

JAIR PEREIRA

ASPECTOS LEGAIS E DOUTRINÁRIOS DO PODER DE POLÍCIA DO CORPO DE BOMBEIROS NAS VISTORIAS TÉCNICAS DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E PÂNICO

Monografia apresentada como exigência final para a conclusão do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais Bombeiro-militar – Especialização em Planejamento e Controle em Segurança Pública, pelo convênio PMPR/UFPR - Polícia Militar do Paraná e Universidade Federal do Paraná.

Orientadora Metodológica: Prof^a Dr^a Helena de Fátima Nunes Silva

Orientador de Conteúdo: Maj QOBM Cláudio Luiz Zanlucas

CURITIBA

2006

DEDICO

Aos meus pais (*in memoriam*) Natalino José Pereira e Celina Soares de Lima, que apesar de toda dificuldade, de forma virtuosa, não mediram esforços para minha educação.

À minha mulher Ana Rita, e minhas filhas Giovanna e Milena, que suportaram heroicamente minhas ausências, contribuindo sobremaneira para o resultado desta pesquisa.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pelo dom da vida, e que por sua bondade e generosidade proporcionou-me trilhar estes caminhos.

Agradeço a todos aqueles que, de forma direta ou indireta, mas com atenção e paciência auxiliaram-me na condução deste trabalho, especialmente:

✚ Ao Sr. Cel. QOPM Nemésio Xavier de França Filho, Comandante-Geral da PMPR, que pela sua sensibilidade em compreender o momento, nos proporcionou-nos a realização desse Curso;

✚ Ao Cel. QOBM Almir Porcides Júnior, Comandante do CB, pelo seu empenho para a realização deste Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais, o qual ficará registrado como o 1º CAO/BM da história do Corpo de Bombeiros Militar do Paraná;

✚ Ao Sr. Cel. QOPM Altair Mariot, Diretor de Ensino da PMPR pela sua importante contribuição para o desenvolvimento deste Curso.

✚ Ao Sr. Cel. QOPM Mauro Pirollo, Comandante da APMG, que compreensivamente, proporcionou-nos a realização tranqüila deste curso;

✚ Aos Senhores. Comandantes do 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 1º e 2º SGBI, pela atenção e contribuição para o resultado dessa pesquisa;

✚ À professora e orientadora metodológica, Helena de Fátima Nunes Silva, que pela sapiência e paciência com que orientou a disciplina e dirimiu minhas dúvidas;

✚ Ao orientador de conteúdo, Maj. QOBM Cláudio Luiz Zanlucas, pela amizade de longa data, pelo interesse e dedicação na condução dessa pesquisa;

✚ Ao coordenador e instrutor de Curso, Maj. QOBM Ricardo Silva, pela sua paciência, simplicidade e apoio, fundamental para condução deste CAO;

✚ Ao instrutor, Maj. QOBM Juceli Simiano Júnior, na qualidade de amigo de longa data, pela sua importante colaboração para o desenvolvimento deste trabalho;

✚ Ao mestre Daniel Ferreira, pela gentileza em disponibilizar seu tempo e valorosos conhecimentos em prol deste trabalho;

✚ Aos demais professores da UFPR e oficiais instrutores do CB e PMPR, pela dedicação e conhecimentos proporcionados;

✚ Aos companheiros de curso, que apesar de todas as dificuldades, prosseguiram firmes o final.

RESUMO

Título: Aspectos legais e doutrinários do poder de polícia do corpo de bombeiros nas vistorias técnicas de segurança contra incêndio e pânico

Autor: Jair Pereira

Orientadora metodológica: Profa. Dra. Helena de Fátima Nunes Silva

Orientador de Conteúdo: Maj. QOBM Cláudio Luiz Zanlucas

Pesquisa descritiva abrangendo aspectos legais e doutrinários do poder de polícia do corpo de bombeiros nas vistorias técnicas de segurança contra de incêndio e pânico, e aspectos práticos da lei nº. 13.976/02. Para sistematização dos dados foi realizada uma pesquisa histórico-exploratória, com exposição e comparativo do pensamento doutrinário, análise histórica do Corpo de Bombeiros na prevenção de incêndios, abordagem da situação atual dentro do contexto do Direito Administrativo, exposição e análise da legislação de acordo com a Constituição Federal vigente, a Lei nº 13.976/2002 que criou o Fundo Estadual do Corpo de Bombeiros Militar, bem como análise da forma como o assunto é contemplado nas legislações em alguns Corpos de Bombeiros do Brasil, a fim de demonstrar qual a importância e necessidade do tema no cenário do Estado do Paraná. Justificando este trabalho a falta de eficácia nas vistorias preventivas em função da ausência de mecanismos coercitivos; o Código de Prevenção que não é lei; sua condição jurídica de validade pelas leis municipais; ausência de Lei estadual que atenda aos pressupostos de existência e validade das normas de prevenção do Corpo de Bombeiros; o Termo de Ajustamento de Conduta funcionando atualmente como único meio eficaz na prevenção. Consistiu em levantar o material de pesquisa por meio de livros, publicações de artigos jurídicos e periódicos, legislação constitucional e infraconstitucional, a nível federal, estadual e municipal, de diversas Unidades de Bombeiros do Paraná e de outros Estados da Federação, com objetivo de verificar e analisar a aplicação, na prática, dessas informações. A pesquisa atingiu os resultados propostos, concluindo que a atividade de vistoria técnica tem na sua configuração o exercício pleno do poder de polícia administrativa, conceituado pelos proeminentes estudiosos do Direito Administrativo, qualificada como atividade resultante do exercício do poder-dever do Estado, destinado a ajustar a liberdade e a propriedade aos interesses coletivos. O Estado Democrático de Direito, não mais permite qualquer atuação do poder público sem prévia autorização, a não ser em caso de flagrante necessidade, desde que limitados pelos primados da finalidade, proporcionalidade e razoabilidade do ato. Exsurge daí a importância de se ter uma normatização que permita a efetividade da prevenção e coíba coercitivamente as infrações e os abusos, estando ajustada aos princípios constitucionais, balizadores da justiça e da ordem social, moldando e padronizando os procedimentos, tornando-os acessíveis e de conformidade com ordem jurídica vigente. Não foram poucos os óbices que concorreram para o desvirtuamento dos objetivos propostos. E para que possa render bons frutos é importante aproveitar o especial momento por que passa a instituição, vivenciado pela preocupação do atual comando, não só com a qualidade dos serviços, mas, especialmente com o bem-estar daquele que é seu maior patrimônio, o Bombeiro-militar.

Palavras-chave:

Poder de polícia administrativa nas vistorias técnicas; competência legal do Corpo de Bombeiros; e, Código de Prevenção contra Incêndio e Pânico.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

§	– PARÁGRAFO
ADM	– ADMINISTRAÇÃO/ADMINISTRATIVO
ART.	– ARTIGO
AVCB	– AUTO DE VISTORIA DO CORPO DE BOMBEIROS
BM	– BOMBEIRO-MILITAR
CB	– CORPO DE BOMBEIROS
CBM	– CORPO DE BOMBEIROS MILITAR
CBMDF	– CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL
CBMES	– CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESPIRITO SANTO
CBMG	– CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS
CBMRJ	– CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO RIO DE JANEIRO
CBMRS	– CORPO DE BOMB EIROS MILITAR DO RIO GRANDE DO SUL
CE	– CONSTITUIÇÃO ESTADUAL
CEL.	- CORONEL
CF	– CONSTITUIÇÃO FEDERAL
COSIP	– CÓDIGO DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E PÂNICO
CTN	– CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL
DF	– DISTRITO FEDERAL
ES	– ESPIRITO SANTO
EUA	– ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA
FUNCB	– FUNDO ESTADUAL DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO
PARANÁ	
FUNREBOM	– FUNDO DE REEQUIPAMENTO DO CORPO DE BOMBEIROS
GB	– GRUPAMENTO DE BOMBEIROS
INMETRO	– INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA
MaJ	– MAJOR
MG	– MINAS GERAIS
MG	– MINAS GERAIS
PMPR	– POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO PARANÁ
POLMIL	– POLÍCIA MILITAR DE SÃO PAULO
PR	– PARANÁ

QOBM – QUADRO DE OFICIAS BOMBEIROS MILITARES
QOPM – QUADRO DE OFICIAIS POLICIAIS MILITARES
RJ – RIO DE JANEIRO
RPCI – REGULAMENTO DE PREVENÇÃO CONTRA INCÊNDIO
RS – RIO GRANDE DO SUL
SGBI – SUBGRUPAMENTO DE BOMBEIROS INDEPENDENTE
SP – SÃO PAULO
Ten-Cel – TENENTE CORONEL
UFPR – UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – COMPARATIVO SINÓTICO DO CONCEITO DE PODER DE POLÍCIA.....	55
QUADRO 2 – DEMONSTRATIVO DE VISTORIAS REALIZADAS E CERTIFICADOS DE VISTORIA EMITIDOS EM 2004.....	64
QUADRO 3 – DEMONSTRATIVO DE VISTORIAS REALIZADAS E CERTIFICADOS DE VISTORIA EMITIDOS EM 2005.....	65
QUADRO 4 – QUADRO SINÓTICO COMPARATIVO DAS LEGISLAÇÕES ESTADUAIS.....	77

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
1.1	PROBLEMA.....	13
1.2	JUSTIFICATIVA.....	14
1.3	OBJETIVOS.....	15
1.3.1	Geral.....	15
1.3.2	Específicos.....	16
1.4	PRESSUPOSTOS.....	16
2	METODOLOGIA.....	16
2.1	CARACTERIZAÇÃO E ÁREA DE ABRANGÊNCIA DA PESQUISA.....	16
2.2	COLETA DE DADOS.....	17
2.3	SISTEMATIZAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS.....	17
3	CONCEPÇÃO DOCTRINÁRIA SOBRE O PODER DE POLÍCIA.....	18
3.1	ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	18
3.2	CONCEITO DOCTRINÁRIO DO PODER DE POLÍCIA.....	20
3.3	ORIGEM DA EXPRESSÃO PODER DE POLÍCIA.....	24
3.4	ORIGEM DO TERMO POLÍCIA ADMINISTRATIVA.....	26
3.5	FUNDAMENTO DO PODER DE POLÍCIA.....	27
3.6	NATUREZA JURÍDICA DO PODER DE POLÍCIA.....	28
3.7	ESSÊNCIA DO PODER DE POLÍCIA.....	29
3.8	EXTENSÃO E LIMITES DO PODER DE POLÍCIA.....	29
3.9	ATRIBUTOS DO PODER DE POLÍCIA.....	32
3.9.1	Discricionariedade.....	32
3.9.2	Auto-executoriedade.....	32
3.9.3	Coercibilidade.....	33
3.10	FORMAS DO PODER DE POLÍCIA.....	35
3.11	REQUISITOS DE VALIDADE DO PODER DE POLÍCIA.....	36
3.11.1	Legalidade do Ato.....	36
3.11.2	Competência.....	38
3.12	SÍNTESE SOBRE O CONCEITO DOCTRINÁRIO.....	39
4	COMPETÊNCIA DOS CORPOS DE BOMBEIROS.....	40
4.1	A CONSTITUIÇÃO FEDERAL.....	40
4.2	ORDEM PÚBLICA - TEORIA GERAL	41

4.3	A COMPETÊNCIA DO CORPO DE BOMBEIROS DA PMPR.....	43
4.4	O CORPO DE BOMBEIROS E O PODER DE POLÍCIA.....	44
4.4.1	Direito Urbanístico e a Competência Legislativa do Estado.....	44
4.4.2	A Competência do Corpo de Bombeiros Militar e o Poder de Polícia na Atividade de Vistoria.....	46
5	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	48
5.1	ANÁLISE DO AMBIENTE DA PESQUISA.....	48
5.2	O PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA DO ESTADO.....	52
5.3	O PODER DE POLÍCIA NAS VISTORIAS TÉCNICAS.....	53
5.4.	QUADRO SINÓTICO COMPARATIVO DO CONCEITO DE PODER DE POLÍCIA.....	55
5.5	ASPECTOS JURÍDICOS DO CÓDIGO DE PREVENÇÃO DE INCÊNDIOS E PÂNICO.....	57
5.6	TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA COM CLAUSULA PENAL....	60
5.7	APLICABILIDADE LEI 13.976/02.....	63
5.8	REALIDADE DO PODER DE POLÍCIA NOS MUNICÍPIOS-SEDE DE GB E SGBI.....	63
5.8.2	Quadro Demonstrativo de Vistorias realizadas e Certificados emitidos em 2004.....	64
5.8.2	Quadro Demonstrativo de Vistorias realizadas e Certificados emitidos em 2005.....	65
5.9	ASPECTOS DO PODER DE POLÍCIA DAS LEGISLAÇÕES DE OUTROS ESTADOS.....	67
5.9.1	Rio Grande do Sul.....	67
5.9.2	São Paulo.....	69
5.9.3	Minas Gerais.....	70
5.9.4	Espírito Santo.....	72
5.9.5	Rio de Janeiro.....	73
5.9.6	Distrito Federal.....	75
6	QUADRO SINÓTICO COMPARATIVO DAS LEGISLAÇÕES ESTADUAIS.....	77
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	79
7.1	ANÁLISE SOBRE O CONTEXTO HISTÓRICO E ATUAL	

	NA ÁREA DE VISTORIA TÉCNICA.....	79
7.2	EXISTÊNCIA, NECESSIDADE E IMPORTÂNCIA DO PODER DE POLÍCIA DO CORPO DE BOMBEIROS.....	80
7.3	ASPECTOS LEGAL E DOUTRINÁRIO DO PODER DE POLÍCIA.....	81
7.4	COMPARATIVO DA LEGISLAÇÃO DO CORPO DE BOMBEIROS DO PARANÁ COM AS DE OUTRAS INSTITUIÇÕES CO-IRMÃS COM REFLEXOS PARA A ATIVIDADE DE VISTORIA PREVENTIVA.....	82
7.5	SÍNTESE DOS PRINCIPAIS RESULTADOS.....	84
	REFERÊNCIAS.....	86

1 INTRODUÇÃO

O conhecimento sempre foi e continua sendo uma fonte de satisfação das necessidades do ser humano. Mas à medida que vai evoluindo, deixa transparecer com muito mais intensidade a sensação de bem-estar causada pela impressão de que uma nova informação poderá se tornar uma resposta a um simples questionamento ou a uma grande dúvida.

Com muita propriedade, prelecionou Miguel Reale, ao tratar de Filosofia do Direito (2000, p. 5-6), após atribuir ao referido termo o significado grego de amizade ou amor pela sabedoria, justificou: *“A Filosofia começa com um estado de inquietação e de perplexidade, para culminar numa atitude crítica diante do real e da vida”*.

Desta forma, com o intuito de acalantar este estado de inquietação, é que se pretende por meio da pesquisa a seguir, o esclarecimento de algumas dúvidas, em especial, a que se refere ao Poder de Polícia na atividade de vistoria técnica do Corpo de Bombeiros.

A Constituição Federal de 1988 veio estabelecer um novo período da Administração Pública, em que os atos praticados pelos agentes públicos são freqüentemente questionados quanto à sua legalidade e legitimidade. Destarte, para responder de forma apropriada a essas indagações e tornar efetiva a atuação do Estado frente à sua competência, sem incorrer no abuso de autoridade, é imprescindível conhecer e observar os diversos princípios constitucionais vigentes.

Obviamente, não terá este trabalho a pretensão de esgotar todo o conhecimento, tão pouco estabelecer uma nova ordem de entendimento nesta área, até porque, é um assunto que, apesar da diversidade de legislação do nosso sistema jurídico, encontra larga divergência doutrinária. Mormente, buscará a devida profundidade que a pesquisa requer e o esclarecimento de muitas dúvidas a respeito.

É o que nos leva a refletir e concluir que a pesquisa se reveste de especial importância para o momento atual, porque interessa e é necessária àqueles que, no trato das relações públicas e privadas, como é o caso dos integrantes da Instituição Bombeiro Militar, seja na condição de agentes executores ou administradores públicos, estão sujeitos aos princípios e reservas legais, no âmbito do Direito Administrativo.

1.1 PROBLEMA

A atividade de prevenção, está inserida na missão constitucional dos Corpos de Bombeiros, conforme Art. 144, §§ 5º e 6º da Constituição Federal e, no Estado do Paraná, Art. 48, *caput*, da Constituição Estadual.

Os Corpos de Bombeiros, acompanhando a evolução tecnológica e as transformações sociais, no mister de bem cumprir seu sacerdócio na preservação de vidas, na defesa do meio ambiente e do patrimônio, instituíram as atividades de vistorias técnicas de prevenção contra incêndio e pânico, como medida eficaz de efetivação desta missão. No Estado do Paraná, ao longo de sua existência, o Corpo de Bombeiros, desde que passou a desenvolver tais atividades, tem encontrado diversos óbices e dificuldades em dar efetividade ao cumprimento das exigências preventivas.

As vistorias técnicas de prevenção de incêndio e pânico tiveram seu marco inicial no Estado do Paraná, em 1973, em Ponta Grossa, com a criação do FUNREBOM – Fundo de Reequipamento do Corpo de Bombeiros, como balizador de outras Leis que instituíram as taxas que compunham a receita destinada à manutenção do serviço de Bombeiros, naquele município. Na seqüência, seguido este mesmo padrão, foram sendo implantadas outras unidades de Bombeiros, com algumas melhorias no conteúdo deste arcabouço de leis, atingindo um pequeno número de 47 unidades de bombeiros, responsáveis pelo atendimento aos 399 municípios do Estado.

Embora bastante claros a legislação e os objetivos das vistorias técnicas, as questões culturais, econômicas e sociais sempre dificultaram a difusão desta prática, ficando em segundo plano a efetividade e eficácia das exigências normativas. De um lado, uma legislação que não dispunha de meios coercitivos, competentes juridicamente; de outro, a ignorância parece ter sedimentado o entendimento de que, Bombeiro não precisa ou a eles não interessa ter Poder de Polícia.

Assim, se verifica com raras exceções, algumas incursões por meio de relatórios encaminhados ao Ministério Público local, desprovidas de argumentação jurídica suficiente para ensejar uma ação contra o prefeito que não cumpria a lei. Também, esperava-se uma pseudo cobrança judicial por inscrição em dívida ativa, acabando por servir de consolo ao gerar uma sensível melhora na arrecadação das taxas.

É fato que uma legislação municipal jamais poderia dar Poder de Polícia ao Corpo de Bombeiros, como órgão estadual. Assim, também, muitas prefeituras nunca demonstraram o menor interesse em usar de tal poder para obrigar os faltantes, sob a alegação de que a prioridade era a arrecadação dos tributos destinados ao tesouro da Prefeitura, ficando o Corpo de Bombeiros fadado aos poucos recursos que arrecadava e, conseqüentemente, ineficiente pela falta de autoridade, pois, não dispunha de um mecanismo de coerção e não conseguia implementar o único disponível.

Finalmente, no ano de 2002, um importante passo foi dado por meio de uma visão moderna, consciente e competente, dando origem ao FUNCB – Fundo Estadual do Corpo de Bombeiros Militar, mediante a estadualização da Taxa de Vistoria, pela lei estadual nº. 13.976, de 26 de dezembro de 2002. Todavia, a referida lei, apesar de sua importância para o aprimoramento e manutenção dos serviços de bombeiros em todo o Estado, ainda não se prestou a preencher a lacuna do Poder de Polícia nas vistorias, como atividade de prevenção. Contudo, dada a sua importância, foi escolhida como subsídio para o presente trabalho, no qual se pretende demonstrar a real necessidade desse mecanismo administrativo, e, com efeito, sensibilizar e orientar a adoção de meios legais de eficácia jurídica.

Pela dimensão que se julga ter o assunto e ante à problemática exposta, o objeto deste estudo será a análise dos aspectos legais, jurisprudenciais e doutrinários do poder de polícia do Corpo de Bombeiros, nas vistorias técnicas de segurança contra de incêndio e pânico, bem como a importância e efeitos à aplicabilidade prática da Lei nº. 13.976/02, do FUNCB.

Não se prestará o presente trabalho a contextualizar o poder de polícia nas situações que envolvem atendimentos a ocorrências de combate a incêndio, salvamento ou resgate de qualquer natureza, tais como: edificações, florestas, montanhas, guarda-vidas, ações de defesa civil e outros na forma repressiva.

