando-se que na realidade não são simplesmente “poderes” que a administração pública exerce. Segue então os fundamentos de Mello acerca deste entendimento (2009, p. 71-72):

Aqui, entretanto, é necessária uma importantíssima acotação. Estes caracteres, que sem dúvida informam a atuação administrativa, de modo algum autorizariam a supor que a Administração Pública, escudada na supremacia do interesse público sobre o interesse privado, pode expressar tais prerrogativas com a mesma autonomia e liberdade com que os particulares exercitam seus direitos. É que a Administração exerce *função*: administrativa. Existe função quando alguém está investido no *dever* de satisfazer dadas finalidades em prol do *interesse de outrem*, necessitando, para tanto, manejar os poderes requeridos para supri-las. Logo, tais poderes são *instrumentais* ao alcance das sobreditas finalidades. Sem eles, o sujeito investido na função não teria como desincumbir-se do *dever* posto a seu cargo. Donde, quem os titulariza maneja, na verdade, “deveres- poderes”, no *interesse alheio*.

Os sujeitos da administração pública exercem função, na busca do interesse alheio – público – coletividade e não o próprio interesse (seja da administração ou do administrador). Por isso o dever vem antes do poder. Concluindo seu entendimento, Mello consegue fazer uma breve síntese acerca do tema (2009, p. 99):

Em suma: os “poderes” administrativos – na realidade, deveres-poderes – só existirão – e, portanto, só poderão ser validamente exercidos – na extensão e intensidade *proporcionais* ao que seja irrecusavelmente requerido para o atendimento do escopo legal a que estão vinculados. Todo excesso, em qualquer sentido, é extravasamento de sua configuração jurídica. É, a final, extralimitação da competência (nome que se dá, na esfera pública, aos “poderes” de quem titulariza função). É abuso, ou seja, uso além do permitido, e, como tal, comportamento inválido que o judiciário deve fulminar a requerimento do interessado.

Faz-se o registro de que se utilizará a teoria referenciada por este autor para fins de entendimento acerca do presente trabalho, utilizando-se como correto o termo dever-poder da administração. Segue-se o trabalho usando a terminologia usual - “poder”, pois ficaria estranho a todo momento escrever “poder-dever de polícia” enquanto todos os doutrinadores utilizam “poder de polícia”.

Pode-se conceituar esses poderes da administração como prerrogativas concedidas pela legislação à administração pública, para que exerça a supremacia do interesse público sobre o interesse particular. Quanto à classificação desses poderes administrativos, utiliza-se o entendimento de Hely Lopes Meirelles (1988, p. 101):

são classificados, consoante a liberdade da Administração para a prática de seus atos, em poder **vinculado** e poder **discricionário**; segundo visem ao ordenamento da Administração ou à punição dos que a ela se vinculam, em poder **hierárquico** e poder **disciplinar**; diante de sua finalidade normativa, em poder **regulamentar**; e, tendo em vista seus objetivos de contenção dos direitos individuais, em poder de **polícia**. (grifo nosso)

Baseado nessa classificação, extrai-se também os conceitos acerca de cada poder da administração pública, visualizando-se no quadro a seguir:

Quadro 1 – Classificação dos poderes administrativos

Poder	Conceito
vinculado	é aquele que o Direito Positivo - a lei - confere à Administração Pública para a prática de ato de sua competência, determinando os elementos e requisitos necessários à sua formalização.
discricionário	é o que o Direito concede à Administração, de modo explícito ou implícito, para a prática de atos administrativos com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo.
hierárquico	é o de que dispõe o Executivo para distribuir e escalonar as funções de seus órgãos, ordenar e rever a atuação de seus agentes, estabelecendo a relação de subordinação entre os servidores do seu quadro de pessoal.
disciplinar	é a faculdade de punir internamente as infrações funcionais dos servidores e demais pessoas sujeitas à disciplina dos órgãos e serviços da Administração.
regulamentar	é a faculdade de que dispõem os Chefes de Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos) de explicar a lei para sua correta execução, ou de expedir decretos autônomos sobre matéria de sua competência ainda não disciplinada por lei.
de polícia	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.

Fonte: elaborado pelo autor com base em: Meirelles, 1998.

Cada um dos poderes referidos pode ser exercido com mais ou menos liberdade pela administração pública, ou seja, de forma discricionária ou vinculada, porém sempre obedecendo os limites legais, sob pena em incorrer em abuso de poder.

3.2 ORDEM PÚBLICA E SEGURANÇA PÚBLICA

Trabalhar os construtos de ordem pública e segurança pública para este trabalho é absolutamente essencial. É uma parte muito importante para o fechamento que será feito na última parte do trabalho, como se verá adiante.

Além da importância desta parte do trabalho, a dificuldade na realização da pesquisa foi a mais marcante, pois a divergência doutrinária acerca do tema é muito grande. Isso porque a CR/88 foi um divisor de águas em relação ao entendimento dos construtos de ordem pública e segurança pública. Desta forma, esta parte do trabalho será dividida em duas partes – antes e depois da CR/88.

3.2.1 Ordem e Segurança Pública antes da CR/88

3.2.1.1 Ordem Pública

Inicialmente busca-se auxílio na doutrina e legislação para o entendimento conceitual acerca de ordem pública. Para isso, veja-se o que a legislação traz a respeito (BRASIL, 1983):

Conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum.

O conceito anterior foi estabelecido pelo Decreto Executivo Federal Nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, que aprovou o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares, conhecido como R-200. O mesmo Decreto avança ainda no campo conceitual e dá outro conceito do que seria a manutenção da ordem pública nos seguintes termos: “é o exercício dinâmico do poder de polícia, no campo da segurança pública, manifestado por atuações predominantemente ostensivas, visando a prevenir, dissuadir, coibir ou reprimir eventos que violem a ordem pública” (BRASIL, 1983).

Este último conceito de manutenção da ordem pública mistura os dois conceitos de ordem pública e segurança pública, por isso será analisado posteriormente. Agora analisa-se o conceito de ordem pública que é muito criticado pela doutrina especializada (MOREIRA NETO, 1987, p. 135):

Empolada, confusa, cheia de erros; uma boa intenção que presta um desserviço ao Direito e ofende a sua ciência.

Primeiramente, conceitua-se Ordem Pública como “conjunto de regras formais”. Erro: Ordem Pública não são regras, mas o resultado apreciável de sua observância. É uma situação que se quer manter ou a que se quer chegar, se for alterada. O “conjunto de regras” não poderia ser, nem mesmo a Ordem Jurídica, pois, como vimos, esta envolve também normas não-formais, não positivadas, como os princípios gerais e particulares do Direito. Além disso, limitando a Ordem Pública às regras formais, ficaram excluídas as referências à moral e aos costumes vigentes que, como se expôs, são importantes e são consideradas pelos autores.

Moreira Neto, após criticar de forma fundamentada o conceito de Ordem Pública existente no R-200, traz o seu próprio conceito, explicando também suas partes (1987, p. 138):

Ordem pública, objeto da Segurança Pública, é a situação de convivência pacífica e harmoniosa da população, fundada nos princípios éticos vigentes na sociedade. Ao declará-la objeto de Segurança Pública, faz-se a vinculação operativa. Dizendo-a uma situação, mostra-se que ela é um fato, não “um conjunto de normas”, nem o resultado do exercício do Poder de Polícia. É uma situação a ser mantida ou recuperada. Essa situação, contudo, se refere à paz e à harmonia da convivência social, excluídos, assim, a violência, o terror, a intimidação e os antagonismos deletérios, que deterioram aquela situação. Finalmente, o fundamento axiológico da Ordem Pública são as vigências éticas da sociedade: o direito, o costume e a moral.

O conceito anterior de Moreira Neto é muito bem fundamentado e com ele se vê que o conceito estabelecido pelo R-200 realmente é pelo menos equivocado. No entanto, busca-se outros apoios doutrinários para consolidar esse entendimento, por isso segue o conceito de Álvaro Lazzarini (1987, p. 13-14):

A ordem pública não deixa de ser uma situação de legalidade e moralidade normal, apurada por quem tenha competência para isso sentir e valorar. A ordem pública, em outras palavras, existirá onde estiver ausente a desordem, isto é, os atos de violência, de que espécie for, contra as pessoas, bens ou o próprio Estado. A ordem pública não é figura jurídica, embora dela se origine e tenha a sua existência formal.

Lazzarini também entende que ordem pública é uma situação. Não de “convivência pacífica e harmoniosa da população” como entende Moreira Neto, mas uma situação de “legalidade e moralidade normal”. São conjuntos diferentes de palavras, mas que levam a um mesmo entendimento, que ordem pública é uma situação em que se encontra no Estado e que permite a vida dos seus cidadãos dentro dos preceitos legais e morais entendidos como válidos pela sociedade.

Os conceitos de Moreira Neto e Lazzarini são tão parecidos quanto vagos. Ressaltando esta característica: “a noção de Ordem Pública é extremamente vaga e ampla. Não se trata apenas de manutenção normal da ordem na rua, mas também de manter uma certa ordem moral” (WALINE, 1963, p. 642). Este autor não ousou conceituar, mas fez questão de dizer

que além de “ordem na rua” é preciso “manter uma certa ordem moral”. É o terceiro autor referenciado e que inclui a moral (ou ética) nas bases da ordem pública.

Concluindo, seja na legislação, seja na doutrina, a conceituação de ordem pública antes da CR/88 era muito vaga, deixando os operadores do direito um tanto perdidos ou livres para resolver os casos concretos que surgiam. Os conceitos anteriormente citados resultam das análises feitas pelos respectivos doutrinadores. Ocorre que essas análises são um tanto quanto superficiais, deixando um vazio no entendimento acerca do tema.

Separou-se, então, o doutrinador que apresentou, de forma mais completa e profunda, conceitos de ordem pública e segurança pública – em que pese ter feito isso antes da promulgação da CR/88 – publicação em revista em janeiro/março de 1988 (meses antes da promulgação). Este doutrinador é Diogo de Figueiredo Moreira Neto e o título do artigo é: “Revisão doutrinária dos conceitos de ordem pública e segurança pública: Uma análise sistêmica”. O diferencial deste artigo não é só a análise sob uma perspectiva sistêmica, mas principalmente a profundidade da análise, conforme se vê a seguir.

Moreira Neto usa como base a Teoria Geral dos Sistemas (um complexo de elementos em interação) de Ludwig Von Bertalanffy (BERTALANFFY, 1973) e considera que a sociedade é um polissistema formado por incontáveis sistemas que se escalonam, que se superpõem e que se imbricam, de mil maneiras, no todo social (MOREIRA NETO, 1988). Este polissistema tem a sua própria organização entre os sistemas integrantes e requer necessariamente uma ordem, ou seja, a organização e a ordem social são os aspectos mais importantes para o funcionamento desse polissistema.

Dentro desse complexo polissistema, interessa ao presente estudo o sistema de convivência pública, pois será analisada a sua ordem e organização e a partir delas chegar à segurança pública.

Em relação à organização, “podemos conceber o sistema como unidade global organizada de inter-relações entre elementos, ações ou indivíduos” (MORIN, 1977, p. 99-100) ou mais analiticamente: “um sistema é um conjunto de elementos que se inter-relacionam de maneira regular e estável” (MOREIRA NETO, 1988, p. 138). Essa organização com “regularidade” e “estabilidade” é fator importante para o sistema, para que ele se sustente e sobreviva.

A ordem é, pois, um pré-requisito funcional da organização. Ela é considerada como “pré-requisito” pois é uma “condição básica indispensável para o funcionamento de uma sociedade, concebida como um sistema social” (GARMENDIA, 1986, p. 966). Em outros

termos, “a ordem é a disposição interna que viabiliza uma organização” (MOREIRA NETO, 1988, p. 139).

Essa organização e ordem servem tanto para sistemas naturais como para sistemas sociais, com a seguinte ressalva do autor (MOREIRA NETO, 1988, p. 139): “Por outro lado, se se trata de um sistema social, a organização se refere a elementos integrantes sociológicos, psicológicos, econômicos e políticos e a ordem deve ser descrita a partir da constatação de regularidade e da estabilidade das inter-relações que apresentam”.

Os sistemas sociais não lidam ou estudam somente com a ordem do sistema, pois a desordem faz parte das interações dentro dos sistemas e o equilíbrio entre a ordem e a desordem é desejado e relevante.

Antes de tratar especificamente sobre a ordem pública, é necessário esclarecer que dentro do plurissistema social existe um sistema específico conhecido como sistema de convivência pública (MOREIRA NETO, 1988, p. 139):

Há, pois, um sistema de *convivência pública*, caracterizável nas agregações humanas, seja qual for sua dimensão, seja qual for o seu propósito, deliberadas ou fortuitas, permanentes ou ocasionais. Ora, para que todos possam exercer tranquilamente a sua respectiva liberdade individual, em tais circunstâncias, é necessário que, nessa convivência, se estabeleça uma nova organização *mínima* em que se observe, *obrigatoriamente*, uma *ordem ética mínima*. Chegamos, assim, à conclusão de que o sistema de convivência pública pressupõe também a sua ordem – a *ordem pública*.

Na acepção sistêmica, a ordem pública funciona como pré-requisito de funcionamento do sistema de convivência pública, pois viver em sociedade requer conviver publicamente e onde se encontre, o cidadão possa gozar de sua liberdade inata, agir sem ser perturbado, participar de quaisquer sistemas sociais que deseje (econômico, familiar, lúdico, acadêmico, etc), sem outros impedimentos e restrições que não os necessários para que essa convivência se mantenha sempre possível, sem outra obrigação de observar a normatividade que lhe é imposta pela ordem jurídica constituída para todo o polissistema e admitida como o mínimo necessário para assegurar, na convivência, a paz e harmonia indispensáveis (MOREIRA NETO, 1988).

A convivência pacífica e harmoniosa possibilita o exercício do direito à liberdade, da mesma forma em que a ordem pública é condição de liberdade. Esta, por sua vez, constitui-se em um dos maiores bens do ser humano. Daí se extrai a importância da manutenção da ordem pública – proporcionar o exercício da liberdade.

A ordem pública divide-se em duas acepções, a material e a formal. No sentido material, ou descritivo, “a ordem é uma situação de fato, ocorrente numa sociedade, resultante

da disposição harmônica dos elementos que nela interagem, de modo a permitir-lhe um funcionamento regular e estável, assecuratório da liberdade de cada um” (MOREIRA NETO, 1988, p. 143).

No sentido formal, ou normativo, “a ordem pública é um conjunto de valores, de princípios e de normas que se pretende devam ser observados numa sociedade, impondo uma disposição ideal dos elementos que nela interagem, de modo a permitir-lhe um funcionamento regular e estável, assecuratório da liberdade de cada um” (MOREIRA NETO, 1988, p. 143).

É claro que os dois sentidos de ordem pública não existem isoladamente, apesar de serem diferentes, existe uma complementariedade entre as duas acepções, conforme se pode ver na descrição do autor (MOREIRA NETO, 1988, p. 147):

Elas se relacionam como um objeto e sua sombra, um ideal e sua realização: a acepção formal indica-nos o *dever ser*, o que se deseja ver realizado na sociedade e, em particular, no sistema de convivência pública, que aqui nos interessa; a acepção material mostra-nos o *ser*, o que pôde realizar, o que de fato ocorre na convivência pública.

Nos termos descritos pelo autor, a ordem pública formal funciona como um projeto de uma construção, que por vezes é construída com os problemas, imperfeições e acidentes de uma execução – ordem material. Nesta linha, uma execução fora do projeto, pode forçar uma mudança no projeto, pois por vezes o projeto se mostrava impreciso ou inapropriado e a realidade fática provou que o projeto deveria ser adequado, ou seja, é o sentido material orientando a mudança no sentido formal – mudança normativa. Significa, pois, que os dois sentidos são complementares e interagentes. Sobre estes aspectos: “Em outras palavras: o sistema social da convivência pública apresenta uma ordem pública real – a *situação* – e uma ordem pública ideal – os *princípios superiores* de toda a sociedade, que se interagem e se complementam na dinâmica juspolítica” (MOREIRA NETO, 1988, p. 147).

Em seguida a segurança pública será descrita no entendimento dos doutrinadores antes da CR/88 e também com o fechamento de Moreira Neto, através da sua análise sistêmica.

3.2.1.2 Segurança Pública

O construto ordem pública não foi fácil de pesquisar, principalmente pelo seu caráter vago adotado pela grande maioria dos doutrinadores e pelo mau resultado legislativo já descrito. No campo da segurança pública a dificuldade não é menor, apenas diferente. Iniciase com uma conceituação do início da década de 70 (PESSOA, 1971, p. 07):

A *Segurança Pública* é o estado antidelitual, que resulta da observância dos preceitos tutelados pelos códigos penais comuns e pela lei das contravenções. As ações que promovem a Segurança Pública são ações policiais repressivas ou preventivas típicas. As mais comuns são as que reprimem os crimes contra vida e a propriedade. Todavia, a Segurança Pública pode resultar da simples ausência, mesmo que temporária, dos delitos e contravenções. Assim, o próprio conceito de Segurança Pública não prescinde daqueles ilícitos, presentes ou prováveis como fatores antes de essência psicológica que material. A *Segurança Pública* ideal seria aquela em que os ilícitos houvessem desaparecido. Pelo visto a *Segurança Pública* é flutuante ou instável, resultado dos numerosos fatores que podem afetá-la.

Este conceito resulta de um entendimento construído logo após a nova redação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 (dada pela Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969). Esta Emenda Constitucional, assim como a Constituição original de 1967, não usaram o termo segurança pública. Usaram o termo genérico de “segurança” e o termo “segurança nacional” quando se refere à segurança interna do país. O entendimento na época era que segurança pública resultava do “estado antidelitual”, ou seja, da ausência de prática de crimes e contravenções penais. Uma visão absolutamente restrita e fora da realidade atual, mas que durou muito tempo. Para provar isso, segue o entendimento de Álvaro Lazzarini, respeitadíssimo doutrinador na área de segurança pública da época (LAZZARINI, 1987, p. 17-18):

Entendemos, bem por isso, não poder restar dúvidas, e assim concluímos, de que toda matéria que diga respeito à Segurança Pública refere-se à Ordem Pública que, por ser mais abrangente, nem sempre diz respeito àquela, como estado antidelitual, que resulta da observância dos preceitos tutelados pelos códigos penais comuns e pela lei das contravenções penais, ou seja, pela legislação penal comum.

E com vênias dos que possam sustentar em contrário, essa conclusão, na sua juridicidade, tem importância para a exata inteligência do alcance da norma do art. 13, § 4º, da Constituição da República – a que não se tem dado necessária atenção, lendo-a lendo-a só que diz respeito às Polícias Militares como “forças auxiliares, reservas do Exército” -, porque, como retro-esclarecido, tem as Polícias Militares como instituídas para a manutenção da ordem pública nos Estados, nos territórios e no Distrito Federal, sendo essa a sua atividade precípua, a sua destinação histórica, enquanto a de força auxiliar, reserva do Exército, é atividade secundária, como oportunamente será esclarecido.

E se lhes cabe a manutenção da ordem pública, inegável a automaticamente, cabe-lhes zelar pela segurança pública, por serem o seguimento diferenciado da Administração Pública destinado a esse mister.

Para que se possa entender todo o raciocínio elaborado pelo autor anteriormente citado, segue o texto citado na íntegra:

§ 4º As polícias militares, instituídas para a manutenção da ordem pública nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e os corpos de bombeiros militares são considerados forças auxiliares, reserva do Exército, não podendo seus postos ou graduações ter remuneração superior à fixada para os postos e graduações correspondentes no Exército.

Restou claro, então, que o entendimento de Lazzarini é o mesmo de Pessoa, ou seja, que segurança pública é simples e tão somente o estado antidelitual – ausência de crimes e contravenções. Existem outros entendimentos acerca de segurança pública que alargam um pouco este entendimento, como é o caso do autor De Plácido e Silva que diz ser (1963, p. 1417):

Segurança Pública o afastamento, por meio de organizações próprias, de todo perigo, ou de todo mal, que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade, ou dos direitos de propriedade do cidadão. A *segurança pública*, assim, limita as liberdades individuais, estabelecendo que a liberdade de cada cidadão, mesmo em fazer aquilo que a lei não lhe veda, não pode ir além da liberdade assegurada aos demais, ofendendo-a.

Este último conceito, em que pese ser mais antigo que os anteriores, além de fazer uma relação direta à ordem pública, cuida da proteção à vida, à liberdade e ao patrimônio. No entanto continua ainda muito vago, pois não estabelece em que condições isso ocorreria. Moreira Neto (1987, p. 125) esclarece que:

[...] dizer que alguém ou algo estão seguros equivale a afirmar que estão garantidos contra tudo o que, previsivelmente, possa lhe opor. Não há garantia absoluta; logo não há segurança absoluta. Ele se apresentará sempre como um conceito relativo, produto do cotejo entre os riscos previsíveis e as garantias possíveis.

O mesmo autor prossegue análise sobre segurança pública, estabelecendo que estão implícitos na ideia de segurança pública os seguintes elementos (MOREIRA NETO, 1987, p. 125): “a) o que se garante (valor); b) quem garante (autor da garantia); c) contra quem (ou contra o que) se garante (perigo); d) com o que se garante (fator da garantia).”

Na perspectiva de Moreira Neto, o “valor” a ser protegido pode se referir “à vida e à incolumidade das pessoas, valores básicos na sociedade; ao exercício de seus direitos e liberdades, valores fundamentais da sociedade civilizada, e ao funcionamento das instituições, principalmente do Estado, valores imprescindíveis à existência da civilização tal como a temos” (1987, p. 125).

Em relação a “quem garante”, ou seja, o autor da garantia, Moreira Neto é direto e enfático: “Com o monopólio do uso da força nas sociedades organizadas, o Estado tomou a si a responsabilidade de proporcionar onímodas garantias. Ele é, portanto, o autor, no sentido de garantidor, [...]” (1987, p. 126).

Continuando na mesma análise, o “perigo” seria o antivalor, potencial ou efetivo (MOREIRA NETO, 1987, p. 126), garantindo-se a segurança pública contra a ação de seus perturbadores.

Concluindo a análise, o fator de garantia “está no uso preventivo e repressivo de todos os meios do Poder Executivo, em ações diretas e o mais imediatamente possível, e na atividade do Poder Judiciário, em ações penais contra as pessoas dos responsáveis por atos delituosos” (MOREIRA NETO, 1987, p. 127). Ou ainda, essa garantia se dá através do exercício, pela Administração, do Poder de Polícia.

Sem se estender mais com os doutrinadores anteriores à CR/88, visto que eles margeiam a superficialidade em seus entendimentos, tendo em vista a falta de previsão constitucional até então, passa-se então para a análise sistêmica de segurança pública, já realizada com o construto ordem pública.

Lembrando a ótica de Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1988), que apresentou o tema sob a perspectiva da Teoria Geral dos Sistemas, a ordem pública é um pré-requisito do funcionamento do sistema de convivência social. O problema está justamente em como assegurar, de forma dinâmica, a harmonia desse sistema de convivência social. Moreira Neto também ressaltou a importância da homeostasia, que mantém a estabilidade do sistema de forma permanente e contínua. Nesta linha de raciocínio, apresenta-se o entendimento do autor e sua relação com a segurança pública (MOREIRA NETO, 1988, p. 148):

Com a homeostasia de um sistema, de qualquer um, evita-se a sua desorganização: a perda do caráter regular e estável de suas interações.
Realizar a homeostasia é, portanto, uma atividade permanente, contínua e conatural ao sistema.
Ora, se a ordem é a disposição que viabiliza a organização, tudo o que a reduz ou a elimina desorganiza o sistema.
Temos, em síntese, que a homeostasia de um sistema é, fundamentalmente, a manutenção de sua ordem.
Em consequência, a homeostasia de um sistema da convivência pública consiste na manutenção da ordem pública.
[...]
Ao conjunto de processos homeostáticos da ordem pública chamamos de segurança pública.

Moreira Neto relaciona ordem pública e segurança pública, dentro da perspectiva da Teoria Geral dos Sistemas, utilizando a homeostasia, ou seja, o sistema de segurança pública é o próprio processo homeostático que mantém a ordem pública e por consequência permite o sistema de convivência pública. Em outras palavras, a segurança pública apresenta-se como forma de garantia da ordem pública. Neste sentido, apresenta-se o entendimento do autor acerca do enquadramento da segurança pública como garantia da ordem pública no âmbito social (MOREIRA NETO, 1988, p. 151):

Referencial valorativo de segurança
Examinemos a segunda classificação. Deixando, desde logo, de lado os sistemas naturais, os físicos, os químicos e biológicos, atenhamo-nos aos *sistemas sociais*.

Na *sociedade*, tomada como polissistema, a garantia de sua existência estável é a manutenção da *ordem social*. A segurança da sociedade é, pois, a poligarantia da ordem social.

No *sistema político*, a garantia de sua existência estável é a manutenção da *ordem política*; a segurança política será sua garantia específica.

A mesma colocação pode-se fazer para definir a segurança econômica, a segurança familiar etc.

Segurança Pública

No sistema de *convivência pública*, que nos interessa neste estudo, a garantia de sua existência estável é a manutenção da *ordem pública*, que demanda, por seu turno, a funcionalidade eficiente das garantias proporcionadas pela *segurança pública*.

Segurança pública, assim, não é “um aspecto da ordem pública” como entendeu PAUL BERNARD (PAUL BERNARD, *La Notion d'Ordre Public em Droit Administratif*, Paris: Librairie Generali de Doit et Jurisprudence, 1962), mas a sua garantia.

[...]

Por isso, concluímos que segurança pública é o conjunto de processos políticos e jurídicos, destinados a garantir a ordem pública na convivência de homens em sociedade.

Em termos de funcionalidade homeostática, a segurança pública é o conjunto de estruturas e funções que deverão produzir atos e processos capazes de afastar ou eliminar riscos contra a ordem pública.

Em que pese ser exaustiva a análise de algumas citações diretas acerca do entendimento de Moreira Neto em relação à perspectiva sistêmica do autor em relação à ordem pública e segurança pública, foram necessárias. Isto porque, compreender os argumentos do autor, nos permite entender também como a segurança pública pode ser encarada como uma “garantia” ao direito à “ordem pública”. Entre todos os autores estudados, este foi o que apresentou uma argumentação mais coerente, mesmo que construída antes da CR/88. Inclusive, falando nesta, pode-se perceber mais adiante neste trabalho, que o entendimento de Moreira Neto continua fazendo sentido mesmo após a promulgação da nova Constituição em 1988.

3.2.2 Ordem e Segurança Pública depois da CR/88

3.2.2.1 Ordem Pública

Como o marco da análise que ora se inicia é a CR/88, vale registrar que esta este texto constitucional foi o primeiro a usar o termo “segurança pública”, mas em relação ao termo “ordem pública”, a Constituição Republicana de 1891 já o utilizava, como se pode ver (BRASIL, 1891):

Art. 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

§ 8º - A todos é lícito associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas; não podendo intervir a polícia senão para manter a ordem pública.

Em que pese a grande herança histórica do termo ordem pública, já foi visto neste trabalho, que o entendimento acerca de seu conteúdo até a aprovação da atual Constituição era muito vago. A CR/88 continuou a usar fortemente o termo ordem pública, conforme se vê (BRASIL, 1988):

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:
[...]

III - pôr termo a grave comprometimento da **ordem pública**;

[...]

Art. 136. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a **ordem pública** ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.

[...]

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:

[...]

§ 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.

[...]

§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da **ordem pública** e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas:

Apesar da grande apropriação do termo ordem pública pela CR/88, esta não estabeleceu um conceito, deixando essa missão para a doutrina e também para a já relatada legislação – R200, que o fez de maneira infeliz, conforme já explicado anteriormente neste trabalho. Maria Helena Diniz (2005, p. 461) entende que ordem pública é um “conjunto de condições essenciais a uma vida social conveniente, fundamentado na segurança das pessoas e bens, na saúde e na tranquilidade pública”, mas aceita a ideia de haver uma concepção interna e externa de ordem pública:

a ordem pública é um limite ao foro ou à manifestação da vontade individual, às disposições e convenções particulares (ordem pública interna), ou à aplicação do direito estrangeiro, às leis, atos e sentenças de outro país (ordem pública internacional). Logo, a diferença entre ordem pública interna e internacional está tão somente nos meios de sua defesa.

Além da noção de ordem pública ligada a um conjunto de “condições” que viabilizam a vida em sociedade, a ideia de haver uma ordem pública interna e externa é importante para se entender que a ordem pública ultrapassa as barreiras do território nacional e que a convivência harmoniosa internacional também deve ser buscada. Avançando um pouco no conceito de ordem pública (SILVA, 1990, p. 154):

[...] dentro dos padrões de nossa sociedade e da realidade institucional em que vivemos inseridos, percebe-se claramente que a interpretação estrita de que “ordem pública” é a ausência de desordem, está longe de corresponder à realidade. Preferimos ficar com o entendimento de que a ordem pública engloba, além das noções de segurança e tranquilidade, os conceitos de ordem moral, estética, política e econômica.

O conceito anterior, em que pese um pouco mais amplo que o da autora anterior, é mais um conceito genérico e que inclui o entendimento de que a ordem moral está inclusa na ordem pública, além de prevista também a ordem estética, polícia e econômica. Esta última, diga-se de passagem é, segundo o autor, de suma importância para a convivência social, pois, de que adianta famílias viverem socialmente com ausência de crime, por exemplo, mas não terem emprego para se sustentar e deixarem seus filhos passarem fome e outras necessidades básicas. Neste entendimento, fica claro que o equilíbrio e o desenvolvimento econômicos são bases para a ordem pública de um Estado, até porque, a fragilidade econômica traz consigo outros males, como por exemplo a violência.

Os autores já citados assim como muitos outros, trazem conceitos muito superficiais e até semelhantes, mas pouco determinantes para a uma boa compreensão da extensão e limites do construto ordem pública. Desta forma busca-se auxílio na legislação e jurisprudência para “encorpar” o construto ordem pública e, para isso, utiliza-se a “garantia da ordem pública” como fundamento de prisão cautelar (BRASIL, 1967): “Art. 312. A prisão preventiva poderá ser decretada como garantia da ordem pública, por conveniência da instrução criminal ou para assegurar a aplicação da lei penal, quando houver prova de existência do crime e indícios suficientes da autoria”. Esta Lei alterou o Código de Processo Penal e era uma legislação tida como arbitrária, pois segundo os críticos combinava com o regime ditatorial em vigor. No entanto, ela foi recepcionada pela CR/88, sofreu alterações posteriores e possui a atual redação (BRASIL, 2011): “[...] da ordem pública, **da ordem econômica**, [...]” (grifo nosso).

