



CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE RONDÔNIA
COORDENADORIA DE OPERAÇÕES, ENSINO E INSTRUÇÃO
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS
CAOBM – 2017/2018

CAP BM MAT: 525.949-5 DIEGO CLAUDINO DOS SANTOS

**POSSIBILIDADE JURÍDICA DE REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE
BOMBEIRO CIVIL PELO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DA PARAÍBA**

Porto Velho-RO
2018

CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS
CAOBM – 2017/2018

CAP BM MAT: 525.949-5 DIEGO CLAUDINO DOS SANTOS

**POSSIBILIDADE JURÍDICA DE REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE
BOMBEIRO CIVIL PELO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DA PARAÍBA**

Trabalho de Conclusão de Curso, na modalidade artigo científico, apresentado junto ao Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais CAOBM-2017/2018 do Corpo de Bombeiros Militar de Rondônia como parte dos requisitos para obtenção de nota na disciplina de Elaboração de Artigo Científico.

Orientador: MAJOR QOBM Paulo Eduardo de Melo Guimarães

Porto Velho-RO
2018

POSSIBILIDADE JURÍDICA DE REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE BOMBEIRO CIVIL PELO CORPO DE BOMBEIRO MILITAR DA PARAÍBA¹

Diego Claudino dos Santos²

RESUMO

O presente artigo científico tem por escopo analisar os aspectos legais inerentes à atividade do profissional bombeiro civil, notadamente no que diz respeito à possibilidade da regulamentação normativa da referida profissão pelo Corpo de Bombeiros Militar da Paraíba (CBMPB). O cotidiano da atividade bombeiro militar se depara e acompanha a expansão de uma profissão intitulada bombeiro civil até então pouco explorada. Na conjuntura atual, pairam algumas dúvidas e digressões qualificadas a respeito da natureza laboral e de outros aspectos afins pertinentes a sua prestação de serviço. A ausência de uma legislação regulamentar específica contribui, sobremaneira, para o surgimento de problemas de ordem técnica e prática que repercutem no emprego indiscriminado e impróprio dos profissionais bombeiros civis. No afã por segurança, a preocupação em implementar alternativas para a proteção e salvaguarda da vida, acaba nos levando a adoção de instrumentos ou mecanismos que não se coadunam com os preceitos legais. Imbuídos de um espírito de cooperação e um sentimento harmonioso de convivência, assim como almejando projetar um panorama e formatação que melhor atenda ao interesse social, respeitando para tanto as balizas constitucionais, propõe-se um estudo sistemático do problema e suas consequências no campo prático e teórico.

Palavras-chave: Bombeiro Militar. Bombeiro Civil. Possibilidade de regulamentação e implicações jurídicas.

INTRODUÇÃO

A gênese inspiradora da elaboração da presente obra intelectual nasceu da observação e identificação de incertezas, indefinições e impropriedades de ordem prática, técnica e operacional, visualizadas e experimentadas na fruição (vivência) da atividade bombeiro militar, contexto este a justificar a busca pelos esclarecimentos necessários com a aspiração de analisar a possibilidade jurídica de regulamentação suplementar específica pelo Corpo de Bombeiros Militar da Paraíba (CBMPB) da atividade laboral desenvolvida pelos profissionais bombeiros civis. Tendo como propósito estabelecer parâmetros a fim de suprir as lacunas existentes na Lei de Regência (Lei nº 11.901/09), principalmente os relacionados: a delimitação precisa do campo de atuação laboral; o objeto da prestação dos serviços; o dimensionamento/quantidade mínima necessária para pronto emprego; contratação, formação,

¹ Artigo elaborado como requisito parcial para conclusão do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais, realizado pelo Corpo de Bombeiros Militar de Rondônia (CBMRO) – CAOBM-2017/2018 e orientado pelo Major QOBM Paulo Eduardo de Melo Guimarães.

² Graduado em Ciências Jurídicas (UFPB) e Pós-Graduando em Ciências Criminais (UNIPÊ/PB).

qualificação e certificação destes profissionais; fiscalização, controle e acompanhamento, monitoramento do desempenho da referida atividade entre outros aspectos correlatos.

Desafio e tarefa bastante difícil, mormente a escassez de fontes literárias e/ou referências bibliográficas (teóricas) sobre a temática, seja em formato digital ou impresso, seja na forma de livros, revistas, periódicos, artigos ou quaisquer outros trabalhos de cunho científico. O que traduz a incipiência na discussão/debate doutrinário a respeito do assunto, o que não desnatura a sua relevância e atualidade no cenário nacional diante o contexto de segurança contra incêndios e expansão da prestação de serviços desenvolvidos pelos profissionais bombeiros civis.

No que concerne aos objetivos gerais e específicos almejados, intentamos quanto aos primeiros desenvolver um estudo analítico, dialético e sistemático calcado na validade, eficácia e adequação dos instrumentos normativos disponíveis no nosso ordenamento jurídico aptos para regulamentar à matéria em questão. A partir disso, munidos de tais elementos seremos aptos a compreender a extensão e complexidade do tema, visando, para tanto, alcançar ao findar deste trabalho um juízo de certeza acerca da viabilidade, da forma e da concretude quanto aos atos materiais e normativos necessários e conducentes para fins de subsidiar processos decisórios de planejamento estratégico institucional.