1.2 JUSTIFICATIVA

A falta de eficácia pode afetar seriamente a credibilidade desta instituição quase centenária, na sua condição de órgão da administração pública, investida do poder de polícia referente às questões de prevenção, combate a incêndios, busca e

salvamento. É imperativo esclarecer que o presente trabalho tem como foco específico a atividade de prevenção em vistorias técnicas, quando das exigências da prevenção ativa e passiva nas edificações, como requisito para expedição do certificado de vistoria, o qual se destina, juntamente com outros documentos do poder público municipal, como a vigilância sanitária e/ou setor de obras, à liberação do competente alvará de funcionamento. Este documento tem como objetivo certificar que o estabelecimento se encontra em conformidade com as normas de prevenção.

Comparativamente, convém destacar que outras instituições co-irmãs, pertencentes a outros Estados da federação, dispõem de uma legislação que permite a implementação das exigências, dentre as quais, destacam-se para o propósito deste estudo, os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados do: Rio Grande do Sul (RS), São Paulo (SP), Minas Gerais (MG), Rio de Janeiro (RJ), Espírito Santo (ES) e do Distrito Federal (DF).

Considerando ainda, que o Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Paraná realiza, anualmente, milhares de vistorias, as quais deveriam gerar o competente certificado de vistoria, como documento hábil e competente para a renovação do alvará de funcionamento a ser fornecido pelas prefeituras em todo o Estado. Não obstante, pelos motivos ora aduzidos, não se consegue sua efetivação, ficando ainda um grande percentual de estabelecimentos pendentes de regularização e, é claro, com riscos sérios e evidentes para a população que reside nos condomínios, ou ainda, que trabalha e/ou frequenta os estabelecimentos comerciais e industriais, em todo o Estado.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Geral

Analisar os aspectos legais, práticos e situacionais do poder de polícia do Corpo de Bombeiros do Paraná e de outras unidades da federação, de acordo com a Constituição Federal, legislação infraconstitucional, doutrina e jurisprudência.

1.3.2 Específicos

- Apresentar uma análise sobre o contexto histórico e atual na área de vistoria técnica.
- Identificar a existência, a necessidade e a importância do Poder de Polícia do Corpo de Bombeiros;
- Levantar os aspectos legal, doutrinário e jurisprudencial do assunto “poder de polícia”;
- Comparar a legislação do Corpo de Bombeiros do Paraná com as de outras Instituições co-irmãs e apontar a importância do poder de polícia nas atividades de prevenção, especialmente, nas vistorias técnicas;

1.4 PRESSUPOSTOS

- A falta de eficácia nas vistorias preventivas em função da ausência de mecanismos coercitivos;
- O Código de Prevenção que não é lei. Sua condição jurídica de validade pelas leis municipais;
- Ausência de Lei estadual que atenda aos pressupostos de existência e validade das normas de prevenção do Corpo de Bombeiros;
- O Termo de Ajustamento de Conduta funcionando atualmente como único meio eficaz na prevenção.

2 METODOLOGIA

2.1. CARACTERIZAÇÃO E ÁREA DE ABRANGÊNCIA DA PESQUISA

A pesquisa é do tipo histórico-exploratória, consistindo na exposição e comparativo do pensamento doutrinário, análise histórica do Corpo de Bombeiros na prevenção de incêndios, abordagem da situação atual dentro do contexto do Direito Administrativo, exposição e análise da legislação de acordo com a Constituição Federal vigente, a Lei nº 13.976/2002 que criou o Fundo Estadual do Corpo de

Bombeiros Militar, bem como análise da forma como o assunto é contemplado nas legislações em alguns Corpos de Bombeiros do Brasil, a fim de demonstrar qual a importância e necessidade do tema no cenário do Estado do Paraná.

Esta pesquisa foi desenvolvida dentro da área do Direito Público, especificamente na seara do Direito Administrativo.

2.2 COLETA DE DADOS

Esta fase consistiu em levantar o material de pesquisa por meio de livros, publicações de artigos jurídicos e periódicos, legislação constitucional e infraconstitucional, a nível federal, estadual e municipal, de diversas Unidades de Bombeiros do Paraná e de outros Estados da Federação, com objetivo de verificar e analisar a aplicação, na prática, dessas informações. Também, será procedida uma busca de informações com os Comandantes e Chefes de Setores de Prevenção, incluindo os de outras instituições de Bombeiros da Federação, para verificar qual a importância do assunto “poder de polícia”, bem como, sua necessidade para as atividades de vistoria técnica.

2.3 SISTEMATIZAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Os dados foram dispostos obedecendo a uma ordem que possibilite o acompanhamento da evolução do processo, partindo-se do panorama histórico, passando pela posição doutrinária clássica e moderna, legislação primária, legislação constitucional e infraconstitucional e conclusão do trabalho, por meio de Quadros Sinóticos comparativos.

Por estes quadros, é possível efetuar um comparativo entre os vários conceitos, histórico e atual, e enfoques dos mais conceituados administrativistas brasileiros, bem como a análise das legislações constitucionais e infraconstitucionais.

Em relação às vistorias técnicas, buscar-se-á traçar um perfil qualitativo, de forma a demonstrar se cumprem, efetivamente, a eficácia desejada.

3 CONCEPÇÃO DOUTRINÁRIA SOBRE O PODER DE POLÍCIA

O assunto que doravante será estudado tem por finalidade inserir o leitor no contexto do poder de polícia, partindo-se da origem, evolução, estrutura e conceito pela moderna doutrina, bem como sua ligação com o Direito Administrativo.

3.1 ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Bühring (2003, p.72), em artigo cujo tema se apresenta em forma do seguinte questionamento: “*a natureza jurídica do poder de polícia é discricionária?*”, fez uma abordagem histórica, situando o tema “poder de polícia” na Antiguidade, passando pela Idade Média, chegando ao Estado de Direito, que segundo ela, abrange o Estado Liberal, o Estado Social e o Estado Democrático.

Originado do latim *politia*, o termo polícia também tinha sua versão grega na expressão *politeo* ou *politeia*, significando originalmente organização política de sistema de governo. Quando ligado ao termo *política*, ao vocábulo *polis* ou ainda, *politéia*, designava todas as atividades da cidade-estado, contudo, explicita a autora, sem ligação com o sentido atual.

Sê, de um lado, na antiguidade significava o ordenamento político, a constituição do Estado ou Cidade, na Idade Média, se afigurou, inicialmente, com o mesmo sentido, para, somente mais tarde ganhar a conformação pela qual hoje é conhecido.

Primeiramente, ainda na Idade Média, o *jus politiae* era um poder absoluto do príncipe e, somente em fins do século XV é que tal poder voltou a designar a atividade do Estado, mas ainda imposto pelo príncipe e fora do alcance dos tribunais.

Já no século XVIII, como primeira fase do Estado Moderno, o chamado Estado de Polícia foi conhecido também como Estado Iluminista e Estado de despotismo esclarecido, quando a forma vigorava ainda a monarquia absolutista, totalmente ilimitado e desvinculado da ordem jurídica, já que todo poder emanava do rei.

Adiante, com o final do absolutismo do rei, passou a designar a faculdade do Estado tudo o que estiver ao seu alcance, que pela opressão e intromissão na vida dos particulares, passou a ser conhecido como *Estado de Polícia*.

Na segunda fase deste Estado Moderno, surgiu o Estado de Direito, cuja administração passou a ser limitada pela lei, sendo caracterizado pela existência de três períodos: o liberalismo, o social e o Democrático.

O primeiro, marcado por ideais liberais, valorizava a forma da lei, justapondo-se a Direito como garantia dos direitos individuais, à lei como expressão da vontade geral e limitando o alcance do poder de polícia, passando à condição de polícia administrativa exclusivamente voltada para a segurança. O marco dessa fase foi o princípio da limitação do poder, podendo o cidadão opor seu direito em face do poder do Estado, com base na premissa de que o direito de liberdade de um não pode conflitar com o de outro, definição esta importada do direito francês, perpetrada na clássica e célebre frase conhecida de nossos dias: “a liberdade de cada cidadão termina onde começa a liberdade de outrem”.

A Revolução Francesa, marco histórico que influenciou a valorização dos direitos individuais, elevou o conceito do poder de polícia à condição de atividade da administração, voltada ao equilíbrio das relações sociais destinadas, exclusivamente, a manter a ordem, a segurança e a salubridade.

Período seguinte, entrou em cena o Estado Social, também denominado de Estado do Bem-Estar, com destaque e valorização de princípios constitucionais relativos a direitos econômicos e sociais, de forma a buscar a igualdade por meio de normas que interferiam na vida privada. Conseqüentemente, o Estado ganhou *status* de Estado Legal e o poder de polícia ganhou contornos mais amplos, chegando ao conceito atual como atividade do Estado tendente a limitar o gozo dos direitos individuais, independentemente de sua natureza, em prol do interesse público. A necessária intervenção do Estado buscou trazer a igualdade para o Direito Administrativo, como espécie do gênero Direito Público, com vistas ao equilíbrio social dos direitos individuais.

Finalmente, o Estado Democrático como terceiro período do Estado de Direito, teve a participação obrigatória da população, marcando uma nova era na Administração Pública, vinculando a lei aos ideais de justiça social e fazendo com que o poder de polícia abarcasse novas áreas, dentre as quais se destacam: a do meio ambiente, do consumidor, e a da infância e adolescência.

No Brasil, o poder de polícia evoluiu com o desenvolvimento das cidades e a multiplicação das atividades humanas, dando origem ao Estado Democrático de Direito e ampliando o Direito Administrativo.

3.2 CONCEITO DOUTRINÁRIO DO PODER DE POLÍCIA

Interessante e oportuna é a definição de Meirelles (1998, p. 115) ao expor que o *“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”*.

Segundo o autor, a Administração Pública deve dispor de um mecanismo de frenagem para coibir os abusos do direito individual, detendo, assim, toda atividade de particulares que não respeitar os interesses coletivos, ou até mesmo, a segurança nacional, exigindo, portanto, regulamentação, controle e contenção pelo Poder Público.

Há uma corrente minoritária que entende o poder de polícia e suas respectivas limitações, como possível de ocorrência apenas no âmbito do Poder Legislativo e que a Administração não exerce nenhum poder, sendo esta uma atividade sublegal, ou seja, não cria nenhum comando, apenas cumpre o que está escrito na lei. Desta forma apregoa que:

O poder de polícia desenvolve-se no âmbito do Legislativo e é disciplinado pelo direito constitucional. **A administração não exerce nenhum poder. Toda sua atividade é sublegal; não comporta, por conseguinte, a amplitude que o termo “poder” indica. Alguns autores preferem à expressão “polícia administrativa” para designar essa atividade, quando no âmbito do Poder Executivo. (grifei)**

A administração, ao fiscalizar, ao exigir o cumprimento das leis, está exercendo a atividade de polícia (grifei). Nesse mister pode a Administração baixar atos normativos fixando critérios dentro dos quais o exercício do direito é legítimo. Mesmo assim, a Administração não estará restringindo direitos, mas, tão somente, traçando balizamentos já implícitos ou embutidos na própria lei, que lhe confere esta prerrogativa. (BASTOS, 2000, p. 151)

Bastos assevera que o Estado de Direito admite apenas três poderes: legislativo, Executivo e Judiciário. Apesar de, na condição de órgãos estatais

possuírem em sua denominação o termo “poder” para designar “Poder Legislativo”, “Poder Executivo” e “Poder Judiciário”, deve ser entendido como competência.

Ao comentar sobre a indivisibilidade como característica própria do poder do Estado, esclarece que a chamada separação de poderes, somente se verifica em relação à divisão do seu exercício e não divisão do poder do Estado, conclui:

Em sendo assim, **resulta necessário que o chamado “poder de polícia”, embora revestindo-se da expressão verbal de poder, não constitui uma manifestação específica do Estado**, com notas características e particulares que o elevem a fundamentar uma nova função estatal no mesmo nível das tradicionalmente existentes.

Na verdade o poder de polícia traduz-se ou exterioriza-se sempre por atos do Estado praticado em função das suas competências hauridas na fonte constitucional (grifei), esteio e alicerce de todo o seu agir. Não poderá nunca deixar de ser uma manifestação jurídica do Estado, enquadrada dentro da tradicional tripartição de suas funções, função jurídica esta que, no entanto, se individualiza pela finalidade própria que persegue. O conteúdo dos atos de polícia é voltado ao atingimento de objetivos próprios, basicamente à imposição de limites ao livre desfrute dos direitos, à liberdade e à propriedade. (BASTOS, p. 152)

Adiante, ao fazer um comparativo entre serviço público e as atividades decorrentes dessa expressão dantes repudiada - poder de polícia – passa a adotá-la, como se constata: *“... Assim, enquanto para o caso dos serviços públicos, para que surja a comodidade, torna-se necessária uma prestação ativa e por parte da Administração no caso do poder de polícia necessita-se apenas de uma abstenção por parte do particular.”*. Mais adiante, utiliza ainda a expressão “polícia administrativa” ao estabelecer a diferença desta com a polícia judiciária.

Segundo Bandeira de Mello (2004, p. 718), a definição da expressão “Poder de Polícia” pode ser tomada em sentidos amplo e estrito. Para o primeiro (amplo), utiliza a expressão “polícia administrativa” – relacionando-se aos atos tanto do executivo quanto ao legislativo, os quais se traduzem no conjunto de medidas que o Estado se utiliza para estabelecer a ordem pública, guardião da liberdade e da propriedade do cidadão.

O conceito estrito é específico e direto, e, para o qual o autor se utiliza da expressão “poder de polícia”, expondo que é *“A atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade ajustando-as aos interesses coletivos”*.

Complementa ainda que este conceito pode ser tomado em sentido ainda mais restrito, classificando as intervenções nos planos, abstrato e concreto, em que

a administração, no uso de sua competência, procura atender o mesmo fim, qual seja, a prevenção. Assim o faz obstando o desenvolvimento de atividades particulares que possam resultar em dano aos interesses coletivos. No plano abstrato ou geral, quando normatiza ou aplica as leis e regulamentos, e, no plano concreto ou específico, estão as emissões de autorizações, licenças, injunções.

Nesta linha de pensamento, outra importante opinião informa que o poder de polícia advém da relação entre a Autoridade da Administração Pública e a liberdade individual. A primeira, usando de suas prerrogativas, tem o dever de condicionar o exercício da liberdade individual ao bem-estar social. A última, identifica o cidadão em busca do exercício pleno de seus direitos.

Pelo exercício do Poder de Polícia, a Administração Pública procede a regulamentação das leis e controla a sua aplicação, preventivamente, por meio de ordens, notificações, licenças ou autorizações, ou repressivamente, com medidas coercitivas.

Assegura ainda que o conceito de “poder de polícia” passa por duas fases: uma clássica e outra moderna, sendo que, em ambas, é definido como atividade estatal voltada a impor limites ao exercício dos direitos individuais. A diferença reside no fato de que, a primeira tinha como finalidade a segurança geral, enquanto a concepção moderna substitui o termo “segurança” por “interesse público”. Esta mudança conceitual decorre do fato de interesse público ser um conceito muito mais amplo, justificando, inclusive, a divisão das diversas polícias, como se observa:

Esse interesse público diz respeito aos mais variados setores da sociedade, tais como segurança, moral, saúde, meio ambiente, defesa do consumidor, patrimônio cultural, propriedade. Daí a divisão da polícia administrativa em vários ramos: polícia de segurança, das florestas, das águas, de trânsito, sanitária etc. (DI PIETRO, 2004, p. 108)

Outro fator que justificou a mudança de terminologia foi a adoção da expressão “interesse público”, pelo próprio Código Tributário Nacional, em seu Art. 78, em acréscimo ao termo “segurança”.

Ferreira (2006, p. 13), citando importante o magistério de Bandeira de Mello, adota o conceito do “poder de polícia”, que didaticamente faz distinção de as expressões “Poder de Polícia” e “Polícia Administrativa”. Define, pois, a primeira expressão como “a atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade

ajustando-as aos interesses coletivos...”, e que, tomada em sentido amplo “...abrange atos do Legislativo como do Executivo”. Já a “polícia administrativa”, responde por um conceito mais restrito da noção de “poder de polícia”, relacionando-se especificamente com as intervenções de caráter geral e abstrato, tais como os regulamentos, ou concretas e específicas como autorizações, licenças e injunções.

De forma mais restrita, Freitas (2006, p. 667) sugere um conceito divergente, parcialmente, do consenso que admite o poder de polícia administrativa como faculdade. Sua compreensão apela para o “exercício do dever” em lugar de “mera faculdade”, sugerindo que doravante seja este o novo entendimento. Sua conceituação se completa com a utilização de três verbos distintos, os quais poderão significar uma regulação, uma restrição ou mesmo uma limitação administrativa, de modo legal e legítimo, o exercício dos direitos fundamentais de propriedade e liberdade, de forma a obter mais positivamente que negativamente, uma ordem jurídica que possibilite a coexistência de todos os direitos, livres de danos e possíveis indenizações.

A luz do que parece ser o melhor entendimento, o conceito de poder de polícia, de Bandeira de Mello, tanto em sentido amplo quanto na forma mais restrita, quando o identifica como poder de polícia administrativa. Desta forma, utilizando-se de um conceito geral, o autor o designa como sendo “*a atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade ajustando-as aos interesses coletivos*”.

É de suma importância sua referência sobre a costumeira e equivocada confusão que se faz entre liberdade e propriedade com direito de liberdade e direito de propriedade, apontando mais adiante, que é impróprio se falar em limitação a direitos, posto que os atos restritivos, sejam leis legais ou administrativos, nada mais significam além da própria formulação jurídica na esfera do Direito. Assim, se afigura ilegal qualquer manifestação da administração, sob pretexto de exercer o competente poder de polícia que interfira na área juridicamente protegida da liberdade e da propriedade. Ao final, argumenta convenientemente que “...as limitações ao exercício da liberdade e da propriedade correspondem à configuração de sua área de manifestação legítima...”

De igual importância, avizinha-se o magistério de Meirelles (1998, p. 117), ao afirmar que “*As liberdades admitem limitações e os direitos pedem condicionamento ao bem-estar social.*”, cujas restrições, acrescenta, é do mister da polícia administrativa. Neste ínterim, complementando este importante desdobramento da

conceituação do poder de polícia administrativa, considera-se bastante adequada a posição do citado autor, em consonância com Bandeira de Mello, ao concluir sobre a razão e o fundamento do poder de polícia, destacando que não pode a autoridade administrativa, invocando o poder de polícia, pretender anular as liberdades os direitos fundamentais do indivíduo, como direito de propriedade, do exercício de profissão regulamentada ou qualquer outra atividade lícita, garantidos pela Constituição.

3.3 ORIGEM DA EXPRESSÃO PODER DE POLÍCIA

Tácito (2005, p. 193) expôs que em meados do século passado, o vertiginoso crescimento da economia americana (EUA) exigiu do Estado uma imprescindível disciplina dos direitos individuais, tendo sido a expressão *police power*, inicialmente, inserida na terminologia legal pelos tribunais americanos, quando a Suprema Corte julgava o caso *Brown versus Maryland*. A partir de 1827, reaparece em outras decisões daquela Corte, referentes a limite ao direito de propriedade em prol do interesse da comunidade.

Desta forma, o *police power*, originalmente, na condição de poder dos Estados-membros, designando a competência legislativa estadual na regulação dos direitos privados, buscava ajustá-los aos interesses públicos.

No Brasil, a expressão “Poder de Polícia”, vigente no ordenamento pátrio é a tradução literal da expressão *police power* americana. Contudo, a função *police power* nos EUA é legislativa, voltada à elaboração de leis ordenadoras dos limites das atividades individuais em prol do interesse coletivo. Todavia, vejamos:

“...e, entre nós, que seguimos o modelo europeu, o poder de polícia é função exclusivamente administrativa, infralegal, portanto, e que se desdobra em atos normativos de caráter regulamentar e atos individuais de efeitos concretos, expedidos para a execução das leis que limitam a atividade dos administrados.” (BÜHRING, 2004, p.79)

Também neste sentido:

O Poder Legislativo, no exercício do **poder de polícia** que incumbe ao Estado, cria, por lei, as chamadas **limitações administrativas** ao exercício das liberdades individuais.