Essa última redação do Art. 312 do Código de Processo Penal, conferida pela Lei Nº 12.403, de 2011, incluiu a garantia da ordem econômica como fundamento da prisão preventiva e manteve a ordem pública, como prevista desde 1967. Apesar de ser ato do Poder Judiciário (poder de polícia judiciária e não poder de polícia administrativa – objeto deste estudo), restringe um bem valioso do cidadão que é a liberdade. Justamente por isso, deve o magistrado ter certeza de quais situações implicariam em risco à ordem pública a ponto de determinação uma prisão e para isso deve conhecer bem o conceito de ordem pública. No entanto, não é isso que geralmente acontece. Na maioria das vezes os magistrados utilizam o argumento de manutenção da ordem pública, de forma genérica e sem especificar os riscos concretos à ordem pública e desta forma sem trabalhar o conceito de ordem pública. A

exemplo disso, têm-se a decisão do Ministro Celso de Mello, que no exercício da presidência do Supremo Tribunal Federal (STF), concedeu liminar em sede de habeas corpus, em 09 de julho de 2013 no HC 118580 MC/SP, que se extrai alguns pontos de destaque:

Trata-se de “habeas corpus”, com pedido de medida liminar, impetrado contra decisão emanada de eminente Ministro de Tribunal Superior da União que, em sede de outra ação de “habeas corpus” (HC 265.462/SP), por entender aplicável à espécie daqueles autos o disposto na Súmula 691/STF, extinguiu, liminarmente, o “writ” lá impetrado, fundamentando sua decisão no art. 210 do RISTJ.

[...]

Tenho para mim que a decisão em causa, ao converter, em prisão preventiva, a prisão em flagrante do ora paciente, parece ter-se apoiado em elementos insuficientes, destituídos de necessária base empírica idônea, revelando-se, por isso mesmo, desprovida da indispensável fundamentação substancial.

[...]

Impende assinalar, por isso mesmo, que a gravidade em abstrato do crime não bastaria para justificar, só por si, a privação cautelar da liberdade individual do paciente.

O Supremo Tribunal Federal tem advertido que a natureza da infração penal não se revela circunstância apta, “per se”, a justificar a privação cautelar do “status libertatis” daquele que sofre a persecução criminal instaurada pelo Estado.

[...]

Sendo assim, e tendo presentes as razões expostas, defiro o pedido de medida liminar, para, até final julgamento desta ação de “habeas corpus”, garantir, cautelarmente, ao ora paciente, o direito de ser colocado em liberdade, cessada a eficácia da decisão que lhe converteu a prisão em flagrante em prisão preventiva.

Nessa decisão o Ministro Celso de Mello critica fortemente a prisão cautelar fundamentada em argumentos subjetivos (incluindo em relação à manutenção da ordem pública). No entanto, também não entra no mérito do que seria ordem pública. A decisão final emitida pela Segunda Turma do STF em 08 de abril de 2014 também não abordou o conceito de ordem pública. Na busca de outra decisão do STF que contenha o conceito de ordem pública, encontrou-se o Habeas Corpus 102.065 Pernambuco, de 23 de novembro de 2010, da Segunda Turma, relatado pelo Ministro Ayres Britto:

O conceito jurídico de ordem pública não se confunde com incolumidade das pessoas e do patrimônio (art. 144 da CF/88). Sem embargo, ordem pública se constitui em bem jurídico que pode resultar mais ou menos fragilizado pelo modo personalizado com que se dá a concreta violação da integridade das pessoas ou do patrimônio de terceiros, tanto quanto da saúde pública (nas hipóteses de tráfico de entorpecentes e drogas afins). Daí sua categorização jurídico-positiva, não como pressuposto de prisão cautelar; ou seja, como imperiosa necessidade de acautelamento do meio social contra fatores de perturbação ou de insegurança que já se localizam na gravidade incomum da execução de certos crimes. Não da incomum gravidade abstrata desse ou daquele crime, mas da incomum gravidade na perpetração em sim do crime, levando à consistente ilação de que, solto, o agente reincidirá no delito ou, de qualquer forma, representará agravo incomum a uma objetiva noção de segurança pública. Donde o vínculo operacional entre necessidade de preservação da ordem pública e acautelamento do meio social. Logo, conceito de ordem pública que se desvincula do conceito de incolumidade das pessoas e do patrimônio alheio (assim como da violação à saúde pública), mas que se enlaça umbilicalmente à noção de acautelamento do meio social.

Essa decisão, finalmente, estabeleceu o conceito, mesmo que genérico, de ordem pública. No entanto, a sua análise depende da análise de segurança pública, pois ambos estão umbilicalmente interligados pelo Art. 144 da CR/88. Por isso, no próximo item deste trabalho, esta análise será realizada de maneira detalhada.

3.2.2.2 Segurança Pública

A segurança e em específico a segurança pública receberam do Constituinte de 1988 um cuidado todo especial, por isso inicia-se com o art. 5º da Carta Magna (BRASIL, 1988):

TÍTULO II – DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

Capítulo I

DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS

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

Observa-se que o art. 5º traz a segurança no rol dos direitos e deveres individuais e coletivos. O *caput* do artigo 6º da CR/88 também trata à respeito da segurança (BRASIL, 1988):

Capítulo II

DOS DIREITOS SOCIAIS

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

O capítulo II (DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS) trata dos direitos sociais. No entanto, os demais artigos desse capítulo se limitam a estabelecer direitos trabalhistas. Os demais direitos sociais previstos no artigo 6º são descritos por todo o restante da CR/88, conforme prevê o próprio texto: “na forma desta constituição”.

Em relação ao direito social à segurança, a CR/88 tem um capítulo somente para seu detalhamento: Capítulo III do Título V – DA SEGURANÇA PÚBLICA, artigo 144. Mas, esse artigo apenas estabelece genericamente, no *caput*, o conceito de segurança pública e, nos incisos, seus órgãos:

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;

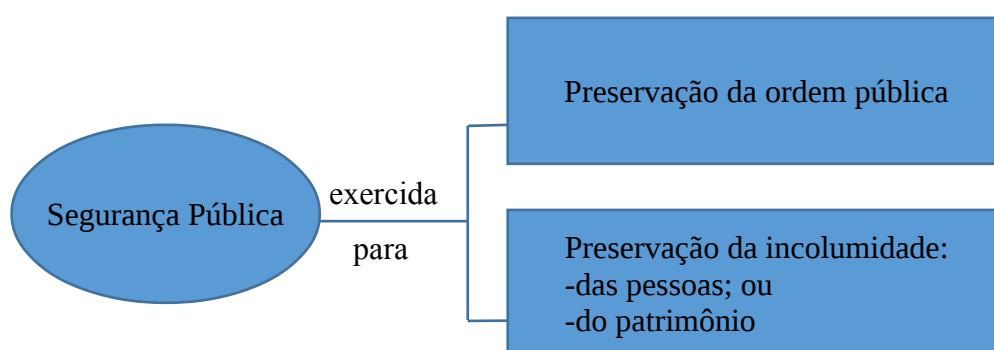
IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Nos incisos e parágrafos do presente artigo, as instituições de segurança pública e suas missões são relacionadas, mas sem estabelecer de forma concreta quais são, efetivamente, os direitos em relação à segurança pública garantidos ao cidadão.

Concluindo, a CR/88 estabeleceu a segurança (*lato sensu*) como um direito fundamental, mas não delineou seu alcance. Deixou a segurança com um conceito amplo: preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio. Este conceito firmado no caput do art. 144 precisa ser analisado com profundidade. Utiliza-se a figura 1 para ilustrar esse conceito.

Figura 1 - Segurança pública



Fonte: elaborado pelo autor

Este conceito mistura os dois construtos ora trabalhados, a ordem pública e a segurança pública. No entanto, traz uma informação absolutamente importante e instigante: a separação “ordem pública” de incolumidade das pessoas e do patrimônio, como sendo coisas diferentes (tal como descreveu o Ministro Ayres Britto no HC 102.065 do STF, já citado anteriormente), por isso, é essencial que esse aspecto do conceito de segurança pública seja profundamente analisado, visto que é com base nele que os operadores do direito e doutrinadores devem se guiar. Começa-se então com o conceito de “incólume” e, para isso, busca-se auxílio de dicionários:

Quadro 2 - Significado de incólume.

Fonte	Significado
Dicionário do Aurélio (www.dicionariodoaurelio.com)	Que não sofreu nada no perigo; bem conservado; intacto.
Dicionário InFormal (www.dicio.com.br)	Intacto, livre de perigo.
Dicio: dicionário online de português (www.dicionarioinformal.com.br)	Adjetivo: ileso ou intacto; sem ferimentos; desprovido de lesões corporais ou morais; inalterado; que se mantém da mesma forma; que se preserva igual; que não sofre modificações. Sinônimos: ileso, inalterado, inato, intacto, salvo e são.

Fonte: elaborado pelo autor com base nas fontes citadas

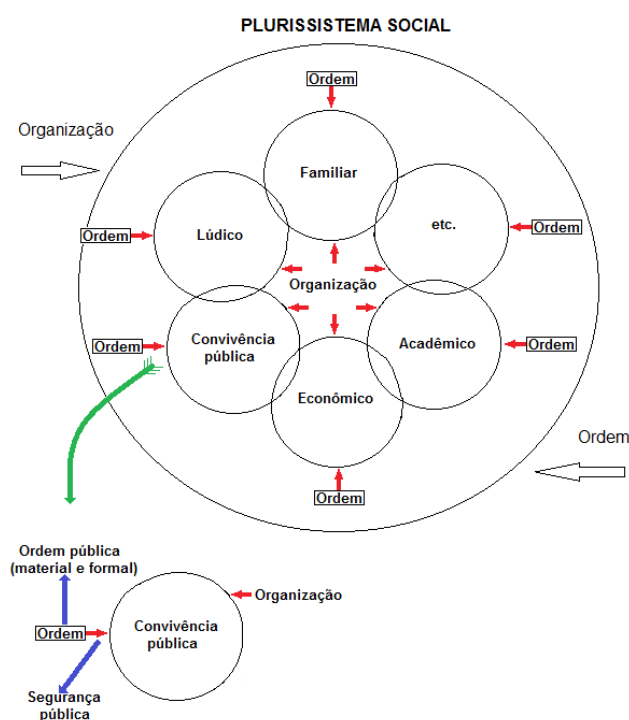
Pelo significado de incólume, têm-se a ideia que o Constituinte original separou a proteção material do corpo do cidadão e dos seus bens materiais (incolumidade), das relações em sociedade proporcionada pela ordem pública. Isto complica um pouco o entendimento tido até então de ordem pública, que incluía a incolumidade das pessoas e patrimônio dentro do conceito de ordem pública. A última decisão do STF descrita no item anterior deste trabalho (HC 102.065 Pernambuco) reafirmou este entendimento de que ordem pública não inclui a proteção da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Por isso, pode-se dizer que o entendimento atual do STF se coaduna com a prescrição da Carta Magna.

3.2.3 Entendimento final acerca de ordem pública e segurança pública

3.2.3.1 Adaptação do entendimento de Diogo Figueiredo Moreira Neto à Carta Magna de 88

Juntando todas peças do grande quebra-cabeça, de forma a unir o entendimento do autor Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1988) que vê o convívio social sob a ótica da Teoria Geral dos Sistemas e a posição atual da CR/88 e o posicionamento do STF acerca desta, têm-se a necessidade de uma pequena adaptação à teoria de Moreira Neto. Seu entendimento original pode ser visualizado com a figura 2 a seguir.

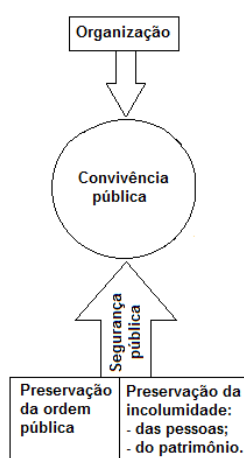
Figura 2 – Sistema de convivência pública dentro do plurissistema social no entendimento de Moreira Neto



Fonte: elaborado pelo autor

Na compreensão original de Moreira Neto, o sistema de convivência pública, para existir, necessita de uma organização e de uma ordem – especificamente a ordem pública. Esta, é executada através da segurança pública. Ou seja, a segurança pública é a garantia da ordem pública. A segurança pública é a forma de como se chega à ordem pública, como se materializa a ordem pública. Este entendimento (anterior à CR/88) pode ser adaptado da forma como segue ilustrado na figura 3 a seguir, para se adaptar à CR/88.

Figura 3 – Sistema de convivência pública, no entendimento do presente autor e com base em Moreira Neto



Fonte: elaborado pelo autor

A diferença entre as duas figuras (e entre os dois entendimentos) é a obrigatória adaptação trazida pela CR/88, ou seja, a segurança pública continua sendo uma garantia (“Art. 144: A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, **é exercida para [...]**” – grifo nosso), no entanto, agora para assegurar: 1. a preservação da ordem pública; 2. a preservação da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Resumindo, a inovação trazida pela CR/88 e que força uma adaptação ao entendimento de Moreira Neto é que a ordem pública é separada da incolumidade das pessoas e do patrimônio, que ganhou destaque. A segurança pública continua sendo, então, uma GARANTIA. É a forma de como se consegue atingir/executar o direito à ordem pública e à incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Os termos “garantia” e “direito” no âmbito da segurança pública são misturados pela CR/88. Enquanto o *caput* do Art. 5º e o *caput* do Art. 6º trazem a “segurança” como direitos individual e social, respectivamente, o *caput* do Art. 144 traz a segurança (pública – especificamente) como uma garantia. Fora essa pequena “confusão”, fica claro que o Constituinte privilegiou a garantia (segurança pública – elevando a direito fundamental – individual e social) aos direitos à ordem pública e incolumidade pessoal e patrimonial. Tal

privilégio é ressaltado em um capítulo (III – do título V) chamado “segurança Pública”, a ponto de descrever, taxativamente, quais os órgãos públicos seriam responsáveis por executar essa atividade/garantia – segurança pública.

3.2.3.2 Segurança pública na legislação infraconstitucional

Com o estabelecimento da segurança pública como garantia da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, na Carta Magna de 1988, faz-se necessário analisar como o legislador infraconstitucional aplicou esse mandamento geral. Para isso, inicia-se com o Código de Processo Penal (BRASIL, 1941):

Art. 185. § 2º. Excepcionalmente, o juiz, por decisão fundamentada, de ofício ou a requerimento das partes, poderá realizar o interrogatório do réu preso por sistema de videoconferência ou outro recurso tecnológico de transmissão de sons e imagens em tempo real, desde que a medida seja necessária para atender a uma das seguintes finalidades:

I - **prevenir risco à segurança pública**, quando exista fundada suspeita de que o preso integre organização criminosa ou de que, por outra razão, possa fugir durante o deslocamento; (grifo nosso)

[...]

Art. 312. A prisão preventiva poderá ser decretada como **garantia da ordem pública**, da ordem econômica, por conveniência da instrução criminal, ou para assegurar a aplicação da lei penal, quando houver prova da existência do crime e indício suficiente de autoria. (grifo nosso)

Art. 427. Se o **interesse da ordem pública** o reclamar ou houver dúvida sobre a imparcialidade do júri ou a segurança pessoal do acusado, o Tribunal, a requerimento do Ministério Público, do assistente, do querelante ou do acusado ou mediante representação do juiz competente, poderá determinar o desaforamento do julgamento para outra comarca da mesma região, onde não existam aqueles motivos, preferindo-se as mais próximas. (grifo nosso)

A redação desses três artigos foi dada por leis posteriores à CR/88, por isso, em tese, teriam que estar de acordo com o texto constitucional. Inicialmente, pode-se ver que os termos segurança pública e ordem pública são usados de forma indiscriminada, parecendo que o legislador pretendia alcançar o mesmo fim. Chega-se a esta conclusão analisando-se o Art. 312, por exemplo, pois quando o legislador possibilita a decretação da prisão preventiva como garantia “somente” da ordem pública, e se uma testemunha estiver com a sua vida ameaçada pela liberdade do réu, a prisão preventiva não pode ser decretada, pois a garantia da incolumidade das pessoas não está inserida no conceito de ordem pública. Claro que não era esta a intenção do legislador, mas é a realidade. Bem por isso que os recursos infundáveis sobem de tribunal a tribunal postergando o julgamento e o trânsito em julgado das sentenças e provocando, muitas vezes, a prescrição do crime e a impunidade. Reforça-se, por isso, a

importância dos operadores do direito dominarem os construtos ordem pública e segurança pública e suas aplicações em relação às legislações infraconstitucionais em vigor.

Para continuar a análise, algumas legislações brasileiras serão apresentadas e organizadas no quadro 3 de forma que se possa verificar a utilização dos termos ordem pública e segurança pública.

Quadro 3 - Utilização dos termos ordem pública e segurança pública na legislação brasileira

Ordem pública	Segurança Pública
<p>Art. 294. Em qualquer fase da investigação ou da ação penal, havendo necessidade para a garantia da ordem pública, poderá o juiz, como medida cautelar, de ofício, ou a requerimento do Ministério Público ou ainda mediante representação da autoridade policial, decretar, em decisão motivada, a suspensão da permissão ou da habilitação para dirigir veículo automotor, ou a proibição de sua obtenção. (BRASIL, 1997)</p>	<p>Art. 86. As penas privativas de liberdade aplicadas pela Justiça de uma Unidade Federativa podem ser executadas em outra unidade, em estabelecimento local ou da União.</p> <p>§ 1º A União Federal poderá construir estabelecimento penal em local distante da condenação para recolher os condenados, quando a medida se justifique no interesse da segurança pública ou do próprio condenado. (BRASIL, 1984)</p>
<p>Art. 15. Quando, a requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada ou do Ministério Público e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, o presidente do tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso suspender, em decisão fundamentada, a execução da liminar e da sentença, dessa decisão caberá agravo, sem efeito suspensivo, no prazo de 5 (cinco) dias, que será levado a julgamento na sessão seguinte à sua interposição. (BRASIL, 2009)</p>	
<p>Art. 52. A prática de fato previsto como crime doloso constitui falta grave e, quando ocasione subversão da ordem ou disciplina internas, sujeita o preso provisório, ou condenado, sem prejuízo da sanção penal, ao regime disciplinar diferenciado, com as seguintes características:</p> <p>§ 1º O regime disciplinar diferenciado também poderá abrigar presos provisórios ou condenados, nacionais ou estrangeiros, que apresentem alto risco para a ordem e a segurança do estabelecimento penal ou da sociedade. (BRASIL, 1984)</p>	
<p>Art. 1º. A União poderá firmar convênio com os Estados e o Distrito Federal para executar atividades e serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. (BRASIL, 2007)</p>	
<p>Art. 174. Comparecendo qualquer dos pais ou responsável, o adolescente será prontamente liberado pela autoridade policial, sob termo de compromisso e responsabilidade de sua apresentação ao representante do Ministério Público, no mesmo dia ou, sendo impossível, no primeiro dia útil imediato, exceto quando, pela gravidade do ato infracional e sua repercussão social, deva o adolescente permanecer sob internação para garantia de sua segurança pessoal ou manutenção da ordem pública. (BRASIL, 1990)</p>	

Fonte: elaborado pelo autor

Antes de analisar o quadro 3, faz-se necessário ressaltar de pronto que, em qualquer legislação citada, a utilização do termo segurança pública seria mais adequada. Isto porque, utilizando-se o termo segurança pública, estar-se-ia englobando também o termo ordem pública. Não porque este está contido naquele, mas em decorrência da segurança pública ser a

garantia da ordem pública (e também da incolumidade das pessoas e do patrimônio). Como visto no Código de Processo Penal, as demais legislações relacionadas no quadro anterior também confundem os termos segurança pública e ordem pública, ou os utiliza de forma indiscriminada ou até indiferente, conforme pode-se constatar a seguir.

O Art. 294 do Código de Trânsito Brasileiro (BRASIL, 1997) utiliza o termo ordem pública para motivar a suspensão da permissão ou da habilitação para dirigir ou a proibição de sua obtenção. Parece adequado, porém, um motorista alcoolista que reiteradamente causou acidentes de trânsito, se voltar a dirigir pode causar outros acidentes e com isso causar lesões corporais (ou até mortes) nas vítimas desses acidentes. Essas lesões corporais estariam fora do conceito de ordem pública. Por isso, seria mais adequada a utilização do termo segurança pública.

A outra legislação que utiliza isoladamente o termo ordem pública é o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), que em seu Art. 174, justifica a não liberação do adolescente para seus pais e possibilita a sua internação, para a manutenção da ordem pública ou até para a sua própria segurança. Esta utilização também é inadequada, pois se o ato infracional se relacionar a crimes contra pessoas e existir o risco desse adolescente solto vir a por em risco outras pessoas (ou até mesmo a própria vítima de seu ato infracional), a ordem pública não abrangeria esta proteção.

Como encerraram os dispositivos legais citados que utilizam isoladamente o termo ordem pública, em sentido oposto, trata-se agora da Lei de Execução Penal (BRASIL, 1984), que, em seu Art. 86, § 1º, utiliza isoladamente o termo segurança pública, para possibilitar o cumprimento de prisão de condenado em local distante da sua condenação, justificando tal medida no interesse da segurança pública. Esta redação foi dada pela Lei Nº 10.792, de 1º de dezembro de 2003 (apesar da Lei original ser de 1984), ou seja, se mostra atual e sintonizada com a Carta Magna de 1988, tendo em vista que o condenado próximo de seu local de condenação (e provavelmente da prática do crime), pode vir a pôr em risco não só a ordem pública como também a incolumidade das pessoas e do patrimônio. O que acontece muito hoje em dia, pois condenados continuam atuando no crime organizado, mesmo de dentro das unidades prisionais (longe ou perto do local da condenação – mas estando longe, pelo menos dificulta esta prática).

A mesma Lei (BRASIL, 1984) anteriormente citada (cujas redação também foi alterada pela Lei Nº 10.792, de 1º de dezembro de 2003), utiliza os termos “ordem ou disciplinas internas” (no caput) e “ordem e segurança do estabelecimento penal” (no § 1º). Estes termos

não dizem respeito à segurança pública e à ordem pública, mas é importante ressaltar, pois reforça a preocupação do legislador (nesta Lei) em separar os conceitos ordem e segurança.

Restaram apenas duas legislações para análise. Ambas relativamente recentes e que utilizam os termos segurança pública e ordem pública e de maneira conjugada. A primeira é a Lei que dispõe sobre a cooperação federativa no âmbito da segurança pública (BRASIL, 2007), mais conhecida como Lei da Força Nacional de Segurança Pública. Logo em seu Art. 1º o legislador estabelece que a “União poderá firmar convênio com os Estados e o Distrito Federal para executar atividades e serviços imprescindíveis à **preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio**” (grifo nosso). Pode-se constatar que o termo grifado nada mais é do que a missão da segurança pública, estabelecida pela CR/88. Tal sintonia com a Carta Magna não poderia ser menos esperada de uma legislação específica que trata da segurança pública no âmbito nacional.

Encerrando a presente análise, segue a Lei Nº 12.016, de 07 de agosto de 2009, que disciplina o mandado de segurança individual e coletivo, que no seu Art. 15, possibilita que um recurso ao tribunal competente suspenda uma liminar quando houver risco de “grave lesão à **ordem**, à saúde, à **segurança** e à economia **públicas**,[...]” (grifo nosso). Nota-se nessa redação que a legislação pretendeu alcançar uma grande amplitude de possibilidades ao magistrado, porém excedeu ao redundar na ordem e segurança públicas. Quando seria suficiente a utilização do termo segurança pública.

Resta concluir então que a legislação infraconstitucional parece não ter compreendido adequadamente que a CR/88 inovou nos conceitos de ordem pública e segurança pública, e, por isso, as legislações criadas e alteradas posteriormente deveriam ter se adequado. Fica fácil então entender porque a doutrina e a jurisprudência nacional ainda não sedimentaram os construtos ordem pública e segurança pública, pois se o próprio legislador nacional ainda não se encontrou, todo o restante fica confuso. O reflexo dessa situação é visto no poder judiciário, pois o entendimento impreciso dos advogados, promotores de justiça e juízes é materializado em decisões geralmente reformadas em instâncias superiores, causando insegurança jurídica e certo grau de injustiça.

3.2.3.3 SCIP como espécie do gênero segurança pública

Tudo o que já foi exposto acerca de ordem pública e segurança pública, tinha como finalidade embasar o entendimento desta parte do trabalho, ou seja, o correto enquadramento da atividade de SCIP.

Não será objeto de análise neste momento toda a atividade de SCIP, pois este estudo será o foco do próximo capítulo desta monografia. Cabe agora, tão somente, expor os argumentos que permitam entender “se” e “onde” a atividade de segurança contra incêndio se enquadra nos conceitos de ordem pública e segurança pública.

Os Corpos de Bombeiros Militares do Brasil quando atuam na atividade de SCIP, basicamente:

a) analisam os projetos de SCIP: nesta fase os responsáveis técnicos (engenheiros ou arquitetos) colocam nos projetos os sistemas e medidas de SCIP necessários para os imóveis. Esta fase deve preceder à construção do imóvel;

b) realizam as vistorias para habite-se: depois da construção do imóvel, uma vistoria é realizada para verificar se todos os sistemas e medidas de SCIP previstos no projeto preventivo foram executados adequadamente;

c) realizam vistorias para funcionamento: anualmente o CBMSC faz uma vistoria nos imóveis para certificar que os sistemas e medidas de SCIP previstos em projeto e executados por ocasião da construção da edificação, continuam em plenas condições de funcionamento, ou seja, devidamente mantidos.

A atividade de SCIP é a principal atividade dos Corpos de Bombeiros Militares do Brasil, pois todos acreditam na velha máxima de que de “nada adianta bem combater um incêndio que poderia ter sido evitado” (autor desconhecido).

Evitar que o CBMSC combata um incêndio, com certeza não é vantagem ou benefício só para o próprio CBMSC. Os principais interessados são os próprios usuários dos imóveis. Interesse este no campo patrimonial, pois um incêndio evitado é um grande prejuízo material evitado, mas principalmente no campo pessoal, pois incêndios e pânicos podem causar mortes e ferimentos em pequena, média e grande escala, a depender do tamanho e ocupação do imóvel em questão.

Relembrando o conceito exaustivamente trabalhado de segurança pública estabelecido pela Carta magna de 1988 em seu Art. 144 (BRASIL, 1988): “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: [...]” (grifo nosso). Podemos enquadrar facilmente a SCIP como uma espécie do gênero segurança pública, como se exemplifica a seguir.

- Sistema de Saídas de Emergência:

- guarda-corpo: a instalação de um guarda-corpo a 1,10 metro de altura, com uma boa resistência mecânica e sem elementos vazados maiores que 15 centímetros, evita que pessoas caiam de grandes alturas lhes causando **mortes** ou **ferimentos**;

- lotação máxima de casas de shows e portas adequadas à capacidade de público: possibilita uma evacuação emergencial rápida e segura para fora do imóvel, no caso de um incêndio ou pânico, evitando **mortes** ou **ferimentos**.

- Sistema de proteção contra descargas atmosféricas: a instalação de um pára-raios pode evitar incêndios e explosões no interior dos imóveis protegidos, evitando-se com isso, **mortes** ou **ferimentos** e **danos materiais** na edificação.

- Sistema preventivo por extintores e sistema hidráulico preventivo: são sistemas que possibilitam um pronto combate à princípios de incêndios. Esse combate imediato pode ser feito pelos próprios usuários dos imóveis ou pelos Bombeiros, por ocasião da sua chegada. Um combate imediato ao sinistro, evita a sua propagação, minimizando os **danos materiais** ao imóvel, e também evita ou minimiza **danos pessoais** aos ocupantes do imóvel.

- Sistemas de iluminação de emergência e de sinalização para abandono de local: ambos os sistemas possibilitam que as pessoas que por ventura estejam no interior de um imóvel, possam dele sair em segurança, por ocasião de uma simples falta de energia elétrica ou de um incêndio no imóvel. Esta saída segura, proporcionada pelo nível adequado de iluminação e uma boa sinalização das rotas de fuga, não só possibilitam uma rápida saída do local, como evitam o pânico e as consequências deste: pisoteamentos com **mortes** e **ferimentos**.

Estes exemplos anteriormente citados, são apenas alguns poucos, dentre centenas de outros dispositivos de sistemas e medidas de SCIP, que, se devidamente instalados nos imóveis, evitam ou minimizam os danos materiais ou pessoais decorrentes de incêndios ou pânicos.

Nos exemplos citados, fez-se questão de grifar os **ferimentos**, **mortes** e **danos materiais** que podem ocorrer por ocasião dos incêndios e pânicos. Isto porque, evitando ferimentos e mortes nas pessoas, e danos materiais nos imóveis, se atua na prevenção da incolumidade das pessoas e do patrimônio – uma das duas missões da segurança pública (*caput* do Art. 144 da Carta Magna).

Por isso, conclui-se de maneira muito segura, que a atividade de SCIP é atividade de segurança pública, pois além de prevenir a incolumidade das pessoas e do patrimônio, ela atua somente no âmbito do sistema de convivência pública, conforme pode-se constatar (SANTA CATARINA, 2013):

Art. 1º Esta Lei institui as normas e os requisitos mínimos para a prevenção e segurança contra incêndio e pânico em imóveis localizados no Estado, com o objetivo de resguardar a vida das pessoas e reduzir danos ao meio ambiente e ao patrimônio, nos casos de:

I – regularização das edificações, estruturas e áreas de risco;

II – construção;

III – mudança da ocupação ou do uso;

IV – reforma e/ou alteração de área e de edificação; e

V – promoção de eventos.

Parágrafo único. O disposto nesta Lei **não se aplica às edificações residenciais unifamiliares.** (grifo nosso)

A Lei Nº 16.157 deixa claro em seu Art. 1º que a fiscalização na SCIP não é exercida em residências unifamiliares, ou seja, só é exercida em imóveis que exista o convívio público – área de atuação da segurança pública.

Mesmo que seja um edifício residencial, mas de natureza multifamiliar (condomínio de apartamentos), o Estado, através do CBMSC tem que interferir desde o projeto até na manutenção rotineira – anual. Se não fosse exigência, um construtor não gastaria muito dinheiro construindo uma escada enclausurada, aproveitaria o espaço para agregar área útil nas unidades privativas (ganhando mais) e construiria uma escada comum. Esta escada comum impossibilitaria uma evacuação segura por ocasião de um incêndio. Não só este dispositivo de segurança como muitos outros utilizados em residenciais multifamiliares só são instalados por se tratar de uma exigência, pois os construtores geralmente só instalam o que é absolutamente necessário, para minimizar os custos e maximizar os ganhos.

Ainda tratando de residenciais multifamiliares, o comportamento de cada condômino afeta os demais. Pode-se citar como exemplo, a utilização do gás central canalizado: se um morador resolve não utilizar o gás que vem da central de gás do prédio e instala um botijão de gás liquefeito de petróleo P-13Kg no interior de sua cozinha, ele compromete a segurança de todo o prédio, pois um incêndio ou explosão de volume proveniente do botijão pode afetar a segurança de todos, incluindo a própria estrutura do prédio.

Foram citados exemplos de edificações multifamiliares, pois é o tipo de ocupação com uso menos “comunitário” dentro de todas as demais ocupações fiscalizadas na SCIP: comerciais, industriais, de reunião de público, públicas, residenciais transitórias, entre outras. Isto para reforçar a necessidade de intervenção do Estado nas relações entre particulares quando o assunto é a segurança. Infelizmente a nossa sociedade, principalmente no Brasil, não está preparada para uma disciplina consciente, ou seja, investir em SCIP pela sua importância, pela segurança das pessoas e do patrimônio, ou até mesmo pelo valor que agrega ao imóvel seguro. É absolutamente imprescindível que exista uma rigorosa e constante fiscalização para que os imóveis tenham o mínimo de segurança necessária.

Finalizando, a SCIP é uma atividade típica de Estado e é um direito fundamental previsto pela CR/88, pois é uma espécie do gênero segurança pública. O que torna essa atividade uma espécie do gênero segurança pública é:

- porque ela é exercida no âmbito do convívio público (sistema de convivência pública);

- porque ela é exercida para garantia da incolumidade das pessoas e do patrimônio (missão da segurança pública atribuída pelo Art. 144 da CR/88), quando da utilização dos imóveis; e

- porque ela é exercida (historicamente, naturalmente e legalmente) pelos Corpos de Bombeiros Militares do Brasil, órgãos integrantes do rol taxativo do Art. 144 da CR/88.

3.3 PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA

Antes de iniciar o estudo acerca do poder de polícia e em especial do poder de polícia administrativa, julga-se importante passar pelo conceito de soberania do Estado, já que é com base neste conceito que se funda o poder de polícia do Estado.

Se formos buscar nas antigas Grécia e Roma, não encontraremos bases para estudar o construto de soberania, pois inexistia naquela época a preocupação sobre o conceito teórico de soberania (VITTA, 2011, p. 14).

Só na Idade Média, “três forças combatiam a independência do Estado: a Igreja, o Império Romano e o Feudalismo” (VITTA, 2011, p. 14). Isto porque havia três formatos imaginados de relação entre o Estado e a Igreja: a) o Estado subordinado à Igreja; os dois no mesmo plano; e por último a Igreja subordinada ao Estado (VITTA, 2011, p. 15). Nessa realidade é que na França surgiu pela primeira vez, durante e após a luta de Felipe, o Belo – que defendia diante do Papa a independência de sua Coroa -, com Bonifácio VIII, uma doutrina que afirmava a plena independência do Estado diante da Igreja. Na mesma época outra grande força era contrária a independência do Estado, ou seja, o grande Império Romano. O imperador detinha a conhecida *plenitudo potestatis* - a plenitude do poder monárquico.

A partir dessa época começa a luta, em vários países, pela independência – pela soberania. Por isso que vários historiadores entendem que é nessa época que começa a se desenvolver o conceito de soberania, pois até então os Estados tinham algumas amarras - algumas dependências, seja em relação a poderes políticos superiores (Impérios), seja um poder maior - Igreja (VITTA, 2011).

Dentre os vários e distintos conceitos de soberania desenvolvidos ao longo dos anos, parece haver uma certa concordância de que a supremacia resultante da soberania não é absoluta. Ela tem condicionantes negativas e positivas e se subordinam dentre outros, ao instituto jurídico e à finalidade prática de sua existência. Da mesma forma em que “o fundamento do poder de polícia é a supremacia geral do Estado, na qual os poderes da Administração extraem-se diretamente da lei – expressão da soberania popular -, aplicando-se-a a todos os indivíduos” (VITTA, 2011, p. 126).

3.3.1 Conceito de poder de polícia administrativa

Estabelecer um conceito nunca é uma tarefa fácil e em se tratando de um conceito tão comum pela doutrina como o conceito de poder de polícia administrativa, o desafio se agrava, pois facilmente é possível achar conceitos bem distintos e até de certo ponto divergentes. Quanto a isso, Mello adverte (2009, p. 376): “Vale dizer: não há um conceito verdadeiro ou falso. Portanto, deve-se procurar adotar um que seja o mais possível útil para os fins a que se propõe o estudioso”.

Iniciando na busca de uma conceituação para o poder de polícia, passa-se pela sua história, ou seja, as raízes da expressão poder de polícia, que traz consigo a história de um Estado de Polícia, muito anterior ao Estado de Direito. Por isso mesmo, muitos países, hodiernamente, têm substituído o termo poder de polícia, por outros mais adequados ao Estado de Direito. Neste sentido, Mello traz um bom resumo (2009, p. 814): “Atualmente, na maioria dos países europeus (de que a França é marcante exceção), em geral, o tema é tratado sob a titulação 'limitações administrativas à liberdade e à propriedade', e não mais sob o rótulo 'poder de polícia’”. Em que pese esta inadequação da expressão à realidade atual, no Brasil o termo poder de polícia ainda é utilizado e por isso ele será normalmente aplicado neste trabalho.

Poder de polícia, no entendimento de Mello (2009, p. 815), seria então a “atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade ajustando-as aos interesses coletivos”. Podemos notar que neste conceito, o autor não faz diferenciação entre as atribuições do legislativo e do executivo. Por isso mesmo o autor chama de “sentido amplo” do poder de polícia. Na mesma linha, se tem o sentido amplo, tem também o sentido estrito (MELLO, 2009, p. 815):

A expressão “poder de polícia” pode ser tomada em sentido mais restrito, relacionando-se unicamente com as intervenções, quer gerais e abstratas, como os

regulamentos, quer concretas e específicas (tais as autorizações, as licenças, as injunções), do Poder Executivo destinadas a alcançar o mesmo fim de prevenir e obstar ao desenvolvimento de atividades particulares contrastantes com os interesses sociais. Esta acepção mais limitada responde à noção de polícia administrativa.

Na compreensão do autor anterior, o sentido estrito do poder de polícia, liga-se às atividades do poder executivo e chama-se de poder de polícia administrativa. Outra definição de poder de polícia, agora na compreensão de Cretella Júnior (1987, p. 165): “conjunto de poderes coercitivos exercidos pelo Estado sobre as atividades do cidadão mediante restrições legais impostas a essas atividades, quando abusivas, a fim de assegurar-se a ordem pública”. Veja-se que neste caso o autor relaciona o poder de polícia no sentido amplo, à manutenção da ordem pública. Não que seja um conceito errado, mas é no mínimo direcionado – o que não é de se estranhar, pois o título geral da obra é “Direito Administrativo da Ordem Pública”.

Meirelles (1987, p. 147) apresenta um conceito geral acerca dos poderes do Estado e que inclui o poder de polícia e poder de polícia administrativa:

O Estado, na sua acepção mais ampla – União, Estado, Municípios e Distrito Federal -, é dotado de poderes políticos exercidos pelo Legislativo, Judiciário e Executivo no desempenho de suas atribuições constitucionais, e de poderes administrativos que surgem, secundariamente, com seus órgãos da Administração e se efetivam consoante as exigências do serviço público e dos interesses da comunidade.

Este conceito anteriormente citado, também trata o poder de polícia no seu sentido geral e inclui o sentido específico, que seria o poder de polícia administrativa, porém, sem esclarecer essa questão. O mesmo autor, na mesma obra, traz então um conceito específico de poder de polícia: “poder de polícia 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” (MEIRELLES, 1987, p. 150). Este é um dos conceitos mais citados em outras obras nacionais, tendo em vista a importância deste autor no direito administrativo brasileiro.

O conceito anterior de Meirelles é muito citado, bastante abrangente, porém da mesma forma muito simplista, pois embutidas no conceito existem várias questões não enunciadas. Caio Tácito traz um conceito mais detalhado que ajuda entender algumas dessas questões (1987, p. 148-149):

O poder de polícia é, em suma, o conjunto de atribuições concebidas à Administração para disciplinar e restringir, em favor de interesse público adequado, direitos e liberdades individuais. Essa faculdade administrativa não violenta o princípio da legalidade porque é da própria essência constitucional das garantias do indivíduo a supremacia dos interesses da coletividade. Não há direito público subjetivo no Estado moderno. Todos se submetem com maior ou menor intensidade à disciplina do interesse público, seja em sua formação ou em seu exercício. O poder de polícia é uma das faculdades discricionárias do Estado, visando à proteção da ordem, da paz e do bem-estar sociais.

O conceito anterior ajuda a entender que o poder de polícia não é um instrumento do Estado contra os direitos individuais. Na realidade, não há como concretizar direitos e liberdades individuais sem respeitar os direitos e liberdades coletivas e é através do poder de polícia, entre outros, que o Estado limita os direitos e liberdades individuais de modo que estas possam ser exercidas coletivamente. Exatamente na mesma linha, segue Álvaro Lazzarini: “Poder de polícia é o conjunto de atribuições da Administração Pública tendentes ao controle dos direitos e liberdades das pessoas, naturais ou jurídicas, a ser inspirado nos ideais do Bem Comum” (1982, p. 39).

Diogo de Figueiredo Moreira Neto apresenta seu conceito, de forma muito alinhada com o já exposto anteriormente (1975, p. 308):

Poder de polícia é a atividade administrativa que tem por fim limitar e condicionar o exercício das liberdades e dos direitos individuais, visando assegurar, em nível capaz de preservar a ordem pública, o atendimento de valores mínimos de convivência social, notadamente segurança, salubridade, decoro e estética.

Na verdade, o poder de polícia pode ser visto de várias maneiras, ou com várias utilidades práticas. Neste sentido (TÁCITO, 1987, p. 102): “O poder de polícia, como forma de conter os excessos do capitalismo, sedimenta a ordem democrática e protege os economicamente fracos”. Este é um conceito bem direcionado ao utilitarismo econômico e, em que pese ser da década de 80, é bem sintonizado com o mundo atual de economia implacavelmente globalizada.

O Poder de polícia, no sentido amplo, é subdividido em algumas espécies, que aliás, também não encontra unanimidade entre os doutrinadores. Segue então o entendimento de Meirelles (1987, p. 151):

O poder de polícia estende-se a vários setores na defesa do cidadão, da coletividade e do próprio Estado. Temos assim, a polícia administrativa, a polícia judiciária e a polícia de manutenção da ordem pública. Todo esse mecanismo administrativo e judiciário visa a preservar o que genericamente se conceitua como direito à segurança, a que fazem jus todos os integrantes dos Estados civilizados, sem distinção de pessoas, raça ou credo. Esse direito não se limita à proteção do indivíduo somente quanto à sua incolumidade física, mas se estende a todos os bens da pessoa humana, relacionados com a sua conduta civil, familiar, profissional ou social.

Meirelles estabelece três tipos de poder de polícia: a polícia administrativa, judiciária e a polícia de manutenção da ordem pública. As duas primeiras são bastante comuns na doutrina em geral, mas esta última é um entendimento um tanto diferenciado do autor, por isso merece um detalhamento (1987, p. 155):

Pode-se dizer que a polícia de manutenção da ordem pública é a que se destina a impedir os atos individuais ou coletivos que atentem contra a segurança interna, as

atividades lícitas, os bens públicos ou particulares, a saúde e o bem-estar das populações, e a vida dos cidadãos, mantendo a situação de garantia e normalidade que o Estado assegura, ou deva assegurar, a todos os membros da sociedade. Essa é a missão precípua da força pública, hoje denominada Polícia Militar.

Meirelles então classifica a atividade de manutenção da ordem pública como um tipo especial de polícia administrativa – a de manutenção da ordem pública. As outras duas espécies são um tanto óbvias e são assim descritas pelo próprio autor (1987, p. 151-152):

Sempre se distinguiu a polícia administrativa da polícia judiciária, porque aquela atua preventivamente sobre os bens e atividades que afetam a comunidade e esta incide direta e repressivamente sobre as pessoas que atentam contra as instituições e a sociedade ou agridem individualmente qualquer de seus membros.

Na divisão entre polícia administrativa e polícia judiciária, aquela atua na prevenção dos crimes e contravenções e esta na repressão e responsabilização dos criminosos, através das polícias Civil e Federal. O diferencial na classificação de Meirelles é a subdivisão de polícia administrativa em polícia administrativa geral e a de manutenção da ordem pública. Esta classificação especial para a polícia de manutenção da ordem pública se justifica, segundo o autor, pela importância da atividade estatal em busca da manutenção da ordem pública (MEIRELLES, 1987, p. 154).

A classificação dos autores mencionados (polícia de manutenção da ordem pública) é anterior à CR/88 e por isso, encontra-se desatualizada, ou melhor, incompleta, como já explicitado anteriormente.

3.3.2 Fases do poder de polícia

Como já foi visto, o poder de polícia não se limita às atividades do poder executivo, aliás, o poder de polícia nasce no poder legislativo, por ocasião da elaboração das leis que fundamentam o seu exercício. Pode-se concluir, então, que o poder de polícia é exercido em momentos distintos, e que a doutrina costuma denominar de “fases”, compondo assim o “ciclo de polícia”: “(a) a ordem de polícia; (b) o consentimento de polícia; (c) a fiscalização de polícia; e (d) a sanção de polícia” (ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p. 251).

A ordem de polícia nada mais é do que a fase em que a legislação estabelece todas as regras de convívio público, sejam elas no âmbito do poder legislativo (lei *stricto sensu*) sejam nos demais poderes (lei *lato sensu*). Esta “ordem”, então, nada mais é do que a legislação que dispõe sobre o exercício do poder de polícia, sendo obrigatoriamente a fase inicial do ciclo de polícia, sem a qual não há legitimidade para a atuação estatal posterior.

Seguindo, o consentimento de polícia não é obrigatório como a ordem de polícia, pois se refere às licenças e autorizações emitidas pelo poder público, materializando o “consentimento” do Estado necessário em determinadas situações e atividades. Por ser apenas obrigatória em determinadas situações e atividades é que esta fase não é obrigatória. Mesmo não sendo obrigatória em determinadas situações, o particular não está livre de se ver fiscalizado e sujeito a aplicação de sanções de polícia (próximas fases).

Na fiscalização de polícia, a administração confere se o particular está cumprindo as ordens de polícia, seja através da simples existência do consentimento de polícia, seja da adequação do consentimento ao caso prático de sua utilização, ou seja, se o particular está exercendo a atividade de acordo com o consentimento conferido e se a atividade está sendo exercida de acordo com toda as ordens de polícia pertinentes. Nesta fase, o mais comum é encontrar os particulares exercendo atividade sem o consentimento de polícia e em desacordo com as ordens de polícia. Isto porque, em regra, quando o Estado dá o consentimento de polícia, o faz com uma prévia fiscalização, garantindo que a sua execução se dará em conformidade com as ordens de polícia.

Para encerrar, a sanção de polícia é a atuação coercitiva da administração, que ocorre quando o administrado atua sem o consentimento de polícia, em desacordo com o consentimento de polícia e/ou em desacordo com as ordens de polícia. Essa sanção de polícia deve estar devidamente prevista em lei (*lato sensu*) e exercida de forma a garantir os princípios da ampla defesa e do contraditório.

3.3.3 Características

A doutrina resume três principais características do poder de polícia, a discricionariedade, a auto-executoriedade e a coercibilidade, conforme pode-se ver com Meirelles (1998, p. 119): “O poder de polícia administrativa tem atributos específicos e peculiares ao seu exercício, e tais são a discricionariedade, a auto-executoriedade e a coercibilidade”. Na mesma linha: “A doutrina tradicionalmente aponta três atributos ou qualidades características do poder de polícia e dos atos administrativos resultantes de seu regular exercício: discricionariedade, autoexecutoriedade e coercibilidade” (ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p. 255).

Pode-se notar já com as duas obras citadas, que parte da doutrina chama de “características” e outra parte chama de “atributos”. Por isso, não se pode estranhar no

desenvolver desta parte do trabalho se ambos os termos forem utilizados com o mesmo sentido.

A maioria da doutrina entende que são as três características (já citadas), que marcam o poder de polícia. No entanto, é claro que existem entendimentos divergentes e um deles não se pode, neste trabalho, deixar de lado (DI PIETRO, 2012, p. 125):

Costuma-se apontar como atributos do poder de polícia a **discricionariedade**, a **autoexecutoriedade** e a **coercibilidade**, além do fato de corresponder a uma atividade negativa. Pode-se atualmente acrescentar outra característica, que é a *indelegabilidade* do poder de polícia a pessoas jurídicas de direito privado.

Além de acrescentar a característica de uma imposição negativa (a qual discorda-se), que será tratada mais adiante, a autora ressalta a indelegabilidade do poder de polícia a pessoas jurídicas de direito privado. Esta característica foi acrescentada pela autora, tendo em vista a prática cada vez mais reiterada do estado em delegar ou privatizar serviços públicos, inclusive até o poder de polícia, mesmo que seja, de regra, indelegável. Esta característica será tratada em item específico (próximo) deste trabalho.

Inicia-se o estudo com a **discricionariedade**, uma característica muito marcante do poder de polícia, pois nem tudo pode ou deve estar detalhado em lei (*latu sensu*) acerca do exercício do poder de polícia, deixando certa margem de liberdade para que o agente possa agir e aplicar o caso concreto à legislação. Alexandrino e Paulo assim resumem a discricionariedade (2013, p. 255-256):

A discricionariedade no exercício do poder de polícia ignifica 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 o ato de polícia – como a finalidade de qualquer ato administrativo – é requisito sempre vinculado e traduz-se na proteção do interesse da coletividade.

Observa-se que os critérios de oportunidade e conveniência estão contidos na discricionariedade do poder de polícia, pois a administração, dentro dos limites estabelecidos em lei, pode escolher quais atividades irá fiscalizar, em que determinado momento e até quais sanções devem ser aplicadas, com suas respectivas graduações, estas, obviamente, devidamente interligadas de forma proporcional à infração cometida. A aplicação desses critérios de conveniência e oportunidade requer além do domínio da legislação em questão, muita experiência prática do agente. Um exemplo prático disto é um caso que apareceu sob uma consulta realizada à Diretoria de Atividades Técnicas do CBMSC, no início do ano de 2015, por uma organização de bombeiros militar do litoral catarinense, referente a uma edificação residencial privativa multifamiliar completamente irregular em relação à SCIP. A

dúvida residia em que sanção aplicar, já que seria possível aplicar uma advertência e dar prazo para a regularização; ou interditar e dar prazo para regularização. Esta última opção era possível pois havia instalação elétrica exposta (o que possibilitaria a ocorrência de choque elétrico nos moradores) e o fosso do elevador estava aberto (o que possibilitaria quedas e danos pessoais graves). Ambos os casos constituem-se em grave risco, que segundo a legislação possibilita a interdição.

No caso relatado, a organização de bombeiros militar pretendia interditar o prédio. A Diretoria de Atividades Técnicas recomendou a utilização da outra medida – advertência com prazo para regularização. Esta recomendação foi fortemente contestada pela organização de bombeiros militar, com o argumento de que se a legislação previa a interdição para aquele caso, ela deveria ser executada sob pena de prevaricação. Já a recomendação da Diretoria de Atividades Técnicas era de não interditar, pois os motivos que estavam embasando a interdição poderiam ser resolvidos a curto espaço de tempo (questão de horas) e a total evacuação de centenas de pessoas de suas moradias não poderia ser feita por problemas que poderiam ser resolvidos no prazo inferior à da própria interdição e evacuação do prédio. Desta forma, a orientação foi de providenciar imediatamente o isolamento (provisório) das áreas que estavam oferecendo perigo e o prazo de 24 horas para a eliminação dos riscos (isolamento dos condutores de eletricidade e fechamento – com tábuas – do fosso do elevador). Assim foi feito, o grave risco foi resolvido conforme orientado e a resolução dos demais problemas continuaram a ser negociados dentro dos prazos estabelecidos na legislação.

Com o caso (real) anteriormente relatado pode-se observar que a interdição era possível, legalmente falando, mas não era oportuna e nem conveniente. A análise do caso também serve para reforçar a ideia de que a discricionariedade é essencial para a correta execução do poder de polícia, pois a legislação não pode e nem deve definir todos os casos de aplicação, devendo a administração ter certa margem de discricionariedade para aplicar os casos concretos às leis (*latu sensu*).

A outra característica é a **autoexecutoriedade** que é a possibilidade da administração executar de imediato o poder de polícia, sem necessidade de autorização, seja do próprio particular fiscalizado, seja do poder judiciário. Essa característica é de suma importância conforme bem leciona Alexandrino e Paulo (2013, p. 256):

A administração pública precisa ter a prerrogativa de impor diretamente, sem necessidade de prévia autorização judicial, as medidas ou sanções de polícia administrativa necessárias à repressão de atividades lesivas à coletividade, ou que coloquem em risco a incolumidade pública.

Quando a administração verifica a presença de todos os pressupostos legais do ato administrativo, ela a pratica de forma imediata e integral. Exemplifica-se esta característica e a sua necessidade com o caso de uma boate em funcionamento com o dobro de capacidade prevista em norma. Se a interdição não for executada de imediato, sem qualquer tipo de autorização ou processo administrativo, sua utilidade não mais existirá e o mal (incêndio e/ou pânico com múltiplas vítimas) poderá ocorrer sem nada mais que o evite.

Para encerrar as três principais características, a **coercibilidade** é o meio pelo qual o ato administrativo torna-se imperativo, independente da vontade do administrado, como descreve Alexandrino e Paulo (2013, p. 258):

O último atributo do poder de polícia, a coercibilidade, traduz-se na possibilidade de as medidas adotadas pela administração pública serem impostas coativamente ao administrado, inclusive mediante o emprego da força. Caso o particular resista ao ato de polícia, a administração poderá valer-se da força pública para garantir o seu cumprimento.

Trazendo essa característica para o tema deste trabalho, pode-se exemplificar utilizando a Constituição do Estado de Santa Catarina em seu Art. 108 (SANTA CATARINA, 1989):

Do Corpo de Bombeiros Militar
 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:
 [...]

 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**; (grifo nosso)

Esta redação da Constituição do Estado de Santa Catarina foi dada pela Emenda Constitucional Nº 33 no ano de 2003. No entanto, essas “sanções administrativas estabelecidas em Lei” não foram regulamentadas nos anos que se sucederam, fazendo com que o poder de polícia administrativa do CBMSC ficasse sem a coercibilidade. Esta, por sua vez, só veio com a Lei Nº 16.157 no ano de 2013. Entre os anos de 2003 e 2013 a coercibilidade ficou inviabilizada por falta das sanções.

O relato deste caso fático do poder de polícia administrativa do CBMSC foi necessário para ilustrar que a característica da coercibilidade está intimamente ligada às sanções previstas em lei. Isto porque é através das sanções que a coercibilidade se materializa.

Como já descrito anteriormente (DI PIETRO, 2012, p. 125), há entendimentos de que o poder de polícia refere-se a uma atividade negativa, ou seja, o Estado atuaria limitando negativamente (obrigação de não fazer) as liberdades do particular. No entanto, esse

entendimento não é verdadeiro, pois certas atividades de poder de polícia administrativa são positivas, ou seja, impõem que o particular atue de forma ativa. Como é o caso da atividade de SCIP, em que o CBMSC impõe, em certos casos, que os responsáveis pelos imóveis instalem medidas e sistemas de SCIP de modo a dotar os imóveis da segurança mínima necessária.

A última característica apontada por Di Pietro seria a indelegabilidade do poder de polícia a pessoas jurídicas de direito privado, que, elevada à característica ou atributo, principal ou não, será profundamente trabalhada na última parte deste capítulo do trabalho, mas antes disso, os limites do poder de polícia serão abordados em seguir.

3.3.4 Limites do poder de polícia

Todos os direitos e garantias do cidadão, seja qual for a sua natureza, são relativos. Se até mesmo os direitos à vida e à liberdade são relativos, fica fácil concluir que todos os demais com certeza têm certo grau de relatividade. Se todos os direitos, inclusive os mais preciosos para o homem são relativos, não se poderia esperar que o poder de polícia exercido pelo estado em desfavor do cidadão fosse absoluto. Obviamente ele é relativo e é essa relatividade ou limites que ora se estuda. Introduzindo o tema Cretella Jr. assevera (1997, p. 542-543):

Do mesmo modo que os *direitos individuais* são relativos, assim também acontece com o *poder de polícia*, que, longe de ser onipotente, incontrolável, é circunscrito, jamais podendo pôr em perigo a liberdade à propriedade. Importando, regra geral, o *poder de polícia* em restrições a *direitos individuais*, a sua utilização não deve ser excessiva ou desnecessária, de modo a não configurar o abuso de poder.

O autor só reafirma o que é de conhecimento geral, no entanto, o importante é saber de forma objetiva, quais limitações seriam essas, por isso utiliza-se o mesmo autor para iniciar a análise (CRETELLA JÚNIOR, 1997, p. 543):

Por fim, o *poder de polícia*, ao manifestar-se, de modo concreto, pela ação policial não pode ferir as *liberdades públicas*, ou seja: as faculdades de autodeterminação, individuais ou coletivas, declaradas, reconhecidas e garantidas pelo estado, mediante as quais os respectivos titulares escolhem modos de agir, dentro de limites traçados pelo poder público.

Em linhas gerais, a explicação anterior margeia o princípio da legalidade, ou seja, o poder de polícia limita o exercício dos direitos (legalmente concedidos) dos cidadãos, na estreita possibilidade que a própria lei impõe.

O exercício do poder de polícia pelo Estado, como regra é discricionário, mas como a discricionariedade da atuação administrativa é sempre restrita, ela está limitada pela lei, principalmente pela Constituição e seus princípios constitucionais administrativos.

Uma das limitações muito marcantes do exercício do poder de polícia administrativa é a rigorosa observância do devido processo legal, que exige que seja garantido o exercício à ampla defesa e ao contraditório.

Existem vários aspectos a serem considerados quando se trata de limitação ao exercício do poder de polícia, por isso, vários autores apresentam análises com aspectos distintos, como pode-se perceber na análise de Odete Medauar (2009, p. 348-349):

O exercício do poder de polícia encontra limites. O primeiro situa-se nos próprios direitos fundamentais declarados e assegurados pela Constituição Federal.

[...]

Outro limite ao poder de polícia encontra-se na legalidade dos meios. Os meios e modos de exercício do poder de polícia devem estar previstos legalmente. Na ausência de norma, a autoridade competente escolhe os meios, observados os princípios e limites já apontados.

Aparecem, ainda, como limites ao poder de polícia as regras de competência, forma, motivo (sobretudo, existência dos fatos invocados e base legal) e o fim de interesse público – caso o poder de polícia seja exercido para fins pessoais, subjetivos ou político-partidários, poderá ser caracterizado o desvio de poder ou finalidade.

No entendimento de Medauar descrito anteriormente, não só o “que”, mas também o “como” é importante na definição dos limites do exercício do poder de polícia, pois saber “como” exercer ou definir os meios desse exercício, é de fundamental importância para se obter o resultado desejado sem implicar em excessos. Esse detalhamento pode estar em lei em sentido estrito, ou também em outros dispositivos legais como decretos, instruções normativas, entre outros, desde que devidamente previstos em lei (sentido estrito) e com toda a publicidade possível, para que todos tenham acesso e possam conhecer esses limites do exercício do poder de polícia por parte do Estado.

3.3.5 Delegação do poder de polícia administrativa

Este item é um dos principais pilares do trabalho. Determinar se é possível (e se é, em que medida) a delegação do poder de polícia administrativa para particulares, constitui-se no pré-requisito para definição se é possível a delegação da atividade de SCIP para bombeiros privados (conhecidos como bombeiros voluntários) – que é o objetivo geral do trabalho. Esta introdução é importante que se faça, para ressaltar a importância desta parte do trabalho e para esclarecer que foi a área de pesquisa mais intensa dentre todas as demais.

Ocorre que o resultado da pesquisa mostrou ser necessário um outro trabalho no mínimo de igual porte para detalhar a delegação do poder de polícia administrativa e isso não será possível pelas limitações desta proposta. No entanto, não se pode cometer o erro de tratar superficialmente este tema, pela sua relevância no contexto geral do trabalho. Para resolver este dilema, optou-se por utilizar as conclusões da doutrina que trabalhou especificamente este tema. Com isso, economiza-se toda a construção lógica, todo o passo a passo e todas as explicações periféricas, para utilizar somente o essencial para elucidar a questão.

Iniciando a discussão, faz-se necessário, brevemente, desconstruir uma falácia muito difundida por parte da doutrina, de que o Brasil e boa parte do mundo, pós guerra fria, está em um processo irreversível de delegação de serviços públicos e poder de polícia para a iniciativa privada. Esta é uma falácia, pois muitos serviços públicos estão sendo delegados, por não serem atividades típicas de Estado e que a iniciativa privada tem condições de prestar com qualidade. No entanto, o poder de polícia administrativa não tem sido delegado de forma indiscriminada, até porque se os serviços públicos são delegados, continua sendo obrigação do Estado fiscalizar a prestação desses serviços, por isso aumenta a responsabilidade de fiscalização. Exemplo disso, no Brasil, são as agências reguladoras, que não prestam serviços, mas fiscalizam serviços públicos prestados atualmente pela iniciativa privada e que outrora, como regra, já foram prestados pelo Estado. Pela confusão, vale lembrar o conceito de serviço público (MELLO, 2006, p. 3-4):

Serviço público, em sentido técnico jurídico, é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, prestada pelo Estado ou por quem lhes faça as vezes, sob um regime de direito público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais – instituído pelo Estado em favor dos interesses que houver definido como próprios no sistema normativo.

Consiste na prestação de uma utilidade ou comodidade **material**, como oferecimento de água, luz, gás, telefone, transporte coletivo, tratamento de saúde, ministério do ensino, etc. Esta oferta é feita aos **administrados em geral**. Daí falar-se, com razão, no princípio da generalidade do serviço público.

O serviço público pode ser realizado pelo próprio Estado; pode ser delegado através de concessão (caso dos transportes públicos), onde o concessionário é responsável pelo serviço prestado e cobra do administrado, diretamente, pela prestação do serviço; ou pode ser prestado por ente privado através de contrato (muitos casos de coleta de lixo – onde a cobrança é feita no carnê do IPTU mas a prestação do serviço é feita por empresa privada), onde o Estado continua sendo o responsável pelo serviço e cobrando por ele e repassando a quantia acordada em contrato ao prestador do serviço.

O trecho anteriormente transcrito de Mello e originalmente grifado pelo mesmo, traz que o serviço público “consiste na prestação de uma utilidade ou comodidade **material**”. Este termo “material” vai ser útil logo em seguida, por ocasião da comparação entre o serviço público e a atividade de polícia administrativa.

Realizado o devido registro acerca de serviço público, segue-se a análise com o poder de polícia administrativa e, para isso, inicia-se com o grande administrativista Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 839):

*Os atos jurídicos expressivos de poder público, de autoridade pública, e, portanto, os de polícia administrativa, certamente **não poderiam**, ao menos em princípio e salvo circunstâncias excepcionais ou hipóteses muito específicas (caso, *exempli gratia*, dos poderes reconhecidos aos capitães de navio), ser delegados a particulares, ou ser por eles praticados.*

*A restrição à atribuição de atos de polícia a particulares funda-se no corretíssimo entendimento de que não se lhes pode, ao menos em princípio, cometer o encargo de praticar atos que envolvem o exercício de **misteres tipicamente públicos** quando em causa liberdade e propriedade, porque ofenderiam o **equilíbrio entre os particulares** em geral, ensejando que uns oficialmente exercessem supremacia sobre outros. (grifo nosso)*

Algumas partes do texto anterior foram propositadamente grifadas para ressaltar a posição geral do autor, que não é diferente da grande maioria da doutrina administrativista brasileira, de que o poder de polícia administrativa não pode “em princípio” ser delegado à particulares. O problema reside nesse “em princípio”! Neste trabalho não é possível se contentar com esse preceito geral.