À Administração Pública, no exercício da parcela que lhe é outorgada do mesmo poder, **regulamenta** as leis e controla a sua aplicação, preventivamente (por meio de **ordens, notificações, licenças ou autorizações**) ou repressivamente (mediante imposição de medidas **coercitivas**). (DI PIETRO, 2004, p. 111)

Nesta ordem, a expressão “poder de polícia”, que integra o Art. 78 do Código Tributário Nacional (CTN), segundo expôs ainda a autora: “...*decorre do fato de constituir o exercício desse poder um dos fatos geradores da taxa (cf. art. 145, II, da Constituição Federal, o Art. 77 do referido código).*”

a) Constituição Federal:

Art. 145. A União, os Estados, O Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - ...

II – **taxas, em razão do exercício do poder de polícia** ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; **(grifei)**

b) Código Tributário Nacional

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.

Parágrafo único. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a impostos, nem calculada em função do capital das empresas.

Art. 78. Considera-se **poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão do interesse público concernente à segurança**, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, **à tranqüilidade pública** ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. **(grifei e sublinhei)**

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos LIMITES da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

Muito embora a doutrina, com notória propriedade, faça críticas à expressão “limitação de direitos”, pelo fato de que em certos casos a lei já tenha limitado tais direitos, não cabe à Administração Pública qualquer intervenção, pois, a própria constituição já consagra a limitação desses direitos. Contudo, o Código Tributário Nacional traz em seu Art. 78 a expressão “limitando ou disciplinando direito”, conquanto nos parece lícito afirmar que, em certos casos, quando o texto constitucional se referir de forma genérica e imprecisa ao direito, será atribuição da lei complementar a imposição dos limites. Entretanto, nos casos em que a própria constituição o fizer, não há que se falar em limites, sendo correto o emprego dos termos: disciplinamento, ajuste ou restrição a direitos.

Portanto, pode-se dizer em relação aos direitos fundamentais, assegurados que estão pela Constituição Federal, os quais podem suportar certas restrições em face do poder de polícia, mas, jamais serem suprimidos. (BÜHRING. 2003, p. 90)

3.4 ORIGEM DO TERMO POLÍCIA ADMINISTRATIVA

Expõe Meirelles (1998, p. 114) que o Estado, para cumprir sua função estatal, necessita de poderes políticos e poderes administrativos. Os primeiros são exercidos no desempenho das funções constitucionais pelo Executivo, Legislativo e pelo Judiciário, constituindo-se em poderes iminentes e estruturais do Estado. Os segundos surgem secundariamente com a administração e se tornam efetivos conforme as exigências do serviço público e de acordo com os interesses da comunidade, sendo, portanto, contingentes e instrumentais da administração.

Dentre tais poderes administrativos, destaca-se o chamado poder de polícia administrativa, utilizado pela administração sobre todas as atividades e bens que possam atingir a coletividade.

Segundo Di Pietro (2006, p. 111), para quem o poder de polícia se divide entre o Legislativo e o Executivo, a Administração, ao impor obrigação ao particular, deverá tomar por pressuposto o princípio da legalidade. Evidenciando, desta forma, a acertiva de que o poder de polícia é uma atividade estatal incidente sobre a liberdade e propriedade, somente podendo ocorrer com base no que dispuser a lei.

O Poder Legislativo, no exercício da sua parcela de poder de polícia que pertence ao Estado, cria, legalmente, as denominadas “limitações administrativas” ao exercício das liberdades públicas. Com efeito, o Poder Executivo, exercitando sua parcela de competência relativa ao poder de polícia, regulamenta e controla a aplicação das leis, de forma preventiva, por meio de ordens, notificações, licenças e autorizações, ou repressivamente, por meio de imposição de sanções, multas, interdições etc.

Ainda sobre o assunto complementa a autora, ao fazer distinção entre polícia administrativa e judiciária, informando que a polícia administrativa é regida pelo Direito Administrativo, porque age preventivamente sobre bens, direitos ou atividades, enquanto a polícia judiciária age repressivamente, incidindo sobre pessoas, é regida pelo Direito Processual Penal.

3.5 FUNDAMENTO DO PODER DE POLÍCIA

Constitui maioria o entendimento acerca do fundamento do poder de polícia administrativa como oriunda da supremacia geral do Estado. No entanto, convém expor aqui a opinião de outros autores para melhor ilustrar a compreensão do assunto.

Meirelles (1998, p. 116), ao tratar do assunto em exame, ~~exõe~~ ~~expon~~ separadamente à razão como sendo “...o *interesse social*” e o seu fundamento residem “...na *supremacia geral que o Estado exerce em seu território sobre todas as pessoas, bens e atividades...*”, reveladas nos mandamentos constitucionais e normas de ordem pública.

Neste mesmo sentido, argumenta Bandeira de Mello (2004, p. 719) que o fundamento do “Poder de Polícia”, como atividade da Polícia Administrativa, reside na chamada “supremacia geral” do Estado. Significa dizer que na condição de executor das leis, o Estado impõe esta sujeição a todos os cidadãos que estão sob império destas leis e, bem por isso, utilizando-se o Poder de Polícia Administrativa, dá execução a essas normas, exercendo em nome delas, sua autoridade. Assim, se diz que a autoridade exercida pela Polícia Administrativa é a própria supremacia geral das leis concretizadas por meio dos atos da Administração.

Oportuna é a posição de Di Pietro (2004, p. 109) para quem “*o fundamento do poder de polícia é o princípio da predominância do interesse público sobre o particular, que dá à Administração posição de supremacia sobre os administrados*”.

É consenso entre a doutrina dominante que o fundamento do Poder de Polícia, como atividade da Polícia Administrativa, está fundamentado na sua condição de executora das leis administrativas, ou seja, resultante da supremacia geral das leis. Importa dizer que todos os cidadãos estão sujeitos ao império das leis e, bem por isso, a Polícia Administrativa, tendo a incumbência de dar execução a estas normas, exercendo em nome destas, sua autoridade.

Assim se diz que a autoridade exercida pela Polícia Administrativa é a própria supremacia geral das leis concretizadas por meio dos atos da Administração.

3.6 NATUREZA JURÍDICA DO PODER DE POLÍCIA

Para Bandeira de Mello apud Bühring (2003, p.71): “*a natureza jurídica do poder de polícia não é discricionária; os atos sim, que são ora discricionários, ora vinculados*”.

Ao responder à questão da discricionariedade dos atos de polícia administrativa, informa, via de regra, que os atos da administração podem ser vinculados, quando precedidos de definição pelos preceitos normativos, e discricionários, quando em dado caso concreto, ante a inexistência regulamentação, cabe à administração uma “*avaliação discricionária*”, ou seja, uma apreciação pela administração para decidir, segundo a finalidade, a conveniência e oportunidade, que solução dará àquele caso.

Obviamente que essa discricionariedade não se confunde com arbitrariedade, pois, a observância dos princípios retro, implica em oposição à vontade pessoal, ou seja, encontra-se fora da personalidade do administrador. Por isso, qualquer que seja a decisão do agente público, para ser legítima, deverá ser impessoal e atender ao fim colimado pela lei, mediante pertinência, adequação e proporcionalidade dos meios empregados na consecução dos objetivos.

Pos isso, essa discricionariedade que se prega existir, possui limitações legais, o que nos leva a deduzir, seguindo os passos da lição de Bühring, que se

aliando a Bandeira de Mello, argumenta: “a natureza jurídica do poder de polícia não é discricionária, mas os atos tender a ser, ora discricionários, ora vinculados”.

3.7 ESSÊNCIA DO PODER DE POLÍCIA

Segundo o que se observa pelo consenso doutrinário, quando utiliza as expressões como “limitação, restrição ou condicionamento” em referência à atividade estatal caracterizadora do poder de polícia, é que, na sua maioria, aquilo que se impõe ao particular como óbice de sua atividade conflitante com os interesses da coletividade, é quase sempre uma obrigação de não fazer, ou seja, uma atividade negativa pela abstenção de um ato (*non facere*).

Neste sentido, manifesta-se Bandeira de Mello (2004, p. 725) que embora o poder de polícia se manifeste pela exigência de uma abstenção – deixar de fazer algo – expressando uma atividade negativa (poder negativo), é preciso entender que o importante é o fim visado pela ação, traduzindo-se numa atitude positiva, pois, visa a um resultado positivo que é prevenir a ocorrência de um dano.

3.8 EXTENSÃO E LIMITES DO PODER DE POLÍCIA

A despeito de constituir atividade discricionária, o poder de polícia, como atividade estatal e tendo por fundamento o interesse público, deve ser exercido nos limites da lei para que não se transforme em atividade arbitrária e, portanto, sujeita à nulidade.

Como preceitua Meirelles (1998, p. 118), a extensão do poder da medida de polícia constitui a regra, sem exceção, em que o Estado Democrático de Direito, em qualquer área, havendo interesse coletivo relevante, ou do próprio Estado, haverá o respectivo poder destinado a salvaguardar tais interesses.

Os limites deste poder, na condição de medida administrativa de polícia, estão demarcados pelo interesse social em consonância com os direitos fundamentais do Art. 5º da Constituição Federal.

Hodiernamente, no ordenamento jurídico pátrio, os direitos individuais não se afiguram absolutos. Prevalece, pois, a relatividade dos direitos, ou seja, os direitos

coletivos prevalecem sobre os direitos individuais justamente por existir uma sujeição destes àqueles.

Essa idéia de sujeição, característica oriunda de constituições anteriores, assenta-se no caráter social da nova ordem estabelecida pela Constituição de 1988, a qual estabelece que a nova ordem econômica (Art. 170) põe em destaque a justiça social, a função social da propriedade.

Bandeira de Mello (2004, p. 714-715), em introdução ao capítulo que trata do poder de polícia, observa a questão sob o âmbito de validade desta importante atividade estatal, expondo sobre limitações administrativas. Desta forma expõe que, a rigor, inexistem limitações administrativas ao direito de liberdade e ao direito de propriedade, mas limitações à liberdade e a propriedade, por entender que, a rigor, já existindo na lei um pleno delineamento dos direitos individuais, de forma que a administração não pode restringir e nem limitar o âmbito de tais direitos. Em outras oportunidades, compete à administração pública, tendo como limite a lei e diante de casos concretos, reconhecer e certificar qual a efetiva extensão que tais direitos possuam em função do genérico e impreciso contorno que a lei lhes tenha revelado.

Adiante, conclui pelo descabimento das limitações a direitos, pela administração, pondo que os atos restritivos, legais ou administrativos nada mais são que formulação jurídica do âmbito do Direito. Bem por isso, é manifestamente ilegal a ação administrativa que, pretendendo exercer o poder de polícia, avançar na esfera juridicamente protegida da liberdade e da propriedade. Exemplificando, citou que configura ato ilegal de polícia dissolver comício, quando não esteja ocorrendo tumulto. Aqui, a guisa de bom exemplo, citamos a intenção de interdição de prédio pela falta apenas de extintores.

Os atos ou medidas de polícia, que por sua natureza contenham discricionariedade, estão sujeitos aos limites ditados pela lei em relação à competência, à forma, finalidade, aos motivos e ao objeto.

Neste sentido, esclarece:

Como todo ato administrativo, a medida de polícia, ainda que seja discricionária, sempre esbarra em algumas limitações impostas pela Lei, quanto à **competência** e à **forma**, aos **fins** e mesmo com relação aos **motivos** ou ao **objeto**; quanto aos dois últimos, ainda que a Administração disponha de certa dose de discricionariedade, esta deve ser exercida nos limites traçados pela lei. (DI PIETRO, 2004. p. 116)

Invocando o fundamento do poder de polícia, cujo primado é a prevalência do interesse público sobre o particular, sua finalidade não poderá ser outro, sob pena de caracterizar desvio de finalidade.

A competência e o modo de proceder obedecem às formalidades legais.

Em relação ao objeto, convém observar o princípio da proporcionalidade dos meios aos fins, que em Direito Administrativo justifica a adequação dos meios empregados para atingir uma finalidade. Isto significa que o excesso de exação ou emprego insuficiente dos meios, que tenha como resultado o dano ao interesse público ou o prejuízo desproporcional do particular, enseja responsabilidade do agente.

Freitas (2006, p. 657), ao reconhecer a existência de limitações e restrições impostas pela ordem vigente aos direitos fundamentais, esclarece que a administração somente deverá fazer uso delas “...quando imprescindíveis à coexistência pacífica, ordeira e viável da liberdades e das garantias, jaci, tendendo a aboli-las.”

Segundo Ferreira (2006, p.13-14), a relação que se estabelece quando da limitação à liberdade e a propriedade marca um regime de sujeição que pode se formar entre administração e administrados. Expõe o autor, fazendo distinção entre dois institutos: sujeição geral e especial. O primeiro tem por fundamento o Art. 5º, inciso II da Constituição Federal ao estabelecer que *ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei*.¹

Evocando como vértice do Estado Democrático de Direito, o princípio da Legalidade salienta que é uma verdade a ser compreendida em termos, ou seja, quando a atuação estatal for de relação especial e direta com os administrados, verifica-se a definição de polícia administrativa e com ela as possibilidades formal e legal que caracterizam o regime de sujeição geral. Isso explica, portanto, a competência da administração em garantir a fiel execução das leis.

Por outro lado, poderá ocorrer que, não apenas por força de lei ou regulamento, mas por conta de outras obrigações, os administrados estejam subordinados à administração por meio de contratos e estatutos, configurando uma sujeição especial que os distingue dos demais, por ser um ato de voluntariedade, ou seja, o administrado teve a oportunidade de conhecer previamente as regras sob as quais passou a atuar. Conclui o autor, em relação ao assunto em apreço, que a

sujeição geral está relacionada ao poder de polícia (polícia administrativa), enquanto a especial é oriunda do poder disciplinar.

3.9 ATRIBUTOS DO PODER DE POLÍCIA

Independentemente da terminologia que se queira adotar, identificamos neste específico assunto alguns atributos, ou simplesmente, qualidades que caracterizam o poder de polícia na condição de atividade ou medida administrativa.

Antes mesmo de elencar essas qualidades, é importante registrar que, de acordo com a doutrina consultada, inexistente qualquer contradição neste sentido, porém, alguns ajustes e considerações para mais ou para menos.

3.9.1 Discricionariedade

A discricionariedade, embora admitida pela doutrina, restritivamente, não é da essência de todos os atos de polícia. Até porque, existem atos que são vinculados, isto é, possuem expressa previsão legal quanto aos requisitos de sua implementação: exemplo clássico é a emissão de alvarás pela prefeitura e de habilitação para condução de veículos, pelo departamento de trânsito. Em outras situações o poder de polícia é discricionário ou, pelo menos, em relação aos critérios que a administração pública, após avaliar o caso concreto, terá a faculdade de determinar o momento e a forma de sua concreção.

3.9.2 Auto-executoriedade

Pela concepção doutrinária, é a condição de que dispõe a administração executar suas decisões por meios próprios, sem que para tal, precise da chancela do judiciário. Essa condição pode ter como sinônimo o termo “possibilidade”, porque é da essência de autoridade administrativa, a qual decorre da lei que lhe permite impor ao particular, ainda que contra sua vontade, obrigando-o a cumprir aquela decisão.

Contudo, é direito do particular opor-se ao cumprimento desta decisão, caso em que deverá recorrer ao judiciário, pois, somente o judiciário tem competência para anular uma decisão administrativa.

Também, esta característica não está prevista em todas as medidas de polícia, posto que, depende de expressa autorização legal ou que o momento requeira urgência no se trato, implicando na possibilidade de um grave dano ao interesse público. Como no primeiro caso, a medida tendo por base a lei, gera o direito ao particular de opor-se a ela por meio do devido processo legal (Art. 5º, LV/CF).

De urgência a medida, dispensa a administração de observar o processo legal; contudo, se por força da arbitrariedade do agente, decorrer prejuízo ao particular, haverá responsabilização objetiva do Estado (Art. 37, §6º/CF) pelos excessos decorrentes da arbitrariedade do agente.

3.9.3 Coercibilidade

É característica da qual dependente a auto-executoriedade, pois, o ato de polícia somente é auto-executável se possui força de coerção. Logo, como apregoam os estudiosos do Direito Administrativo, dado o fato de que o poder de polícia não constituir uma mera faculdade, mas um dever, e ainda, considerando que se trata de imposição coativa ao particular.

Neste assunto, Di Pietro (2004, p. 113), utilizando-se do termo característica como sinônimo de atributo, aponta para a discricionariedade, a auto-executoriedade e a coercibilidade, como atributos do poder de polícia, além de considerá-lo como atividade negativa. Também informa que outros autores costumam desmembrar auto-executoriedade em exigibilidade e executoriedade, relacionando o primeiro com a possibilidade de dispensa de consulta prévia ao judiciário para impor a obrigação, e último como sendo a faculdade de, depois de tomada essa decisão executória, de realizar diretamente a execução forçada, mediante o uso de força pública, se necessário, para o cumprimento da decisão pelo administrado.

Ferreira (2006, p. 21) convencionou *“por evidente e sob pena, mesmo, de ineficácia dessa própria e peculiar atividade estatal, apontam-se como principais atributos do poder de polícia os seguintes: a presunção de legitimidade, a*

imperatividade, a exigibilidade, a auto-executoriedade e a (aparente) discricionariedade.”

Desta forma, acrescenta a presunção de legitimidade como atributo, definindo—a como uma presunção meramente relativa de que o agente público possui a legal investidura do cargo ou função para executar tal medida de polícia, e, portanto legitimado para tal.

A imperatividade é a garantia de validade de uma obrigação imposta pela administração aos particulares, convalidada pelo interesse público.

A exigibilidade é imposição unilateral do ato de polícia em face do administrado, o qual o assimila como obrigação. Caso se oponha resistência, a coação ocorre por via indireta, por intermédio de meio de multa ou outra sanção prevista em lei.

Freitas (2006, p. 663-664) acolhendo a existência da auto-executoriedade do poder de polícia, utiliza o termo característica em lugar de atributo. Contudo, admite a auto-executoriedade nos procedimentos de “poder de polícia administrativa” – expressão geralmente utilizada pelo autor – somente nos casos de urgência, ou seja, diante da viabilidade prática de tais medidas. Essas, por sua vez devem primar de motivação que demonstre estar fundamentada no interesse público, assim como a presunção de legitimidade, condição que dá aos atos de polícia, em princípio, a segurança de estarem em conformidade com a lei, dispensando prévia autorização judicial.

Bühring (2003, p. 98) na abordagem da discricionariedade, compartilha com Bandeira de Mello, apontando que no Estado democrático de Direito não há lugar para poder discricionário pleno para a Administração Pública. Há sim, *“atos em que a Administração Pública pode manifestar competência discricionária e atos a respeito dos quais a atuação administrativa é totalmente vinculada”*.

Embora se apresente com algumas diferenças de terminologia, é consenso entre a doutrina que a discricionariedade é um instituto que faz parte da essência do poder de polícia administrativa, que se manifesta diante dos casos concretos. Para alguns é faculdade, para outros é dever de ação na ausência ou lacuna da lei. Contudo, vem a ser a margem de liberdade conferida à administração para escolher um ou mais comportamentos, dentro dos critérios da razoabilidade, oportunidade, conveniência e, atendendo à finalidade estabelecida em lei para cumprimento de um dever.

3.10 FORMAS DO PODER DE POLÍCIA

Não existe consenso entre os estudiosos do Direito Administrativo, em relação às formas pelas quais, o poder de polícia se manifesta. Enquanto alguns se utilizam da expressão “forma de manifestação”, e outros, “formas de atuação”, vejamos, então, qual dessas expressões melhor se aplica.

Admitindo-se um poder de polícia em sentido amplo, o qual leva em conta tanto as atividades do Executivo como do Legislativo, como mecanismos utilizados pelo Estado para a sua execução, é possível se propor a seguinte divisão:

1. **Atos normativos** em geral, a saber: pela **lei**, criam-se as **limitações administrativas** ao exercício dos direitos e das atividades individuais, estabelecendo-se normas gerais e abstratas dirigidas indistintamente às pessoas que estejam em idêntica situação; disciplinando a aplicação da lei aos casos concretos, pode o Executivo baixar decretos, resoluções, portarias, instruções;

2. **Atos administrativos e operações materiais** de aplicação da lei ao caso concreto, compreendendo medidas preventivas (fiscalização, vistoria, ordem, notificação, autorização, licença), com o objetivo de adequar o comportamento individual à lei, e **medidas repressivas** (dissolução de reunião, interdição de atividade, apreensão de mercadorias deterioradas, internação de pessoa com doença contagiosa), com a finalidade de **coagir** o infrator a cumprir a lei. (DI PIETRO. 2004, p. 113)

Também, neste sentido, aponta Bandeira de Mello (2004, p.731), ao informar que a manifestação da polícia administrativa pode ocorrer tanto por meio de atos normativos e de alcance geral quanto por atos concretos e específicos.