O autor cita também a impossibilidade de particulares praticarem “misteres tipicamente públicos”, que é um conceito também muito amplo e de necessário aprofundamento e fecha com um princípio, que é o necessário equilíbrio entre particulares, que também demanda de aprofundamento. Desta forma, pode-se concluir que o posicionamento inicial de Mello incita ao aprofundamento do estudo e dá uma noção de que o tema é complexo.

Com o desafio do autor anteriormente citado ao aprofundamento no assunto, os itens que se seguem foram organizados de modo a dar um panorama da doutrina e da jurisprudência à respeito, fechando com as necessárias conclusões acerca da possibilidade de delegação do poder de polícia administrativa aos particulares.

3.3.5.1 Posição doutrinária

Utilizando os ensinamentos do mesmo autor anteriormente mencionado, agora em estudo mais aprofundado e específico, têm-se que (MELLO, 2006, p. 10):

Em suma: deixando de lado algumas hipóteses excepcionais e clássicas de exercício de atividade de polícia por particular (“*exempli gratia*”, atos desta espécie exercíveis por capitães de navio) é certo que particulares podem ser contratados para a prática de certos atos que se encartam no bojo da atividade de polícia, pelos menos nas seguintes hipóteses:

a) Para atividade **sucessiva a ato jurídico** de polícia expedido pelo Poder Público, consistente em sua **mera execução material**, se não lhe houver nisso interferência alguma com a liberdade dos administrados, mas tão só com a propriedade destes.

b) Para **atividades materiais que precedam a expedição de ato jurídico de polícia** a ser emitido pelo Poder Público, quando se tratar de **mera constatação instrumental** à produção dele, efetuada por **equipamento tecnológico** que proporcione averiguação **objetiva, precisa, independentemente de interferência de elemento volitivo** para reconhecimento e identificação do que se tenha de apurar, com retenção dos pertinentes dados para controle, a qualquer tempo, por entidade administrativa competente. (grifo nosso)

Este trecho do artigo de Mello tem que ser detalhado, pois apresenta alguns aspectos de suma relevância para o entendimento do tema. Primeiro o autor afirma que a delegação do poder de polícia administrativa para particulares é possível, mas em situações excepcionais. Isso o autor já tinha afirmado no texto anterior, mas agora o diferencial é que essas situações são detalhadas e enumeradas em duas situações: a primeira situação relaciona-se a uma atividade sucessiva a ato jurídico e de mera execução material e que não se relacione a liberdade das pessoas. Pode-se citar como exemplo uma demolição de uma obra construída em área invadida e de preservação permanente. A fiscalização do poder público constata a situação, faz o processo que culmina na decisão de demolição da construção. Esta demolição é que pode ser delegada à empresa privada, pois constitui-se em uma atividade meramente material, que não se relaciona à liberdade do cidadão, mas tão somente com o seu patrimônio. Vale ressaltar que a empresa contratada, neste caso, não tem qualquer interferência em relação à decisão de demolir ou não a construção, a decisão já foi tomada pelo poder público e a missão da empresa privada é tão somente de executar o ato de demolição, ou seja, não envolve qualquer tipo de decisão da empresa privada em relação ao ato.

Na segunda possibilidade elencada pelo autor, a delegação de um outro ato relacionado ao poder de polícia se refere a atividades materiais que precedem a expedição de ato jurídico de polícia. Neste caso a interferência do ente privado não é mais “após”, mas “antes” da atuação estatal, com as condições de que seja uma “mera constatação instrumental” utilizando equipamento tecnológico de forma objetiva e precisa e sem interferência de elemento volitivo. Essa descrição se encaixa perfeitamente bem no caso dos radares de controle de velocidade – os conhecidos pardais. Neste caso, o poder público lança uma concorrência pública, uma empresa privada ganha e tem como missão apenas manter os equipamentos em perfeitas condições de funcionamento, devidamente aferidos e que possibilitem que o ente público, após a constatação do excesso de velocidade, proceda a

notificação e a multa. Neste caso, o radar é um equipamento tecnológico que proporcionará uma mera constatação instrumental (feita pelo próprio equipamento – o registro com foto do excesso de velocidade) com toda possibilidade de conferência posterior por parte do Estado. Vale ressaltar que neste caso, não há qualquer interferência da empresa contratada, de forma que envolva qualquer avaliação de mérito ou de vontade, ou seja, não há qualquer interferência subjetiva com envolvimento pessoal entre a empresa contratada e o administrado. Mesmo sendo um equipamento tecnológico, é condição de validade que sua constatação possa ser objeto de conferência posterior do Estado e de contestação por parte do administrado.

Nos casos citados pelo autor, a possível interferência do particular em uma das fases do poder de polícia, realmente se restringe a uma “utilidade ou comodidade material” (MELLO, 2006, p. 4). Não havendo espaço, portanto, para qualquer tipo de ato fiscalizatório por parte do particular, que envolva avaliação subjetiva.

Ressalta-se que nos casos anteriormente citados, a participação das entidades privadas não se resume a atos secundários ou de menor importância. Pelo contrário, são de grande relevância no ciclo de polícia. Este registro é necessário para ressaltar que a participação de particulares no ciclo de polícia não se resume a atividades desimportantes, mas à atividades materiais que não envolvam avaliação subjetiva do particular, pois esta poderia gerar o tão propalado desequilíbrio entre os particulares.

Buscando outros autores que trabalharam especificamente a delegação do poder de polícia administrativa à particulares encontra-se a obra “Poder de Polícia na atualidade”, organizada por Odete Medauar e Vitor Rhein Schirato, em que Rafarel Wallbach Schwind escreve um capítulo intitulado de: Particulares em colaboração com o exercício do poder de polícia – o “procedimento de polícia”. Neste capítulo o autor afirma não só que é possível a participação de particulares no ciclo de polícia, como também acredita ser muito importante, tendo em vista o grande desenvolvimento tecnológico em que o mundo se encontra, a atuação de particulares com recursos tecnológicos seria uma boa opção para maximizar a atuação estatal. Em que pese a importância da participação de particulares no ciclo de polícia da atividade administrativa, o autor traz alguns pressupostos para que seja válida essa participação (SCHWIND, 2014, p. 139-140):

Assim, a participação irrestrita do exercício do poder de polícia a particulares afetaria o núcleo do Estado, atingiria sua razão de ser.

[..]

Atribuir irrestritamente a função de polícia a terceiros equivaleria a delegar poderes administrativos decisórios a pessoas que não dispõem de legitimidade para tanto. Ao Estado não é dado delegar funções de autonomia pública, uma vez que os

particulares não tem legitimidade para definição dos interesses coletivos. O Estado é o único legitimado a promover escolhas políticas acerca dos interesses sociais que permeiam o exercício do poder de polícia.

Outro fator relevante diz respeito ao monopólio da força pelo Estado, que se relaciona diretamente com o princípio da isonomia entre os administrados.

[...]

Por fim, há um argumento de natureza ética já mencionada acima, e que também se relaciona com o princípio da isonomia entre os administrados. Não é moralmente válido que um homem exerça qualquer espécie de poder pela força sobre outro homem. Se uma pessoa pudesse impor restrições e condicionamentos aos direitos individuais de outra pessoa, sem qualquer recurso aos meios estatais de tutela (como o judiciário), deixaria de haver o necessário equilíbrio entre elas.

Portanto, há uma série de limitações que restringem a participação de particulares no desempenho do poder de polícia. Os particulares não poderão desempenhar competências imperativas e coercitivas, sob pena de contrariar-se a própria razão de ser do estado e de haver uma quebra do equilíbrio imanente entre os administrados. Seria inconcebível que o Estado atribuísse *genericamente* a pessoas de direito privado o exercício do poder de polícia.

O autor reforça que é possível a participação de particulares no ciclo de polícia, porém, nunca, de forma irrestrita, ampla e genérica. Em seguida, o mesmo autor trata de critérios para que essa delegação de certos atos à particulares sejam válidos (SCHWIND, 2014, p. 140):

O fato é que nem todas as atividades que integram o procedimento de polícia são intrinsecamente estatais. Algumas delas podem ser exercidas por particulares sem que se viole o monopólio da violência pelo Estado ou o princípio da isonomia entre os administrados.

[...]

Não há nenhum óbice, por exemplo, a que o Estado acometa a um particular o encargo de colocar à disposição do Poder Público os recursos materiais e técnicos necessários ao exercício da autoridade.

[...]

Uma coisa é decidir o conteúdo jurídico e político relacionado com o poder de polícia. Outra, bem diferente, é a promoção daquilo que foi deliberado pela autoridade pública competente. O procedimento de polícia envolve atividades decisórias e executivas. As primeiras não podem ser exercidas por particulares; as segundas podem.

O autor mencionado afirma que não há critérios genéricos e absolutos de gradação do nível de ingerência do particular. Entretanto, acaba estabelecendo que o ciclo de polícia, chamado pelo autor de procedimento de polícia, envolve atividades decisórias e executivas e que somente estas podem ser delegadas à particulares. Na realidade, este argumento é o mesmo utilizado pelo autor anterior (MELLO, 2006), só que em outras palavras, pois enquanto Mello acredita que particulares podem executar somente atos materiais sucessivos ou anteriores a ato jurídico de Estado, Schwind acredita que particulares podem executar atos executivos e não decisórios. As palavras de referência são: materiais X executivos. No fim das contas é a mesma coisa, os dois autores, de forma diferente, entendem que particulares não podem executar atos de poder de polícia que tenham algum poder decisório.

Para finalizar esta análise doutrinária, foi selecionada a obra Poder de Polícia: compreensão contemporânea do instituto e discussão sobre a possibilidade de delegação de seu exercício a entes privados, de Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho, editado em 2014 e é uma das obras mais importantes da atualidade (se não a mais importante) à respeito do tema. O autor inicia as argumentações conclusivas da sua pesquisa com a seguinte afirmação (CUNHA FILHO, 2014, p. 187): “Como resultado da pesquisa realizada no presente estudo, podemos afirmar que o tema da admissibilidade da delegação do poder de polícia a entes privados continua polêmico, tanto na doutrina como na jurisprudência.”

A única certeza do autor é que o tema ainda não foi pacificado, ou seja, há muito ainda que se evoluir no Brasil na matéria em tela. Acredita-se que não só este tema quando tantos outros ainda se encontram em construção, pois o país ainda se vê com dificuldades de consolidação do seu Estado de Direito. Muita corrupção, uma democracia que agoniza por uma reforma política, fantasmas como a inflação e o desemprego à todo momento assombram a população, por isso problemas menores, como o tratado no presente estudo, ficam à margem da preocupação estatal e da busca por soluções definitivas. Em uma contextualização geral, o autor se conforma em haver interferência de particulares na execução do poder de polícia, mas deixa claro que este não é melhor caminho (CUNHA FILHO, 2014, p. 189):

É neste contexto que **devemos discutir se** o poder de polícia, enquanto instrumento estatal dirigido a criar condições indispensáveis à vida harmônica em sociedade, pode ser delegado a pessoas alheias ao controle hierárquico do chefe do Executivo.

[...]

Em outras palavras, a terceirização de funções de polícia administrativa só pode ocorrer em situações nas quais **não haja risco de conflito de interesses**, em que haja um ambiente propício ao seu desempenho livre, perseguindo-se exclusivamente a aplicação da lei e do Direito às situações que reclamam intervenção do Poder Público.

[...]

Partindo de tal pressuposto, um dos caminhos possíveis, talvez o melhor, seja justamente **restringir a prática de atos de polícia a servidores concursados**, aos quais é garantia a estabilidade no serviço público. (grifo nosso)

A recomendação do autor é a não delegação do poder de polícia administrativa para particulares, por tudo o que ele expôs ao longo do seu trabalho e que infelizmente não é possível reproduzir aqui, no entanto, a realidade é outra, pois em todo o Brasil particulares participam na execução do poder de polícia administrativa, em diversos momentos do ciclo de polícia, por isso a questão tem que ser analisada (CUNHA FILHO, 2014, p. 205):

Deste postulado extrai-se que o poder de polícia, como faceta autoritária da função administrativa, deve em princípio ser exercido pelo próprio Estado diretamente, sob regime de direito público.

Isso não significa que particulares, a título de exceção, não possam de alguma forma intervir na prática de certos atos relativos à polícia administrativa, desde que não

inseridos no que alguns chamam de *momentos de poder* ou de *decisões relevantes* no âmbito da competência discricionária da Administração.

[...]

Se por um lado é fundamental que se pense na melhor forma de satisfação das necessidades da população, com o emprego racional dos escassos recursos do erário, por outro é obrigação do Estado garantir a regular prestação de missão que envolve prerrogativas públicas.

A contratação de uma empresa para colaborar na seara do poder de polícia sempre traz o risco de intromissão de motivos privados no cumprimento de tal atribuição, bem como de possível ofensa à isonomia que deve prevalecer entre os particulares no que concerne à prática de atos unilaterais dirigidos à produção de efeitos na esfera jurídica alheia.

Nos trechos selecionados, pode-se constatar que o autor se conforma que o Brasil ainda precisa fazer certos “arranjos” para viabilizar a máquina pública, por isso, ele mesmo propõe algumas medidas obrigatórias que viabilizem a participação de particulares da execução do poder de polícia administrativa (CUNHA FILHO, 2014, p. 206):

O óbice em questão não se estenderia a **atividades materiais preparatórias ou sucessivas** ao exercício do poder de polícia, bem como à contratação de **equipamentos técnicos de apoio a tal missão, como os pardais eletrônicos**.

De qualquer forma tais tarefas, ainda que laterais à polícia administrativa, devem atender, no que couber, ao **regime público vigente** para os atos a que dão suporte ou com delação aos quais são complementares.

A partir destas considerações, com base nas lições doutrinárias e apontamentos jurisprudenciais referidos neste estudo, propomos as seguintes **condições para a delegação legítima da prática de tarefas integrantes do poder de polícia a entidades privadas**: 1) delegação deve se dar como instrumento para prestação de serviços públicos; 2) previsão legal; 3) competência pontual e com atividades enumeradas; 4) submissão a regime de direito público e controle do Estado; 5) não envolver decisão relevante acerca de atividade discricionária estatal; e não implicar emprego de meios coativos. (grifo nosso)

O autor limita a interferência dos entes privados no exercício do poder de polícia administrativa de forma idêntica aos autores já trabalhados anteriormente:

- somente atividades materiais: preparatórias (exemplo de inspeção veicular) ou sucessivas ao exercício do poder de polícia (exemplo de demolição de edificação); e
- possibilidade de contratar entes privados para operar equipamentos técnicos (exemplo de radares eletrônicos).

Por fim, além dos pressupostos gerais, o autor também propõe 5 condições específicas para a atuação de particulares no poder de polícia administrativa. Condições estas que já foram tratadas pelos autores anteriores, com uma exceção: a delegação só poderia se dar como instrumento para a prestação de serviços públicos. Ou seja, o exercício do poder de polícia administrativa não vinculado a prestação de serviços públicos (a SCIP não é serviço público) não poderia, de forma nenhuma, ser objeto de delegação. Este é um elemento novo, com toda razão e lógica, mas que não foi explicitamente estabelecido pelos demais autores.

Para encerrar o posicionamento doutrinário do autor, faz-se necessário trazer uma última contribuição acerca das fases de fiscalização e sanção, que, para este trabalho, mais a frente, vai ajudar na compreensão da fiscalização na SCIP (CUNHA FILHO, 2014, p. 208):

Consideramos as fases de fiscalização e sanção, na maioria das vezes, indissociáveis.

Excluindo-se a hipótese em que a fiscalização e a sanção são instrumentais e imprescindíveis à prestação de serviços, estando devidamente previstas na lei de concessão respectiva, **não nos parece que tais atividades possam constar como objeto principal de um contrato a ser firmado com particulares.**

Levando em conta que a **apuração de ilícitos pode ser vista como o aspecto mais sensível da missão de controle estatal, em que se exige avaliação cuidadosa e imparcial do fiscal encarregado, tem-se que esta não pode ser delegada a quem não esteja vinculado à Administração** (seja direta ou indireta).

O ato de punição, a nosso sentir, seria mera consequência da fiscalização, de modo que, terceirizada esta, a legítima imposição da sanção pela autoridade pública restaria comprometida.

A escolha do trecho anterior não foi por acaso, pois o próximo capítulo deste trabalho deixa claro que a atividade de SCIP é eminentemente fiscalizatória – através das vistorias e análises de projetos, que seria, segundo o autor, indelegável. No entanto, agora, fica só a observação geral desta questão, pois ela e todos os demais argumentos serão analisados de forma a relacionar à SCIP na última parte do trabalho. Em seguida, uma breve análise da jurisprudência acerca da delegação do poder de polícia administrativa.

3.3.5.2 Posição jurisprudencial

Como poderá ser facilmente constatado em seguida, a contribuição jurisprudencial acerca do tema é muito pobre. Se, neste trabalho, a doutrina deixou certa margem de dúvida no que tange aos limites e extensão da possibilidade de participação dos particulares na execução do poder de polícia administrativa, a jurisprudência em nada vai ajudar no esclarecimento. Vale ainda ressaltar que a contribuição jurisprudencial mais importante é na área de trânsito, tendo em vista os diversos arranjos feitos nas Unidades Federativas, principalmente pelos municípios, para dar conta de suas atribuições na fiscalização do trânsito urbano e rodoviário.

Não serão utilizadas as decisões de Juízes de primeiro grau e nem de tribunais de segunda instância, pois as decisões encontradas não mostram, como regra, nenhuma contribuição para se firmar um direcionamento jurisprudencial, tendo decisões de toda natureza. Desta forma, somente as decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) serão utilizadas. Segue a primeira decisão do STJ (BRASIL, 2010):

ADMINISTRATIVO. PODER DE POLÍCIA. TRÂNSITO. SANÇÃO PECUNIÁRIA APLICADA POR SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. IMPOSSIBILIDADE.

1. Antes de adentrar o mérito da controvérsia, convém afastar a preliminar de conhecimento levantada pela parte recorrida. Embora o fundamento da origem tenha sido a lei local, não há dúvidas que a tese sustentada pelo recorrente em sede de especial (delegação de poder de polícia) é retirada, quando o assunto é trânsito, dos dispositivos do Código de Trânsito Brasileiro arrolados pelo recorrente (arts. 21 e 24), na medida em que estes artigos tratam da competência dos órgãos de trânsito. O enfrentamento da tese pela instância ordinária também tem por consequência o cumprimento do requisito do prequestionamento.
2. No que tange ao mérito, convém assinalar que, em sentido amplo, poder de polícia pode ser conceituado como o dever estatal de limitar-se o exercício da propriedade e da liberdade em favor do interesse público. A controvérsia em debate é a possibilidade de exercício do poder de polícia por particulares (no caso, aplicação de multas de trânsito por sociedade de economia mista).
3. As atividades que envolvem a consecução do poder de polícia podem ser sumariamente divididas em quatro grupo, a saber: (i) legislação, (ii) consentimento, (iii) fiscalização e (iv) sanção.
4. No âmbito da limitação do exercício da propriedade e da liberdade no trânsito, esses grupos ficam bem definidos: o CTB estabelece normas genéricas e abstratas para a obtenção da Carteira Nacional de Habilitação (legislação); a emissão da carteira corporifica a vontade o Poder Público (consentimento); a Administração instala equipamentos eletrônicos para verificar se há respeito à velocidade estabelecida em lei (fiscalização); e também a Administração sanciona aquele que não guarda observância ao CTB (sanção).
5. **Somente o atos relativos ao consentimento e à fiscalização são delegáveis, pois aqueles referentes à legislação e à sanção derivam do poder de coerção do Poder Público.** (grifo nosso)
6. No que tange aos atos de sanção, o bom desenvolvimento por particulares estaria, inclusive, comprometido pela busca do lucro - aplicação de multas para aumentar a arrecadação.
7. Recurso especial provido.

Sem uma argumentação aprofundada, neste recurso (Recurso Especial 817534 MG 2006/0025288-1) o STJ nega a possibilidade do particular (sociedade de economia mista) aplicar sanção, mas permite que parte da fiscalização seja delegada (administração do radar eletrônico). Esta decisão está de acordo com a doutrina até então trabalhada.

Em uma decisão antiga o STF “ensaia” um posicionamento acerca da delegação do poder de polícia ao particular (BRASIL, 2002):

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. Estando prejudicada a ação, quanto ao § 3º do art. 58 da Lei nº 9.649, de 27.05.1998, como já decidiu o Plenário, quando apreciou o pedido de medida cautelar, a Ação Direta é julgada procedente, quanto ao mais, declarando-se a inconstitucionalidade do “caput” e dos parágrafos 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º do mesmo art. 58.
2. Isso porque a interpretação conjugada dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da Constituição Federal, leva à **conclusão**, no sentido da **indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia**, de tributar e de punir, **no que concerne** ao exercício de atividades profissionais regulamentadas, como ocorre com os dispositivos impugnados. (grifo nosso)

3. decisão unânime.

Uma leitura desatenta do acórdão pode dar a impressão que o posicionamento do STF é no sentido de negar, de forma geral, a delegação do poder de polícia a entes privados. No entanto, isso não é verdade, a decisão é direcionada (no que concerne) ao exercício de atividades profissionais regulamentadas. Não deixa de ser uma decisão importante, mas não contribui para o objetivo geral deste trabalho.

Voltando para o STJ e para o trânsito, segue outra decisão que possibilita a delegação ao particular, de participação na execução de parte do ciclo de polícia, também envolvendo os radares eletrônicos (BRASIL, 2005):

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. MULTA DE TRÂNSITO. NECESSIDADE DE IDENTIFICAÇÃO DO AGENTE. AUTO DE INFRAÇÃO.

[...]

2. Daí não se segue, entretanto, **que certos atos materiais que precedem atos jurídicos de polícia não possam ser praticados por particulares**, mediante delegação, propriamente dita, ou em decorrência de um simples contrato de prestação.

[...]

É o que sucede, por exemplo, na fiscalização do cumprimento de normas de trânsito mediante equipamentos fotossensores, pertencentes e operados por empresas privadas contratadas pelo Poder Público, que acusam a velocidade do veículo ao ultrapassar determinado ponto e lhe captam eletronicamente a imagem, registrando dia e momento da ocorrência

Esta decisão do STJ encaixa-se perfeitamente no entendimento da doutrina, que entende que certos atos (verificação do excesso de velocidade por radares eletrônicos) que precedem atos jurídicos (multa de trânsito emitida pela autoridade de trânsito) podem ser executados por particulares.

Atualmente tramita no STF o ARE 662.186 – Recurso Extraordinário com Agravo – MG, que teve reconhecida a repercussão geral pelo STF em 22 de março de 2012 e foi transformado em Recurso Extraordinário para melhor apreciação da matéria em 04 de setembro de 2014 pelo Ministro Luiz Fux (RE 840230). A ementa do processo recorrido é: “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”. Acredita-se que o julgamento deste Recurso Extraordinário deve (até porque foi reconhecida repercussão geral) marcar definitivamente o posicionamento do STF acerca da matéria. Resta, por enquanto, aguardar o julgamento que não tem data para acontecer.

Outras ações tramitaram no STF com relação ao tema em questão, mas que não acrescentam muito no entendimento do tribunal até agora trabalhado, pois, na sua maioria, tratam de discussão quanto à natureza jurídica dos conselhos profissionais: “vinham sendo reconhecidos pelo STF como autarquias, até que o art. 58 da Lei 9.649/98, na contramão da jurisprudência da Corte Constitucional, pretendeu conferir-lhes personalidade de direito privado” (CUNHA FILHO, 2014, p. 175). Esta é uma discussão relacionada ao tema, pois envolve fiscalização (exercício do poder de polícia administrativa) por ente privado, mas não acrescenta nada além do que já foi exposto.

Encerra-se neste ponto com a posição jurisprudencial do STF e STJ, esclarecendo que que ambos os tribunais não firmaram posição definitiva sobre a delegação do poder de polícia administrativa à particulares, mas as decisões encontradas estão em harmonia com a doutrina já trabalhada e acredita-se que as próximas decisões (principalmente do STF) devem seguir a mesma linha. Espera-se, entretanto, que sejam decisões mais amplas e elucidativas e que orientem os operadores do direito nas causas relacionadas futuramente.

3.3.5.3 Conclusões acerca da possibilidade de delegação do poder de polícia administrativa a particulares

As conclusões aqui apresentadas não representam uma opinião pessoal do autor, mas a síntese do que foi apurado na doutrina e jurisprudência nacionais, filtrando-se, obviamente, as inconsistências encontradas.

Inicialmente é imperioso afirmar que o ideal seria que o Estado não delegasse nenhuma parte do ciclo de polícia, realizando todos os atos de polícia de sua responsabilidade. No entanto, sabendo que isso hoje já não ocorre e muito provavelmente continuará não ocorrendo, a saída é determinar em que medida o Estado pode delegar certos atos do ciclo de polícia para particulares. Seguem então os pressupostos de delegação e a descrição do que o Estado pode delegar para entidades privadas.

3.3.5.3.1 Pressupostos de delegação

Para a participação de particulares na execução de tarefas contidas no ciclo de polícia, o Estado deve atentar para:

a) qualquer participação de particulares no ciclo de polícia deve estar prevista em Lei (sentido estrito);

b) a atividade delegada só pode envolver a propriedade do administrado. Nunca a liberdade;

c) a Lei deve especificar pontualmente a(s) atividade(s) que será(ão) desenvolvida(s) pelo ente privado;

d) os atos praticados pelos entes privados devem ser passíveis de conferência posterior objetiva por parte do Estado;

e) os atos praticados pelos entes privados não podem implicar em meios coativos. Sendo que qualquer tipo de sanção anterior ou posterior à atuação do ente privado, deve ser aplicada pelo poder público.

3.3.5.3.2 O que pode ser delegado

a) a contratação de equipamentos técnicos, com a sua manutenção e operacionalização, para apoio ao exercício do poder de polícia;

b) atividades materiais preparatórias ou sucessivas ao exercício do poder de polícia. Sendo que estas atividades delegadas somente podem envolver atividades executivas, nunca atividades decisórias que envolvam elemento volitivo (avaliação subjetiva).

Os dois itens anteriores foram elaborados pelo autor, de forma a resumir todos os argumentos coincidentes trazidos pela doutrina e pela jurisprudência, de modo a facilitar o entendimento final acerca do tema.

4 SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E PÂNICO

Esta parte do trabalho tem papel importante, pois para a análise final acerca da possibilidade de delegação do poder de polícia administrativa relacionada a SCIP, para bombeiros privados, é fundamental que se conheça de forma satisfatória a atividade de SCIP.

4.1 CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA

4.1.1 Conceito

SCIP é a ciência que estuda o incêndio e o pânico, todos os seus fenômenos e organizações relacionadas, com a finalidade de evitar que incêndios e pânicos ocorram em edificações, estruturas e áreas de risco, ou minimizar seus impactos, pessoais ou patrimoniais, atuando, desta forma, na preservação da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

O conceito formulado no parágrafo anterior é próprio e sintonizado com a fundamentação teórica anterior deste trabalho, que versou sobre os construtos ordem pública e segurança pública.

A SCIP é considerada há muitos anos, no mundo inteiro, uma ciência com grande campo de pesquisa, no entanto, no Brasil, ainda caminha-se a passos lentos. Segue o posicionamento de Del Carlo sobre o tema (2008, p. 1): “Internacionalmente, a SCI é encarada como uma ciência, portanto uma área de pesquisa, desenvolvimento e ensino. Vemos uma enorme atividade nessa área na Europa, nos EUA, no Japão e, em menor intensidade, mas em franca evolução, em outros países”.

A SCIP não é uma área do conhecimento que interessa somente aos Corpos de Bombeiros Militares, pois, sem contar o cidadão que é o destinatário da atividade de SCIP, muitos seguimentos da sociedade também se envolvem na atividade.

Pensar na SCIP, relacionando-a somente à atividade realizada pelos Corpos de Bombeiros Militares em seus serviços rotineiros de análise de projetos e vistorias é um grave erro e um inaceitável reducionismo. Existe um ciclo composto de quatro fases que começa com a elaboração das legislações e normas atinentes à atividade; seguido da aplicação dessas normas aos casos concretos – nas edificações estruturas e áreas de risco; passando pela atividade de combate aos incêndios pelos Corpos de Bombeiros Militares; encerrando na atividade de investigação de incêndio. Chama-se de ciclo pois todas as fases se comunicam e se retroalimentam. Os Corpos de Bombeiros Militares do Brasil chamam isso de Ciclo

Operacional de Bombeiro, mas reconhecem que a doutrina veio da administração (MAUS, 1999, p. 21):

O Ciclo Operacional de um Corpo de Bombeiros, segue a mesma teoria do Ciclo PDCA de Gerenciamento empregado pelas Empresas em suas modernas formas de gestão nos quais as fases correspondem a:

- P (Plan): Fase de planejamento onde as metas e os métodos são estabelecidos.
- D (Do): Fase de execução que incluiu educação e treinamento, coleta de dados além da execução propriamente dita.
- C (Check): Fase de verificação dos resultados.
- A (Action): Fase de atuação corretiva.

O conhecido Ciclo Operacional de Bombeiros merece um maior detalhamento, não só para a compreensão da importância da atividade de SCIP, como para entender como tudo está umbilicalmente interligado, e finalmente para compreensão de porque o Corpo de Bombeiros Militar deve atuar em todos esses momentos. Segue, portanto, alguns esclarecimentos sobre cada fase do ciclo.

4.1.1.1 Fase preventiva ou normativa

A finalidade da fase preventiva ou normativa é evitar a ocorrência do sinistro, analisar os riscos, estudar, revisar e elaborar normas de SCIP.

O objeto da fase preventiva ou normativa constitui-se das normas de SCIP, consagradas nacionalmente ou internacionalmente.

Os recursos humanos da fase preventiva ou normativa constituem-se de pessoal habilitado, ou seja, com formação ou especialização nas atividades de segurança e nas atividades de elaboração de textos normativos. Os recursos materiais constituem-se de um acervo bibliográfico de normas e catálogos técnicos sobre equipamentos, sistemas, processos e métodos de segurança.

Quando se trata de normas, não se está considerando apenas as normas utilizadas dentro de uma Unidade da Federação e utilizadas pelo Corpo de Bombeiros Militar local. São todas as normas diretamente utilizadas no dia a dia por essas corporações, como as Normas Brasileiras produzidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas, as Normas Regulamentadoras do Ministério do Trabalho e Emprego, as normas americanas da *National Fire Protection Association* (NFPA) – utilizadas como referência para produção das nacionais, entre outras normas nacionais e internacionais e toda a legislação brasileira relacionada, começando pela CR/88, leis federais, estaduais e até municipais que interessam à atividade.

4.1.1.2 Fase passiva ou estrutural

A finalidade da fase passiva ou estrutural é restringir ou minimizar, com prontidão, as consequências e os danos de um sinistro, que não pode ser evitado, instalar, inspecionar, fazer manutenção e operar sistemas e medidas de SCIP.

O objetivo da fase passiva ou estrutural constitui-se dos projetos, dos sistemas e medidas de SCIP, executados nas edificações, estruturas e áreas de risco.

Os recursos humanos da fase passiva ou estrutural constituem-se de pessoal habilitado, ou seja, com formação ou especialização nas atividades de elaboração de projetos, instalação, manutenção e operação de sistemas e medidas de SCIP e ainda, de pessoal especializado em segurança física de estabelecimentos. Os recursos materiais constituem-se de sistemas, equipamentos, dispositivos e medidas de segurança que fazem parte ou que estão instalados na área de edificação, estrutura ou área de risco do próprio usuário. Exemplo de recursos humanos: pessoal de brigadas de incêndio, guarda-vidas e agentes de empresas prestadoras de serviços de segurança. Exemplo de recursos materiais: Sistemas de Sprinklers, Sistemas de Alarme e Sistemas Preventivos por Extintores.

Nesta fase os sistemas e medidas de SCIP saem do papel (normas) e entram no mundo real - projetos e instalação de sistemas e medidas de SCIP.

4.1.1.3 Fase ativa ou de combate

A finalidade da fase ativa ou de combate constitui-se do socorro ou da prestação de serviço quando há a participação, do poder operacional dos Corpos de Bombeiros Militares, no atendimento a qualquer caso real de sinistro, para extinguir incêndio, prestar atendimento pré-hospitalar, resgatar e salvar vidas e bens.

O objeto da fase ativa ou de combate constitui-se do poder operacional das Corporações, das técnicas e táticas das operações de bombeiro.

Os recursos humanos da fase ativa ou de combate constituem-se do próprio efetivo da Corporação, ou seja, pessoal formado e especializado nas operações de combate típicas de bombeiro. Os recursos materiais da fase ativa são os equipamentos que são empregados nas operações de combate.

4.1.1.4 Fase investigativa ou pericial

A finalidade da fase investigativa ou pericial é elucidar o caso real de sinistro, em todas as suas circunstâncias: causa, desenvolvimento e consequências, para a retroalimentação das demais fases do ciclo operacional.

O objeto da fase investigativa ou pericial é o próprio local ou caso real de sinistro, seus indícios e vestígios relativos e absolutos.

Os recursos humanos da fase investigativa ou pericial são os peritos, os inspetores de incêndio e os técnicos de laboratório. Os recursos materiais são os equipamentos de alta tecnologia para o emprego no campo, ou seja, nos locais de sinistro propriamente ditos, e os equipamentos de laboratório para pesquisas, experiências e ensaios de sinistros simulados.

4.1.1.5 Atuação do Corpo de Bombeiros Militar em todas as fases do ciclo operacional

No Estado de Santa Catarina, assim como na maioria das Unidades da Federação, os Corpos de Bombeiros Militares atuam fortemente nas quatro fases do ciclo operacional. Essa atuação em todas as fases se faz necessária, pois a atuação em uma fase contribui para o aperfeiçoamento e desempenho nas demais fases.

Na elaboração das normas técnicas, o Corpo de Bombeiros Militar utiliza os conhecimentos técnicos e a experiência adquirida nas demais fases do ciclo operacional. É justamente por isso que os Corpos de Bombeiros Militares não adotam integralmente as Normas Brasileiras produzidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas. Estas normas são produzidas pela comunidade em geral, ou seja, por representantes de órgãos públicos, inclusive os Corpos de Bombeiros Militares, por fabricantes de equipamentos e sistemas utilizados na SCIP, por comerciantes destes mesmos equipamentos, enfim, por todos os interessados no aperfeiçoamento e utilização dessas normas. Esta atuação normativa multifacetada faz com que as normas tenham prescrições que atendam à todos os interessados que participaram na sua elaboração, ou seja, tem exigências direcionadas somente ao consumo, outras que viabilizam equipamentos, dispositivos ou sistemas que são sub ou superdimensionados em relação à segurança mínima necessária.

Como não existe, no Brasil, um órgão governamental em nível federal, responsável pelas normatizações, a ABNT supre esta falta, porém sem o controle estatal necessário, tornando as NBR's normas de referência, porém sem força de lei. Elas servem de referência para que os estados e Distrito Federal editem suas próprias normas com força de lei, ou seja,

de utilização coercitiva. Em Santa Catarina a legislação vigente atribui ao CBMSC a edição de Instruções Normativas (SANTA CATARINA, 2013):

CAPÍTULO IV

DAS COMPETÊNCIAS DO CBMSC

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:

[...]

§ 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.

(grifo nosso)

A Lei Nº 16.157, de 7 de novembro de 2013, “Dispõe sobre as normas e os requisitos mínimos para a prevenção e SCIP e estabelece outras providências”, mas não dá o detalhamento técnico de como os sistemas e medidas de SCIP devem ser projetados e instalados. Esta missão é delegada pela Lei às Instruções Normativas emitidas pelo CBMSC. Estas, detalham e estabelecem todos os requisitos técnicos sobre a execução dos sistemas e medidas de SCIP a serem instalados nas edificações, estruturas e áreas de risco no território catarinense.

Quando o CBMSC elabora uma Instrução Normativa, leva em conta a Norma Brasileira correspondente, compara com as normas internacionais mais relevantes, adapta-as à realidade regional de Santa Catarina, e principalmente, leva em conta a própria experiência nas fases passiva, ativa e investigativa. Pode-se citar como exemplo o caso do sistema hidráulico preventivo. Há algum tempo atrás, as normas estabeleciam que os hospitais eram classificados como risco médio e por isso teriam que instalar em cada hidrante de parede duas saídas de 2 ½ polegadas cada, com a pressão dinâmica de no mínimo 15 metros de coluna d'água. Essa previsão considerava a importância dos hospitais, principalmente em se dar um combate rápido e efetivo aos princípios de incêndios. No entanto, na fase passiva observava-se a grande dificuldade dos hospitais em instalar e manter um sistema com essa complexidade e onerosidade. Na fase ativa, os Bombeiros constatavam que quando chegavam nos incêndios em hospitais o sistema hidráulico preventivo não tinha sido utilizado pelos funcionários do hospital. No mesmo sentido, a fase investigativa constatou que os funcionários do hospital não utilizavam o sistema hidráulico preventivo, pois os seus funcionários eram na sua grande maioria do sexo feminino e não conseguiam manejar uma mangueira de 2 ½ polegadas com pressão mínima de 15 metros de coluna d'água. Desta forma, de nada adianta um sistema potente que não é utilizado por quem deveria. Destas constatações advindas das experiências obtidas das demais fases do ciclo operacional, a norma foi alterada de modo a permitir que

mangueiras de 1 ½ polegada e pressões menores sejam aceitas em hospitais, para que os efetivos usuários possam utilizar o sistema hidráulico preventivo com rapidez e eficiência.

O exemplo anterior é apenas um dentre vários outros que comprovam que os sistemas e medidas de SCIP não estavam sendo utilizados como deveriam pelos usuários dos imóveis. Por isso, nos últimos anos, uma outra medida foi adicionada às exigências: brigadas de incêndio. Esta medida, nada mais é do que oferecer treinamento para os próprios usuários dos imóveis, para que estes possam operar os sistemas e medidas de SCIP quando necessário. Antes desta medida ser coercitiva, os responsáveis pelos imóveis eram orientados à promoverem esses treinamentos, porém, isso não ocorria de forma espontânea. Essa decisão só pode ser tomada após longos anos de análise da atuação do CBMSC em todas as fases do ciclo operacional.

Os exemplos anteriormente citados, estão entre centenas e centenas de outros em que a atuação do CBMSC em todas as fases do ciclo operacional, promove mudanças pontuais de certos aspectos e em determinada fase do ciclo. Convém ainda ressaltar que essa interação não ocorre só internamente, no âmbito da Corporação, ocorre à todo momento também de fora para dentro e de dentro para fora. Novos materiais ou equipamentos produzidos pela indústria, fazem com que a Corporação os analise e se for o caso inclua-os como passíveis de utilização. Caso esses mesmos materiais não sejam admitidos, fará com que a indústria não os fabrique mais e conseqüentemente não sejam comercializados e utilizados pelos profissionais.

Não só os diretamente envolvidos com a atividade de SCIP (responsáveis pelos imóveis, fabricantes, comerciantes, engenheiros e arquitetos, entre outros) são beneficiados com a atuação sistêmica do CBMSC no ciclo operacional, também são atingidos diretamente:

- as seguradoras são beneficiadas pela atuação na investigação de incêndios que descobre fraudes cometidas e evita que outras sejam praticadas;

- o Poder Judiciário se beneficia diretamente pelo envolvimento da Instituição em todo o ciclo, mais especificamente na investigação de incêndio, pois identifica as causas dos incêndios e possibilita a responsabilização civil e penal dos envolvidos, dolosa ou culposamente.

De maneira geral, toda a sociedade é direta ou indiretamente impactada pela atuação sistêmica da atividade de SCIP. No entanto, essa atividade só é sistêmica, porque o CBMSC atua em todas as suas fases, pois todos os demais envolvidos atuam somente de maneira pontual.

4.1.2 Natureza jurídica

A atividade de SCIP desenvolvida pelo CBMSC, pode ser analisada, quanto a sua natureza jurídica, sob seis aspectos:

- a) é um direito fundamental previsto pela CR/88;
- b) é uma atribuição constitucional (Constituição do Estado de Santa Catarina);
- c) é uma espécie do gênero segurança pública;
- d) é um exercício de poder de polícia administrativa e não um serviço público;
- e) é a espécie “limitação administrativa” do gênero “intervenção na propriedade privada”;
- f) é um interesse difuso ou coletivo.

A SCIP como direito fundamental e como espécie do gênero segurança pública, já foi apropriadamente tratada anteriormente neste trabalho. Como uma atribuição da Constituição do Estado de Santa Catarina, já foi mencionada mais um reforço será dado em seguida. A diferenciação entre serviço público e exercício de poder de polícia administrativa, também já foi superficialmente citada anteriormente e também receberá um reforço a seguir. Restando, por fim, trabalhar a sua condição de limitação administrativa e de interesse difuso ou coletivo.

4.1.2.1 Segurança contra incêndio e pânico como atribuição constitucional

Toda a atribuição legal dos Corpos de Bombeiros Militares dos estados e do Distrito Federal vem das respectivas legislações locais, pois não há legislação federal que as descreva. Para ilustrar esta situação, segue o que a CR/88 descreve a respeito das atribuições dos Corpos de Bombeiros Militares (BRASIL, 1988):

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 atividade de defesa civil.** (grifo nosso)

Essa previsão constitucional é muito frágil e superficial no que diz respeito às atribuições dos Corpos de Bombeiros Militares do Brasil. A Carta Magna deixou para as legislações estaduais o detalhamento de suas atribuições, segue então o que trata a Constituição do Estado de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 1989):

Capítulo III-A

Do Corpo de Bombeiros Militar

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**; (grifo nosso)

[...]

O Art. 108 da Constituição do Estado de Santa Catarina traz as principais atribuições do CBMSC e faz, com grande detalhamento, a previsão da atuação da Instituição na SCIP. Dando, portanto, o status constitucional (nível estadual) à SCIP.

4.1.2.2 Segurança contra incêndio e pânico: poder de polícia administrativa X serviço público

Não raras vezes já se ouviu falar que o que embasa a cobrança de taxas na atividade de SCIP é o serviço prestado: vistorias e análises de projetos. Como se estas fossem efetivamente um serviço público. Na verdade, o embasamento para cobrança dessas taxas é outro. Para a elucidação da questão, começa-se com a previsão do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966):

Art. 77. As **taxas** cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o **exercício regular do poder de polícia**, ou a utilização, efetiva ou potencial, de **serviço público** específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição. (grifo nosso)

O Código Tributário Nacional dá possibilidade de cobrança de taxa para a prestação de serviços públicos ou para o regular exercício do poder de polícia. Em relação à atividade de SCIP, a previsão para a cobrança da taxa e o enquadramento de poder de polícia administrativa para a atividade de SCIP se dá pela Lei Estadual Nº 7.541, de 30 de dezembro de 1988 (SANTA CATARINA, 1988):

Art. 17. A **taxa de prevenção contra sinistros** tem como fato gerador o **exercício do poder de polícia pelo Corpo de Bombeiros Militar** do Estado, através de suas unidades ou conveniados, fiscalizando previamente os projetos, vistoriando a instalação de sistemas de segurança contra incêndios em edificações destinadas a fins comerciais, industriais, prestação de serviços, ou residenciais, de acordo com as normas de prevenção de incêndios vigentes.

A Lei estadual que estabelece a cobrança da taxa pelas vistorias e análises de projetos realizados pelos CBMSC, não deixa dúvidas, trata-se de cobrança de taxa pelo exercício de poder de polícia administrativa. Além da previsão legal, a doutrina também ajuda a esclarecer a diferença entre o exercício do poder de polícia e a prestação de serviço público (CUNHA FILHO, 2014, p. 82):

Neste contexto, enquanto o serviço público seria uma atividade essencial para a coletividade, que teria por objeto a produção de uma utilidade que, embora dirigida à população em geral, poderia ser fruída individualmente pelos seus destinatários, a implantação de obra pública teria por objeto material a criação, conservação ou ampliação de um imóvel.

O poder de polícia, diversamente, em vez de produzir um bem material, como o resultante do serviço público em sentido estrito ou da implantação de obra pública, teria por objeto, normalmente, **prescrições jurídicas** sejam gerais ou individuais. (grifo nosso)

Enquanto no serviço público, o Estado realiza uma atividade útil ao cidadão, ou seja, ele mesmo presta o serviço, no exercício do poder de polícia administrativa do CBMSC, as análises de projetos e vistorias realizadas, estabelecem como os responsáveis pelos imóveis devem utilizá-los, promovendo segurança aos usuários. Neste caso, quem promove o serviço útil ao cidadão em geral (segurança) é o próprio responsável pelo imóvel instalando os sistemas e medidas de SCIP. O CBMSC somente exerce seu poder de polícia administrativa, fiscalizando os imóveis e fazendo prescrições jurídicas (exigências).

4.1.2.3 Segurança contra incêndio e pânico como espécie “limitação administrativa” do gênero “intervenção na propriedade privada”

Quando o CBMSC analisa um projeto ou faz uma vistoria, exigindo a instalação de determinados sistemas ou medidas de SCIP, está na verdade, realizando uma intervenção na propriedade privada.

O tipo específico de intervenção que o CBMSC realiza na prevenção contra incêndio e pânico é a limitação administrativa. Quanto a isso, Hely Lopes Meirelles (2002, p. 604 e 605) esclarece:

A limitação administrativa é uma das formas pelas quais o Estado, no uso de sua Soberania interna, intervém na propriedade e nas atividades particulares.

As limitações administrativas representam modalidades de expressão da supremacia geral que o Estado Exerce sobre pessoas e coisas existentes no seu território, decorrendo do condicionamento da propriedade privada e das atividades individuais ao bem-estar da comunidade. Como limitações de ordem pública, são regidas pelo Direito Administrativo, diversamente das restrições civis, que permanecem reguladas pelo Direito Privado (cc, arts, 1277 e s.s.)

Quando o CBMSC intervém na propriedade privada, impondo restrições e/ou condições ao seu uso, ele está utilizando o instituto da limitação administrativa.

4.1.2.4 Segurança contra incêndio como interesse difuso ou coletivo

Os interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos são protegidos pela Lei Nº 7.347, de 24 de julho de 1985, conhecida como “Lei da Ação Civil Pública”. Desta forma, antes de enquadrar a SCIP como um interesse difuso ou coletivo, faz-se necessário que se esclareça o que é a ação civil pública.

4.1.2.4.1 Conceito de Ação Civil Pública

Uma missão pouco agradável é conceituar ação civil pública. Na doutrina brasileira são incontáveis os conceitos e quase sempre com pouca semelhança entre si. Tudo por causa do seu nome “ação civil pública”.

Inicialmente, o nome lembra a “ação penal pública”, cuja titularidade da ação penal é do Estado. Diferente da ação penal privada, que é promovida mediante queixa do ofendido ou de seu representante legal.

O caráter público ou privado da ação penal depende da natureza da parte que a promove. Remetendo agora ao objeto de estudo desta monografia, por analogia, a ação civil pública seria então aquela ação civil promovida pelo Estado? Claro que não, pois o Ministério Público não é o único legitimado. A ação civil pública é “pública”, porque visa amparar e proteger o direito social - as pessoas mais frágeis na relação jurídica.

Podemos entender então que ação civil pública, seria a ação, na esfera civil, que visa proteger os interesses metaindividuais dos mais frágeis na relação jurídica, em relação aos mais fortes.

Hely Lopes Meirelles (2002, p. 157-158) dá um completo conceito de Ação Civil Pública:

A ação civil pública, disciplinada pela Lei n. 7.347, de 24.7.85, é o instrumento processual adequado para reprimir ou impedir danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e paisagístico e por infrações da ordem econômica (art. 1º), protegendo assim, os interesses difusos da sociedade. Não se presta a amparar direitos individuais, nem se destina à reparação de prejuízos causados a particulares pela conduta, comissiva ou omissiva, do réu.

Rodolfo de Camargo Mancuso (2002, p. 19) traz uma explicação acerca da Ação Civil Pública, que mais do que conceituar, dá algumas das suas importantes características:

[...] a ação da Lei 7.347/85 objetiva a tutela de interesses metaindividuais, de início compreensivos dos difusos e dos coletivos em sentido estrito, aos quais na seqüência se agregam os individuais homogêneos (Lei 8.078/90, art. 81, III, c/c os arts. 83 e 117); de outra parte, essa ação não é “pública” porque o Ministério Público pode promovê-la, a par de outros co-legitimados, mas sim porque ela apresenta um largo espectro social de atuação, permitindo o acesso à justiça de certos interesses meta-individuais que, de outra forma, permaneceriam num certo “limbo jurídico”.

Após o entendimento do seja a ação civil pública, é importante conhecer o que pode ser objeto da ação civil pública.

4.1.2.4.2 Objeto da Ação Civil Pública

Na ação civil pública, o objeto é muito amplo, pois pode ser qualquer interesse difuso, coletivo ou individual homogêneo, ou seja, qualquer interesse supraindividual.

Essa amplitude atual do objeto da Ação Civil Pública não é resultado de uma única lei, mas do conjunto do desenvolvimento da proteção desses interesses através dos anos. O ápice foi a sanção do Código de Defesa do Consumidor (inciso IV do art. 1º da lei nº 7.347/85, acrescentado pelo art. 110 do Código de Defesa do Consumidor: “ – a qualquer outro interesse difuso ou coletivo;”).

Rodolfo de Camargo Mancuso (2002, p. 27) descreve sobre o objeto de maneira extremamente simples: “ O objeto, nas ações civis, é exteriorizado através do *pedido*, que permite múltiplas formulações: simples, cumulado, sucessivo, alternativo, eventual (CPC, arts. 286 *et seq.*).”.

Existe uma bibliografia bastante vasta a respeito dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. É uma matéria muito interessante, porém consideravelmente ampla, que por si só demandaria assunto para outros trabalhos.

Apesar dessa amplitude, faz-se necessário entender pelo menos o básico a cerca do assunto, por isso será apresentado a seguir um breve resumo.

Interesses difusos, segundo o Código de Defesa do Consumidor, art. 81, I (BRASIL, 1990): “[...] são aqueles transindividuais de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”. Suas Características: a) pessoas indetermináveis; b) circunstâncias de fato; e c) interesses indivisíveis. Exemplos: a SCIP de uma boate que pode receber muitos clientes em uma noite; de um estádio de futebol, de um shopping center, enfim, a segurança de todos os tipos de imóveis que recebem todo o tipo de

peças da comunidade e que são indetermináveis (pois não se sabe quem serão os clientes ou ocupantes desses imóveis).

Interesses coletivos, pelo Código de Defesa do Consumidor, art. 81, II são (BRASIL, 1990): “... os transindividuais de natureza indivisível, de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base”. Suas características: a) pessoas determináveis; b) liame jurídico; c) interesses indivisíveis. Exemplos: a SCIP de funcionários de uma indústria; ou os moradores de um edifício residencial. Em ambos os casos, os afetados diretamente pela segurança ou insegurança do local serão os funcionários ou moradores, todos determinados.

Interesses individuais homogêneos, também de acordo com o Código de Defesa do Consumidor, art. 81, III são (BRASIL, 1990): “... os decorrentes de origem comum”. Características: a) pessoas determináveis; b) circunstâncias de fato; c) interesses divisíveis. Exemplo: consumidores que compraram um mesmo tipo de automóvel, com o mesmo defeito. Estes são objeto da ação civil pública, mas não são de interesse da SCIP.

Sabendo então que a SCIP pode ser objeto de ação civil pública, têm-se o entendimento do porque existe uma antiga parceria entre o Ministério Público do Estado de Santa Catarina e o CBMSC, pois quando este não conseguia que o responsável pelo imóvel executasse os sistemas e medidas de segurança contra incêndio necessários, o caso era encaminhado ao Ministério Público. Este, por sua vez, chamava o responsável pelo imóvel e propunha um Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta, que se não fosse aceito, culminaria na propositura de uma ação civil pública.

Este último parágrafo foi construído praticamente no tempo verbal do passado, pois após a aprovação da Lei Estadual Nº 16.157, de 07 de novembro de 2013 (Lei já tratada neste trabalho e que regulamentou o poder de polícia administrativa do CBMSC) a própria Corporação vem conseguindo promover a regularização dos imóveis sem a intervenção do Ministério Público. Deixando para este Órgão, os casos extremamente excepcionais.

4.2 HISTÓRICO DA ATIVIDADE EM SANTA CATARINA

Na história da humanidade, o fogo foi sempre um grande aliado. Na pré-história as comunidades o mantinham aceso com muita dificuldade e a qualquer custo. As maiores lutas na época, eram em virtude do fogo, pois eles não sabiam produzi-lo, por isso tinham que pegá-lo, quando eram formados naturalmente (descargas atmosféricas) e mantê-lo aceso.

Com o passar do tempo e o desenvolvimento da humanidade, o fogo foi controlado e cada vez mais utilizado no dia a dia da população. Na atualidade ele é usado na indústria, na agricultura, no comércio, nas residências, enfim, em todos os lugares e em todo o tempo.

O problema do fogo é justamente o seu controle, aliás, a sua falta de controle. Isto porque, quando ele está sob controle, ele é o nosso grande aliado “fogo”. Já quando ele sai do controle, transforma-se no perverso “incêndio”.

Existem vários relatos pelo mundo das primeiras organizações de Bombeiro. No Brasil não é diferente, desde a época do império se tem notícia de cuidados com a prevenção contra incêndios.

Em Santa Catarina, tem-se a data exata da criação do CBMSC, que foi em 26 de setembro de 1926. No entanto, a atividade de SCIP iniciou muito tempo depois. A década de 70 foi decisiva na história do Bombeiro Catarinense e Brasileiro, no que diz respeito a prevenção contra incêndio e pânico. Somente nos dois maiores incêndios da época, o do edifício Andraus (1972) e edifício Joelma (1974), 205 vidas foram ceifadas, com cobertura ao vivo pelos canais de televisão e rádio.

A repercussão foi gigantesca. A opinião pública ficou chocada ao ver pessoas se jogando do alto dos edifícios para não morrerem queimadas e outras sendo queimadas vivas.

A prevenção contra incêndio começou a ser comentada: incêndios dessa magnitude deveriam ser evitados ou pelo menos combatidos com eficiência e o que é mais importante, as pessoas tinham que ter condições de sair em segurança dessas edificações.

Foi a partir dessa conscientização pública, que os Corpos de Bombeiros Militares começaram a ter respaldo para desenvolver a atividade de SCIP. Por isso, em Santa Catarina, no ano de 1973, o Major Policial Militar Sidney Carlos Pacheco que respondia na época pelo comando do Corpo de Bombeiros da Polícia Militar de Santa Catarina, criou e instalou a Divisão Técnica (DT), órgão subordinado ao Comando do Corpo de Bombeiros (CARDOSO, 2014, p. 50). Essa divisão foi encarregada de implantar a atividade de segurança contra incêndio no Estado. Iniciaram-se os trabalhos e no ano de 1975 saiu a primeira norma de prevenção do Estado, através da Lei Nº 5.190, de 29 de novembro de 1975, regulamentada pelo Decreto Nº 43, de 27 de janeiro de 1976. Nesta mesma época, sem data precisa conhecida, têm-se o primeiro registro da atividade no Estado – processo nº 01, do Edifício Jaime Linhares, localizado na Rua Vidal Ramos, esquina com Jerônimo Coelho, no Centro de Florianópolis (MAUS, 1999, p. 10).

Como a atividade de segurança contra incêndio era uma novidade, não só em Santa Catarina como também no restante do Brasil, várias atualizações da norma foram necessárias

nos anos que se seguiram. A seguir, um breve resumo da evolução normativa até chegar na atual, segundo Cardoso (CARDOSO, 2014, p. 81-128):

- 2ª versão das normas em março de 1979, chamada de “Normas e Especificações de Prevenção Contra Incêndios”;

- 3ª versão das normas foi editada em 1981 e regulamentada em 1982 pelo Decreto nº 2010, com o nome de “Normas e Especificações de Proteção Contra Incêndios”;

- 4ª versão das normas foi editada em 1987 com o mesmo nome de “Normas e Especificações de Proteção Contra Incêndios”;

- 5ª versão das normas foi editada em 18 de setembro de 1992, mas regulamentada somente pelo Decreto nº 4.909, de 18 de outubro de 1994 com o nome de “Normas de Segurança Contra Incêndio”.

Essa 5ª versão na norma foi a última em formato de livro editado, pois a Lei Nº 16.157, de 07 de novembro de 2013, que “Dispõe sobre as normas e os requisitos mínimos para a prevenção e SCIP e estabelece outras providências” é a legislação atual, que determinou (no Art. 10, § 2º, I) que o CBMSC discriminasse em Instruções Normativas os sistemas e medidas de SCIP (SANTA CATARINA, 2013). Esta Lei foi regulamentada pelo Decreto Nº 1.957, de 20 de dezembro de 2013, que estabelece no Art. 49: “Fica revogado o Decreto Nº 4.909, de 18 de outubro de 1994” e também estabeleceu o seguinte: “Art. 47. O CBMSC revisará em até 180 (cento e oitenta) dias do início da vigência deste Decreto as IN’s no que couber, visando à adequação e aplicação das disposições previstas na Lei nº 16.157, de 2013, e neste Decreto.”

Com a determinação prevista no citado Decreto, o CBMSC, dentro do prazo previsto, revisou todas as Instruções Normativas, que continuam em vigor até o momento.

Com a descrição histórica feita anteriormente, do desenvolvimento legislativo da atividade de segurança contra incêndio no Estado de Santa Catarina, pode-se perceber que foram muitas as alterações em tão pouco tempo. Essa é uma característica da atividade de SCIP – o dinamismo.

4.3 SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E PÂNICO NA ATUALIDADE

A análise que se segue é exclusiva da segurança contra incêndio no Estado de Santa Catarina, pois cada Unidade da Federação adota uma sistemática diferente na operacionalização da atividade.

O Estado de Santa Catarina é singular no quesito organização de serviço de Bombeiros, pois na quase totalidade dos Estados do Brasil (e Distrito Federal), os serviços de Bombeiros são prestados exclusivamente pelos Corpos de Bombeiros Militares. Ocorre que o primeiro bombeiro criado no Estado de Santa Catarina foi o Bombeiro Voluntário de Joinville. Que, por sua vez, influenciou outros municípios que também criaram suas organizações de bombeiros privados (associações - pessoas jurídicas de direito privado). Estas associações de bombeiros privados se auto-denominam de bombeiros voluntários, pois além dos próprios funcionários (da associação), dos funcionários cedidos pela prefeitura e por empresas colaboradoras, pessoas da comunidade prestam serviço voluntário em dias e horários de sua conveniência. Por isso o nome de voluntários, pois há participação de voluntários, não por ser uma entidade inteiramente composta de voluntários. O nome de voluntários é utilizado por ter um apelo muito mais adequado para se angariar simpatia da sociedade e do poder público, pois estes bancam através de doações (sociedade) e subvenções sociais (poder público) a manutenção dessas associações, incluindo o salário dos seus funcionários.

Inicialmente as entidades de bombeiros privados foram criadas para atender as emergências, como combate à incêndios, buscas e salvamentos, entre outros. No entanto, na década de 80 os Bombeiros Militares começaram a cobrar taxas por ocasião das vistorias e análises de projetos realizadas, como base na Lei de Taxas Estaduais e em legislações municipais – as conhecidas como leis dos FUNREBOM (Fundo de Reequipamento do Corpo de Bombeiros). Essa arrecadação proveniente do exercício do poder de polícia administrativa do CBMSC acabava ficando no próprio município e sendo aplicada na unidade de bombeiro militar local. Essa arrecadação local e aplicação local dos recursos era possível em virtude dos convênios firmados entre o Estado e os municípios.

A sistemática adotada pelo CBMSC acabou chamando a atenção dos bombeiros privados, que tinham muita dificuldade de manter seus serviços (emergenciais) pelos poucos recursos que dispunham. Por isso, começaram a fazer vistorias e análises de projetos e cobrar por isso. Essa renda passou a ser muito importante para a manutenção dos serviços de bombeiro local (para a maioria dos bombeiros privados).

No início do nosso século, o CBMSC lutou pela sua emancipação da Polícia Militar de Santa Catarina. Conseguindo esta histórica conquista em 2003. Essa emancipação se deu através da Emenda Constitucional nº 033, que estabeleceu de maneira clara que a atividade de SCIP era atribuição do CBMSC. Com essa previsão constitucional e com a liberdade para traçar seus destinos, o CBMSC começou a denunciar a atuação, em tese, ilegal realizada pelos bombeiros privados na SCIP. Essas denúncias culminaram em diversas declarações de

inconstitucionalidade de legislações locais, prejudicando seriamente a manutenção dos serviços dos bombeiros privados.

Sem arrecadação proveniente das vistorias e análises de projetos, os bombeiros privados recorriam aos poderes executivos municipais e aos empresários locais para que bancassem os seus custos. Estes, por sua vez, começaram a mobilizar seus políticos de expressão estadual, para que viabilizassem uma solução definitiva. De toda essa problemática surgiu a conhecida “PEC dos bombeiros voluntários” que acrescentou os seguintes dispositivos à Constituição do Estado (SANTA CATARINA, 1989):

Art. 109. A Defesa Civil, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, tem por objetivo planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas e situações emergências.

§ 1º A lei disciplinará a organização, o funcionamento e o quadro de pessoal da Defesa Civil, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 2º O **Estado** estimulará e apoiará, técnica e **financeiramente**, a atuação de entidades privadas na defesa civil, particularmente os **corpos de bombeiros voluntários**.

[...]

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**.

No § 2º do artigo 109 os bombeiros privados conseguiram “legalizar” as subvenções sociais que recebiam do Executivo Estadual, até então sem previsão legal. Mas o pior mesmo foi o Parágrafo único do artigo 112, que de uma vez só, delegou a atribuição de poder de polícia administrativa na área de SCIP aos municípios (até então os municípios não possuíam essa atribuição) e a possibilidade desses municípios conveniarem este mesmo serviço com os bombeiros voluntários.