Com o devido respeito, pode-se dizer que tanto uma quanto outra é aplicável, sobretudo, se utilizar o oportuno ensinamento de Bandeira de Mello em relação aos atos normativos e de alcance geral, e, atos concretos e específicos, poder-se-á dizer, então, que o poder de polícia se manifesta pelos atos normativos e atua pelos atos concretos.

3.11 REQUISITOS DE VALIDADE DO PODER DE POLÍCIA

O poder de polícia, dentro do Direito Administrativo, é e possui os mesmos requisitos do ato administrativo, quais sejam:

3.11.1 Legalidade do Ato

Inicialmente, como requisito primeiro de validade para os atos e medidas de polícia, unanimemente, é a posição doutrinária em apontar, o primado da Legalidade, na condição de vértice do Estado Democrático de Direito. É oportuna a atenção dada pela moderna doutrina que associa a validade aos princípios da legalidade e da finalidade. Neste sentido aponta:

Diversamente, sua justificativa se infere de outro vetor, do **princípio da finalidade**, que determina o cumprimento da lei em face da própria finalidade (valor protegido) autorizadora da sua implementação na ordem jurídica, ou seja, sem que se através dela se busque legitimar uma lacuna axiológica.

Logo, só se compreende como válido o exercício de polícia administrativa quando o mesmo não desborde **dos limites da lei e, em especial, de sua própria finalidade**. (FERREIRA (2006, p. 24)

Esta exceção, segundo o autor, não se desvincula do princípio constitucional do Art. 5º, II e nem da estrita legalidade do Art. 37, caput, porque atende a outro princípio constitucional da finalidade, de não somenas importância que o anterior, o qual estabelece o cumprimento da lei em razão de sua específica finalidade. Também, a atuação de polícia, em outros casos de imprecisão ou antecipação legal, relacionados com as hipóteses de uso e gozo da liberdade ou da propriedade, pelos administrados estariam em descompasso com a utilidade coletiva, não pode prescindir da observância dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, como pressupostos de uma eventual necessidade de legitimar a discricionariedade do ato.

Justifica-se, pois, a utilidade do poder de polícia, como desdobramento ao princípio da legalidade, como contraposição aos eventuais excessos da autoridade

ao fazer uso da discricionariedade, sendo necessário observar a finalidade do ato administrativo, como se observa:

Neste sentido, a doutrina e a jurisprudência – e, a seguir a própria lei – conceituam como desdobramento necessário do princípio de legalidade, que a ação administrativa discricionária deve pautar-se pelo requisito essencial da finalidade como condicionante da competência da autoridade pública. (TÁCITO. 2005, p.195)

Conveniente e oportuna a lição de Meirelles, apud Bühring (2003, p. 90) em relação às condições de validade do ato de polícia:

...esses limites, como condições de validade, que no ato de polícia são as mesmas do ato administrativo comum, é dizer: competência, finalidade, (sic) e forma são condições gerais de eficácia de qualquer ato, incluídos ainda a proporcionalidade da sanção e a legalidade dos meios usados pela administração, mais estes que devem ser “legítimos”, humanos e compatíveis com a urgência e a necessidade da medida adotada.

Meirelles (1998, p. 114) acentua que entre os poderes administrativos, destaca-se o Poder de Polícia Administrativa exercido pela administração pública sobre todas as atividades e bens que possam produzir algum dano à coletividade. Para tanto, é necessário observar o princípio da competência, que por sua vez, deve ser atribuído a entidade que dispõe do poder de regular a matéria.

Tal competência poderá ser exercida privativa ou concorrentemente pelas três esferas estatais, em função do ordenamento jurídico pátrio que prevê a descentralização político-administrativa, estando a depender, primeiramente, pelo que prevê a Constituição, do interesse nacional, regional ou local.

Logo, nos parece lógica a dedução de que a referida exceção responde apenas pelos casos *in concreto*, ou seja, quando a prevenção justificar uma ação imediata de intervenção da administração em função de um risco iminente, o qual não estivesse ou não poderia estar previsto em lei. Então, à guisa de um bom exemplo, é coerente afirmar que não seria proporcional e nem razoável determinar a interdição de um estabelecimento comercial sob a premissa de que a falta de extintores pudesse, assim, constituir em justificativa para eliminar os riscos de incêndio.

3.11.2 Competência

Também denominada por alguns não menos ilustres estudiosos, de delegabilidade restrita, entende-se que os atos ou medidas de polícia, tipificados como exclusividade do poder público, não podem ser delegados ou transferidos a particulares, mesmo sob a égide de lei infraconstitucional. Contrariamente a este sentido, observa-se um flagrante caso de delegação de competência expresso na lei nº 9.503/97, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), cujo § 4º do Artigo 280 assim estabelece:

§ 4º O agente da autoridade de trânsito competente para lavrar o auto de infração poderá ser servidor civil, estatutário ou celetista, ou ainda, policial militar designado pela autoridade de trânsito com jurisdição sobre a via no âmbito de sua competência.

Pelo fato de serem os atos ou medidas de polícia administrativa, aos quais se denominam de procedimentos, função privativa do Poder Público e, portanto, indelegável a particulares. Neste sentido, temos:

<<... o procedimento da “polícia administrativa” permanece privativa do Poder Público e, nessa medida, indelegável, de modo que se excluem os atos que, embora guardem similitude, sejam praticados por particulares, agindo na qualidade, importa assimilar que **o procedimento de “polícia administrativa” – tipicamente estatal – exige, no geral das vezes, que o agente possua garantias próprias das funções de Estado (grifei)**. De qualquer sorte, o particular, nesta condição, não está legitimado a praticar semelhantes atos. Com tais ressalvas, correto asseverar que é indelegável o “poder de polícia administrativa”, intrinsecamente considerado, na estabilidade que o justifica.>> (FREITAS. 2006, p.664)

Para Meirelles (1998, p. 114-115), a competência de policiar pertence, a princípio, a quem tem de regular a matéria, cabendo ao Estado os assuntos de interesse regional e, aos municípios, os assuntos de interesse local. Contudo, adverte que, em razão do interesse simultâneo pelos entes estatais, tanto o poder de regular quanto o de policiar se difunde entre os interessados. Logo, a regra é: exclusividade do policiamento administrativo; e a concorrência deste, a exceção.

Sobre as questões de transferibilidade e delegabilidade de competência, ensina-se que o Poder de Polícia é originário quando nasce com a entidade que o exerce. Ao contrário, será delegado quando provém de outra entidade, por via de transferência legal e mediante convênio, restringindo-se apenas aos termos da delegação e se caracterizando apenas por atos de execução, não compreendendo a imposição de taxas pelo fato de que o poder de tributar é intransferível.

3.12 SÍNTESE SOBRE O CONCEITO DOUTRINÁRIO

Dentre as respeitáveis concepções do “poder de polícia”, em comento, *data vênia*, elegemos a posição de Bandeira de Mello como a mais moderna e consistente. Até porque, é a que possui a chancela majoritária do consenso doutrinário.

O posicionamento divergente, embora considerável na sua lógica, parece refletir um posicionamento ideológico, que embora louvável, nem de longe reflete realidade fática e jurídica atual.

A propósito deste estudo e atentos ao conceito de Bandeira de Mello, o qual se apresenta moldado em dois aspectos, amplo e restrito. O primeiro designando o conceito de poder de polícia, como função tanto do Executivo como do Legislativo, e o segundo, na forma mais restrita, quando o identifica o poder de polícia administrativa, sendo específico e direto, segundo o qual se classifica como: “*A atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade ajustando-as aos interesses coletivos*”.

E nesta lógica, colocando em confronto a conceituação doutrinária com definição de poder de polícia constante do texto do Art. 78 do CTN, conveniente e oportuna é a lição de Bastos (2000, p.151), no que a propósito acolhemos em parte seu conceito de poder de polícia administrativa, quando ao sintetizar que não se trata de medida limitativa de direitos constitucionalmente assegurados, em face de que, a mera restrição em desatendimento aos pressupostos exigidos, redundaria em inconstitucionalidade da lei.

Assim, valendo-se da máxima utilizada por Meirelles (1998, p. 117) em comentário sobre o objeto e finalidade do poder de polícia administrativa, expôs que

“...ninguém adquire direito contra o interesse público. Com efeito, verifica-se com demasiada clareza de sentido que, assim como é defeso à administração pública sob a invocação do poder de polícia pretender anular as liberdades públicas ou aniquilar os direitos fundamentais, também é vedado aos particulares, a pretexto de usufruir ao máximo os direitos constitucionalmente previstos, ingerir sobre os direitos coletivos e/ou difusos.

Em vista disso, fecha-se o consenso doutrinário em torno da questão de que os direitos fundamentais não se afiguram absolutos em detrimento de eventual dano ou prejuízo à coletividade. Por isso, a administração pode e deve, através de regulamentos em conformidade com a essência da lei, condicionar o exercício de liberdades, regular o uso da propriedade e impor óbices a certas atividades que possam afetar a coletividade ou subverter a ordem jurídica.

4 COMPETÊNCIA DOS CORPOS DE BOMBEIROS

A Constituição Federal, como lei maior, institui os órgãos de segurança e de socorro público, delimitando, de forma genérica, as atribuições de cada um e deixando para a legislação infraconstitucional a missão de especificar suas atribuições.

4.1 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A Constituição Federal de 1988 inseriu o Corpo de Bombeiros no Capítulo III reservado à Segurança Pública, Art. 144, V e §§5º e 6º, que assim dispõe:

Art. 144 - A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

V – polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 5º - As 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.

Doutrinariamente, segundo informa Lazzarini (1999. p.337), embora o reconhecimento constitucional tenha sido inserido em Capítulo reservado à Segurança Pública, talvez pelo fato de exercer atividade de segurança da comunidade, deve-se entender que *“Os Corpos de Bombeiros, em princípio, não exercem atividades de ‘Segurança Pública’, por ser esta uma atividade que diz respeito às Infrações penais, com típicas ações policiais preventivas ou repressivas.”*

Acrescenta ainda o insigne professor que *“A atividade-fim dos Corpos de Bombeiros Militares é a de prevenção e combate a incêndios, busca e salvamento e, agora, a de defesa civil”*, prevista no §5º do mesmo artigo. Contudo, finaliza o autor argumentando que *“Essa gama de atribuições dos Corpos de Bombeiros Militares diz respeito, isto sim, à ‘tranquilidade pública’ e à ‘salubridade pública’, ambas integrantes do conceito de ‘Ordem Pública’”*,

4.2 ORDEM PÚBLICA - TEORIA GERAL

Marcus Cláudio ACQUAVIVA (1998. p. 780), ao definir “Leis de Ordem Pública”, expõe que:

Os autores admitem, quase unanimemente, a imprecisão e a variabilidade do conceito de ordem pública. Pode-se afirmar, contudo, que a ordem pública implica a precedência do interesse geral, público ou social sobre o individual. (...) A dificuldade da conceituação da ordem pública reside no fato de que esta se assenta na valoração jurídica vigente em dado momento histórico. Do fato de que a ordem pública está indissoluvelmente ligada aos valores sociais vigentes deriva, como consequência natural, sua mutação no espaço e no tempo, destacando-se, neste sentido, a ampliação moderna do seu conteúdo, paralela ao retrocesso do individualismo liberal, perante as diversas ideologias de tipo “social” próprias do Estado contemporâneo.

Neste sentido, o conceito de Ordem Pública, em Direito deve ser entendido como incerto pelo fato de sofrer variação no tempo e no espaço. Daí, mais que oportuna a crítica ao conceito estabelecido no Art. 2º, nº 21, do Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (R-200), aprovado pelo Decreto nº 88.777, de 30 de Setembro de 1983:

Art. 2º - Para efeito do Decreto-Lei nº. 667, de 02 de julho de 1969, modificado pelo Decreto-Lei nº. 1.406, de 24 de junho de 1975, e pelo

Decreto-Lei nº. 2.010, de 12 de janeiro de 1983, e deste regulamento, são estabelecidos os seguintes conceitos:

21) Ordem Pública - 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.

Bem por isso, destaca-se:

Sentir-se-á, porém, a ordem pública segundo um conjunto de critérios de ordem superior, políticos, econômicos, morais e, até mesmo, religiosos. A ordem pública não deixa de ser uma situação de legalidade e moralidade normal, apurada por quem tenha competência para isso sentir e valorar, estando presente a desordem, ou seja, os atos de violência contra as pessoas, os bens ou o próprio Estado, não sendo, em verdade, uma figura jurídica, embora dela se origine e tenha a sua existência formal. (LAZZARINI. 1992, p. 184)

Adiante, complementa citando o conceito de outro autor:

...apesar da vaga noção de ordem pública, esta existirá quando estiver assegurada a tranquilidade de pública, a segurança pública e a salubridade pública, razão de haver ordem pública quando asseguradas essas três coisas, pois, a ordem pública é tudo aquilo, nada mais do que aquilo. Segurança pública, como focalizado, integra o universo conceitual de ordem pública, sendo considerada um estado antidelitual, que resulta da observância dos preceitos tutelados pelos códigos penais comuns e pela lei das contravenções penais, certo que as ações que promovem a segurança pública são ações policiais repressivas ou preventivas típicas, podendo resultar da simples ausência, mesmo que temporária, dos delitos e contravenções penais.

Resta-nos por demais evidente que a dignidade constitucional dos Corpos de Bombeiros, argüida por Lazzarini, está inserida nos conceitos de tranquilidade e salubridade pública, formando ao lado da segurança pública, a tríade que compõe o conceito de Ordem Pública.

4.3 A COMPETÊNCIA DO CORPO DE BOMBEIROS DA PMPR

A Constituição do Estado do Paraná, promulgada em 1989, seguindo a moldura da Constituição Federal, no capítulo IV relativo à Segurança Pública, também definiu:

Art. 46. A Segurança Pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida, para a preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio, pelos seguintes órgãos:

...

II – Polícia Militar.

Art. 49. A Polícia Militar, comandada por oficial da ativa do último posto do Quadro de Oficiais Policiais Militares, **força auxiliar e reserva do Exército**, e a Polícia Civil **subordinam-se ao Governador do Estado e serão regidas por legislação especial, que definirá suas estruturas, competências**, bem como direitos, garantias, deveres e prerrogativas de seus integrantes, de maneira a assegurar a eficiência de suas atividades. **(grifei)**

Como acima se referiu, a exemplo da Constituição Federal, o constituinte estadual seguiu os mesmos passos, porém, com a diferença de que no Estado do Paraná, assim como em poucos Estados da Federação, o Corpo de Bombeiros pertence à Polícia Militar estadual, estando, pois, a definição de suas atribuições e competências na mesma legislação desta, conforme o que prescreve o Art. 48 da Constituição Estadual:

Art. 48. À Polícia Militar, força estadual, instituição permanente e regular, organizada com base na hierarquia e disciplina militares, cabe a polícia ostensiva, a preservação da ordem pública, **a execução de atividades de defesa civil, prevenção e combate a incêndio, buscas, salvamentos e socorros públicos**, o policiamento de trânsito urbano e rodoviário, o policiamento ferroviário, de florestas e de mananciais, além de outras formas e funções definidas em lei. **(grifei)**

Com efeito, as atribuições acima destacadas, de competência do Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Estado do Paraná, são aquelas atribuições previstas em Lei, referidas na segunda parte do § 5º, assim explicitadas “...além das atribuições definidas em lei, incumbe as atividades de defesa civil.”. Decorre que a

Lei maior, por ser lei geral e sustentáculo de todo o ordenamento jurídico do país, deixou a responsabilidade de definir quais seriam essas atribuições para outras leis. Porém, a Constituição do Paraná se incumbiu de o fazer, inserindo no Art. 48, firmando a competência sobre prevenção de incêndio, para o Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Paraná.

4.4 O CORPO DE BOMBEIROS E O PODER DE POLÍCIA

Como parte de todo o estudo sobre o Poder de Polícia desenvolvido até aqui, convém destacar, antes mesmo de analisar a atividade de vistoria técnica sob o aspecto da prevenção, prevista constitucionalmente, que o Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Paraná é órgão da administração pública estadual e cuja competência se buscará demonstrar.

4.4.1 Direito Urbanístico e a Competência Legislativa do Estado

Para se falar de competência para exercício do poder de polícia, conforme restou largamente discorrido pela moderna doutrina de Direito Administrativo, tomando-se por base, inicialmente, a Constituição Federal, conforme prelecionou Freitas (2006, p. 664), ao afirmar que *“...o procedimento de ‘polícia administrativa’ – tipicamente estatal – exige, no geral das vezes, que o agente possua garantias próprias das funções de Estado.*

A Constituição Federal estabeleceu, conforme se depura do Art. 24, que a competência para legislar sobre Direito Urbanístico é concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal:

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

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

Inicialmente, o termo urbanismo designava a arte de embelezar a cidade. Ao longo do tempo, este conceito foi assumindo diversos contornos, e pouco a pouco, foi deixando o campo do estético e assumindo uma função social.

Dentro de uma visão moderna, o urbanismo se reveste de três objetivos: humanização, ordenação e harmonização dos ambientes. Estes objetivos tem funções limitativas as quais corporificam-se em medidas que visam a preservação da saúde e da incolumidade das pessoas, consideradas como coletividade.

Essas limitações estão consolidadas administrativamente por normas de competência das três esferas federal, estadual e municipal, constituindo, segundo o Art. 578 do Código Civil, o chamado "Regulamento de higiene". Com efeito, assim como as medidas sanitárias (esgoto e canalização de águas pluviais) o combate a incêndios constituem medidas de limitações à higiene e segurança das edificações, atingindo diretamente as construções, sejam elas habitacionais ou especiais.

Neste limiar, as medidas preventivas devem interessar ao órgãos públicos locais ao fiscalizar as edificações. Entretanto, os equipamentos de segurança, assim considerados como: hidrantes, extintores, os sistemas automáticos e as vias de fuga, (escadas de emergência) devem integrar a "parte acessória" das edificações, com vistas à obstar a eclosão de sinistros que possam afetar a coletividade.

Essas medidas não estão adstritas ao interesse municipal, mas, sobretudo, à União, aos Estados e ao Distrito Federal. Daí porque, defende a doutrina que a prevenção de incêndios como medida limitativa de preservação da incolumidade das pessoas, integram o Direito Urbanístico, e por via de conseqüência, em se tratando de limitação administrativa, está o Direito Urbanístico a capitular o Direito Administrativo, na condição de disciplina deste, cuja competência para legislar é concorrente entre União, Estados e Distrito Federal.

Neste sentido, argumenta:

(...) Em certas matérias que incidirem na competência concorrente da União e dos **estados** (art. 24) **{{(sic)}}**, por exemplo, se o município resolver legislar e/ou atuar nesses campos, sua atuação será supletiva da legislação federal e/ou estadual. **(grifei)**

(...)

Esse ponto, ora examinado, é, assim, deveras importante, porque o estado **(sic)** pode legislar concorrentemente com a União a respeito do Direito Urbanístico, que é o capítulo do Direito Administrativo, podendo, portanto,

legislar sobre prevenção de incêndios, ficando ao município a competência de suplementar essa legislação, sempre atendendo ao fim social da propriedade (art. 5.º, item XXIII, da CF de 1988), porque o urbanismo evoluiu do estético para o social, como focalizado. (LAZZAINI. 1999 p. 338)

É importante lembrar a competência supletiva, referida por Lazzarini, a qual se encontra prevista no Art. 30 da Constituição Federal, cujo texto assim estabelece: *“Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”*.

Em matéria de prevenção de incêndio, a competência legislativa é estadual, de vez que o Corpo de Bombeiros é órgão técnico legítimo para atuar preventiva e repressivamente, ficando o município com a competência supletiva para os casos não previstos na lei estadual. Contudo, advindo lei tratando sobre a matéria, ficará a municipal revogada no que conflitar com aquela.

4.4.2 A Competência do Corpo de Bombeiros Militar e o Poder de Polícia na Atividade de Vistoria

Como dantes referido pela doutrina, a competência dos Corpos de Bombeiros é decorrente de sua dignidade constitucional. Completando ainda esta competência, a legislação infraconstitucional quando especifica e delimita este campo de atuação.

No Estado do Paraná, como já afirmado, o Corpo de Bombeiros é órgão da Administração Pública direta, diante do mandamento do § 6º da Constituição Federal que assim determina: *“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.”*

Ainda, a nível federal, o Decreto-Lei nº 667, de 02 de Jul 69, reorganiza as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, ao tratar de suas competências no Art. 3º, estabelece:

Art. 3º Instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no distrito Federal, compete às Polícia Militares, no âmbito de suas jurisdições:

a) executar com exclusividade, ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas, o policiamento ostensivo, fardado, planejado pela autoridade competente, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos.

b) atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presume ser possível a perturbação da ordem;

c) atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem, precedendo o eventual emprego das Forças Armadas;

(...)

Art. 26. Competirá ao Poder Executivo, mediante proposta do Ministério do Exército, declarar a condição de "militar" e, assim, considera-los reservas do Exército, aos Corpos de Bombeiros dos Estados, Municípios, Territórios e Distrito Federal.

Parágrafo único. Aos Corpos de Bombeiros Militares aplicar-se-ão as disposições contidas neste Decreto-Lei.

Verifica-se, ainda, que tal competência vai aos poucos ganhando contornos mais definidos à medida que a legislação infraconstitucional vai delimitando a área de atuação. Acrescente-se ainda o fato de a Constituição de 1988 já ter recepcionado o Art. 26 do Decreto-Lei 667/69, conforme se verifica no §6º do Art. 144.

Assim, a Constituição Estadual, ratificando o contido no § 6º do Art. 144 da Constituição Federal, impõe no art. 45 que "*São militares estaduais os integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar*". Desta forma, a Lei nº 1.943, de 23 de Junho de 1954 – Código da Polícia Militar do Estado do Paraná, assim prevê:

Art. 28. O Corpo de Bombeiros, como unidade militar integrante da Corporação, tem uma organização especial e atribuições de caráter técnico, cumprindo-lhe defender a propriedade pública e particular contra o fogo e outras calamidades.

Art. 29. Administrativamente, a unidade é autônoma para aplicar os meios que lhes forem atribuídos pelos órgãos competentes do poder público.

Diante de toda a legislação aqui tratada, abrangendo a competência do Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Paraná, não se pode infirmar outra coisa, senão aquilo que preceitua o parágrafo único do Art. 78, do Código Tributário Nacional,

considerando-se como regular atuação no exercício do poder de polícia quando desempenha suas funções, por ser órgão competente e atuar nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

Impossível olvidar-se dos conceitos doutrinários sobre o Poder de Polícia e aqui não inferir a devida conclusão de que o Corpo de Bombeiros, quando exige o cumprimento das normas de prevenção por meio da análise de projetos de prevenção, quando realiza as vistorias técnicas nas edificações e locais de reunião de público, com o objetivo de prevenir a ocorrência de sinistros e acidentes que venham por em risco: a vida, a incolumidade física das pessoas, o meio ambiente ou o patrimônio, independentemente de poder ou não aplicar qualquer tipo de sanção, está, sim, a cumprir sua missão legítima, por meio de sua competência.

5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Antes mesmo da análise de tudo o quanto foi até aqui apresentado, necessário se faz a exposição, como complemento importante aos objetivos deste trabalho, da situação pretérita e atual, cujo desfecho será a discussão de conceitos, legislação e dos problemas levantados.

5.1 ANÁLISE DO AMBIENTE DA PESQUISA

O estudo do Poder de Polícia do Corpo de Bombeiros, no que se refere ao seu mister constitucional de Prevenção de Incêndios, é um assunto que merece apreço sob os aspectos jurídico e prático.

Em se tratando de uma instituição pública estadual que, como *longa manus* de um ente federativo, tem o dever de fazer valer a autoridade do Estado na defesa do interesse coletivo, impondo limitações aos direitos e liberdades individuais.

Notoriamente, as ações repressivas de combate a sinistros, salvamento, resgate, atendimento pré-hospitalar, proteção ao exposto ou de Defesa Civil, tem colocado o Corpo de Bombeiros Militar em mais alta conta pela sociedade,

garantindo-lhe um status de instituição de maior credibilidade. Há, porém, uma área denominada “prevenção”, em que as resistências, sócio-cultural e política, têm sido os maiores óbices na obtenção de resultados efetivos. E, justamente nesta, em que as culturas tidas como mais evoluídas no mundo, vêm apresentando, estatisticamente, resultados positivos, justificando o financiamento de estudos e investindo maciços na capacitação de profissionais, com o objetivo de reduzir ainda mais os gastos desnecessários e minimizar os efeitos danosos.

O significado do termo “Prevenção”, segundo Aurélio Buarque de HOLANDA FERREIRA (1988, p. 408) *sf. 1. Ato ou efeito de prevenir(-se)*; “Prevenir” *v.t. 1. Dispor com antecipação, ou de sorte que evite dano ou mal*. Esta atividade tem sido responsável por uma parcela considerável na redução de acidentes que vinham resultando em danos à vida, à incolumidade física, ao meio ambiente e ao patrimônio. É executada pelo Corpo de Bombeiros, formalmente por meio das exigências normativas do Código de Prevenção Contra Incêndio e Pânico e, materializadas por meio das vistorias técnicas em estabelecimentos comerciais, industriais, prestadores de serviços, condomínios, órgão públicos, locais de reunião de público etc., primando pelo interesse maior, a vida.

Contudo, ainda não se tem bem assimilada pelos meios social, profissional e político, a relevância de tais serviços, pois, exige dispêndio de capital, causado uma inversão de valores, pois, deveria ser chamado de investimento, o qual é geralmente confundido com “gasto”. Igualmente, tal inversão se mostra latente na sociedade capitalista em geral e entre diversas classes profissionais, notadamente entre alguns profissionais de engenharia, os quais valorizam mais os aspectos estéticos e custo da construção em detrimento da segurança.

Tal condição tem sido motivo de ineficácia da prevenção, que, prioritariamente, deve estar voltado à redução de riscos e conseqüente manutenção da segurança das pessoas. Mormente, quando o Corpo de Bombeiros aplica as exigências normativas, decorrentes de sua missão constitucional de proteger vidas e salvaguardar o patrimônio, encontra dificuldades ao ter que responder a inúmeros questionamentos e dúvidas em relação à legalidade de tais exigências, as quais, além de demandar certo custo na implementação, por vezes impõem certas limitações à estética das construções, gerando conflitos com proprietários e profissionais de engenharia, quando não colocam em rota de colisão os interesses políticos e institucionais.

Como forma de legitimar suas atividades e fazer frente às necessidades de aquisição e manutenção dos serviços de Bombeiros, em 1973, por meio de um convênio que unia Estado e Município em torno de um anseio coletivo, tornava possível a implantação de Unidades de Bombeiros no Estado do Paraná, permitindo uma arrecadação que permitia fazer frente às necessidades de manutenção desse serviço.

Nascia o Fundo de Reequipamento do Corpo de Bombeiros – FUNREBOM, que tinha por base um convênio entre Estado e Município, demandando a edição de leis instituindo as Taxas de vistoria contra incêndio e de Combate a Incêndio. A primeira tendo como fato gerador as vistorias técnicas realizadas pelo Corpo de Bombeiros em empresas comerciais, industriais, prestadores de serviços e condomínios residenciais e, a segunda, pelo serviço de combate colocado à disposição da população, vinculada ao carnê de IPTU.

O FUNREBOM, inicialmente, teve como referência o ano de 1973 com a implantação no Município de Ponta Grossa e, somente a partir de 1976, sendo estendido para outros Municípios de maior porte do Estado. Atualmente, encontra-se implantado em quarenta e nove municípios paranaenses (Fonte: BM-3).

Desta forma, conforme dispõe o Art. 100, IV, do Código Tributário Nacional (CTN), cada município, de acordo com sua capacidade de arrecadação e necessidades determinadas pela demanda, poderia firmar convênio com o Estado, mediante autorização do legislativo local, objetivando a criação de uma Unidade de Bombeiro

Embora sendo municipais, essas taxas eram lançadas e arrecadadas pelo poder público municipal em conta específica, tendo por fatos geradores os serviços de Bombeiros prestados por agentes estaduais. A instituição e arrecadação de tais tributos, dentro do que dispõe o Art. 78 do CTN, que estabelece o “Poder de Polícia” como atividade da administração pública tendente a limitar ou disciplinar direito, interesse ou liberdade, regulando o interesse público relativo à segurança, higiene, ordem, costumes, à disciplina da produção e do mercado quando do exercício de atividades econômicas que dependam de autorização do poder público municipal, com vistas a assegurar a tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos, sejam individuais ou coletivos.

O Município fazendo uso de sua competência prevista no Art. 60 do CTN, instituiu as referidas taxas em conformidade com o Art. 78, mas o poder de polícia

estava a garantir apenas a entrada do Bombeiro no ambiente para a vistoria ou para combater o incêndio. O inadimplemento de quaisquer dessas obrigações, deveria gerar para o contribuinte, como sujeito passivo descrito na legislação pertinente, a inscrição em dívida ativa e conseqüente cobrança judicial e, no caso das exigências de prevenção, a sanção prevista era a não renovação do alvará de funcionamento ou liberação do “habite-se” até que o contribuinte efetivamente atendesse.

Contudo, tais sanções, embora legalmente previstas, estavam sempre sujeitas, primeiramente, à “boa vontade” do executivo municipal que, erroneamente, ignorava ou entendia como sendo o poder discricionário que envolve a questão, um condicionamento à vontade pessoal do prefeito. Assim, as inadimplências deixavam de ser cobradas e os contribuintes tinham seus alvarás renovados ou a concessão do “habite-se”, outorgada deliberadamente, sob o pretexto de não se poder causar prejuízos à geração de empregos, à arrecadação dos demais tributos municipais, mediante possibilidade de paralização das atividades econômicas.

Como se depreende, o Poder de Polícia em questão estava, por força de lei, nas mãos do poder público municipal, pois, em se tratando de legislação municipal, não se pode conceber, diante dos princípios de Direito Administrativo, a outorga de competência pelo poder público municipal a um agente estadual.

Em 26 de Dezembro de 2002, a Lei nº. 13.976/02, criou o Fundo Estadual do Corpo de Bombeiros Militar do Paraná – FUNCB, com a finalidade de prover recursos para aplicação em despesas correntes e de capital nas ações administrativas e operacionais de Bombeiro, previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, lei orçamentária anual e em convênio, acordo, ajuste ou congênere. Assim, revogaram-se tacitamente as legislações municipais referentes às Taxas de Vistoria de Segurança Contra Incêndios.

A estadualização da “Taxa de Vistoria de Segurança contra Incêndios”, devolveu ao Corpo de Bombeiros a dignidade de gerir seus próprios recursos, tendo como fato gerador o exercício do poder de polícia em relação ao contribuinte, de forma legítima (incisos I e II do Art. 1º), pois, o poder ali conferido está relacionado ao caráter tributário da lei, ou seja, cobrança de um tributo (taxa) pela disponibilização de um serviço efetivo ou potencial pelo Corpo de Bombeiros e que atende a finalidade para qual foi instituído.

5.2 O PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA DO ESTADO

A Constituição do Estado do Paraná, em seu Capítulo primeiro que trata da organização do Estado, estabelece de forma genérica nos incisos I e II do Art. 1º, aquelas que constituem suas principais premissas, definidas como: respeito à indivisibilidade da Federação, à Constituição da República e a sua própria Constituição, à inviolabilidade dos direitos e garantias fundamentais, a defesa dos direitos humanos, dentre outras que se seguem.

Mas, para cumprir sua função estatal, necessita de poderes políticos e poderes administrativos (Art. 7º/CE). Os primeiros se destinam ao desempenho das funções constitucionais pelo Executivo, Legislativo e pelo Judiciário, constituindo-se em poderes decorrentes de sua condição jurídica e estrutural de Estado. Os últimos surgem secundariamente com a administração e se tornam efetivos conforme as exigências do serviço público e de acordo com a finalidade a cumprir, sendo, portanto, instrumentais da administração, aplicáveis conforme critérios e princípios jurídicos.

E é este poder que a doutrina intitula “Poder de Polícia Administrativa” exercido pela administração pública sobre o exercício da liberdade e da propriedade em prol do interesse coletivo, legitimado pelo princípio da competência.

Tal competência poderá ser exercida privativa ou concorrentemente pelas três esferas estatais, em função do ordenamento jurídico pátrio que prevê a descentralização político-administrativa, estando a depender, primeiramente, pelo que prevê a Constituição, do interesse nacional, regional ou local.

Impõe-se, afinal, a condição do Corpo de Bombeiros Militar, enquanto órgão da Administração Pública estadual e Instituição responsável pela incolumidade física das pessoas e do patrimônio, sua importância e competência no plano dos posicionamentos jurisprudencial e doutrinário, na seara do Direito Administrativo, enquanto espécie do Direito Público, bem como, da caracterização de atividades como negativas, e aqui, à guisa de melhor exemplo, as vistorias técnicas realizadas pelo Corpo de Bombeiros, pelo fato de limitar a atividade ou direito dos particulares, obrigando-os a fazer ou abster-se de certos atos que conflitam com a segurança, como é o caso de instalação de extintores, hidrantes, mangueiras, escadas de emergência, porta corta-fogo, central de gás, etc.

5.3 O PODER DE POLÍCIA NAS VISTORIAS TÉCNICAS

Com efeito, impõe-se reconhecer a atividade de vistoria técnica como ato ou medida de polícia administrativa, tanto em sentido normativo em geral, por meio de leis, decretos e regulamentos, como em sentido material e específico, mediante atos concretos.

É normativo ou formal, quando se manifesta por meio de um arcabouço legislativo, estabelecendo condições em que o particular, no intuito de buscar a satisfação de seus direitos deverá observar, de modo a não prejudicar ou colocar em risco o direito da coletividade. De outro lado, passa a ter sentido material quando o Corpo de Bombeiros, seguindo as diretrizes legais, exige o cumprimento das normas e fiscaliza o cumprimento dessas exigências, inicialmente, pela análise e aprovação do projeto de prevenção, e depois, com a visita ao estabelecimento para constatar o cumprimento das exigências, seja conferindo os equipamentos pela sua quantidade, especificidade, localização, posicionamento, estado de conservação, o funcionamento em certos casos, as cotas (largura, altura, distância) etc. Concluindo com a emissão de Laudo ou Certificado de Vistoria.

Estes atos de polícia administrativa poderão constituir uma obrigação de fazer ou abstenção, sempre dependendo do caso concreto. No primeiro caso, manifesta-se na exigência de um projeto, pelo qual se prevê tudo o quanto for necessário para tornar o ambiente seguro. A abstenção poderá ocorrer quando de uma mudança de ocupação, as adaptações poderão exigir uma restrição de uso ou freqüência de pessoal não especializado, seja da própria empresa ou de clientes, em virtude do elevado risco, e neste caso, estará condicionando a liberdade e a propriedade.

A vistoria técnica está fundamentada na supremacia que o Estado exerce sobre todos quantos se achem sob sua jurisdição, já que a Instituição Bombeiro-militar, como órgão da administração pública direta, utilizando-se dessa autoridade, determinando uma obrigação. Essa obrigação decorre de lei criada pelo Poder Legislativo, pelo uso de sua parcela de poder de polícia, criando as limitações administrativas ao Executivo, que deverá atuar dentro dos limites legais e com competência.

Haverá situações em que tais critérios não possuirão previsão legal, exigindo então do bombeiro-militar, que utilizando de uma discricionariedade, avalie a situação e decida de forma a perseguir os princípios da proporcionalidade,

impessoalidade, razoabilidade e adequabilidade. É de se considerar ainda que, em certos casos, o particular não pôde cumprir o convencionado por motivos alheios à sua vontade, exigindo da instituição critérios racionais para não incorrer em abuso, já que a aplicação de sanções poderá frustrar a boa vontade do particular e obstar sua atividade.

Como medida de polícia administrativa, a vistoria técnica deve possuir todos os atributos e características que a identifica como tal. Portanto, é auto-executável, dispensando-se prévia consulta ao judiciário; goza de presunção de legitimidade sendo realizada por um profissional técnico devidamente preparado, fardado e identificado; é ato coercitivo porque, constituindo numa obrigação, não cabe ao particular a escolha do momento de cumpri-la, podendo resultar em uma penalidade pelo inadimplemento. Contudo, poderá o particular opor-se a tal obrigação, buscando o devido processo.

5.4. QUADRO SINÓTICO COMPARATIVO DO CONCEITO DE PODER DE POLÍCIA

QUADRO 1 – Comparativo doutrinário.

ELEMENTOS AUTOR	CONCEITO	ATRIBUTOS	FUNDAMENTO	FORMAS (MEIOS) DE MANIFESTAÇÃO
MEIRELLES (1998)	- Faculdade 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	- Discricionariedade; - Auto-executoriedade - Coercibilidade	Supremacia geral do Estado	- Leis/Regulamentos (alvará = licença/autorização); - Fiscalização (apreensão de mercadorias, embargos, interdição)
BASTOS (2000)	- A Administração não exerce nenhum poder. Toda sua atividade é sublegal, não comporta, por conseguinte, a amplitude que o termo "poder" indica.	- Discricionariedade; - Auto-executoriedade; - Competência	Supremacia do Estado à frente do administrado	- De forma genérica: medidas repressivas, preventivas e disciplinamento de atividades.
BANDEIRA DE MELLO (2004)	- Atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade ajustando-as aos interesses coletivos.	- competência; - Coercitividade - Generalidade	Supremacia geral do Estado	- Atos Normativos ou de alcance geral (leis, decretos, regulamentos); - Atos Materiais/específicos (fiscalizações).
DI PIETRO (2004)	- Atividade estatal consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público.	- Discricionariedade; - Auto-executoriedade; - Coercibilidade	- Supremacia Geral do Estado sobre todas as pessoas, bens e atividades (predominância do interesse público sobre o privado)	- Atos Normativos (Leis, decretos, regulamentos, portarias, instruções); - Atos Administrativos e Operacionais/materias = Medidas preventivas (fiscalização, vistorias, notificação, autorização, licença); = Medidas Repressivas (interdição, apreensão etc)
TÁCITO (2005)	- Faculdade discricionária do poder público, visando a proteção da ordem, da paz e do bem-estar social.	Discricionariedade; Competência; e, Auto-executoriedade.	- Supremacia Geral – Interesse coletivo.	- o -

ELEMENTOS	CONCEITO	ATRIBUTOS	FUNDAMENTO	FORMA DE MANIFESTAÇÃO
AUTOR FERREIRA (2006)	Idem Bandeira de Mello	- Diferença entre atributo e características - Características: ato de fazer ou não fazer; - Atributos: presunção de legitimidade, Imperatividade, exigibilidade, auto-executoriedade, discricionariedade	Supremacia geral do Estado sobre as pessoas, liberdade e propriedade.	- Atos Normativos (leis, decretos, portarias, regulamentos - Atos Administrativos (expedição de autorizações, habite-se, alvará, autorização de funcionamento; - Atos Materiais/preventivos: fiscalização, apreensão
FREITAS (2006)	Instrumento de que dispõe o Estado para tornar menos assimétrico o desfrute simultâneo dos direitos individuais e coletivos dos que se encontram sob sua jurisdição.	- Coercibilidade/proporcionalidade, ; - Auto-executoriedade/motivação; Indelegabilidade; -Indenização zero.	- Supremacia geral do Estado.	- Autorização (habite-se); - Fiscalização (Certificação).

O conceito de poder de polícia segundo o Código Tributário Nacional:

Art. 78. Considera-se **poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão do interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública** ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (grifei e sublinhei)

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos LIMITES da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

A importância de trazer aqui o conceito de poder de polícia, segundo o CTN (Art. 78) para que, didaticamente, seja entendido que, embora utilize algumas terminologias contestadas pela doutrina, caberá a esta, conjuntamente com a jurisprudência, determinar qual a interpretação mais adequada.

5.5 ASPECTOS JURÍDICOS DO CÓDIGO DE PREVENÇÃO DE INCÊNDIOS E PÂNICO

Tem-se que a normatização de prevenção de incêndios utilizada pelo Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Paraná inexistente legalmente. Possível seria extrair daí algumas indagações importantes: - o que dizer de sua aplicação e aceitação até os dias de hoje? Por acaso sua exigência tem sido objeto de abuso de poder? Então porque não se observam ações contestativas de legalidade e abuso de autoridade?

Reafirmamos que o Código de Prevenção de Incêndio no Estado do Paraná não é Lei e, nem por isso, pode-se dizer que a sua aplicação no efetivo e regular exercício do poder de polícia, configure abuso de poder.