Essa legislação estadual “legalizou” o exercício do poder de polícia administrativa por parte dos bombeiros privados. Isso, claro, sem considerar o ordenamento jurídico nacional, principalmente a CR/88 (que este trabalho se presta a analisar).

Se não bastasse a previsão constitucional, a mobilização política dos bombeiros privados continuou e por ocasião da aprovação da Lei nº 16.157, de 07 de novembro de 2013 (Dispõe sobre as normas e os requisitos mínimos para a prevenção e SCIP e estabelece outras providências) os bombeiros privados foram inseridos também no contexto da SCIP no Estado (SANTA CATARINA, 2013):

CAPÍTULO IV
DAS COMPETÊNCIAS DO CBMSC

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.

[...]

§ 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.

[...]

Art. 11. Este capítulo regulamenta a apuração das infrações e a aplicação de sanções pelo CBMSC quando no exercício de sua competência.

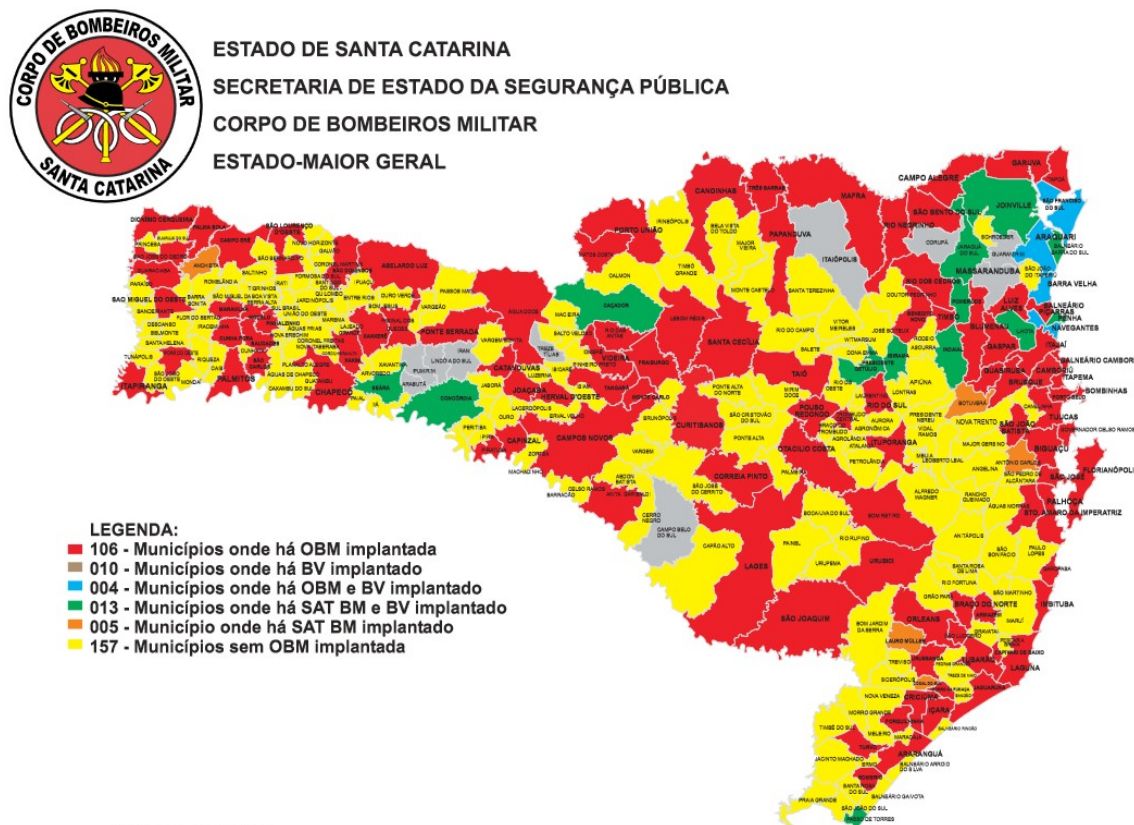
Parágrafo único. Fica facultado ao **Município**, no exercício da competência prevista no parágrafo único do art. 112 da Constituição do Estado, estabelecer em **lei própria** procedimentos, inclusive recursais, para a apuração das infrações e aplicação das sanções pelos seus agentes públicos.

No § 3º do Art. 10, a Lei ordinária apenas reforçou o que a Constituição já havia feito, com a exceção que nos municípios onde os bombeiros privados atuassem, o CBMSC não poderia atuar. Essa limitação foi objeto de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 2013.084226-4 - TJSC) no Tribunal de Justiça de Santa Catarina, que teve como resultado a declaração de inconstitucionalidade dessa limitação de atuação ao CBMSC.

Essas páginas que antecederam foram necessárias para que, neste momento, se compreenda que a atividade de SCIP está sendo desenvolvida no Estado de Santa Catarina de forma concorrente, entre o CBMSC e os bombeiros privados nos municípios em que há bombeiros privados.

Competência concorrente significa que o bombeiro privado faz uma vistoria e aprova as condições de segurança no local e o CBMSC refaz a mesma vistoria e reprova as condições de segurança e faz inúmeras exigências (esta é a regra do que acontece atualmente). Essa situação gera graves transtornos para o cidadão que não sabe o que faz com duas entidades realizando o mesmo serviço e exigindo coisas diferentes. Infelizmente a população em geral não tem o conhecimento (informação) necessário para entender que os bombeiros privados não têm a formação técnica adequada e por isso exigem geralmente alguém do as normas exigem e que o CBMSC exige exatamente a segurança prescrita nas normas, que por sua vez, proporciona a segurança adequada à todos. A imagem que fica é que o CBMSC é mais “chato” ou “intransigente” (expressões mais comumente ouvidas). Toda essa celeuma resulta no que se pode constatar no mapa a seguir fornecido pelo Estado-Maior Geral do CBMSC.

Figura 4 - Distribuição dos serviços de bombeiros no Estado de Santa Catarina



Atualizado em 20141217

Fonte: O mapa foi fornecido pelo Estado-Maior Geral do CBMSC e os dados são de dezembro de 2014

Analisando-se o mapa anterior, conclui-se que a cobertura fornecida pelo CBMSC é muito maior que a dos bombeiros privados, no entanto, a legenda do mapa carece de melhores esclarecimentos:

- 106 – Municípios onde há OBM implantada: somente Organizações de Bombeiros Militar realizam atividades emergenciais e de SCIP;
- 010 - Municípios onde há BV implantado: somente unidades de bombeiros voluntários no município, sendo que somente estes realizam atividades emergenciais e a atividade de SCIP é realizada de forma concorrente entre o bombeiro voluntário local e a Organização de Bombeiro Militar próxima e com circunscrição sobre o local;
- 004 - Municípios onde há OBM e BV implantado: nesses municípios tanto os serviços emergenciais quanto os de SCIP são realizados por ambas as instituições existentes no município;
- 013 - Municípios onde há SAT BM e BV implantado: nesses municípios a atividade emergencial é realizada somente pelos bombeiros voluntários da cidade e a atividade de SCIP é compartilhada entre as instituições. O diferencial desta modalidade é a instalação de somente de um escritório de atividades técnicas do CBMSC, ou seja, bombeiros militares

transferidos para o município com a missão de somente realizarem a atividade preventiva, pois os bombeiros voluntários já realizam a atividade emergencial;

- 005 - Municípios onde há SAT BM implantado: nesses municípios não há unidade de bombeiro voluntário ou militar para atendimento de ocorrências emergenciais e este serviço é realizado pelo bombeiro do município mais próximo. No entanto, a atividade de SCIP é realizado pela Seção de Atividades Técnicas do CBMSC, especialmente instalada do município para realizar este serviço;

- 157 - Municípios sem OBM implantada: nesses municípios nenhuma forma de bombeiro, seja militar ou voluntário, existe no município. Não só a atividade emergencial como também a preventiva é realizada por Organizações de Bombeiro Militar mais próxima.

O detalhamento anterior se fez necessário para esclarecer o esforço que o CBMSC vem fazendo ao longo dos últimos anos, para atender o maior número possível de municípios, seja diretamente (por Organização de Bombeiros Militar instalada no município) seja indiretamente (por Organização de Bombeiros Militar mais próxima). No entanto esse esforço tem dois limites principais: 1) o efetivo máximo previsto em Lei, em que o CBMSC está próximo; 2) os limites orçamentário e financeiro do Estado – que também está no limite. Por causa desses limites, atualmente não é possível instalar uma Organização de Bombeiros Militar em cada município do Estado para atendimento emergencial, pois este tipo de atendimento requer uma grande estrutura e com muitos homens. No entanto, o CBMSC tem condições de atender todo o Estado com a atividade de SCIP, pois esta não requer um quartel na cidade, sendo possível atender com a estrutura do município vizinho e de forma programada. Na atividade de SCIP, o tempo resposta também é considerado, porém ele é contabilizado em dias. Enquanto que o tempo resposta da atividade emergencial deve ser contabilizado em minutos e segundos.

O CBMSC não só tem condições de atender todo o Estado com a atividade de SCIP, como atualmente já faz isso. **A política da Instituição é fazer o que for preciso para que a atividade de SCIP seja realizada somente pela própria Instituição.** E se a resistência anterior era de cunho prático e ideológico, agora ela é legal, pois a previsão constitucional (Constituição do Estado de Santa Catarina) só pode ser vencida com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade no STF.

Ressalta-se que a política anteriormente descrita, de distribuição das Organizações de Bombeiros Militar no Estado e de universalização da atividade de SCIP por parte da Instituição, não vem de um posicionamento ou opinião do autor, mas da própria política estratégica institucional.

4.4 CONCEITO E PECULIARIDADE DO INCÊNDIO E PÂNICO

O trabalho de conceituar incêndio passa necessariamente pelo conceito de fogo, por isso (ABNT, 1997): “fogo é o processo de combustão caracterizado pela emissão de calor e luz”.

O fogo como processo de combustão conceituado anteriormente, interessa à todos, pois faz parte do dia a dia das pessoas no seu ambiente familiar, na indústria, no comércio, enfim, em todos os lugares e momentos. No entanto, a evolução de fogo à condição de incêndio não preocupa muita gente. Talvez por isso sua prevenção não alcança a preocupação e o respeito que deveria. Segue a sua definição (ABNT, 1997): “O incêndio é o fogo fora de controle”.

Atualmente, o CBMSC chama a atividade preventiva de “segurança contra incêndio e pânico”, não por acaso, pois essa denominação vem da legislação:

LEI Nº 16.157, DE 7 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. (SANTA CATARINA, 2013) (grifo nosso)

DECRETO Nº 1.957 DE 20/12/2013

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. (SANTA CATARINA, 2013) (grifo nosso)

Nem sempre foi assim, pois a norma anterior (de 1994) era chamada de “Normas de Segurança Contra Incêndio”, conforme já detalhado anteriormente neste trabalho.

A inclusão da expressão “pânico” na legislação hodierna se deu para melhorar o entendimento acerca da abrangência das normas. Isto porque as normas sempre contiveram prescrições exclusivas para evitar ou controlar o pânico, mas as pessoas não sabiam disso e a mudança da nomenclatura é uma tentativa de melhorar o conhecimento geral acerca do tema.

Quando se exige amplas saídas em um estádio de futebol, está-se preocupando com a evacuação segura das pessoas em situação normal e principalmente por ocasião de um pânico. Na maioria das vezes sem ligação direta com incêndios, tendo em vista a inexistência ou carga muito reduzida de fogo.

Quando se exige que as portas de uma boate abram no sentido do fluxo de saída das pessoas, a preocupação não é o incêndio, mas a evacuação rápida e segura das pessoas por ocasião de um pânico – gerado ou não por um incêndio (a causa mais comum de pânico em lugares fechados é a falta de energia elétrica). Neste caso, outros sistemas auxiliam nessa evacuação, como a iluminação de emergência e a sinalização para abandono de local.

Concluindo, a preocupação e os cuidados preventivos para evitar ou minimizar os efeitos do “pânico” foram incluídos na “segurança contra incêndio”, pois ambas estão, na maioria das vezes, umbilicalmente interligadas e ambas promovem a preservação da incolumidade das pessoas e do patrimônio (Art. 144, caput, da CR/88).

4.5 SISTEMAS E MEDIDAS DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E PÂNICO

Quando a Lei Nº 16.157, de 07 de novembro de 2013, ainda estava em discussão na Casa Civil do Governo do Estado de Santa Catarina, logo após o incêndio da Boate Kiss (primeiro semestre de 2013), cogitava-se que todos sistemas e medidas de SCIP deveriam constar taxativamente na Lei. No entanto, o CBMSC orientou os técnicos legislativos da Casa Civil que se a relação fosse taxativa, outros sistemas ou medidas não poderiam ser incluídos posteriormente, senão com um complicado processo de alteração legislativa.

Os técnicos legislativos não sabiam e muitos profissionais também não sabem, mas o processo de normatização na SCIP ainda não parou e nunca vai parar, como bem já foi explicitado neste trabalho anteriormente. Há necessidade de transformar certas exigências, que atualmente estão introduzidas esparsamente em algumas Instruções Normativas, em Instruções Normativas autônomas. Dando, portanto, um status de “sistema” ou “medida”. Por isso, uma descrição taxativa na Lei, amarraria sobremaneira essa evolução normativa.

Pode-se citar como exemplo o controle de fumaça e a compartimentação horizontal e vertical. Atualmente não são sistemas autônomos e algumas de suas prescrições estão inseridas em uma ou outra Instrução Normativa. Isso confunde os projetistas e não está atendendo aos objetivos pretendidos. A análise de casos reais de incêndios já comprovou que o controle de fumaça e a compartimentação horizontal e vertical devem ser transformados em sistemas preventivos autônomos, por isso, a Diretoria de Atividades Técnicas se encontra atualmente na complexa fase de pesquisas para elaboração dessas respectivas normas. Desta forma, a relação dos sistemas e medidas de SCIP estará constantemente em evolução, no entanto, segue a relação que se encontra em vigor atualmente (CBMSC, 2015):

CAPÍTULO XI DOS SISTEMAS E MEDIDAS DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E PÂNICO

Art. 117. Constituem sistemas e medidas de segurança contra incêndio e pânico:

- I – acesso de viaturas;
- II – resistência ao fogo de elementos estruturais nas edificações;
- III – controle de materiais de acabamento e revestimento;
- IV – saídas de emergência;
- V – brigada de incêndio;

- VI – iluminação de emergência;
- VII – sinalização para abandono de local;
- VIII – alarme e detecção de incêndio;
- IX – proteção por extintores;
- X – sistema hidráulico preventivo;
- XI – chuveiros automáticos (sprinklers);
- XII – sistema de água nebulizada;
- XIII – sistema de espuma;
- XIV – sistema fixo de gases limpos e dióxido de carbono;
- XV – proteção contra descargas atmosféricas;
- XVI – rede pública de hidrantes; e
- XVII – plano de emergência.

A relação taxativa dos sistemas e medidas de SCIP encontra-se somente na Instrução Normativa, sendo que na Lei e no Decreto não há rol taxativo, apenas menção a prescrições genéricas, tornando a alteração normativa dinâmica e adequada às necessidades da sociedade.

Todas as Instruções Normativas estão disponíveis no endereço eletrônico do CBMSC (www.cbm.sc.gov.br). A Instrução Normativa Nº 001/DAT/CBMSC apresenta um conceito (CBMSC, 2015):

Sistemas e medidas de segurança contra incêndio e pânico: conjunto de procedimentos, atividades e equipamentos necessários ao imóvel para evitar o surgimento do incêndio, limitar sua propagação, reduzir seus efeitos, possibilitar a sua extinção, permitir o abandono seguro dos ocupantes e o acesso para as operações do CBMSC, preservando o meio ambiente e o patrimônio, proporcionando a tranquilidade pública e garantindo a incolumidade das pessoas.

Nota-se que a IN 001 não diferencia medida de sistema, apenas apresenta um conceito que serve para ambos. Não se sabe ao certo, mas a omissão da diferenciação não deve ser por acaso, mas em decorrência da imprecisão acerca das suas diferenças. No entanto, superficialmente, entende-se que um sistema seria formado por dispositivos, estruturas e equipamentos que atuam passiva ou ativamente (automaticamente ou sob comando) na prevenção ou combate à incêndios e pânico. Enquanto que uma medida seria decorrente de procedimentos ou atividades que auxiliam na prevenção e/ou combate à incêndios ou pânico. Para auxiliar na diferenciação utiliza-se exemplos: o “sistema” hidráulico preventivo é considerado sistema, pois é composto de um reservatório de água, canalização interligando este reservatório aos hidrantes, que por sua vez possui mangueiras e esguichos. Já a exigência de brigadas de incêndio pode ser considerada como uma medida, pois envolve treinamento de funcionários com o fito de evitar ou combater incêndios e atuar em casos de pânico. Pode-se observar que neste último caso, a brigada de incêndio não possui um dispositivo, uma estrutura física ou equipamento (que caracteriza um sistema), mas somente um procedimento ou atividade derivada de um treinamento anterior para as pessoas (que caracteriza uma medida).

4.6 EXERCÍCIO DA ATIVIDADE DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E PÂNICO

Este item se presta a dar um apanhado geral acerca do exercício da atividade de SCIP por parte do CBMSC. Para isso, faz-se necessário analisar o que prevê a legislação e normatização sobre o assunto, o que será feito a seguir.

Antes de aprofundar o exercício propriamente dito da atividade, é preciso saber o que esta atividade alcança (SANTA CATARINA, 2013):

Art. 1º Esta Lei institui as normas e os requisitos mínimos para a prevenção e segurança contra incêndio e pânico em imóveis localizados no Estado, com o objetivo de resguardar a vida das pessoas e reduzir danos ao meio ambiente e ao patrimônio, nos casos de:

I – regularização das edificações, estruturas e áreas de risco;

II – construção;

III – mudança da ocupação ou do uso;

IV – reforma e/ou alteração de área e de edificação; e

V – promoção de eventos.

Parágrafo único. O disposto nesta Lei não se aplica às edificações residenciais unifamiliares.

O Art. 1º da Lei fez questão de eliminar as edificações residenciais unifamiliares do alcance da fiscalização e ao mesmo tempo estabeleceu todas as ocasiões em que a fiscalização da SCIP abrange. Segue uma breve exposição de cada caso:

- Regularização das edificações, estruturas e áreas de risco: por ocasião da aprovação da Lei em Santa Catarina, a maior parte dos imóveis do território catarinense estavam em desacordo com as normas. Por isso, cada uma delas deveria iniciar um processo de “regularização”, que nada mais é do que a adequação do imóvel às normas, com os devidos prazos adequados ao serviço por fazer.

- Construção: antes de se iniciar qualquer construção, faz-se necessário aprovar projeto preventivo contra incêndio no CBMSC. Além disso, a construção tem que se dar de acordo com o que foi aprovado. Construção sem projeto aprovado ou em desacordo com o projeto aprovado é motivo de embargo. Depois da aprovação e vigência da Lei (a partir do segundo semestre de 2014), muitos construtores de obras embargadas entraram com recursos, argumentando que não seria necessário a aprovação do projeto antes da construção, pois o projeto poderia ser normalmente aprovado após ou durante a construção e os sistemas instalados de acordo com as normas. Essa argumentação serve para alguns sistemas, como sistema preventivo por extintores, sistema de iluminação de emergência, entre outros, mas não serve para outros, sistema hidráulico preventivo, sistema de proteção contra descargas atmosféricas, saída de emergência, entre outros. Na saída de emergência, por exemplo, se a

estrutura da escada adequada, não for prevista desde o início da construção, sua mudança após o término da construção pode ser impossível, sem afetar a estrutura do imóvel.

- Mudança de ocupação ou do uso: imagine-se que um empresário alugue um imóvel, que até o momento era utilizado para comércio de roupas, para transformar em um restaurante. Se este empresário não solicitar a vistoria do CBMSC antes de efetivar o negócio, ou pelo menos fazer uma consulta acerca da viabilidade de instalar um restaurante no local, pode ter um grande prejuízo, pois a instalação do restaurante pode ser inviável para o local, em decorrência das adaptações necessárias para o sistema de gás central canalizado. Pelo exposto, antes de qualquer mudança de ocupação, faz-se necessário ter a aprovação do CBMSC.

- Reforma e/ou alteração de área e de edificação: uma reforma que altere somente *layout* não necessita de aprovação do CBMSC, desde que não altere a disposição e funcionamento dos sistemas e medidas de SCIP já instalados. No entanto, reformas que alterem a funcionalidade dos sistemas e medidas de SCIP e as demais que alterem a área, principalmente com acréscimo de área, necessitam de prévia aprovação do CBMSC.

- Promoção de eventos: estes são aqueles eventos promovidos em caráter temporário, utilizando-se edificações e/ou estruturas permanentes e/ou transitórias. São geralmente os casos mais problemáticos enfrentados cotidianamente pelo CBMSC. Isto porque geralmente trata-se de empreendedores que visam o maior lucro possível dentro de um curto espaço de tempo, por isso os valores empregados nos sistemas e medidas de SCIP, são considerados como prejuízo. Não é porque um evento tem curta duração que ele não deva oferecer a segurança adequada aos seus frequentadores. Por isso, os responsáveis pelos eventos transitórios devem procurar o CBMSC, pelo menos com 20 dias de antecedência, para tomarem ciência das medidas necessárias a serem adotadas de modo a viabilizarem o seu evento. A vistoria de funcionamento é realizada com 48 horas de antecedência para a confirmação da regularidade da segurança.

As situações relatadas anteriormente são aquelas que requerem a intervenção do CBMSC e o devido exercício do poder de polícia administrativa. Nestas intervenções, a Instituição emite documentos que atestam a regularidade do imóvel em relação às normas de segurança, são eles (SANTA CATARINA, 2013):

Art. 4º Verificada a regularidade do imóvel e o cumprimento integral desta Lei, o Corpo de Bombeiros concederá atestado de:

I – aprovação de projetos, para alvará de construção, reforma ou ampliação de imóveis;

II – vistoria para habite-se, para alvará de habitação de imóveis; e

III – vistoria para funcionamento, para alvará de funcionamento de imóveis.

Resumidamente, da análise de projetos preventivos contra incêndio são emitidos os atestados de aprovação de projetos; quando um imóvel é construído, uma vistoria é realizada para atestar que todos os sistemas e medidas de segurança contra incêndio foram executados e após emitido o atestado de vistoria para habite-se; e por último, anualmente os imóveis têm que ser vistoriados para verificar se os sistemas e medidas de SCIP se mantêm em perfeito funcionamento, tal como estavam por ocasião da vistoria para habite-se, sendo que da vistoria para funcionamento, emite-se o atestado de vistoria para funcionamento.

Quando o CBMSC realiza a atividade de fiscalização em campo, através das vistorias realizadas pelos Bombeiros Militares vistoriadores, prazos podem ser concedidos para regularização do imóvel. No entanto, dependendo do risco do imóvel e das respostas (execução das exigências) do responsável pelo imóvel em relação a sua regularização, algumas sanções podem ser impostas (SANTA CATARINA, 2013):

Das Sanções

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.

Todas as infrações previstas em Lei exigem a imediata instauração de Processo Administrativo Infracional (PAI), com todo o direito à ampla defesa e ao contraditório, no entanto, duas infrações podem ser executadas de imediato, mesmo antes da instauração do PAI, é a interdição e o embargo.

A atuação dos Bombeiros Militares quanto a execução do poder de polícia administrativa, relacionado à SCIP, prevê uma série de procedimentos com vistas a garantir o fiel cumprimento das normas e ao mesmo tempo permitir a ampla defesa e o contraditório aos interessados, da seguinte forma:

- Vistoriadores e analistas de projetos realizam a atividade fim e em caso de descumprimento das normas, levam ao conhecimento da Autoridade Bombeiro Militar, que tem a obrigação de analisar o caso concreto e o seu correto enquadramento às normas, determinando, se for o caso, a expedição do respectivo auto de infração e a instauração do PAI. Ressalta-se, o vistoriador ou analista não tem a competência de instaurar PAI ou de expedir auto de infração (aplicação de uma das sanções previstas), essa atribuição é exclusiva da Autoridade Bombeiro Militar (somente Oficial Bombeiro Militar) comandante do Bombeiro Militar analista ou vistoriador.

- Caso o responsável pelo imóvel discorde da infração imposta, o recurso ordinário poderá ser imposto, sendo a Autoridade Bombeiro Militar que determinou a expedição do auto de infração, a mesma responsável por julgar este recurso. Este recurso é a chance da autoridade rever o próprio ato, se for o caso. Este recurso é possível em qualquer caso, ou seja, é cabível contra qualquer sanção.

- Caso o julgamento do recurso ordinário, seja no todo ou em parte desfavorável ao recorrente, será possível a interposição do recurso especial, cuja Autoridade Bombeiro Militar responsável pelo julgamento é o comandante imediatamente superior ao da autoridade que julgou o recurso ordinário. Este recurso especial também é cabível contra qualquer sanção.

- Além do duplo grau de recurso anteriormente descrito, nos casos de interdição e aplicação de multas gravíssimas, é possível interposição de recurso extraordinário ao Comandante-Geral do CBMSC. Este decidirá, em último grau e de forma definitiva (administrativamente falando), a questão. Vale ressaltar que este é o terceiro grau de recurso.

- Existe um último tipo de recurso, o pedido de suspensão da interdição preventiva, que pode ser feito diretamente ao Diretor de Atividades Técnicas do CBMSC. Independente dos recursos ordinário, especial e extraordinário, este pedido de suspensão da interdição preventiva tem como objetivo evitar de maneira rápida e técnica, possíveis erros na medida mais gravosa existente entre as sanções (que é a interdição preventiva). Por isso o recurso é direto ao Diretor de Atividades Técnicas, que é a maior Autoridade Bombeiro Militar que trabalha diretamente na atividade de SCIP no Estado. Espera-se, portanto, que com este recurso se possa dirimir eventuais erros na execução dessa impactante sanção.

Todos os Processos Administrativos Infracionais instaurados no Estado de Santa Catarina são feitos em meio físico (que ficam na Organização de Bombeiro Militar do local do imóvel) e em meio digital. Este último permite que os prazos relativamente curtos para interposição dos recursos e para as respostas à estes recursos sejam cumpridos (todos os prazos são de cinco dias úteis, com exceção do prazo para a resposta ao recurso de suspensão de interdição preventiva que é de dois dias úteis).

Do breve relato feito até aqui do exercício da atividade de SCIP, pode-se contatar que há uma grande preocupação em se realizar a atividade com a maior correção possível. Com uma instância de execução e uma de supervisão atuando paralelamente e um vasto repertório recursal, tudo dentro de prazos exíguos e rigorosamente cumpridos. Parece uma preocupação excessiva, mas como a atividade de SCIP implica em cerceamentos ao direito de propriedade do cidadão e com possibilidade de causar prejuízos econômicos consideráveis ao fiscalizado, tenta-se reduzir ao máximo as possibilidades de erros. Prova de que essa estrutura está dando

um bom resultado está no fato de que em um ano de aplicação da coercibilidade do poder de polícia administrativa – de 1º de julho de 2014 a 1º de julho de 2015, não houve nem sequer a impetração de uma ação judicial no Estado de Santa Catarina, contra as medidas administrativas aplicadas pelo CBMSC na execução da atividade de SCIP.

5 DELEGAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA A BOMBEIROS PRIVADOS PARA EXECUÇÃO DA FISCALIZAÇÃO DA SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E PÂNICO

Chegando finalmente no último capítulo, antes de tratar especificamente da possibilidade de delegação do poder de polícia administrativa a bombeiros privados (último item do capítulo), alguns temas ligados às atividades dos Bombeiros Militares, seus poderes administrativos, carreira e atribuições, assim como algumas informações acerca dos bombeiros privados, serão explicitados. Esse conjunto de informações sobre os dois “tipos” de bombeiros, visa dar suporte para melhor compreensão do fechamento do capítulo, que é a delegação do poder de polícia administrativa.

5.1 ATIVIDADES DOS BOMBEIROS MILITARES

A atividade de segurança contra incêndio, não é única, mas é com certeza é uma das mais importantes realizadas pelo CBMSC. A Constituição Estadual de 1989, como já tratado parcialmente no item “4.1.2” deste trabalho, descreve boa parte das atividades desenvolvidas pelo CBMSC, conforme se vê agora na íntegra (SANTA CATARINA, 1989):

Capítulo III-A

Do Corpo de Bombeiros Militar

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; (grifo nosso)
- V – colaborar com os órgãos da 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.

O inciso I começa a dar as linhas gerais da atividade preventiva da Instituição, não deixando claro o seu alcance, mas também estabelece as principais atividades emergenciais que podem ser acessadas pelo telefone de emergência 193. Segue um breve comentário sobre cada uma dessas atividades.

- Combate a incêndio: é um dos tipos de ocorrências menos atendidas pela Instituição, mas com certeza a que demanda maiores investimentos financeiros e de pessoal. Isto porque qualquer caminhão razoável de combate a incêndio custa em média R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), sem falar dos materiais e equipamentos necessários para equipá-lo. Apesar do alto custo, não se vislumbra a criação de uma Organização de Bombeiros Militar operacional em um município, que não conte com pelo menos um caminhão equipado para combate a incêndios.

- Busca e salvamento de pessoas e bens: é a atividade mais ampla que o CBMSC desenvolve, pois abrange salvamento em altura, busca terrestre, busca sub aquática, salvamento aéreo, busca e salvamento em estruturas colapsadas, entre outras. Todas essas atividades são de alto risco e requerem treinamentos específicos em cada área. O Curso de Formação de Oficiais já fornece de forma integral a grande maioria dessas especialidades, mas o curso de Formação de Soldados só fornece os conhecimentos básicos da maioria delas, por isso, dependendo em que área o Soldado Bombeiro Militar recém formado irá desenvolver suas atividades, será necessário um ou mais cursos específicos nas suas áreas afins. Esta é uma atividade que requer uma estrutura local e regional muito bem articulada, pois nem todas as Organizações de Bombeiros Militares têm profissionais habilitados em todas as áreas de salvamento na guarnição diária de serviço. Por exemplo, se em um município do interior, ocorrer uma chamada para uma busca sub aquática em decorrência de uma pessoa que se afogou em um açude, pode ser que a guarnição de serviço não tenha mergulhadores suficientes para realizarem a busca, sendo necessário chamar Bombeiros de folga ou até de outras Organizações de Bombeiros Militares próximas.

- A última atividade citada no inciso I é a atividade emergencial mais realizada no CBMSC – o atendimento pré-hospitalar. Realizado via terrestre em todo o Estado através das ambulâncias denominadas internamente na Corporação de Auto Socorro de Urgência (ASU). Na grande Florianópolis o Arcanjo 01 (helicóptero) auxilia nos atendimentos mais graves via aérea. Esta atividade é desempenhada pelo CBMSC desde o início da década de 90, mas há alguns anos atrás o Governo Federal lançou o programa do SAMU, que em parceria com os estados, Distrito Federal e os municípios, têm realizado o mesmo serviço de atendimento pré-hospitalar, agregando muito valor à essa atividade tão importante e tão requisitada pela população.