Isso explica o fato de que, mesmo sendo uma normatização imposta por meio de uma Portaria do Comando, ela sempre se consubstanciou em normas de âmbito geral e sua finalidade não é outra, se não o interesse público na preservação de vidas e do patrimônio. Desta forma pode-se dizer que estas normas foram convalidadas pelos seguintes fatores:

a) A Lei municipal que criou o Fundo de Reequipamento do Corpo de Bombeiros em cada município em consonância com a Lei orgânica municipal, ao fazer referência sobre a obrigatoriedade de utilização das normas de prevenção de incêndios do Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Paraná;

b) Estas normativas sempre tiveram como base as normas regulamentadoras da ABNT (NBR), as quais, sempre serviram de parâmetro para as demais normatizações estaduais de Bombeiros, no Brasil;

c) O alto índice de credibilidade da instituição credenciou a aceitabilidade destas normas e, com raras ou quase nenhuma exceção, sempre foram aplicadas dentro da proporcionalidade e razoabilidade;

d) Por último, acreditamos que resultada do fato de que, culturalmente, sai mais “barato” (menos oneroso) e mais cômodo cumprir tais exigências do que comprar uma “briga judicial” (mandado de segurança).

Até Agosto de 2000, vigorava a sistemática de exigência de prevenção de incêndio conforme o preconizado na Legislação do FUNREBOM de cada município, ou seja, a Lei municipal criava a Taxa de Vistoria de Segurança contra Incêndio e previa para os infratores as respectivas sanções. Contudo, o poder de polícia para aplicá-las era da administração pública municipal e, como já dissemos, este poder era convenientemente entendido como discricionário e, comumente, confundido como arbitrário, ou seja, estava sob o arbítrio do prefeito, aplicar ou não as sanções.

Anteriormente, ao expedir-se o Certificado de Reprovação, tinha-se como prática o chamado Termo de Compromisso, que se pensava tratar de um meio legal que obrigava as empresas ao cumprimento das exigências normativas, por intermédio de concessão de um prazo, como se viu, de até um ano para regularização, porém sem um critério objetivo que estabelecesse condições e penalidades pelo descumprimento.

Na verdade, o que ocorria era o esquecimento dos compromissários e a total falta de estrutura para controle desses termos que, sem base jurídica, acabava não surtindo nenhum resultado. Na prática, o único resultado era a falsa idéia de que estava resolvendo alguma coisa de forma administrativamente legal, quando, na prática, era um engodo para o Comandante e um argumento jurídico a mais para o empresário.

A partir de 09 de Agosto de 2001, entrou em vigor um novo Código, publicado mediante Boletim Geral do Comando do Corpo de Bombeiros nº 150, contendo alguns um total de duzentos e um artigos, cujo Capítulo X , em seu Art. 200 apresentava as penalidades em cinco modalidades: Advertência, Multa, Embargo da Obra, Interdição Temporária e Denegação ou Cancelamento do Certificado de Vistoria.

A aplicação de quaisquer das penalidades gerava o direito de recurso administrativo ao interessado, que poderia recorrer ao Comando do Corpo de Bombeiros (§1º); as Infrações a serem apuradas mediante Auto de Infração (§ 2º); Número de vias a ser lavrado o Auto de Infração (§ 3º); e, Prazo recursal de cinco dias úteis (§ 4º).

As Disposições Finais (Art. 201 e parágrafo único) tratavam dos casos omissos a serem resolvidos por Comissão Técnica, e, em caso de impossibilidade técnica, o responsável técnico poderia justificar mediante laudo circunstanciado e propor soluções alternativas a serem analisadas pela Comissão Técnica.

Este Código continha apenas uma instância recursal e não especificava a forma, em que deveria ser protocolado, bem como o prazo para apreciação do recurso. Também não estabelecia prazo para a solução dos casos mais complexos, ficando ao arbítrio da Comissão Técnica, o estabelecimento do respectivo prazo, além de não conter regulamentação prevendo o modelo de Auto de infração.

Em 2001, veio a 3ª Edição, Revisada e Ampliada, sob a denominação também de Código de Prevenção de Incêndios, cujas alterações estavam consubstanciadas na Diretriz nº 001/2001, de 01 de Fevereiro de 2001, e publicada no Boletim Geral do Comando do Corpo de Bombeiros nº 044, de 06 de Março de 2001.

Este Código tinha em seu preâmbulo a justificativa de sua competência com base na Constituição Federal, Lei 667/69 e Lei 1.943/54 (Código da Polícia Militar do Paraná). E aqui é importante registrar duas equivocadas situações, as quais se revestem de grande importância para esta pesquisa: 1) Ao fazer a referência à legislação, o autor, talvez menos avisado, aponta para uma legislação que dá a competência para as atribuições estabelecidas em lei, as quais, em nenhum momento, faz menção à competência normativa; 2) A Lei 667/69 é a lei federal (Decreto-Lei) que reorganiza as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, enquanto que a Lei de Organização Básica da PMPR, a que se refere ao citado Código, é a Lei estadual nº 6.774/76.

Continha esta normativa, a exemplo da anterior, duzentos e um artigos, cujo Art. 200, trazia ainda as cinco modalidades de penalidades. Contudo, agora um pouco mais completo, pois, especificava um prazo para regularização dos casos mais complexos. Também não especificava o modelo de Auto de Infração e nem o prazo para análise do recurso. Igualmente, também, o Art. 201 e parágrafo único, repetiam as prescrições do anterior.

A partir de 2002, passou-se a adotar, no âmbito das Unidades, o chamado “Termo de Ajustamento de Conduta com Cláusula Penal”. Este instrumento, cuja

doutrina o contempla como de natureza jurídica do gênero contratual, que se consubstancia em uma espécie de acordo entre o interessado e o Corpo de Bombeiros, com a anuência do Ministério Público, por meio do qual o compromissado poderia apresentar sua proposta de adequação através de um cronograma, mediante algumas condicionantes, cujo Termo se transforma em Título Extrajudicial, a ser executado em caso em que o interessado não cumprisse sua parte (ver subítem 5.6).

A partir de 2005, passou a vigorar uma nova Codificação sob a denominação de Regulamento de Prevenção de Incêndios (RPCI) e com ele outra sistemática para as vistorias e sanções foram implantadas. A sistematização das vistorias foi disposta em quatro artigos estabelecendo que as formas de efetivação das vistorias (Art. 129) correrão por solicitação do interessado; as formas e condições para expedição do “Laudo de Vistoria” (Art. 130); o “Relatório de Vistoria” para os demais casos (Art. 131).

As sanções foram convertidas em disposições finais, reduzindo-se para apenas dois artigos tratando dos casos de risco iminente e dos casos omissos a serem resolvidos pela Comissão Técnica.

Assim, conforme disposto, a normatização de prevenção de incêndio foi sendo atualizada periodicamente, mas sem a devida estruturação jurídica que lhe desse a devida conformação legal. Obviamente que, pela omissão ou ignorância do Estado, o Município convalidava a normatização, e o que era para ser uma competência supletiva, assumia os contornos de privativa.

5.6 TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA COM CLAUSULA PENAL

Segundo o Ten-Cel BM Geraldo Domaneschi, Comandante do 4º Grupamento de Bombeiros, sediado em Cascavel, em recente trabalho monográfico de conclusão do Curso Superior de Polícia (CSP/2006), realizado através do convênio UFPR/PMPR, no Estado do Paraná, cujo tema “Aplicação do Ajustamento de Conduta na Prevenção”, o Termo de Ajustamento passou a ser utilizado pelo Corpo de Bombeiros do Paraná como forma de garantir a efetividade das normas de prevenção.

De forma simples e brilhantemente aduzida expôs que o Compromisso de Ajustamento de Conduta, denominação legal deste instituto criado através do Art. 113 da Lei nº. 8.069/90 (Código de Defesa do Consumidor), ao inserir o § 6º ao Art. 5º da Lei nº. 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), reconhecendo a legitimidade de alguns órgãos públicos a tomarem compromisso de ajustamento de conduta, com eficácia de título executivo extrajudicial.

Destarte, tal medida, inicialmente, permitiu ao Ministério Público, nos casos em que seriam aplicáveis a ação civil pública, celebrar o ajustamento de conduta com eficácia de título extrajudicial, motivado pela possibilidade de dano aos interesses difusos e coletivos, notadamente na área do meio-ambiente.

Decorre então, que o CB, descortinando uma possibilidade à inteligência dos Art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/85, passou a adotar este instrumento na prevenção como medida para obrigar os proprietários de edificações antigas a regularizarem a situação de acordo com as normas atuais.

De fato, o resultado experimentado, trouxe um novo fôlego em relação a efetividade da regularização de um considerável percentual de estabelecimentos, na sua maioria privados, que por meio do ajustamento de condutas se habilitaram ao cumprimento das exigências normativas.

Partindo-se de uma proposta técnica coerente, diante de diversos itens de segurança em desacordo com as normas, poderá o interessado propor um cronograma, seguindo alguns critérios de prioridades estabelecidas por meio de parecer de uma Comissão Técnica, cujos termos constarão de um ajustamento de conduta, estabelecendo-se prazo para cumprimento de todas as exigências, de forma a que o empresário possa atingir essa regularização de forma gradual e que não pese tanto no orçamento anual da empresa, pois, será um investimento necessário.

Desta forma, relevante destacar que o Ajustamento de Conduta possui força de lei com eficácia executiva, na qualidade de título extrajudicial, como se observa:

... nossa opinião em consonância com os ensinamentos do Professor VIEIRA (2002, 65), no sentido de que, ao celebrar o compromisso de ajustamento de conduta, uma vez que a lei lhe confere eficácia executiva, desaparece, em tese, o interesse de agir dos co-legitimados para propositura da ação civil pública, justamente em razão da desnecessidade de se percorrer a fase de conhecimento se já se tem título hábil a amparar a execução.

E esse tem sido o entendimento da jurisprudência, ao menos no Estado do Paraná, onde o Tribunal de Justiça reconheceu, por várias vezes, a existência do compromisso de ajustamento firmado, mesmo que não celebrado entre as partes, respeitando o referido instrumento. (DOMANESCHI, 2006, p. 25-26)

Todavia, independentemente das condições previstas em lei para a execução do referido título, se o seu detentor optar por recorrer ao competente processo, de que trata o art. 461, do Código de Processo Civil, como forma de buscar uma tutela mais eficiente, o título executivo somente valerá como mero meio de prova.

Evidentemente que, apesar de dispor de um título executivo, em havendo o inadimplemento do compromisso ajustado, por parte do compromitente, poderá o CB executá-lo ou, observando a conveniência e oportunidade, fazendo uso de seu legítimo interesse de agir, propor ação civil pública com fulcro no art 461, do Código de Processo Civil, conclui o autor.

Para tanto, convém salientar a cláusula penal como um dos elementos importantes e necessários, além de se impor como obrigatória para que o compromisso de ajustamento de conduta passe a ter efetividade jurídica. Nele, são estipuladas as sanções para o caso de não cumprimento da obrigação. As chamadas cominações, ou cláusulas penais, são próprias das obrigações de fazer ou de não fazer, e devem fazer parte dos ajustamentos de conduta, com a fixação de pena pecuniária diária, se o interessado não adimplir as obrigações ajustadas.

Apesar de ser um mecanismo inovador adotado pelo CB do Paraná, é preciso destacar que sua utilização pelas Unidades de Bombeiros, ainda é bem tímida, especialmente por aqueles que, inadvertidamente, desconhecem seu potencial. Contudo, é fato a existência de considerável margem de inadimplência como bem afirma o autor em sua conclusão.

A propósito de uma crítica construtiva, ainda que sob a chancela das condições mais favoráveis, persistirá sempre uma margem considerável de inadimplência, como ficou demonstrado nas entrevistas com os Oficiais em suas respectivas Unidades (Domaneschi. 2006, p. 48-49).

O que se pretende aqui esclarecer, é que o ajustamento de conduta não deve ser e não é o único e imprescindível meio disponível, mas sim, um acessório, como alternativa legal de se conceder um prazo aos particulares ou a administração

pública, quando lhe faltar tempo hábil ou recursos imediatos para fazer frente à prevenção.

5.7 APLICABILIDADE LEI 13.976/02

A Lei n°. 13.976/02, que criou o Fundo Estadual do Corpo de Bombeiros Militar, muito embora já tenhamos manifestado posicionamento ao referido diploma legal, em sede de justificativa ao presente estudo, veio se tornar um divisor de águas na história do Corpo de Bombeiros, no que tange ao avanço em questões tributárias, voltadas estritamente para a padronização e arrecadação de recurso para o Corpo de Bombeiros, como disposto no Art. 1º:

Art. 1º. Fica criado o Fundo Estadual do Corpo de Bombeiros Militar do Paraná – FUNCB, com a finalidade de prover recursos para aplicação em despesas correntes e de capital nas ações administrativas e operacionais de bombeiro, prevista (sic) na lei de diretrizes orçamentárias, lei orçamentária anual e em convênio, acordo, ajuste ou congêneres.

A única penalidade que trata de um possível impedimento de atividade é a do Art. 8º, a qual apresenta como motivo o fato de haver sido expedida a licença ou autorização de funcionamento exigível ou quando cessada sua validade, até que seja procedida a devida regularização.

Como se viu, esta base legal, em termos práticos, não se presta a solucionar os problemas de ordem jurídica da normatização de incêndio e pânico, mas e apenas, transferiu o controle sobre os recursos da Taxa de Vistoria, do município para o Estado.

5.8 REALIDADE DO PODER DE POLÍCIA NOS MUNICÍPIOS-SEDE DE GB E SGBI

As informações a seguir foram prestadas pelas Seções Técnicas responsáveis pela prevenção de incêndio, com o aval dos respectivos Comandos Regionais, com o intuito de demonstrar os índices de adimplemento das exigências

de prevenção em cada região do Estado, como consequência da real situação jurídica do sistema normativo do Corpo de Bombeiros, no Estado do Paraná.

Atualmente, tomando-se o poder de polícia, com maior tendência, como um mecanismo de coerção, é consenso entre os comandos regionais que o Corpo de Bombeiros não possui esta atribuição. Até porque, toda e qualquer incursão que vise à imposição de penalidades aos infratores, são materializadas por interseção do Ministério Público.

Diante este fato, buscou-se justificar esta pesquisa em dados que pudessem, mesmo que superficialmente, levando-se em conta fatores bastante simples, como quantidade de vistorias realizadas anualmente e número de Certificados de Vistoria expedidos, de forma a demonstrar que a diferença resultante dessa simples operação matemática, constitui, em tese, ao número de estabelecimentos reprovados, ou seja, que se encontra em situação irregular.

A pesquisa considerou, para efeito deste trabalho, o período de 2004 e 2005, considerando o fato de que o sistema PREV-FOGO teve sua implantação em todos os GB(s) e SGBI(s), em Janeiro de 2005.

5.8.1 Demonstrativo de Vistorias realizadas e Certificados emitidos em 2004

QUADRO 2

MUNICÍPIO	VISTORIAS REALIZADAS	CERTIFICADOS EMITIDOS	% APROV	TOTAL REPROV.	% IRREG.
CURITIBA	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)
PONTA GROSSA	9.559	4.140	43,3	5.419	56,7
LONDRINA	19.504	2.428	12,4	17.076	87,6
CASCADEL	7.018	2.323	33,1	4.695	66,9
MARINGÁ	28.195	9.830	34,8	18.365	65,1

SÃO J. DOS PINHAIS	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)
FOZ DO IGUAÇU	2.580	1.991	77,2	589	22,8
PARANAGUÁ	2.665	2.162	81,1	503	18,9
PERCENTUAL GERAL (%)					53,0

FONTE: 7ª Seção/GB e SGBI

LEGENDA: (*) Não apurado

5.8.2 Demonstrativo de Vitorias realizadas e Certificados emitidos em 2005

QUADRO 3

MUNICÍPIO	VISTORIAS REALIZADAS	CERTIFICADOS EMITIDOS	% APROV	TOTAL REPROV.	% IRREG.
CURITIBA	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)
PONTA GROSSA	10.229	6.599	64,5	3.630	35,5
LONDRINA	38.425	9.405	24,5	29.020	75,5
CASCADEL	10.395	3.822	36,8	6.573	63,2
MARINGÁ	26.371	10.110	38,4	16.261	61,6
SÃO J. DOS PINHAIS	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)
FOZ DO IGUAÇU	6.730	3.701	55,0	3.029	45,0
PARANAGUÁ	3.952	2.358	59,7	1.594	40,3
PERCENTUAL GERAL (%)					53,5

FONTE: 7ª Seção/GB e SGBI

LEGENDA: (*) Não apurado.

Os 1º e 6º GB, não foram considerados para o propósito deste trabalho, tendo em vista que o primeiro, até 2005, somente realizava vistorias iniciais (obras novas), passando a realizar as vistorias rotineiras (edificações antigas) somente a partir deste ano de 2006, como resultado das vistorias fiscais, objeto da Lei nº. 13.976/02, referida no subitem 5.7 deste trabalho. O último, por não dispor dos dados de 2004 em seu banco de dados e os de 2005 estarem incompletos, segundo informações da 7ª Seção daquele GB.

As informações geradas pelos dados acima podem ser considerados para efeito desta análise, como resultado global, suficiente para demonstrar a realidade em todo o Estado do Paraná, muito embora não tenha sido possível incluir o 1º e 6º Grupamento de Bombeiros.

Portanto, este quesito não se afigura prejudicado, justificando-se por ser esta uma pesquisa histórico-exploratória, admitindo os resultados por amostragem como parâmetro geral, pois são informações seguras quanto à origem, já que foram repassadas diretamente pela Seção competente de cada unidade.

Considerou-se que, tomando por amostragem os principais municípios-sede de GB e SGBI, seria possível demonstrar a realidade de todo o Estado, levando-se em conta o número de Certificados de Vistorias emitidos em função do total de vistorias realizadas, cuja diferença representa, tecnicamente, o número de estabelecimentos irregulares, independentemente de estarem sob alguma condição suspensiva.

Logo, em relação às informações disponíveis e processadas, levando-se em conta que o número de reprovações correspondem ao total de estabelecimentos irregulares, que dentre eles se encontram os que foram reprovados por emissão dos respectivos certificados de reprovação e os em fase de regularização, já que, para estes últimos, a prefeitura local pede o chamado Alvará Provisório, até que a situação seja regularizada perante o Corpo de Bombeiros, conclui-se, que tanto em 2004 quanto em 2005, foi grande a defasagem em relação ao que poderia ser considerado o ideal.

Assim, pelos resultados demonstrados, de forma geral, o Estado do Paraná, durante o ano de 2004 atingiu 47,0 % (quarenta e sete por cento) de empresas regulares, contra 53,0 (cinquenta e três por cento) de empresas irregulares. Em 2005, foram 46,5 % (quarenta e seis vírgula cinco por cento) de regularidade contra

53,5 % (cinquenta e três vírgula cinco) de empresas irregulares. Logo, o total do biênio 2004/2005 é de 53,2 % (cinquenta e três vírgula dois por cento) de inadimplência, ou seja, de edificações em desconformidade com as normas de prevenção de incêndio e pânico, no Estado do Paraná.

A esta simples dedução, associada ao consenso entre aqueles que operam diretamente com o comando das Unidades BM e os respectivos Chefes de Seções técnicas, atribui-se a falta de uma legislação estadual que torne possível a implementação do poder de polícia, prevendo as infrações e respectivas penalidades, sua forma e competência para aplicação.

Desta análise, conclui-se que o principal fator concorrente para um volume tão expressivo de inadimplência, se define pela falta de um mecanismo coercitivo, refletindo o sentimento de impunidade.

5.9 ASPECTOS DO PODER DE POLÍCIA DAS LEGISLAÇÕES DE OUTROS ESTADOS

Foram consultadas para o presente estudo as legislações dos seguintes Estados da Federação: Rio Grande do Sul, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo e Distrito Federal. Esta escolha foi feita pelo critério de amostragem, considerando ainda o fato de terem Corpos de Bombeiros mais tradicionais.

Desta forma, passaremos a análise dos aspectos mais importantes de cada Legislação:

5.9.1 Rio Grande do Sul

a) Denominação da Instituição:

Corpo de Bombeiros Militar do Rio Grande do Sul / CBMRS

b) Legislação/Regulamentação:

Lei nº 10.987, de 11 de Agosto de 1997. Sua regulamentação se deu pelo Decreto nº 37.380, de 28 de Abril de 1995.

A Lei nº 8.109, de 19 de Dezembro de 1985, regula a cobrança de taxas de serviços emergenciais.

c) Aspectos Gerais:

A Lei gaúcha encontra-se limitada em 5 (cinco) artigos,; o Art. 1º adota o Termo Plano de Prevenção e Proteção contra Incêndio, em função de existir dois padrões de exigências, isto é, para prédios antigos – aqueles anteriores à legislação de segurança – e, para edificações a construir. O primeiro se refere à documentação exigida pelo Corpo de Bombeiros, tais como formulários específicos e plantas da edificação, para fins de obtenção do certificado de proteção contra incêndio, documento este de que depende a prefeitura para liberar a licença, estando ligado ao “certificado de proteção”. Para as obras novas é exigido o Projeto de Prevenção propriamente dito.

As normativas de prevenção foram instituídas pelo Decreto que regulamentou a Lei.

d) Penalidades:

O Art. 2º apresenta as seguintes modalidades de penalidades: advertência, multa e interdição.

e) Considerações:

As Advertências estão relacionadas com as instalações preventivas incompletas.

A autuação está sujeita à impugnação pelo autuado, o qual tem prazo de dez dias.

A interdição poderá ser determinada com base na ausência de itens mínimos de segurança, conforme reza o §5º, do Art. 2º:

§ 5º - Os prédios que oferecerem risco de vida aos seus usuários ou transeuntes, por apresentarem elevada probabilidade de incêndio ou desabamento, e aqueles tornados perigosos pela ausência de itens mínimos de segurança contra incêndios poderão ter sua evacuação ou interdição determinada pelo Corpo de Bombeiros.

Pelo que se depreende do referido parágrafo, é possível a interdição de um imóvel pela simples falta de extintores, já que a lei prevê a ausência de itens mínimos de segurança.

5.9.2 São Paulo

a) Denominação da Instituição:

Corpo de Bombeiros Militar / CBMSP

b) Legislação/Regulamentação:

A Lei nº 684, de Setembro de 1975, autoriza o executivo a firmar convênio com os Municípios, inclusive o da Capital, sobre os serviços de prevenção de acidente e extinção de incêndios, busca e salvamento.

O Decreto nº 46.076, de 31 de Agosto de 2001, institui o regulamento de Segurança contra incêndio das edificações e áreas de risco para os fins da Lei nº 684.

b) Aspectos Gerais:

O Decreto paulista institui o Regulamento de Segurança contra Incêndio das edificações e áreas de risco para os fins da Lei nº 684, de 30 de Setembro de 1975.

c) Penalidades:

Não consta na Lei nº 684/75 e nem no Decreto nº 46.076/01.

d) Considerações:

O Corpo de Bombeiros do Estado de São Paulo não dispõe de Lei Estadual que lhe assegure a possibilidade de aplicação das sanções de polícia administrativa, utiliza de convênios com as prefeituras para esta finalidade.

A sistemática de vistorias é desenvolvida mediante solicitação do interessado, responsável técnico ou autoridade competente, conforme Art. 10, do Decreto nº 46.076. As vistorias podem ter validade de dois a três anos, a contar da data de expedição do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB), conforme o contido no § 6º do Art. 9º.

Segundo o Art. 6º do aludido Regulamento, a finalidade do serviço de segurança contra incêndio tem por fim desenvolver as atividades relacionadas à prevenção e proteção contra incêndio nas edificações e áreas de risco, de acordo com as exigências estabelecidas no respectivo Regulamento. Suas funções, assim

descritas no Art. 7º, objetiva: realizar pesquisa de incêndio; regulamentar as medidas de segurança contra incêndio; credenciar seus oficiais e praças; analisar o processo de segurança contra incêndio; realizar a vistoria nas edificações e áreas de risco; expedir o Auto de Vistoria; e, cassá-lo, quando a situação o exigir.

Não havendo previsão de infrações e respectivas penalidades, fica a cargo das Prefeituras, mediante Leis municipais. A única penalidade detectada é a cassação do Auto de Vistoria a que se refere o inciso VII do Art. 7º e § 3º do Art. 10, do Regulamento nº 46.976, já que os artigos 16 e 17, do citado caderno regulamentar, atribui toda e qualquer responsabilidade pelas áreas de risco, aos proprietários e responsáveis técnicos, como se o interesse pela segurança da coletividade fosse exclusivamente destes.

5.9.3 Minas Gerais

a) Denominação da Instituição:

Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais/CBMMG

b) Legislação/Regulamentação:

A Lei nº 14.130, de 19 de Dezembro de 2001 – Dispõe sobre a Prevenção contra Incêndio e Pânico. A regulamentação é dada pelo Decreto nº 44.270/2006.

c) Aspectos Gerais:

A lei mineira, ao tratar de Competência para o Corpo de Bombeiros, no Art. 2º, faz remissão ao Art. 3º da Lei Complementar nº 54, de 13 de Dezembro de 1999:

Art. 2º Para os fins do artigo 1º, o Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais CBMMG, no exercício da competência que lhe é atribuída no inciso I do art. 3º da Lei Complementar nº. 54, de 13 de dezembro de 1999, desenvolverá as seguintes ações:

I análise e aprovação do sistema de prevenção e combate a incêndio e pânico;

II planejamento, coordenação e execução das atividades de vistoria de prevenção a incêndio e pânico nos locais de que trata esta lei;

III estabelecimento de normas técnicas relativas à segurança das pessoas e seus bens contra incêndio ou qualquer tipo de catástrofe;

IV aplicação de sanções administrativas nos casos previstos em lei.

d) Penalidades:

O Art. 3º estabelece as infrações sujeitas a sanção administrativa, distribuídas em dois incisos, a saber:

I - deixar de instalar os instrumentos preventivos especificados em norma técnica regulamentar ou instalá-los em desacordo com as especificações do projeto de prevenção contra incêndio e pânico ou com as normas técnicas regulamentares;

II - não fazer a manutenção adequada dos instrumentos a que se refere o inciso I, alterar-lhes as características, ocultá-los, removê-los, inutilizá-los, destruí-los ou substituí-los por outros que não atendam às exigências legais e regulamentares.

O Art. 4º estabelece as sanções administrativas aplicáveis aos casos previstos no Art. 3º, sendo classificadas nas seguintes modalidades:

I advertência escrita;
II multa;
III interdição.

§ 1º A advertência escrita será aplicada na primeira vistoria, constatado o descumprimento desta lei ou de norma técnica regulamentar.

§ 2º Sessenta dias após a formalização da advertência escrita, persistindo a conduta infracional, será aplicada multa de R\$100,00 (cem reais) a R\$3.000,00 (três mil reais), valores que serão corrigidos monetariamente de acordo com índice oficial.

§ 3º Persistindo a infração, nova multa será aplicada em dobro e cumulativamente.

§ 4º A pena de interdição será aplicada quando houver risco iminente de incêndio ou pânico.

e) Considerações:

Tem-se, pois, diante do texto da lei, que esta não se limita a dispor sobre prevenção e pânico, mas estabelece, de forma clara, a competência para: estabelecer normas relativas à prevenção; analisar e aprovar sistemas de prevenção; planejar e coordenar atividades de vistoria; aplicar sanções administrativas; estabelece a obrigatoriedade da presença do técnico responsável pela realização de evento público; proíbe militar da ativa de ser proprietário ou consultor técnico de empresa de segurança contra incêndio, bem como, torna obrigatório o cadastramento dessas empresas junto ao Corpo de Bombeiros.

Embora de uma amplitude de competência bastante alargada, é bom lembrar que o pensamento doutrinário atual questiona a competência do Órgão para a edição de normas, com base no termo utilizado pela constituição que diz que “...aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, ...” (grifo nosso), cujo termo “atribuições” foi utilizado propositalmente pelo constituinte e não significa competência.

5.9.4 Espírito Santo

a) Denominação da Instituição:

Corpo de Bombeiros Militar do Espírito Santo / CBMES

b) Legislação/Regulamentação:

A Lei 3.218, de 20 de Julho de 1978, estabelece a competência do CBMES. O Decreto nº 2.125, de 12 de Setembro de 1985, regulamenta a lei, fixando normas de segurança contra incêndio e pânico.

c) Aspectos Gerais:

A Lei é composta por nove artigos, os quais se prestam a estabelecer a competência da Instituição Bombeiro-militar, autoriza a Secretaria de Segurança a celebrar convênio com os municípios, estabelece tratamento diferenciado, como isenção para residências e tratamento especial para instalações de Produtos Perigosos, bem como, estabelece penalidades.

d) Penalidades:

As penalidades englobam as seguintes modalidades: multa e interdição temporária ou definitiva.

e) Considerações

A Lei concede ao Corpo de Bombeiros, em seu Art. 1º, a competência para estudar, planejar, normatizar, exigir e fiscalizar o serviço de segurança. A

competência normativa, referida na Lei inclui ainda, no Art. 7º, as normas de cadastramento das empresas de segurança.

A questão de delegação de competência para normatizar, aqui especificada em lei, suscita questionamentos em relação à inconstitucionalidade da lei, trazendo à baila, novamente, a questão do termo “atribuição”, prevista pela constituição Federal.

As penalidades aplicadas sob a forma de multa são exigíveis em dobro quando não recolhidas no tempo hábil.

As interdições, segundo o Art. 111, ficam ao arbítrio da Instituição Bombeiro-militar a justificativa para o ato.

5.9.5 Rio de Janeiro

a) Denominação da Instituição:

Corpo de Bombeiros Militar do Rio de Janeiro/CBMRJ

b) Legislação/Regulamentação:

O Decreto-Lei nº 247, de 21 de Julho de 1975, dispõe sobre a segurança contra incêndio e pânico. O Decreto nº 897, de 21 de Setembro de 1976, regulamenta o Decreto-Lei nº 247/75, estabelecendo o Código de Segurança contra Incêndio e Pânico.

c) Aspectos Gerais:

A Lei fluminense limita a competência ao Corpo de Bombeiros, no seu Art. 1º, ao planejamento, fiscalização e à execução das normas que disciplinam a segurança. O Decreto-Lei define ainda no Art. 4º as penalidades, deixando para o Decreto de regulamentação, no Capítulo XXIII, artigos de nº 220 a 228, a forma e os destinatários da competência referida no Art. 1º, bem como a descrição e forma de aplicação das penalidades. Já os casos omissos são de competência do Comandante Geral do Corpo de Bombeiro, sendo-lhe incumbido, ainda, baixar instruções técnicas para solução desses casos.

Pelo fato de o Corpo de Bombeiros possuir *status* de Secretaria de Estado da Defesa Civil, o Secretário, que por sua vez, é o próprio Comandante Geral, tem a competência para baixar resoluções para implementação das atividades previstas no Código de Segurança.

d) Penalidades:

As penalidades previstas no Art. 4º do Decreto-Lei estão classificadas pelas seguintes modalidades: multa e interdição temporária ou definitiva.

As multas foram divididas em três categorias. Inicialmente, foi prevista multa para aqueles estabelecimentos que, após o primeiro ano de vigência do Código, não possuísem o Certificado de Vistoria daquela Instituição. As demais têm como destinatários os responsáveis pelos estabelecimentos que deixarem de cumprir as exigências e, aqueles que, de qualquer modo, obstarem ou dificultarem a fiscalização. Assim como a lei mineira, a lei carioca institui o cadastramento de empresas de segurança pelo Corpo de Bombeiros.

As interdições levam em conta a gravidade e a iminência do risco, e somente são levadas a efeito pela Diretoria Geral de Serviços Técnicos (DGST), conforme disposição dos Artigos 158 e 159 da Resolução nº 142/94:

Art. 158 – Os procedimentos a serem adotados para garantir as interdições impostas em decorrência de infrações ao COSCIP, deverão ser aqueles previstos no seu Capítulo XXIII.

Art. 159 – Após a aplicação do terceiro Auto de Infração, a OBM deverá juntar toda documentação, conforme prevê o anexo II da Resolução SEDEC nº 124/93, de 17 de junho de 1993, e encaminha-lo à DST para que seja formalizado o respectivo Processo de Interdição.

Essa interdição depende ainda de um colegiado presidido pelo Diretor da DGST e dois oficiais superiores como membros por ele designados. (Art. 160 da mesma resolução).

e) Considerações:

A competência prevista pela legislação fluminense se restringe à execução das normas, isto é, sua aplicação prática. Contudo, diante dos casos omissos,

poderá o Secretário Estadual de Defesa Civil que também é o Comandante Geral do Corpo de Bombeiros, baixar Resoluções.

As multas são penalidades aplicáveis no momento da constatação de irregularidade, a qual será lavrada, de imediato, juntamente com a notificação ao infrator, ao qual será concedido o prazo consignado para a regularização.

As vistorias somente poderão ser realizadas por oficiais investidos na função fiscalizadora.

As interdições constituem penalidades temporárias ou definitivas, aplicáveis mediante critérios que exigem certo rigor em função da reincidência e gravidade da infração, a depender de decisão colegiada. Já as interdições com base em constatação de perigo iminente, são procedidas de imediato, dispensando o rito previsto para casos normais, estando condicionada a lavratura de Auto de Interdição e Notificação circunstanciada.

5.9.6 Distrito Federal

a) Denominação da Instituição:

Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal / CBMDF

b) Legislação/Regulamentação:

A Lei nº 2.747, de 20 de Julho de 2001, define as infrações e penalidades aplicáveis aos casos de descumprimento das normas de segurança contra incêndio e pânico. O Decreto nº 23.154, de 09 de Agosto de 2002, regulamenta a referida Lei.

c) Aspectos Gerais:

As infrações referidas na Lei, inclui, além daquelas definidas como capaz de afetar diretamente a segurança, as que dizem respeito ao comércio informal de produtos de segurança contra incêndio, até o comércio desses sem a certificação pelo Corpo de Bombeiros.

d) Penalidades:

As penalidades estão previstas sob quatro modalidades: multa, apreensão de produtos, embargo e interdição.

e) Considerações:

A preocupação com a efetividade das sanções do poder de polícia levou o Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, a buscar a criação de lei específica para esta finalidade.

As multas constituem penalidades inclusive para os casos de desacato dão agente fiscalizador, conforme inciso II do Art. 8º, as quais são aplicáveis em dobro quando da reincidência.

Os casos de interdições ou embargos contam com a integração de outros órgãos de segurança para garantir a efetividade da medida, conforme se verifica no Art. 16, da Lei nº 2.747, e § 2º do Art. 17 do Decreto 23.154, que regulamenta a referida lei, conforme se verifica:

§ 2º - Ocorrendo interdição ou embargo da obra, a Administração Regional e as Polícias Civil e Militar da circunscrição deverão ser comunicadas pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal para assegurarem o poder de polícia da Administração Pública, bem como para que, nos casos de descumprimento dos mesmos possa ser instruído o processo criminal cabível e a apuração das responsabilidades pelas autoridades judiciais competentes.

Como se observa, poderá haver casos em que é necessária a integração dos órgãos com “poder da polícia” para assegurar o “poder de polícia administrativa”. Poderá ocorrer, nesses casos, uma resistência à autoridade da Administração Pública, consubstanciado em medida de polícia administrativa aplicada pelo Corpo de Bombeiros. Essa oposição caracterizada como descumprimento da interdição ou do embargo, é passível de responsabilização criminal.

Na regulamentação dada pelo Decreto nº 23.154, o Art. 3º define algumas infrações caracterizadas como falta de zelo pela manutenção de equipamentos de segurança contra incêndio e pânico, passíveis de multa, tais como: extintor com carga vendida; extintor sem selo do INMETRO; falta de adesivo indicativo de incêndio na porta dos abrigos de mangueiras; mangueira de incêndio acondicionada de forma irregular; portas de saídas de emergência “*levemente obstruída por estrutura física móvel*”; porta corta-fogo trancada com cadeado etc.

6 QUADRO SINÓTICO COMPARATIVO DAS LEGISLAÇÕES ESTADUAIS

Após minudenciar a legislação dos Corpos de Bombeiros de parte dos Estados da Federação, para melhor diagnosticar os aspectos técnicos e jurídicos nelas abordados, convém aqui reunir suas principais características, especialmente relevantes para o poder de polícia, na aplicação de penalidades.

É relevante mencionar ainda que em relação às penalidades previstas por essas legislações, em especial aquelas que prevê o instituto da interdição ou embargo, que pelo fato de constituir uma sanção mais severa em relação às demais, cada uma apresenta uma característica mais ou menos peculiar de tratar do assunto, ou seja, enquanto que para alguns Estados a aplicação da penalidade de interdição depende de uma infração mínima, para outra, o rigorismo é fundamental, chegando ao ponto de uma decisão colegiada. De qualquer forma, é fundamental que se deixe bem claro que o descumprimento de uma medida como essa, em qualquer das legislações, gera a responsabilidade criminal.

QUADRO 4: Comparativo dos principais aspectos apresentados pelas legislações de outras Instituições Bombeiro-militar.

ESTADOS CARAC- TERÍSTICAS	RIO GRANDE DO SUL	SÃO PAULO	MINAS GERAIS	ESPÍRITO SANTO	RIO DE JANEIRO	DISTRITO FEDERAL
LEI/DECRETO	Lei nº 10.987/97 Dec.nº37.380/95	684/75 Dec. 46.076/01	14.130/01 Dec. 44.270/06	Lei 3.218/78 Dec. 2.125-N/85	Dec.-Lei 247/75 Dec. 897/76	Lei 14.130/01 Dec. 43.805/04 Dec. 44.270/06 Lei 2.747/01-Infraç Dec. 21.361/00
PENALIDADES	- Advertência - Multa - Interdição	Não há	- Advertência ; - Multa - Interdição.	- Multa - Interdição	- Multa - Interdição tempo- rária ou definitiva.	- Multa - Apreensão de pro- dutos - Embargo - Interdição.

ESTADOS CARAC- TERÍSTICAS	RIO GRANDE DO SUL	SÃO PAULO	MINAS GERAIS	ESPÍRITO SANTO	RIO DE JANEIRO	DISTRITO FEDERAL
COMPETÊNCIA NORMATIVA	NÃO	NÃO	SIM	SIM	NÃO	SIM
ASPECTOS GERAIS	<ul style="list-style-type: none"> - Advertências relacionadas com instalações preventivas incompletas. - Impugnação de autuação pelo infrator, com prazo de 10 dias; - A interdição pode ser determinada pe-la falta de itens mínimos de segurança (§ 5º, Art. 2º). 	<ul style="list-style-type: none"> - Lei específica para convênios Estado/Município; - Vistorias precedem solicitação do interessado, responsável técnico ou autoridade competente; - O AVCB pode ter validade de 2 ou 3 anos; - A finalidade do serviço de segurança contra incêndio é desenvolver as atividades voltadas à prevenção e proteção contra incêndio; - O poder de polícia quanto às penalidades é das Prefeituras; - Penalidade disfarçada - cassação do AVCB; - A responsabilidade pela segurança é do proprietário ou responsável técnico. 	<ul style="list-style-type: none"> - Competência do CBMMG p/ estabelecer normas relativas à prevenção; analisar e aprovar sistemas de prevenção; planejar e coordenar atividades de vistorias; aplicar sanções administrativas; - Obrigatoriedade da presença do técnico responsável pela realização de evento público; - Proíbe militar da ativa de ser proprietário ou consultor técnico de empresa de segurança contra incêndio; - Obrigatoriedade do cadastro de empresas junto ao Corpo de Bombeiros. 	<ul style="list-style-type: none"> - Competência para estudar, planejar, normatizar, exigir e fiscalizar o serviço de segurança (Art. 1º); - Competência para normatizar o cadastramento de empresas de segurança (Art. 7º); - As interdições ficam ao arbítrio da Instituição Bombeiro-militar a justificativa para o ato. 	<ul style="list-style-type: none"> - Competência res-trita à execução das normas; - Competência do Secretário Estadual de Defesa Civil e Cmt-Geral do CB de baixar Resoluções na omissão ou lacuna da lei; - As multas são aplicáveis no momento da constatação de irregularidade, junto com a notificação ao infrator; - Vistorias só por por BM investido na função fiscalizadora; - Interdição temporária ou definitiva, exige critérios rigorosos: reincidência, gravidade da infração e por decisão colegiada; - Interdição por perigo iminente, é imediata e dispensa o rito normal. 	<ul style="list-style-type: none"> - Legislação específica para infrações e penalidades; - Multa por desacato aos agentes fiscalizadores (Art. 8º, II); - Aplicação em dobro em caso de reincidência; - Interdições ou embargos, com integração de órãos de segurança para garantir a efetividade da medida (Art. 16, Lei nº 2.747, e § 2º do Art. 17 do Decreto 23.154).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Finalizando este trabalho de pesquisa, apresentaremos uma análise sobre o contexto histórico e atual na área de vistoria técnica, a existência, necessidade e importância do poder de polícia do corpo de bombeiros, seu aspecto legal doutrinário, bem como, um comparativo das legislação do corpo de bombeiros do Paraná com as de outras Instituições co-irmãs e a importância do poder de polícia nas vistorias técnicas como atividades de prevenção.