O inciso II já foi satisfatoriamente comentado neste trabalho, pois trata-se da atuação do CBMSC na fase “preventiva ou normativa” do ciclo operacional de bombeiros. A Diretoria

de Atividades Técnicas é o órgão responsável pelo estudo, pesquisa e elaboração das Instruções Normativas que normatizam a atividade de SCIP no Estado.

O inciso III é outro que já foi tratado neste trabalho, pois refere-se à outra fase do ciclo operacional – a fase “passiva ou estrutural”, onde as normas se materializam nos projetos e nos imóveis. O CBMSC atua nesta fase através das análises de projetos preventivos e das vistorias realizadas nos imóveis. Aplicando, conforme a necessidade, as sanções administrativas estabelecidas na Lei Nº 16.157, de 07 de novembro de 2013. Como é neste inciso que se concentra o tema deste trabalho, vale um aprofundamento, por isso, segue um quadro com as vistorias e análises de projeto realizadas no período de um ano no Estado.

Quadro 4 - Análises de projetos e vistorias realizadas entre 1º/07/14 e 1º/07/15

	Análise de projetos	Vistoria de habite-se	Vistoria de funcionamento
Deferidas	22565	14530	153569
Indeferidas	22487	9507	60931
Total	45052	24037	214500

Fonte: elaborado pelo autor com base nas informações prestadas pela Divisão de Tecnologia da Informação do CBMSC.

O período escolhido (entre 1º/07/14 e 1º/07/15) refere-se ao primeiro ano de vigência da coercibilidade do poder de polícia administrativa do CBMSC, conferida pela Lei Nº 16.157, de 07 de novembro de 2013 e regulamentada pelo Decreto Nº 1.957, de 20 de dezembro de 2013. Somando as três categorias, foram 283589 (duzentos e oitenta e três mil, quinhentos e oitenta e nove procedimentos). Trata-se de um recorde de procedimentos da atividade, que tende a aumentar nos próximos anos, pois a Instituição tem uma meta de regularizar todos os imóveis do território catarinense (que atualmente encontram-se irregulares) no prazo máximo de 10 anos.

Quando os vistoriadores e analistas de projetos executam suas tarefas e os imóveis não se encontram de acordo com as normas, documentos são preenchidos para materializar o ato e exigir dos responsáveis pelos imóveis, as providências necessárias para a sua regularização. Segue um quadro com todos os documentos expedidos para regularização dos imóveis, dentro do mesmo período anteriormente descrito.

Quadro 5 - Procedimentos relacionados ao exercício do poder de polícia administrativa do CBMSC

Classificação	Tipo	Quantidade
Não se refere a aplicação de sanção	Laudo de exigências	4.761
	Notificação	8.652
	Plano de Regularização de Edificação	9.024
	Relatório de Vistoria de Regularização	4.076
Sanções previstas em Lei	Advertência	201
	Multa	440
	Embargo	128
	Interdição	53
	Cassação de atestado	0
Pós sanções regularizações	Desembargo	96
	Desinterdição	29
Regularização de edificação de baixa complexidade	Relatório Preventivo Contra Incêndio	6.111
Processos	Processo Administrativo Infracional	443
	Total de processos (com ou sem PAI)	18.549

Fonte: elaborado pelo autor com base nas informações prestadas pela Divisão de Tecnologia da Informação do CBMSC.

Todos os documentos utilizados pelos Bombeiros Militares do Estado, no exercício do poder de polícia administrativa do CBMSC estão relacionados no quadro anterior. Ficaria muito longo detalhar cada um deles, mas pelos menos os dados mais relevantes pedem análise.

Uma análise que não pode deixar de ser feita, refere-se à comparação entre o número total de vistorias realizadas (habite-se e funcionamento) que é de 238.537 (duzentos e trinta e oito mil, quinhentos e trinta e sete), o número de vistorias indeferidas (habite-se e funcionamento), que é de 70.438 (setenta mil, quatrocentos e trinta e oito) e o número total de processos que é de 18.549 (dezoito mil, quinhentos e quarenta e nove). Esses números significam que dentre todas as vistorias realizadas (238537), por volta de um terço delas foram indeferidas (29,53% - 70438). Destas vistorias indeferidas, apenas 26,33% (referente a 18549) delas geraram algum tipo de processo. Se relacionar o total de vistorias ao número de processos, tem-se apenas 7,77% (238537 X 18549). Esta última relação indica que dentre

todas as vistorias realizadas, apenas 7,77% ficam pendentes de resolução a médio ou longo prazo (pois as de curto prazo são resolvidas sem processo).

Além da análise feita no parágrafo anterior, pode-se pegar novamente o número total de vistorias (238537) e compará-lo ao número total de sanções aplicadas (advertência + multa + interdição + embargo + cassação de atestado) que é de 882 (oitocentos e vinte e dois). Pode-se então dizer que do total de vistorias realizadas no Estado de Santa Catarina, somente 0,37% (zero vírgula trinta e sete) delas acabam gerando a aplicação de algum tipo de sanção prevista em Lei.

Essa análise é importante para desmentir a argumentação da classe empresarial feita antes da aprovação da Lei Nº 16.157, de 07 de novembro de 2013, que se aprovada a Lei, o CBMSC inviabilizaria a economia do Estado e acabaria “fechando” todas as edificações. A prática, na verdade, mostrou que a coercibilidade do poder de polícia administrativa está sendo utilizada na justa medida necessária. É bem verdade que esse comportamento não se deve apenas à atuação equilibrada do CBMSC, como também à aceitação e receptividade da sociedade em relação às exigências feitas pela Corporação.

Após essa longa, mas necessária análise do Inciso III do Art. 108 da Constituição do Estado de Santa Catarina, prossegue-se com o inciso IV, que também já foi tratado neste trabalho (fase investigativa do ciclo operacional), pois trata-se da investigação de incêndio e explosão. Nesta atividade o CBMSC atua de maneira singular em relação ao restante do Brasil, pois as perícias de incêndio são realizadas em casos graves ou importantes, que envolvam, principalmente, o cometimento de crimes (para auxiliar a polícia judiciária e ao próprio Poder Judiciário) e o surgimento de vítimas. No entanto, a grande maioria dos incêndios não estão nestes casos narrados, por isso em todos os outros incêndios a Instituição realiza as “Inspeções de Incêndios”. Que são realizadas por técnicos (Inspetores de Incêndios - não peritos) e visam gerar informações e posteriormente conhecimentos, que são aplicados nas demais fases do ciclo operacional. Se o CBMSC deixasse para gerar as estatísticas apenas com os dados provenientes das perícias, o resultado não poderia ser utilizado cientificamente, tendo em vista a abissal diferença entre a população (total de incêndios) e a amostra (número de incêndios periciados). Apesar desses informes periciais serem para utilização interna do CBMSC, eles acabam sendo solicitados pelo Poder Judiciário, pelas seguradoras, pelas Polícias Judiciárias, pelos responsáveis pelos bens sinistrados, enfim, por todos os interessados nos incêndios ocorridos.

O inciso V determina que o CBMSC colabore com os órgãos de defesa civil. Essa colaboração não se dá apenas na fase de resposta como muitos acreditam, o CBMSC também

atua fortemente nas fases de prevenção, mitigação, e preparação (atuando nas Comissões Municipais de Proteção e Defesa Civil, atuando em projetos sociais, entre outros), sem falar de algumas colaborações pontuais na fase de recuperação. Mas não se pode negar que a maior atuação realmente é na fase de resposta, pois toda a estrutura da Corporação está disponível 24 horas por dia e os desastres não escolhem dia, nem hora para acontecer, por isso, na maioria das vezes, a primeira resposta é dada pelas guarnições do CBMSC.

O exercício da polícia judiciária militar prevista no inciso VI, na verdade se dá por imposição da CR/88, do Código Penal Militar e do Código de Processo Penal Militar. Isto porque, não só o Bombeiro Militar como também o Policial Militar, são militares estaduais, sujeitos à disciplina e hierarquia militar e ao cometimento dos crimes militares definidos em Lei. O Oficial Bombeiro Militar é Autoridade de Polícia Judiciária Militar, atuando como presidente de flagrantes, encarregado de inquéritos penais militares e também atuam como juízes nos julgamentos da Auditoria da Justiça Militar.

No inciso VII o Constituinte Estadual resolveu especificar o dever de atuação do CBMSC na prevenção dos balneários (do litoral e interior) por guarda-vidas (termo mais apropriado do que o “salva”-vidas utilizado pela Constituição). Isto não só pela importância da atividade em si (segurança das pessoas), mas também pelo que ela representa para a economia do Estado, pois no verão o litoral catarinense recebe turistas do Brasil inteiro e do exterior, buscando a tranquilidade e as belezas naturais que sobram na grande costa catarinense.

Por último, o inciso VIII prevê que o CBMSC atue na prevenção dos acidentes e incêndios na orla marítima e fluvial. Nesta área a Instituição ainda está buscando o delineamento dos limites e extensão de sua atuação, tendo em vista certo conflito de competência com a Marinha do Brasil. O que se tem notado é que ambas as Instituições têm interesse de aumentar a parceria atualmente existente. Para isso, a luta tem sido em busca de mais estrutura e pessoal treinado, pois a área de atuação é muito grande em comparação com a estrutura existente.

Encerrando estas considerações acerca das atividades desempenhadas pelos Bombeiros Militares no território catarinense, vale ressaltar que as atividades citadas são apenas aquelas descritas pela Constituição do Estado de Santa Catarina. Muitas outras são realizadas pela Instituição, sejam elas derivadas de lei ou regulamento e outras de práticas reiteradas de grande sucesso e utilidade pública. Pode-se citar uma delas, só à título de exemplo, que é o Programa Bombeiro Comunitário. No ano de 1996, o Estado de Santa Catarina contava com 26 municípios com Organizações de Bombeiro Militar. No início do

ano de 2015, eram 125 municípios com quartéis da Instituição (ESTADO-MAIOR GERAL, 2015). Este crescimento se deve, em grande medida, ao programa de bombeiros comunitários, que, em suma, trata-se de treinamento básico fornecido a pessoas da comunidade, para que desenvolvam atividades auxiliares nas guarnições de serviço, agregando-se valor à prestação de serviço à comunidade. Todos ganham com este programa: ganha o cidadão voluntário que recebe treinamento útil para o resto da sua vida e ao mesmo tempo tem a oportunidade de ajudar a salvar vidas e patrimônio alheio nas suas horas de folga; ganha o CBMSC, que além de ter auxílio em suas guarnições de serviço, tem a possibilidade de ter mais pessoas treinadas em toda a comunidade, que podem dar um primeiro atendimento às emergências em geral; e ganha principalmente a sociedade, que além de ter um melhor atendimento naqueles municípios que já contavam com Organizações de Bombeiro Militar, tem a oportunidade de contar com o CBMSC, em muitos municípios que estavam antes sem o atendimento emergencial.

Em relação ao Programa Bombeiro Comunitário desenvolvido e mantido pelo CBMSC em todo o Estado, vale destacar a sua diferença em relação aos bombeiros “voluntários” (privados) existentes em muitos municípios do Estado. Bombeiro comunitário é realmente voluntário, e o bombeiro voluntário não é totalmente voluntário, pois na sua grande maioria (maioria, porque dentre os bombeiros profissionais existem também pessoas realmente voluntárias) trata-se de funcionários contratados pelas suas respectivas associações. São, portanto, profissionais de caráter privado.

5.2 PODERES ADMINISTRATIVOS DOS BOMBEIROS MILITARES

Destaca-se os poderes administrativos dos Bombeiros Militares no desempenho da atividade de SCIP e não poderes administrativos em geral, pois não só estes não interessam ao desenvolvimento deste trabalho, como também não haveria espaço para tratá-los de maneira satisfatória.

Para entender esses poderes administrativos, o caminho é o estudo da legislação que concede esses poderes, ou seja, a Lei Nº 16.157, de 07 de novembro de 2013 e o Decreto Nº 1.957, de 20 de dezembro de 2013. Essa análise será feita, então, com base nestes dispositivos legais e à luz do ciclo de polícia (ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p. 251) já anteriormente trabalhado.

5.2.1 Ordem de polícia

As principais ordens de polícia em relação a SCIP foram dadas pela Constituição Estadual, Lei e Decreto mencionados no parágrafo anterior. No entanto, a própria legislação delegou ao CBMSC o poder de normatizar a segurança contra incêndio no âmbito do Estado de Santa Catarina, conforme se vê:

§ 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.

As Instruções Normativas expedidas pelo CBMSC são ordens de polícia, devidamente previstas em Lei e, por isso, de cumprimento obrigatório por parte de todos os cidadãos no território catarinense. Sejam pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, órgãos municipais, estaduais ou federais, civis ou militares, não importa qual seja a pessoa física ou jurídica que esteja ocupando um imóvel, o que importa é que esse imóvel deve estar adequado às Instruções Normativas do CBMSC. Exceção feita, obviamente, aos territórios de embaixadas, que seguem as normas dos seus respectivos países de origem.

5.2.2 Consentimento de polícia

O CBMSC atua no consentimento de polícia quando expede os atestados previstos em Lei (SANTA CATARINA, 2013):

Art. 4º Verificada a regularidade do imóvel e o cumprimento integral desta Lei, o Corpo de Bombeiros **concederá atestado** de:




I – aprovação de projetos, para alvará de construção, reforma ou ampliação de imóveis;

II – vistoria para habite-se, para alvará de habitação de imóveis; e

III – vistoria para funcionamento, para alvará de funcionamento de imóveis.

Observa-se que o documento expedido pelo CBMSC chama-se “atestado”, pois é para isso mesmo que ele serve, para “atestar” a segurança do imóvel para que os demais órgãos públicos legitimados possam também expedir seus “consentimentos de polícia”. Como exemplo, pode-se citar as prefeituras, que devem exigir os atestados do CBMSC para que possam expedir os seus (SANTA CATARINA, 2013): “Art. 6º A concessão de alvará pelos Municípios fica condicionada ao cumprimento desta Lei e à expedição de atestados pelo Corpo de Bombeiros”. A relação dos atestados do CBMSC e os alvarás das prefeituras é a seguinte:

Quadro 6 - Relação do consentimento de polícia do CBMSC e prefeituras

CBMSC		Prefeituras
Atestado de aprovação de projeto		Alvará de construção
Atestado de vistoria para habite		Alvará de Habite-se
Atestado de vistoria para funcionamento		Alvará de localização

Fonte: elaborado pelo autor

Dependendo do município em questão, as denominações podem mudar um pouco, mas os termos mais usados são os descritos no quadro anterior.

5.2.3 Fiscalização de polícia

Nesta fase do ciclo de polícia, o Estado, através do CBMSC, vai até o imóvel, *ex officio* ou a pedido de seu responsável e fiscaliza as condições de segurança, ou analisa o projeto preventivo contra incêndio no próprio quartel. Estando de acordo com as normas, emite os consentimentos de polícia já descritos.

Caso a fiscalização realizada através das análises de projetos e principalmente através das vistorias, resulte em não aprovação, ou na terminologia da caserna em “indeferimento” da análise ou da vistoria, os procedimentos e respectivos documentos existentes devem ser utilizados para que documentem o caso e encaminhem a sua solução, dentro das peculiaridades de cada imóvel, ou seja, de acordo com o risco que cada um representa para os seus usuários.

Na época da aprovação da legislação que regulamentou o poder de polícia administrativa do CBMSC (novembro de 2013 - Lei; e dezembro de 2013 – Decreto) boa parte dos imóveis do Estado estavam em desacordo com as normas de SCIP. A legislação não poderia exigir que todos os imóveis se regularizassem de uma hora para outra e também não poderia simplesmente determinar o fechamento de tudo. A saída adotada foi dar um prazo razoável para regularização: “Art. 12. O prazo para regularização de edificação nova ou recente é de até 180 (cento e oitenta) dias e, para edificação existente, até 5 (cinco) anos, de acordo com IN do CBMSC” (SANTA CATARINA, 2013).

O Decreto Nº 1.957, de 20 de dezembro de 2013 concedeu 5 anos para regularização dos imóveis existentes na época da aprovação da legislação e 180 dias para as demais (novas e recentes). A lógica adotada pelo Decreto é dar todas as condições necessárias para que os imóveis já construídos quando a legislação foi aprovada, se regularizem de forma tranquila e

programada. Já os imóveis novos (aqueles que ainda se encontravam em fase de projeto ou de construção na data de publicação da Lei nº 16.157, de 2013, e os que forem construídos posteriormente – Art. 3º, XI, do Decreto Nº 1.957, de 20 de dezembro de 2013) e recentes (basicamente aqueles que mudem de ocupação - Art. 3º, XII, do Decreto Nº 1.957, de 20 de dezembro de 2013) têm somente 180 dias porque se quer que eles não venham a transgredir as normas após a vigência da legislação. Resumidamente... “consertar o que está errado e não errar mais”.

Não só o tempo de construção do imóvel ou de sua irregularidade é que conta para a definição dos prazos, seu risco para a segurança das pessoas também é muito relevante. Atividades de alto risco, por exemplo, não recebem prazos: “não será permitida a concessão de prazos para regularização de imóveis com atividades de alto risco;” (Art. 9º, I, b), 6, do Decreto Nº 1.957, de 20 de dezembro de 2013). Falta o esclarecimento do seja atividade de alto risco (SANTA CATARINA, 2013):

IV - atividade de alto risco: é aquela com possibilidade de alto dano às pessoas, aos bens ou ao meio ambiente, podendo atingir áreas adjacentes ao imóvel, tais como depósito, manuseio, armazenamento, fabricação e/ou comércio de substâncias radioativas, inflamáveis, combustíveis, tóxicas, explosivas, artefatos pirotécnicos e munições, ou que sejam desenvolvidas em ocupação com carga de fogo acima de 120 kg/m²;

Outra situação que inviabiliza a concessão de prazos é o imóvel em situação de grave risco. Apesar do termo semelhante, a situação é bem diferente(SANTA CATARINA, 2013):

XVI - grave risco: situação caracterizada por:
a) possibilidade iminente de explosão, incêndio ou dano ambiental grave;
b) possibilidade iminente de colapso estrutural;
c) lotação de público acima da capacidade máxima permitida;
d) condição que gere insegurança com risco iminente à vida; ou
e) descumprimento das exigências relacionadas às deficiências em sistemas preventivos considerados vitais, proporcionais ao risco do imóvel e não sanadas no curso do PAI, afetando de forma relevante a incolumidade das pessoas;

A situação de ambos é bem diferente, pois no grave risco, a possibilidade de danos pessoais e/ou materiais é iminente, enquanto nas atividades de alto risco, não há iminência de dano, somente o tipo de atividade é que é mais preocupante. Outra diferença é que na atividade de alto risco não se concede prazo para a regularização, enquanto que no grave risco a interdição do imóvel deve ser imediata: “Art. 15. A interdição preventiva, parcial ou total, de imóvel será aplicada quando for caracterizada a condição de grave risco, com a emissão do auto de infração” (SANTA CATARINA, 2013).

Independente do caso, tudo deve ser documentado com as ferramentas certas. Seguem os principais documentos utilizados nas fiscalizações e um breve relato acerca de cada um deles:

- **Laudo de exigências:** “documento elaborado por vistoriador no ato da vistoria que descreva as providências a serem tomadas pelo responsável, com o objetivo de adequar o imóvel as NSCI dentro do prazo estabelecido” (CBMSC, IN 001, 2015).

- **Notificação:** “ato que dá ciência ao proprietário ou responsável pelo imóvel ou evento e determina a adoção de medidas” (CBMSC, IN 002, 2014).

- **Plano de regularização de edificação:** “conjunto de sistemas e medidas de SCIP a ser instalada em edificações existentes ou recentes” (CBMSC, IN 002, 2014).

- **Relatório de vistoria para regularização:** este relatório é utilizado em edificações de baixa complexidade, sem projeto preventivo aprovado. Visa descrever todos os sistemas e medidas de SCIP existentes e a executar. Este relatório é elaborado pelo próprio vistoriador e após cumpridas todas as pendências é transformado em relatório preventivo contra incêndio.

- **Advertência:** tem praticamente a mesma finalidade da notificação, que é dar ciência ao proprietário ou responsável pelo imóvel ou evento, determinando as providências necessárias para a sua adequação. A grande diferença é que a advertência é uma das sanções previstas pela legislação e é aplicada para imóveis novos e recentes, enquanto a notificação não é sanção e é aplicada para imóveis existentes.

- **Multa:** sanção pecuniária aplicada a infrator que: deixa de sanar as irregularidades no prazo assinalado, ou que põe embaraço à atuação do CBMSC, além de outras situações específicas previstas na Lei 16.157, de 07 de novembro de 2013.

- **Embargo:** “medida preventiva que determina a cessação de execução de obra” (SANTA CATARINA, 2013). A sanção embargo é efetuada quando (CBMSC, IN 002, 2014):

[...] constatada a desconformidade da construção, reforma ou ampliação, com as NSCI, nas seguintes situações:

- I – construção, reforma ou alteração de imóvel sem aprovação de PPCI ou PRE;
- II – construção, reforma ou alteração de imóvel em desacordo com o PPCI ou PRE;
- III – obra ou construção com risco iminente de dano às pessoas; ou
- IV – obra ou construção com risco iminente de dano aos imóveis adjacentes.

- **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” (Art. 16, § 4º, da Lei Nº 16.157, de 07 de novembro de 2013).

- **Cassação de atestado:** “A cassação de atestado de vistoria para funcionamento é aplicada quando for constatado no PAI 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 CBMSC” (Art. 36 do Decreto Nº 1.957, de 20 de dezembro de 2013).

- **Desembargo:** é o ato de levantar o embargo após as correções de todas as causas que o motivaram.

- **Desinterdição:** é o ato de levantar a interdição após as correções de todas as causas que a motivaram.

- **Relatório preventivo contra incêndio:** “contém a descrição de todos os sistemas e medidas de segurança contra incêndio e pânico existentes no imóvel, a localização de instalação dos sistemas e demais informações necessárias” (Art. 88 da IN 001, CBMSC, 2015).

- **Processo administrativo infracional:** “processo administrativo do CBMSC instaurado para apurar irregularidades decorrentes do descumprimento das NSCIs” (Art. 3º, XXV, do Decreto Nº 1.957, de 20 de dezembro de 2013).

Todos esses instrumentos à disposição do CBMSC no momento da fiscalização indicam que a aplicação dos casos concretos às normas vigentes é uma atividade de grande complexidade, por isso mesmo é que a Instituição conta, além da fiscalização de ponta, com uma Autoridade Bombeiro Militar (Oficial Bombeiro Militar) com a função de acompanhar, gerenciar, corrigir ou ratificar as atividades de campo, algumas instâncias de recurso, e um Processo Administrativo Infracional (PAI) digitalizado que permite o acesso fácil e rápido aos processos e recursos. É uma estrutura complexa que visa atender ao Bombeiro Militar, aos responsáveis pelos imóveis, aos responsáveis técnicos pelos imóveis e, principalmente, à sociedade catarinense.

5.2.4 Sanção de polícia

Como já visto e vale à pena ressaltar, dentro do período de um ano, somente 882 sanções foram aplicadas em todo o Estado, o que representa apenas 0,37% (zero vírgula trinta e sete) do total de vistorias realizadas. É realmente um índice muito baixo, pois os Bombeiros Militares são orientados a explicar e dialogar com os responsáveis pelos imóveis, de modo a conscientizá-los da importância da regularização do imóvel, não só para os usuários em geral, mas também para ele próprio, em decorrência da eliminação de riscos de responsabilização penal e civil em relação ao uso do imóvel, por ocasião de possíveis ocorrências.

Em relação aos poderes administrativos, foco desta parte do trabalho, é importante esclarecer que a responsabilidade por aplicação de qualquer sanção na fiscalização de SCIP é da Autoridade Bombeiro Militar. Isso quer dizer que somente Oficial Bombeiro Militar pode aplicar uma sanção administrativa. Desta forma, se um vistoriador se deparar em campo, com uma infração que seja objeto de aplicação imediata de uma sanção, o seu comandante (Oficial Bombeiro Militar) deverá ser contatado, para autorizar ou ele próprio aplicar a sanção prevista em Lei. A aplicação de sanção feita apenas por Autoridade Bombeiro Militar, é uma exigência da própria Lei (Art. 21, § 1º, da Lei Nº 16.157, de 07 de novembro de 2013), tendo por objetivo se obrigar a ter uma conferência prévia de qualquer ato que implique em sanção ao cidadão.

5.3 CARREIRA E ATRIBUIÇÕES DOS BOMBEIROS MILITARES

Algumas características da profissão Bombeiro Militar são importantes de se ressaltar neste trabalho, pois elas garantem o pleno exercício do poder de polícia administrativa na SCIP, sem as influências do poder econômico e/ou político.

Para ingressar nas carreiras do CBMSC e da Polícia Militar de Santa Catarina é necessário curso superior, conforme estabelece a Lei (SANTA CATARINA, 2013):

Art. 3º Para a inclusão nos quadros de efetivo ativo das instituições militares estaduais e matrícula nos cursos de formação ou adaptação, além de outros requisitos estabelecidos nesta Lei Complementar, são exigidos os seguintes limites mínimos de escolaridade:

I - para o Curso de Formação de Oficiais do Quadro de Oficiais Policiais Militares: Bacharelado em Direito;

II - para o Curso de Formação de Oficiais do Quadro de Oficiais Bombeiros Militares: Bacharelado ou Licenciatura Plena em qualquer área de conhecimento;

III - para o Curso de Adaptação de Oficiais do Quadro de Oficiais de Saúde e de Oficiais Capelães: curso superior de graduação na área específica à habilitação funcional reconhecido pelo Ministério da Educação (MEC) ou por órgão oficial com competência delegada; e

IV - para o Curso de Formação de Soldados da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar: curso superior de graduação em qualquer área de conhecimento reconhecido pelo MEC ou por órgão oficial com competência delegada.

Pode-se notar que para o ingresso na carreira de praça, o critério é o mesmo tanto para a Polícia Militar quanto para o CBMSC, ou seja, curso superior em qualquer área de conhecimento. No entanto, para a carreira de oficial, há uma diferença, pois para a Polícia Militar é obrigatório o curso de bacharel em direito, enquanto que para o CBMSC é possível o ingresso com qualquer curso de bacharelado ou licenciatura plena, seja qual for a área do conhecimento. Isto porque o Oficial Bombeiro Militar desempenha atividades nas mais variadas áreas do conhecimento, enquanto o Oficial Policial Militar atua basicamente com o

direito. Pode-se citar como exemplo, a atividade tema deste trabalho – a SCIP – a mais desempenhada pela Instituição, pois, para ela, os cursos da área de engenharia são muito mais úteis do que o curso de direito. Outro exemplo: o CBMSC desempenha atividades na área de atendimento emergencial, muito dependentes da condição física do Bombeiro Militar, mormente nas atividades de salvamento, por isso uma educação e preparação física é fundamental e o auxílio de Bombeiros Militares com formação na área de educação física facilita muito o trabalho.

Fora essas peculiaridades de cada profissão, Bombeiro ou Policial Militar, o que é importante ressaltar é que para as duas Instituições, existem duas carreiras distintas, a de oficial e a de praça e para o ingresso à ambas, é necessário curso superior. Essa exigência permite uma seleção de boa qualidade dos recém ingressos, que reflete em uma formação de boa qualidade e conseqüentemente em um serviço também de melhor qualidade em relação ao que se tinha antigamente, onde o ingresso de praças era com nível médio.

Saindo do ingresso na carreira e partindo para a análise da aposentadoria (que para os militares estaduais é chamada de reserva remunerada), uma das importantes garantias das carreiras militares estaduais de todo o Brasil, passa-se pela Lei Complementar Nº 343, de 18 de março de 2006, que estabelece a idade mínima de 30 anos de contribuição (pelo menos 20 anos de exercício em qualquer atividade da carreira) para os homens e 25 anos de contribuição (pelo menos 15 anos de exercício em qualquer atividade da carreira) para as mulheres, todos com proventos integrais.

Não só a aposentadoria (reserva remunerada) dos militares estaduais, como também a estabilidade alcançada (10 anos para as praças e na declaração de do posto de 2º tenente para os oficiais) por todos, traz os atrativos e a devida segurança para o desempenho das atribuições inerentes a cada posto ou graduação (SANTA CATARINA, 1983):

Art. 21. Cargo policial-militar é aquele que só pode ser exercido por policial-militar em serviço ativo.

§ 1º O cargo policial-militar a que se refere este artigo é o que se encontra especificado nos Quadros de Organização ou previsto, caracterizado ou definido com tal em outras disposições legais.

§ 2º A cada cargo policial-militar corresponde um conjunto de atribuições, deveres e responsabilidade que se constituem em obrigações do respectivo titular.

§ 3º As obrigações inerentes ao cargo policial-militar devem ser compatíveis com o correspondente grau hierárquico e definidas em legislação ou regulamentos peculiares.

Atualmente, na prática, o CBMSC possui um só quadro, o de Combatente Bombeiro Militar, tanto para os oficiais quanto para as praças. O concurso é único, o curso é único e em toda a carreira o Bombeiro Militar poder desempenhar todas as atribuições previstas em Lei.

As limitações existentes são somente de ordem prática, ou seja, certas atribuições de caráter muito técnico só são delegadas para Bombeiros Militares com cursos específicos. Não só para o melhor desempenho nas próprias atribuições, como principalmente para a segurança de quem vai ser atendido, tendo em vista que o serviço prestado pelo Bombeiro Militar impacta diretamente a vida e o patrimônio alheio.

5.4 BOMBEIROS PRIVADOS: HISTÓRICO, FUNÇÕES E CARREIRA

Não há como tratar de história de bombeiro privado sem começar com a história do “Corpo de Bombeiros Voluntários de Joinville”, pois a data de sua fundação é 13 de julho de 1892 (CORPO DE BOMBEIROS VOLUNTÁRIOS DE JOINVILLE, 2015), ou seja, 34 anos antes da criação do Corpo de Bombeiros da Polícia Militar de Santa Catarina que se deu em 1926. Na época, já havia Corporações de Bombeiros Militares no Brasil, como por exemplo o Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro, criado em 02 de julho de 1856 pelo Decreto Imperial 1775 de Dom Pedro II e foi o primeiro do Brasil (CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2015); e o de São Paulo, que foi criado em 1880 (CORPO DE BOMBEIROS DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2015).

O Corpo de Bombeiros Voluntários de Joinville foi criado através da cultura dos imigrantes alemães, que têm orgulho até hoje da Instituição que criaram e que se mantém prestando valiosos serviços à sociedade. Esta entidade serviu de exemplo para criação de outras organizações de bombeiros privados por todo o Estado:

- Bombeiros Voluntários de Jaraguá do Sul: fundado em 22 de agosto de 1966 (BOMBEIROS VOLUNTÁRIOS DE JARAGUÁ DO SUL, 2015);

- Bombeiros Voluntários de Caçador/SC: fundado em 20 de fevereiro de 1971 (BOMBEIROS VOLUNTÁRIOS DE CAÇADOR/SC, 2015);

- Corpo de Bombeiros Voluntários de Concórdia: 06 de novembro de 1979 (CORPO DE BOMBEIROS VOLUNTÁRIOS DE CONCÓRDIA, 2015).