7.1 ANÁLISE SOBRE O CONTEXTO HISTÓRICO E ATUAL NA ÁREA DE VISTORIA TÉCNICA

Como se viu, historicamente, o Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Paraná, por meio da implantação do Fundo de Reequipamento em cada município, passou a atuar preventivamente, efetuando as vistorias técnicas de prevenção de incêndio e pânico, em estabelecimentos comerciais, industriais, prestadores de serviços e condomínios residenciais.

A Lei que criava a Taxa de Vistoria, no município, tinha como fato gerador a vistoria técnica realizada pelo Corpo de Bombeiros daquele município e, somente fazia menção às infrações em relação ao não recolhimento da referida taxa, sendo que o poder de aplicar as penalidades ali previstas, era do poder público municipal. Além, do que, tais penalidades eram referentes ao inadimplemento do referido tributo.

A vistoria técnica sempre seguiu as normativas do Código de Prevenção de Incêndio do Corpo de Bombeiros, que, apesar de não ser instituída por lei estadual, era e é convalidada pela legislação municipal, a qual remetia a questão de segurança contra incêndio, às normas do Corpo de Bombeiros do Estado do Paraná.

Este Código, apesar de frequentemente atualizado, sempre teve alguns artigos que tratavam das penalidades, porém, sem aplicação prática e, via de consequência, sem eficácia, pois, não sendo Lei e não sendo regulamentado, ficava sempre ao sabor do bom entrosamento e disponibilidade do Ministério Público. Fato este plenamente comprovável pelos números de vistorias e de certificados expedidos nos principais municípios-sede de Grupamento (GB) e Subgrupamento de

Bombeiros Independentes (SGBI, o que, tecnicamente, nos garante o devido respaldo para afirmar que, o resultado desta simples operação é, sem dúvida o espelho da falta de base legal para a efetivação do poder de polícia pelo Corpo de Bombeiros.

7.2 EXISTÊNCIA, NECESSIDADE E IMPORTÂNCIA DO PODER DE POLÍCIA DO CORPO DE BOMBEIROS

Da forma como se analisou a evolução histórica e a situação atual, tendo por base a legislação e o entendimento doutrinário, acerca do conceito de polícia administrativa e sua forma de manifestação, ao se falar da atividade de vistoria técnica de segurança contra incêndio, independentemente do local e de qual Instituição Bombeiro-militar esteja servindo de referência, torna-se evidente tratar de um silogismo.

O poder de polícia existe e é exercido no simples ato de fazer uma análise de projeto de prevenção contra incêndio e pânico; também, ao visitar um estabelecimento para verificar suas condições de segurança, ao se emitir um Laudo de Exigências ou um Certificado de Vistoria.

A atribuição de prevenção capitulada pela legislação pertinente e referendada pela Lei Maior não se restringe ao simples ato de “apontar para um caminho seguro”, é preciso ter certeza dessa segurança e vigiar constantemente, pois é função do Estado preparar, socorrer e auxiliar na recuperação. E para cumprir a nobre e importante de missão de proteger, é preciso cumprir todas essas etapas.

Para tanto, é necessário ter o respaldo legal e condições de executá-lo, de forma a fazer valer a autoridade institucional e constitucional do Estado. É imperativo que a Organização Bombeiro-militar, possa garantir sua credibilidade não somente perante a população, mas, preponderantemente, diante de seus próprios integrantes.

A Lei nº 13.976/02, apesar de ter como objeto a estadualização da taxa de vistoria, significou um passo importante ao possibilitar que o Comando Geral do Corpo de Bombeiros tivesse uma autonomia e controle sobre os investimentos e custeio de todas as Unidades de Bombeiros do Estado.

A necessidade de legislação específica é premente. Basta observar os resultados das vistorias ano a ano, pelas vias normais em comparativo com os resultados representados pela adoção do Ajustamento de Conduta.

O reflexo desta medida já pode ser percebido pela redução do percentual de inadimplência dos casos considerados mais graves e/ou complexos. Entretanto, há que se considerar que a maioria das edificações irregulares podem ser classificadas como de pequeno e médio porte, e que para a maior parte desses casos o Ajustamento de Conduta nem sempre será o remédio mais eficaz.

De forma simples e prática, a existência de uma lei estadual com todas as condições de se implementar as exigências de prevenção, seria menos onerosa e menos burocrática, bastando em muitos casos uma advertência ou até uma simples cominação de multa para conseguir a efetividade da medida de polícia. Equivale dizer que dispensaria a recorrência ao Ministério Público e desgaste dos próprios comandantes, na solução desses casos. Esta foi constatação observada pelo consenso entre os Comandantes e Chefes de Seções das Unidades do Corpo de Bombeiros do Paraná, em amostragem deste trabalho.

Paralelamente, verificou-se que a eficácia da atividade de vistoria preventiva das demais Instituições utilizadas por amostragem nesta pesquisa, se mostrou muito superior a do Estado do Paraná, segundo as informações apresentadas pelos respectivos Oficiais das Seções de Atividades Técnicas como são assim designadas. Independentemente do fato de ter esta ou aquela a chamada competência normativa, o que, segundo já comentamos, é abominado pelas doutrinas clássica e atual.

Mais que um instrumento de satisfação de ordem pessoal ou legal, ter uma normatização de segurança garantida por Lei, passou a ser de ordem moral, pois, como já afirmado, o Corpo de Bombeiros do Estado do Paraná sempre foi referência para muitos Estados da federação, e hoje, um dos poucos que não possui uma estruturação jurídica à altura do que é o Paraná no cenário nacional.

7.3 ASPECTOS LEGAL DOUTRINÁRIO DO PODER DE POLÍCIA

Restou comprovado e sem sobra de dúvidas, que de acordo com os conceitos e características apresentados pela moderna doutrina de Direito Administrativo, que

a atividade de Vistoria técnica pressupõe, em todas as suas fases, o verdadeiro e legítimo exercício do poder de polícia administrativa.

Quando na fase de exigência das normas de prevenção, impondo-se o cumprimento das Leis e regulamentos, tal e qual devem ser concebidas as normas técnicas; seja na sua forma material e específica, na qual estão presentes todas as condições de validade do ato, quais sejam: a forma, por ser uma atividade prevista em lei; a competência institucional que também decorre de lei, constitucional e infraconstitucional; e, a finalidade, que também não pode ultrapassar os limites legais.

Congrega todos os atributos do poder de polícia, a saber: presunção de legitimidade, sendo realizado por agente público estadual; exigibilidade; a auto-executoriedade, em que o judiciário somente é consultado quando existir algum abuso ou prejuízo ao particular; a aparente discricionariedade, quando da sua forma de realização e implementação.

Obviamente, que apenas um atributo ainda não pôde ser observado na forma legalmente condicionada, ou seja, a coercibilidade, pois lhe falta a devida autorização para coibir as resistências e os abusos, que porventura venham a impedir a eficácia do ato.

Acima de tudo, é uma atividade que tem em sua finalidade o interesse público, e somente pode ser realizada por órgão competente, não tem porque viver de empréstimo de forças “alienígenas”, quando a ordem jurídica vigente lhe empresta legitimamente todos os atributos e condições necessárias para fazer valer sua autoridade.

7.4 COMPARATIVO DA LEGISLAÇÃO DO CORPO DE BOMBEIROS DO PARANÁ COM AS DE OUTRAS INSTITUIÇÕES CO-IRMÃS COM REFLEXOS PARA A ATIVIDADE DE VISTORIA PREVENTIVA

De fato, o Corpo de Bombeiros do Estado do Paraná, como já se afirmou anteriormente, não possui legislação estadual instituindo as normas de segurança contra incêndio e pânico, como ocorre com outros Estados da Federação.

Pela depuração do já exposto até aqui, em consonância com os objetivos deste trabalho, face às considerações referidas ao Quadro sinótico comparativo das

legislações, sem adjetivar esta ou aquela como melhor ou pior, é possível e viável analisar e classificá-las pela profundidade, objetividade e coerência.

Profundidade pelo seu potencial de abrangência às diversas possibilidades que dizem respeito à atividade de bombeiros, especialmente da prevenção. a Objetividade que significa a adequação da norma à sua finalidade. E por fim, a Coerência se traduz na interação da realidade com a necessidade a ser atendida.

E é justamente neste sentido, quando se fizer referência à questão da competência para normatizar, basta ter em mente a velha máxima que diz “é competente quem pode e não quem quer”, para se reconhecer que a competência para legislar sobre prevenção de incêndios é do Estado (Art. 24, caput e I/CF e Art. 13, I/CE). Não resta dúvida, portanto que a legitimidade do Corpo de Bombeiros decorre de sua competência legal como órgão da Administração Pública, mas que a juridicidade de suas ações tende a ficar inertes, se não tiver a condição de impor sua autoridade quando a defesa do interesse público assim o exigir.

Neste aspecto, observa-se que a legislação mais indicada, pelo seu formato geral e aspectos dantes referidos, é a do Estado do Rio de Janeiro, estando a depender, obviamente, de alguns ajustes à realidade paranaense, o que não descarta a possibilidade de estudo e aproveitamento das demais legislações apresentadas.

A importância do poder de polícia nas vistorias técnicas não está somente em afirmar a sua existência, mas o que ela representa em resultados práticos se aplicados os possíveis e legítimos mecanismos de coerção, identificados pelas sanções administrativas. É bom que fique claro que, embora seja de interesse, o tema sanções administrativas não constitui matéria desse trabalho. Por enquanto, limitamos o tratamento desse tema apenas como consequência jurídica das medidas de polícia.

Voltando à questão da importância do poder de polícia nas vistorias, é preciso compreendê-la sob o aspecto da coercibilidade, a qual se traduz na imposição coativa das medidas adotadas pela Administração, porquanto assevera a doutrina que *“ não há poder de polícia facultativo para o particular, pois todos eles admitem a coerção estatal para torná-los efetivos, e essa coerção também independe de autorização judicial.”* (MEIRELLES. 1998, p. 121)

A atitude de se buscar adequação à Ordem Jurídica vigente, não pode ser tomada como mero preciosismo, nem subvalência da condição de autoridade da

administração pública, mas, e acima de tudo, pode e deve ser avaliada como ação em defesa da dignidade humana e respeito aos valores de cidadania.”

7.5 SÍNTESE DOS PRINCIPAIS RESULTADOS

Sintetizando os principais resultados até aqui perseguidos, saliente-se que, a atividade de vistoria técnica tem na sua configuração o exercício pleno do poder de polícia administrativa, conceituado pelos proeminentes estudiosos do Direito Administrativo, qualificada como atividade resultante do exercício do poder-dever do Estado, destinado a ajustar a liberdade e a propriedade aos interesses coletivos.

E isso se faz, quando se exige um menor espaço de caminamento (distância) entre a saída de uma unidade (sala, compartimento, local de uso exclusivo ou coletivo) até a saída mais próxima; quando se exigem saídas de emergência devidamente sinalizadas e em condições de dar vazão a um número mínimo de pessoas; ao se determinar que uma central de gás liquefeito deve possuir ventilação natural, protegida contra abalroamento, longe de ralos de esgoto ou de águas pluviais; ou ainda, ao se restringir uma área de risco à utilização por um número específico ou por profissionais especializados. Queremos crer que estamos diante de um poder de ajustar o interesse individual ao interesse coletivo, fazendo prevalecer este último.

A situação que ora se apresenta, em relação aos resultados das vistorias preventivas de segurança contra incêndio, está longe de ser considerada ideal. Para prestar um bom serviço é preciso bem mais que técnica e uma “boa imagem”. É imprescindível que se tenha na ordem jurídica, a base para o respeito à dignidade humana e os limites de sua atuação.

O Estado Democrático de Direito, não mais permite qualquer atuação do poder público sem prévia autorização, a não ser em caso de flagrante necessidade, desde que limitados pelos primados da finalidade e proporcionalidade do ato. Exsurge daí a importância de se ter uma normatização ajustada aos princípios constitucionais, basilares da justiça e da ordem social, moldando e padronizando os procedimentos, tornando-os acessíveis e de conformidade com ordem jurídica vigente.

Não foram poucos os óbices que concorreram para o desvirtuamento dos objetivos propostos. Até porque, a área jurídica é sempre melindrosa, sujeitando pessoas com interesses condições diversas, a um mesmo fim.

Talvez o maior dos percalços tenha sido a vaga compreensão do tema proposto, confundindo-se, no mais das vezes, como sendo única e exclusivamente a possibilidade ou condição de fazer valer sua autoridade sobre as pessoas, como condição de poder, dissociado da noção de dever. Também o exíguo tempo para pesquisa e composição do trabalho, já que a fase presencial do curso foi bastante exigida.

A convicção da relevância deste trabalho para a instituição Bombeiro-militar, não reside na pretensão de determinar qual o caminho certo, mas ajudar na escolha daquele que possa ser o mais seguro, de forma a tornar menos espinhosa a laboriosa jornada de conciliar os interesses diversos em torno de um mesmo ideal.

Por isso acreditamos que, além da possibilidade de despertar o interesse dos menos avisados ou céticos para com o instituto jurídico do “poder de polícia” na atividade de prevenção, possa se transformar numa contribuição para o surgimento de um estudo e conseqüente elaboração de nova e importante legislação, que contemple ainda, as infrações e as penalidades, assegurando sua fiel e justa execução.

Tendo em conta um especial momento por que passa a instituição, vivenciado pela preocupação do atual comando, não só com a qualidade dos serviços, mas, especialmente com o bem-estar daquele que é seu maior patrimônio, o Bombeiro-militar. Com reflexos positivos para todas as áreas de atuação da organização.

Em função desta predisposição e do oportuno momento, esta nova ordem legal irá contribuir, sobremaneira, para a redução da inadimplência preventiva, para a padronização e doutrina de condutas e procedimentos, além de coibir os eventuais abusos.

Como frisamos anteriormente, este trabalho não é conclusivo, podendo, entretanto, servir de base para o desenvolvimento de outros, especialmente aqueles voltados à área repressiva, mencionados na Justificativa deste trabalho, já que são muitas as frentes de trabalho em que o Corpo de Bombeiros Militar atua, e sem sombra de dúvidas, pressupõe a necessidade do conhecimento sobre o poder de polícia administrativa.

REFERÊNCIAS

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Dicionário Jurídico Brasileiro Acquaviva**. 9 ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: Jurídica Brasileira, 1998.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Poder de Polícia. In:_____. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 715-742.

BASTOS, Celso Ribeiro. Poder de Polícia. In:_____. **Curso de Direito Administrativo**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 158-161.

BRASIL. Código Tributário Nacional. Organização dos textos, notas remissivas e índices por Juarez de Oliveira. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

BRASIL. Constituição (1988). 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais. 1998.

BÜHRING, Márcia Andréa. A Natureza Jurídica do Poder de Polícia. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná**. Porto Alegre: Síntese, v. 38, 2003, p. 70-99.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Poder de Polícia. In:_____. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 108-117.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 21.361, de 20 de julho de 2000. Aprova o Regulamento de Segurança Contra Incêndio e Pânico do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cbm.df.gov.br>. Acesso em: 19 Set. 2006.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 23.154, de 9 de agosto de 2002. Regulamenta a Lei nº 2.747, de 20 de julho de 2001. Disponível em: <<http://www.cbm.df.gov.br>. Acesso em: 19 Set. 2006.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 2.747, de 20 de julho de 2001. Define infrações e penalidades a serem aplicadas no caso de descumprimento das normas referentes à segurança contra incêndio e pânico no âmbito do Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.cbm.df.gov.br>. Acesso em: 19 Set. 2006.

Domaneschi, Geraldo. **Aplicação do Ajustamento de Conduta na Prevenção: Especialização em Nível Estratégico de Doutorado em Segurança Pública**. 2006. 66 p. Tese (doutorado) do Curso Superior de Polícia Militar em convênio com a Universidade Federal do Paraná. 2006.

ESPÍRITO SANTO. Assembléia Legislativa: Lei nº 3.218. Vitória, 1978. Disponível em: <http://www.cbm.es.gov.br>. Acesso em: 04 Set. 2006.

ESPÍRITO SANTO. Código de Segurança Contra Incêndio e Pânico. In: **Decreto nº 2.125** – Regulamenta a Lei nº 3.218-1978. Disponível em: <http://www.cbm.es.gov.br>. Acesso em: 04 Set. 2006.

FERREIRA, Daniel. Capítulo : O poder de Polícia. 1. ed. Curitiba: Revista dos Tribunais (**no prelo**).

FREITAS, Juarez. Poder de Polícia Administrativa: Novas Reflexões. In: **Boletim de Direito Administrativo**, v. 22, n. 6, p. 657-668, jun. 2006.

HOLANDA FERREIRA, Aurélio Buarque. **Minidicionário da Língua Portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira. 1988.

LAZZARINI, Álvaro. Poder de Polícia e o Corpo de Bombeiros. In: **Seminário Nacional de Bombeiros, 3º. Ribeirão Preto, 1992. Anais**. Ribeirão Preto, 1992, p. 183-200.

LAZZARINI, Álvaro. Poder de Polícia. In:_____. **Estudos de Direito Administrativo**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1999, p. 355-374;
MEYRELLES, Helly Lopes. Poder de Polícia. In:_____. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Helvética Editorial, 1998, p.114-125.

MINAS GERAIS. Lei nº 14.130, de 19 de dezembro de 2001. Dispõe sobre a prevenção contra incêndio pânico no Estado e dá outras providências. Catálogo: Corpo de Bombeiros Militar Defesa Civil. Disponível em: <<http://www.polmil.sp.gov.br/ccb>. Acesso em: 05 Set. 2006.

PARANÁ. Constituição (1989). 5. ed. Curitiba: JM Editora, 2000.

PARANÁ. Decreto nº 1.029, de 3 de abril de 2003. Aprovado o Regulamento do Fundo Estadual do Corpo de Bombeiros Militar do Paraná – FUNCB. Disponível em: <<http://www.pr.gov.br> (legislação). Acesso em: 4 Set. 2006.

PARANÁ. Lei nº 13.976, de 26 de dezembro de 2002. Cria o Fundo Estadual do Corpo de Bombeiros Militar do Paraná – FUNCB, conforme especifica e adota outras providências. Disponível em: <<http://www.pr.gov.br> (legislação). Acesso em: 4 Set. 2006.

REALE, Miguel. Noção Preliminar de Filosofia – Sua Finalidade. In:_____. **Filosofia do Direito**. 1.9 ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 5-6.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 897, de 21 de setembro de 1976. Regulamento o Decreto-Lei nº 247 que dispõe sobre segurança contra incêndio e pânico. Disponível em: <http://www.cbm.rj.gov.br>. Acesso em: 05 Set. 2006

RIO DE JANEIRO. Decreto-Lei nº 247, de 21 de julho de 1975. Dispõe sobre a segurança contra incêndio e pânico. Disponível em: <http://www.cbm.rj.gov.br>. Acesso em: 05 Set. 2006

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 10.987, de 11 de agosto de 1997. Estabelece normas sobre sistemas de prevenção e proteção contra incêndios, dispõe sobre a destinação da taxa de serviços especiais não emergenciais do Corpo de Bombeiros e dá outras providências. Disponível em: <http://www.brigadamilitar.rs.gov.br/ccbbm>. Acesso em: 06 Set. 2006

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 684, de Setembro de 1975. Autoriza o Poder Executivo a celebrar convênios com Municípios, sobre serviços de Bombeiros. Disponível em: <http://polmil.sp.gov.br/ccb>. Acesso em: 05 Set. 2006.

SÃO PAULO. Decreto nº 46.076, de 31 de Agosto de 2001. Institui o Regulamento de Segurança contra Incêndio das edificações e áreas de risco para os fins da Lei nº 684, de 30 de setembro de 1975 e estabelece outras providências. Disponível em: <http://www.polmil.sp.gov.br/ccb>. Acesso em: 05 Set. 2006.

TÁCITO, Caio. Princípio de Legalidade e Poder de Polícia. In: **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 242, p. 191/197, Out./Dez. 2005.