Atualmente existem algumas outras organizações de bombeiros privados, no entanto estas quatro citadas (Joinville, Jaraguá do Sul, Caçador e Concórdia) são as maiores.

Quanto às funções dos bombeiros privados, na realidade não há uma legislação específica e única, seja federal ou estadual, acerca da extensão e limites de atribuições dessas organizações de direito privado. Com exceção da Lei do voluntariado (Lei Nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998), é claro, mas que não serve no todo para essas entidades, tendo em vista

serem na essência bombeiros profissionais com participação de pessoas voluntárias entre eles. Por isso, as atribuições de cada entidade de bombeiro privado, são aquelas previstas em cada estatuto social. No entanto, sabe-se que todos os bombeiros privados desempenham praticamente as mesmas missões que o CBMSC, ou seja, as ações emergenciais de combate a incêndios, busca e salvamento, salvamento pré hospitalar, entre outros. O problema e objeto deste estudo é que estas entidades também executam as atividades de fiscalização na SCIP, ou seja, exercem o poder de polícia administrativa, sob o manto da legislação estadual.

Quanto à carreira, faz-se necessário destacar que prestando serviço nas entidades de bombeiros privados, encontram-se quatro espécies de “bombeiros”:

- os funcionários das respectivas associações: celetistas e regidos sob as regras direito privado;
- os funcionários das respectivas prefeituras: algumas prefeituras cedem alguns funcionários para trabalharem na entidade de bombeiro privado local, sendo que estes funcionários são estatutários (em regra) e regidos sob as regras de direito público;
- os funcionários de empresas locais: também cedidos para trabalharem no bombeiro local. São também celetistas e regidos sob as regras de direito privado;
- e finalmente os bombeiros voluntários, únicos não profissionais, e verdadeiramente voluntários.

Os bombeiros realmente voluntários, prestam um grande serviço à sociedade, dedicando voluntariamente seu tempo em prol de terceiros. No entanto, nenhuma organização de bombeiros (seja ela privada ou militar) pode contar somente com os serviços dos voluntários, pois como o próprio nome já diz, eles prestam o serviço voluntariamente quando têm disponibilidade. Por isso, tem dias que tem o dobro de voluntários que a guarnição precisa (principalmente finais de semana) e outros dias não tem qualquer voluntário. Outra peculiaridade é que os voluntários participam mais logo após o seu treinamento (formação), e ao passar do tempo, cada vez mais vão diminuindo o seu trabalho nas guarnições de serviço. Por isso, os cursos de formação para a comunidade têm que ser feitos rotineiramente. Essa realidade é a mesma, tanto para os voluntários que prestam serviço nos bombeiros privados, quanto para os voluntários que prestam serviço nas Organizações de Bombeiros Militares (chamados de bombeiros comunitários).

O que é fundamental para este trabalho é registrar que os bombeiros privados não têm carreira, não têm estabilidade (com exceção de alguns poucos cedidos pelas prefeituras) e por isso, como regra, têm muita dificuldade de desempenhar as atividades de fiscalização na

SCIP. Isto porque o poder econômico e financeiro acabam prevalecendo sobre as normas e à segurança.

Mais do que as fragilidades individuais dos bombeiros privados, a própria entidade de bombeiro privado é frágil, pois depende de doações, depende da colaboração e boa vontade dos políticos locais e principalmente do empresariado (os mesmos fiscalizados pela entidade).

5.5 DELEGAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA AOS BOMBEIROS PRIVADOS

Para analisar a possibilidade de delegação do poder de polícia administrativa aos bombeiros privados, para execução da atividade de SCIP, faz-se necessário a divisão da análise em dois tópicos. O primeiro é composto das impossibilidades legais, segundo o ordenamento jurídico nacional e o segundo, relacionado ao primeiro, mas mais focado na situação em que os bombeiros privados desempenham a atividade de SCIP.

5.5.1 Impossibilidades legais

O próprio título deste item já dá a resposta acerca da possibilidade ou não da delegação, ou seja, o resultado deste trabalho dá conta que a delegação não é possível segundo a legislação em vigor. São dois grandes pilares que sustentam esta posição e que adiante se analisa.

5.5.1.1 Bombeiros privados não legitimados como órgãos de segurança pública

Foi longa, quase exaustiva a argumentação apresentada no capítulo 3 deste trabalho, que deixou claro que a atividade de SCIP é uma espécie do gênero segurança pública.

A segurança pública foi definida pela CR/88 como uma garantia de (“exercida para” - Art. 144, *caput*) preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

A SCIP é uma espécie do gênero segurança pública, pois sua função é justamente preservar a incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Os incisos do Art. 144 da CR/88 definem de maneira taxativa os órgãos legitimados para atuarem na segurança pública do cidadão. Estando os Corpos de Bombeiros Militares legitimados.

Não só os bombeiros privados, como também os próprios municípios brasileiros não são legitimados para atuarem nas atividades relacionadas à segurança pública.

Os municípios atuam indiretamente na segurança pública, na esfera de suas atribuições, como na iluminação pública, no transporte público, no planejamento e fiscalização do uso do solo, enfim, os municípios atuam em várias áreas que acabam impactando na segurança pública. Diretamente, os municípios só podem atuar na segurança viária, ou seja, no trânsito, atribuição esta concedida recentemente pela CR/88 – Art. 144, § 10, incisos I e II (Emenda Constitucional N° 82, de 2014). Esta atribuição dada pela Carta Magna se limita à mobilidade urbana e não alcança as demais atribuições inerentes à segurança pública e aos demais órgãos legitimados.

Desta forma, é inconstitucional (em relação à CR/88) os dispositivos da Constituição do Estado de Santa Catarina que atribuem aos municípios a competência de atuar na SCIP. Sendo mais absurda ainda a possibilidade destes municípios (que não tem legitimidade) delegarem a execução da atividade à bombeiros privados.

Mesmo que os municípios venham futuramente receber da CR/88 a atribuição de atuar de forma irrestrita no âmbito da segurança pública, podendo inclusive criar polícias próprias – municipais (como existe em outros países), eles não poderão delegar a atividade a entidades privadas, não só porque estas não estariam legitimadas, mas também considerando a impossibilidade de delegação a entes privados (poder de polícia administrativa), como se verá mais a frente.

A Constituição do Estado de Santa Catarina não pode delegar aos bombeiros privados, a execução da atividade de SCIP, nem indiretamente, como já fez, nem diretamente.

5.5.1.2 A delegação do poder de polícia administrativa aos bombeiros privados para executarem a atividade de segurança contra incêndio e pânico é inadmissível no ordenamento jurídico brasileiro – vício insanável

A delegação do poder de polícia administrativa para que os bombeiros privados possam executar a atividade de SCIP deve ser analisada passo a passo, por isso elaborou-se um quadro com base nos pressupostos de delegação e o que pode ser delegado – itens conclusivos e já trabalhados anteriormente.

Quadro 7 – Análise da possibilidade de delegação do poder de polícia administrativa à bombeiros privados.

	Delegação geral	Delegação à bombeiros privados
Pressupostos	* Qualquer participação de particulares no ciclo de polícia deve estar prevista em Lei (sentido estrito);	Este item foi atendido em Santa Catarina. Há previsão legal local (Constituição e Lei ordinária)
	* A atividade delegada só pode envolver a propriedade do administrado. Nunca a liberdade;	Este item não impede a delegação aos bombeiros privados, pois a SCIP tem a ver com o patrimônio e não com a liberdade do cidadão.
	* A Lei deve especificar pontualmente a(s) atividade(s) que será(ão) desenvolvida(s) pelo ente privado;	Este item não é atendido. A Legislação deixa livre a delegação e o que ocorre é que a delegação na prática é irrestrita. Ou seja, os bombeiros privados analisam projetos e fazem vistorias.
	* Os atos praticados pelos entes privados devem ser passíveis de conferência posterior objetiva por parte do Estado;	A análise de projetos pode ser conferida posteriormente, no entanto, a vistoria não. A única forma de conferir uma vistoria é estar junto no momento de sua realização. Este item não tem como ser atendido.
	* Os atos praticados pelos entes privados não podem implicar em meios coativos. Sendo que qualquer tipo de sanção anterior ou posterior à atuação do ente privado, deve ser aplicada pelo poder público.	Impossível ser atendido. A vistoria é iminentemente coativa. É nela (em campo) que se define o que tem que ser feito.
O que pode ser delegado	* A contratação de equipamentos técnicos, com a sua manutenção e operacionalização, para apoio ao exercício do poder de polícia;	Nada a ver com a atividade de SCIP que é realizada basicamente através de vistorias e análises de projetos.
	* Atividades materiais preparatórias ou sucessivas ao exercício do poder de polícia.	As vistorias e análises de projetos envolvem atividades 100% decisórias e com alto grau de subjetividade (análise

	Sendo que estas atividades delegadas somente podem envolver atividades executivas, nunca atividades decisórias que envolvam elemento volitivo (avaliação subjetiva).	de adequação das normas aos casos concretos – imóveis).
--	--	---

Fonte: elaborado pelo autor

Concluindo, além de alguns pressupostos não poderem ser atendidos, o que pode ser delegado à particulares nada tem a ver a atividade de SCIP. Ou seja, esta atividade não pode ser delegada à particulares, sejam eles quais forem. Mesmo que um bombeiro privado, com muitos recursos financeiros, contasse com uma excepcional equipe de engenharia, não poderia, mesmo assim, receber a delegação do poder de polícia administrativa para realização da atividade de SCIP. Não só pelas restrições de delegação do poder de polícia administrativa, com também pelas características da atividade de SCIP. A união dos construtos: delegação do poder de polícia administrativa X atividade de SCIP = resulta em indelegabilidade insanável.

5.5.2 Limitações situacionais

Os dois grandes impedimentos legais já foram descritos anteriormente. No entanto, algumas questões a seguir descritas, também comprometem sobremaneira a execução da atividade de SCIP por parte dos bombeiros privados.

A formação técnica é um dos pontos relevantes na atividade de SCIP. Para ilustrar essa questão, pode-se utilizar um dado que talvez tenha passado despercebido na leitura deste trabalho: o quadro 4 que mostra as análises de projetos e vistorias realizadas entre 1º/07/14 e 1º/07/15 e nele o número total de análises de projetos é 45052 e destes, 22487 foram indeferidos. Isso significa que praticamente 50% dos projetos elaborados por engenheiros e arquitetos foram reprovados pelos analistas do CBMSC. Isso indica a complexidade de se trabalhar nessa atividade, pois profissionais habilitados e com experiência têm dificuldade de aplicar seus casos concretos às normas de segurança. O próprio CBMSC tem muita dificuldade de desenvolver esta atividade, mesmo contando com cursos de formação e atualização; uma estrutura na ponta de execução e supervisão; e uma estrutura central de apoio na capital (através da Diretoria de Atividades Técnicas) para resolver os casos complexos. Tudo isso não é o bastante para facilitar a execução da atividade, mas tão somente

para torná-la possível. O que dizer então do trabalho (na atividade de SCIP) dos bombeiros privados executado por pessoas contratadas da comunidade pela respectiva associação, sem nível mínimo de escolaridade e com formação desconhecida. Fica a reflexão.

Outro ponto a ser iluminado é a estabilidade, ou melhor, a total falta de estabilidade por parte dos bombeiros privados para executar a atividade de SCIP. Não há como exigir de profissionais contratados por uma associação, sem estabilidade alguma no emprego, que exerçam uma atividade de fiscalização que envolve tanta responsabilidade e alto nível de exigência em relação ao fiscalizado.

A dependência econômica é um novo item, mas tem forte ligação com o anterior, pois os bombeiros privados dependem economicamente de verbas repassadas pelo poder público e pelo empresariado local, ambos fiscalizados pelo próprio bombeiro privado na SCIP.

Nas quatro fases do ciclo operacional de bombeiro, os bombeiros privados só atuam na fase passiva ou estrutural (fiscalização: análise de projetos e vistorias) e na fase ativa ou de combate (atividade de atendimento emergencial). Desta forma, os bombeiros privados não atuam na fase de normatização e nem na fase de investigação, por isso, têm uma compreensão particionada da atividade e não têm condições de entender as interligações existentes entre as fases, atuando de maneira incompleta nas atividades que desempenham.

Em relação ao princípio da eficiência, não há como justificar a opção do Estado de Santa Catarina em delegar a atividade de SCIP a entidades privadas, sem as mínimas condições técnicas de desenvolver a atividade, enquanto existe outra Organização (CBMSC) com todas as condições técnicas e legais de desenvolver a atividade com o melhor resultado possível. O princípio da eficiência orienta os atos administrativos na busca do “melhor resultado possível com os recursos disponíveis”. Não há dúvida que o melhor resultado possível só pode ser alcançado com o CBMSC.

Outro princípio relevante que vale à pena mencionar é o princípio da moralidade. Os Bombeiros Militares são proibidos de desempenharem atividades paralelas (na vida privada) na SCIP. Já no caso dos bombeiros privados é comum vistoriadores que exigem dos administrados os sistemas e medidas de SCIP e eles mesmos fornecem a instalação dos sistemas e medidas em sua atividade paralela. Isso até pode ser legal, mas em hipótese nenhuma pode ser considerado moral.

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 irrecuperável 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.

6. CONCLUSÕES

O trabalho desenvolvido sobre o tema poder de polícia administrativa, tem quatro capítulos organizados de modo a proporcionar um crescente entendimento dos construtos trabalhados. A primeira parte trata do direito administrativo e o poder de polícia administrativa. Este primeiro capítulo é voltado para os conceitos básicos de direito administrativo de modo a possibilitar o entendimento do capítulo seguinte que trata especificamente do poder de polícia administrativa. O terceiro e último capítulo estruturante visa dar um apanhado geral sobre a SCIP. O último capítulo tem por escopo juntar tudo o que foi trabalhado nos capítulos anteriores, tratando da possibilidade ou não de delegação do poder de polícia administrativa a bombeiros privados.

O problema que motivou a pesquisa é se no contexto do ordenamento jurídico brasileiro é possível que seja delegado o poder de polícia administrativa à bombeiros privados, para que executem a atividade de SCIP.

O problema anteriormente citado surgiu da situação fática que se encontra o serviço de bombeiros atualmente no Estado de Santa Catarina, pois bombeiros privados estão realizando de forma concorrente com o CBMSC, as atividades de SCIP.

Esta pesquisa científica justifica-se na medida em que a situação fática está promovendo uma insegurança jurídica muito grande nos municípios onde a atividade de SCIP está sendo desenvolvida de maneira concorrente, entre o CBMSC e o bombeiro privado local. Essa possibilidade de competência concorrente foi dada pela Constituição do Estado de Santa Catarina e está sendo discutida no âmbito do STF. O debate profundo do tema com certeza ajuda a clarear certas questões importantes e desconhecidas de grande parte das pessoas que acabam se envolvendo, opinando e decidindo equivocadamente sobre esta atividade.

O objetivo geral do trabalho era fazer uma análise da legislação, doutrina e jurisprudência nacional, acerca da possibilidade de delegação do poder de polícia administrativa a bombeiros privados, para execução do serviço de SCIP. Este objetivo geral foi plenamente atingido, pois ao longo do trabalho todas as peças do quebra-cabeças foram sendo montadas e ao final – último capítulo, ficou razoavelmente fácil concluir e atingir o objetivo geral.

Os objetivos específicos foram elaborados, perseguidos ao longo do trabalho e plenamente atendidos ao seu final: a) fazer um levantamento nacional aprofundado acerca do referencial teórico (legislação, doutrina e jurisprudência) do poder de polícia administrativa; b) investigar nacionalmente a possibilidade de delegação do poder de polícia administrativa;

c) fazer um breve levantamento teórico sobre a SCIP, principalmente acerca de sua natureza jurídica; e d) com base no referencial teórico levantado, analisar a legalidade de atuação de entidades de bombeiros privados na execução na fiscalização da SCIP.

Os objetivos específicos traçados inicialmente, serviram para elaborar um sumário inicial, que foi mudado constantemente ao longo da pesquisa, pois vários outros itens foram sendo agregados à proposta inicial, mas sem alterar o escopo da pesquisa e também dos objetivos.

A presente pesquisa mostra-se inédita, pois nenhum outro trabalho com os mesmos objetivos foi encontrado na doutrina nacional. Em decorrência do ineditismo, talvez decorrente da pesquisa em temas de bombeiro ser mais voltada para os assuntos técnicos do que jurídicos, algumas contribuições importantes na área jurídica surgiram com a pesquisa.

Uma das contribuições relevante do trabalho foi a análise dos construtos ordem pública e segurança pública. Nesta área, constatou-se que os operadores do direito, mesmo depois de muitos anos da promulgação da CR/88, ainda têm muitas dúvidas acerca dos contornos, limites e entrelaçamento da ordem pública e segurança pública. Neste tópico, conclui-se que a segurança pública é a garantia (exercida para) da preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Outra contribuição importante é a definição da SCIP como espécie do gênero segurança pública. Esta definição, permite, com certa segurança, concluir que a atividade de SCIP não pode ser delegada, nem para os bombeiros privados e nem mesmo para os municípios, pois somente os órgãos taxativamente descritos no artigo 144 da CR/88 podem atuar na segurança pública brasileira.

Acredita-se que outra contribuição relevante foi a construção feita a partir da doutrina e jurisprudência nacional, acerca dos pressupostos de delegação e o que pode efetivamente ser delegado de poder de polícia administrativa à particulares. Essa contribuição não só ajuda atingir os objetivos deste trabalho, como também ajuda o entendimento geral acerca do tema, pois junta as melhores construções doutrinárias, alinhadas com a mais alta jurisprudência nacional e se consegue chegar em um delineamento satisfatório do tema.

Por fim, uma outra contribuição é a conclusão de que não há a menor chance de se admitir, sob a ótica do ordenamento jurídico brasileiro, a delegação do poder de polícia administrativa à bombeiros privados, para a execução da atividade de SCIP. Talvez esta não seja a maior contribuição do trabalho para a academia em geral, mas para a atividade de SCIP, desenvolvida pelos Corpos de Bombeiros Militares em todo o Brasil, com certeza é a maior contribuição.

Pode-se destacar como ponto negativo desta pesquisa, a quase inexistência de doutrina na área jurídica que trabalhe a SCIP. Esta limitação científica indica o pouco interesse de pesquisa no tema e ao mesmo tempo prejudica o julgamento de causas que envolvam a atividade.

Um ponto positivo que se destaca é uma recente e relevante produção doutrinária acerca da delegação do poder de polícia administrativa à particulares. É raro encontrar obras antigas que tratem o tema com certa profundidade. No entanto, algumas pesquisas recentes têm mostrado o interesse em desenvolver e esclarecer esse construto, pois foram encontradas obras com muita qualidade.

Para novos estudos, recomenda-se o aprofundamento do estudo da possibilidade de delegação do poder de polícia administrativa para empresas públicas e sociedades de economia mista. Essas pessoas jurídicas requerem aprofundamento do estudo, pois a argumentação difere um pouco da apresentada no presente estudo sobre a delegação aos privados.

Toda essa problemática foi gerada, porque a Constituição do Estado de Santa Catarina foi alterada, delegando-se o poder de polícia administrativa relacionada a atividade de SCIP aos municípios, ao mesmo tempo que possibilitou que estes deleguem a mesma atribuição à bombeiros privados. Isso ocorreu, não por necessidade de melhorar a atividade de SCIP, mas para possibilitar que os bombeiros privados tenham a fonte de renda proveniente da taxa cobrada por ocasião do exercício do poder de polícia administrativa.

Seria adequado ao Estado de Direito, que outras soluções fossem encontradas que possibilitassem o custeio das atividades emergenciais desempenhadas pelos bombeiros privados, que não a solução adotada, mas esta era a mais fácil e desejada.

O próprio CBMSC por diversas vezes se manifestou publicamente favorável no sentido de assumir integralmente a atividade de SCIP nesses municípios, repassando parte da verba (retirando-se somente o necessário para custear a própria atividade de fiscalização) proveniente da arrecadação aos municípios, de modo a ajudar a manter os serviços emergenciais executados pelos bombeiros privados. No entanto, essa opção sempre foi repudiada pelos bombeiros privados, pois outros interesses estão em jogo, que não os exclusivamente Institucionais.

REFERÊNCIAS

ABTN – Associação Brasileira de Normas Técnicas – NBR 13860/1997. **Glossário de termos relacionados com a segurança contra incêndio**. Rio de Janeiro: 1997.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 21. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BARBOSA, Ruy. **Commentarios á Constituição Federal Brasileira**. vol. V. São Paulo: Saraiva & Cia, 1934.

BERTALANFFY, Ludwig Von. **Teoria Geral dos Sistemas**. Petrópolis: Vozes, 1973.

BOMBEIROS VOLUNTÁRIOS DE CAÇADOR/SC. História. Disponível em: <<http://www.bombeirosdecacador.com.br/conteudo.php?id=4>>. Acesso em: 23 jul. 2015.

BOMBEIROS VOLUNTÁRIOS DE JARAGUÁ DO SUL. Instituição. Disponível em: <<http://www.bvjs.com.br/index.php?pagina=instituicao.php>>. Acesso em: 23 jul. 2015.

BRASIL. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 13 jun. 2015.

_____. Decreto-Lei Nº 3.689, de 03 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689.htm>. Acesso em: 11 jun. 2015.

_____. 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/L5172.htm>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Lei Nº 5.349, de 03 de novembro de 1967. Dá nova redação ao Capítulo III do Título IX do Código de Processo Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5349.htm>. Acesso em: 13 jun. 2015.

_____. Decreto Nº 88.777, de 30 de setembro de 1983. Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D88777.htm>. Acesso em: 12 jun. 2015.

_____. Lei Nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7210.htm>. Acesso em: 14 jun. 2015.

_____. Lei 7347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 13 jun. 2015.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 15 jun. 2015.

_____. Lei Nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L8069.htm>. Acesso em: 13 jun. 2015.

_____. Lei 8078, de 11 de setembro de 1990. Código de defesa do Consumidor. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L8078.htm>. Acesso em: 9 jun. 2015.

_____. Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 13 jun. 2015.

_____. Lei Nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9503.htm>. Acesso em: 7 jun. 2015.

_____. Lei Nº 11.473, de 10 de maio de 2007. Dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública e revoga a Lei nº 10.277, de 10 de setembro de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11473.htm>. Acesso em: 8 jun. 2015.

_____. Lei 12.016, de 07 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/112016.htm>. Acesso em: 17 jun. 2015.

_____. Lei Nº 12.403, de 04 de maio de 2011. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, relativos à prisão processual, fiança, liberdade provisória, demais medidas cautelares, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112403.htm>. Acesso em: 16 jun. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 712.312 DF. Administrativo. Recurso Especial. Multa de Trânsito. Necessidade de identificação do agente. Auto de Infração. 2005. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=570302&num_registro=200401810061&data=20060321&formato=PDF>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 817534 MG 2006/0025288-1. Administrativo. Poder de polícia. Trânsito. Sanção pecuniária aplicada por sociedade de economia mista. Impossibilidade. 2010. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=976113&num_registro=200600252881&data=20100616&formato=PDF>. Acesso em: 03 jul. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.717 DF. 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. 2002. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266741>>. Acesso em: 24 jul. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus 102.065 Pernambuco. Habeas corpus. Crime hediondo. Prisão preventiva. Garantia da ordem pública e da instrução criminal. Credibilidade da justiça e clamor público. Tentativas concretas de influenciar na coleta da prova testemunhal. Ordem denegada. 2010. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=618993>>. Acesso em: 23 jul. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Habeas Corpus 118.580 São Paulo. Agravo Regimental no Habeas Corpus. Constitucional. Processo Penal. Prisão Cautelar. Indeferimento de medida liminar por desembargador. Ato questionado no Superior Tribunal de Justiça. Julgamento do mérito da impetração no Tribunal de Justiça. Acórdão substitutivo da decisão monocrática. Habeas Corpus Prejudicado. Decisão agravada mantida. Agravo regimental ao qual se nega provimento. 2014. Disponível em:

<[http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?](http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=118580&classe=HC-)

numero=118580&classe=HC-

MC&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em 20 jul. 2015.

CARDOSO, Luiz Antônio. **Prevenção de incêndios, uma retrospectiva dos primeiros anos de atividades técnicas em Santa Catarina**. Florianópolis: Papa-Livro, 2014.

CBMSC - Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina – IN 002/DAT/CBMSC. **Infrações Administrativas**. Florianópolis: 2014. Disponível em: <www.cbm.sc.gov.br>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. – Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina – IN 001/DAT/CBMSC. **Atividade Técnica**. Florianópolis: 2015. Disponível em: <www.cbm.sc.gov.br>. Acesso em: 20 jul. 2015.

CORPO DE BOMBEIROS DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO. História do Corpo de Bombeiros de São Paulo. Disponível em: <<http://www.bombeiros.com.br/br/bombeiros/historia.php>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Histórico do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.cbmerj.rj.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=20:resumo-historico-do-corpo-de-bombeiros-militar-do-estado-do-rio-de-janeiro&catid=1:conhecendo-o-cbmerj&Itemid=9>. Acesso em: 20 jul. 2015.

CORPO DE BOMBEIROS VOLUNTÁRIOS DE CONCÓRDIA. Entidade. Disponível em: <<http://www.bombeirosvoluntarios.com.br/entidade/>>. Acesso em: 23 jul. 2015.

CORPO DE BOMBEIROS VOLUNTÁRIOS DE JOINVILLE. Menu Institucional. Disponível em: <www.cbvj.com.br/institucional/>. Acesso em: 23 jul. 2015.

COSTA, Pietro. O Estado de Direito: uma introdução histórica. In: COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo (Org.). **O Estado de Direito**: história, teoria, crítica. Tradução de Carlos Alberto Dastoli. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Polícia Militar e Poder de Polícia no Direito Brasileiro**. In: LAZZARINI, Álvaro; et al. **Direito administrativo da ordem pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

_____. **Curso de direito administrativo**. 15. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

DEL CARLO, Ualfrido. **A Segurança Contra Incêndio no Mundo**. In: SEITO, Alexandre Itiu, et al. **A Segurança Contra Incêndio no Brasil**. São Paulo: Projeto Editora, 2008.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário jurídico**. 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, v. 3, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ESTADO-MAIOR GERAL. Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina. Apresentação feita pelo Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina por ocasião da visita de inspeção do General do Exército Brasileiro Comandante da 14 Brigada de Infantaria Motorizada, em 28 de abril de 2015.

GARMENDIA, José A. **Dicionário de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1986.

INCÓLUME. (2015). Dicionário do Aurélio. Disponível em: <www.dicionariodoaurelio.com>. Acesso em: 03 jul. 2015.

INCÓLUME. (2015). Dicio: dicionário online de português. Disponível em: <www.dicio.com.br>. Acesso em: 03 jul. 2015.

INCÓLUME. (2015). Dicionário InFormal. Disponível em: <www.dicionarioinformal.com.br>. Acesso em: 03 jul. 2015.

LAZZARINI, Álvaro. **Direito Administrativo**. In: Manual de ensino fundamental para a Academia de Polícia Militar do Barro Branco, São Paulo: Polícia Militar do Estado de São Paulo, 1982.

LAZZARINI, Álvaro; et al. **Direito administrativo da ordem pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Civil Pública**. 8. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

MAUS, Álvaro. **Proteção contra incêndio: atividades técnicas no Corpo de Bombeiros – Teoria Geral**. Florianópolis: Editograf, 1999.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Polícia de manutenção da ordem pública e suas atribuições**. In: LAZZARINI, Álvaro; et al. **Direito administrativo da ordem pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

_____. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

_____. **Mandado de Segurança**. 24. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Serviço público e poder de polícia: concessão e delegação**. In Revista Eletrônica de Direito de Estado. Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 7, jul/ago/set 2006. Salvador. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-7-JULHO-CELSO%20ANTONIO.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2015.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 26, ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Forense, 1975.

_____. **Direito Administrativo da Segurança Pública**. In: LAZZARINI, Álvaro; et al. **Direito administrativo da ordem pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

_____. **Revisão doutrinária dos conceitos de ordem pública e segurança pública: uma análise sistêmica**. Revista de Informação Legislativa. Brasília, ano 25, n. 97, jan./mar. 1988.

MORIN, Edgar. **La Methode 1 – La Nature de la Natur**. Paris: Seuil, 1977.

PESSOA, Mário. **O Direito da Segurança Nacional**. São Paulo: Biblioteca do Exército e Revista dos Tribunais, 1971.

SANTA CATARINA. Lei Nº 6.218, de 10 de fevereiro de 1983. Dispõe sobre o Estatuto dos Policiais Militares do Estado de Santa Catarina, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/legislacao>. Acesso em: 10 jul. 2015.

_____. Lei Nº 7.541, de 30 de dezembro de 1988. Dispõe sobre as taxas estaduais e dá outras providências. 1988. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/legislacao>. Acesso em: 11 jul. 2015.

_____. 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.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/legislacao>. Acesso em: 12 jul. 2015.

_____. Lei Complementar Nº 587, de 14 de janeiro de 2013. Dispõe sobre o ingresso nas carreiras das instituições militares de Santa Catarina e estabelece outras providências. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/legislacao>. Acesso em: 16 jul. 2015.

_____. 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: 17 jul. 2015.

_____. – Constituição (1989). Constituição do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/legislacao>. Acesso em: 16 jul. 2015.

SCHWIND, Rafael Wallbach. **Particulares em colaboração com o exercício do poder de polícia – O “procedimento de polícia”**. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Victor Rhein (Org.). Poder de Polícia na Atualidade: Anuário do Centro de Estudos de Direito Administrativo, Ambiental e Urbanístico. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

SEITO, Alexandre Itiu. **Fundamentos de fogo e incêndio**. In: SEITO, Alexandre Itiu, et al. A Segurança Contra Incêndio no Brasil. São Paulo: Projeto Editora, 2008.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 1963. V4.

SILVA, Jorge da. **Controle da Criminalidade e Segurança na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

SILVA, Luiz Virgílio Afonso da. Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção In Paulo Bonavides (Org.). **Revista Latino Americana de Estudos Constitucionais**. Belo Horizonte: Del Rey, jan.-jun./2003

TÁCITO, Caio. **Poder de Polícia e Polícia do Poder**. In: LAZZARINI, Álvaro; et al. Direito administrativo da ordem pública. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

VITTA, Heraldo Garcia. **Soberania do Estado e Poder de Polícia**. Coleção Temas de Direito Administrativo. Nº 28. São Paulo: Malheiros, 2011.

WALINE, Marcel. **Droit administratif**, 9. ed. Paris: Sirey, 1963.

ZOLO, Danilo. Teoria e crítica do Estado de Direito. In: COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo (Org.). **O Estado de Direito: história, teoria, crítica**. Tradução de Carlos Alberto Dastoli. São Paulo: Martins Fontes, 2006.