A pesquisa científica em curso utilizará uma metodologia pautada na investigação exploratória, de base dedutiva e de fonte bibliográfica. Serão analisadas as legislações e demais fontes normativas pertinentes ao objeto de estudo. Analisaremos as premissas gerais e extrairemos conclusões a partir da exegese descritiva, buscando alcançar o real significado e sentido dos documentos que servirão de base para a pesquisa científica em andamento.

Como forma de periodização/roteirização do conteúdo a ser retratado e abordado neste trabalho de conclusão de curso, utilizaremos um paradigma sistemático composto pela seguinte ordem sequencial de capítulos/tópicos: primeiramente apresentaremos uma breve explanação sobre a temática enunciada a título de introdução; no segundo momento trataremos das noções preliminares que circundam/permeiam a profissão bombeiro civil; ato contínuo, reservamos para dispor sobre aspectos relacionados às legislações pertinentes ao bombeiro civil; logo em seguida, trataremos acerca do poder de polícia e do bombeiro militar no quadro da segurança pública; adiante, daremos ênfase a recente Lei nº 13.425/17; em desfecho, teceremos considerações finais como proposta de conclusão e deslinde desta pesquisa científica.

PROFISSIONAL BOMBEIRO CIVIL: Noções preliminares

Consectário lógico, para que possamos com maior coesão e coerência nos debruçar sobre a proposta-tema do presente estudo científico, é de fundamental/vital importância perquirir os elementos estruturais básicos para que se tenha uma visão holística e sistemática do seu objeto e suas conexões, com o objetivo de proporcionar uma fiel compreensão da problemática em investigação, partindo-se da análise da denominação (terminologia) e das atribuições pertinentes a atividade do profissional bombeiro civil, bem com fazer uma diferenciação dessa profissão regulamentada com outras de natureza similar, que por muitas vezes, são empregadas como sinônimo da atividade laboral acima referenciada causando confusão e desencontros de ideias.

O exercício da profissão em território nacional foi sancionado/chancelado na lei nº 11.901, de 12 de janeiro de 2009, que define o profissional bombeiro civil como:

Art. 2º - Considera-se Bombeiro Civil aquele que, habilitado nos termos desta Lei, exerça, em caráter habitual, função remunerada e exclusiva de prevenção e combate a incêndio, como empregado contratado diretamente por empresas privadas ou públicas, sociedades de economia mista, ou empresas especializadas em prestação de serviços de prevenção e combate a incêndio.

A partir do conceito legal, inferimos que o profissional bombeiro civil desempenha atividade de prevenção/proteção/segurança contra incêndio. A prestação do serviço se dá em ambiente ou local específico, isto é, adequado e exclusivo às peculiaridades e finalidades laborais da categoria, tais como: fábricas, indústrias, edificações e/ou empresas, sejam elas de natureza pública ou privada. Em outras palavras, fazendo uma apertada síntese, a atividade de profissional bombeiro civil está adstrita a espaços delimitados de atuação e finalidade exclusiva de prevenção e combate a incêndios, ou seja, é reservada a ambientes limitados espacialmente ditos “intramuros”, remanescendo o domínio público para as forças de segurança do Estado.

Por outro lado, exercendo funções semelhantes encontramos os brigadistas de incêndio. Esses profissionais, assim como os bombeiros civis são responsáveis pela gestão da segurança contra incêndio e também pelo atendimento a emergências no âmbito de estabelecimentos empresariais privados. Segundo as disposições contidas na NBR 14.276/2006, temos que “a brigada de incêndio é composta por um grupo organizado de pessoas voluntárias ou não, treinadas e capacitadas para atuar na prevenção, abandono e

combate há um princípio de incêndio e prestar os primeiros socorros, dentro de uma área preestabelecida”.

Por sua vez, o bombeiro voluntário é conhecido como bombeiro civil (por não pertencer a uma organização militar), mas esse profissional atua da mesma forma que bombeiros militares. Esses bombeiros voluntários compõem a corporação de bombeiros civis, que geralmente são formados por organizações não governamentais (ONGs). Eles prestam serviços de forma voluntária atendendo emergências públicas em parceria/convênio com os Corpos de Bombeiro Militar do Brasil.

Os Corpos de Bombeiros Militares são instituições permanentes, força auxiliar e reserva do Exército Brasileiro, integrantes do sistema de segurança pública e defesa social do Brasil. São corporações devotadas na preservação da vida em toda sua extensão e tem como principal e nobilíssima missão a execução de atividades de defesa civil, prevenção e combate a incêndios, buscas, salvamentos e socorros públicos de urgência e emergência no âmbito das suas respectivas unidades federativas.

NICHO DE MERCADO: Expansão da atividade bombeiro civil

A atividade desenvolvida habitualmente pelos profissionais denominados bombeiros civis ocupou um nicho de mercado até então pouco explorado ou praticamente inexistente no cenário das relações laborais. Os setores produtivos, responsáveis pela atividade econômica desenvolvida no país, não adotam, em sua grande parte, como política prioritária de gestão de seus negócios, uma cultura prevencionista de acidentes. As tragédias e acidentes costumam acontecer onde a cultura de prevenção é deficiente ou inexistente. Corolário, do ensinamento há muito tempo propagado que o sinistro ocorre onde a prevenção falha.

Não é exclusividade da atividade empresarial a falta de preocupação com questões atinentes à segurança, bem mais além reflete o senso comum comportamental da sociedade brasileira, herança de um legado cultural apartado de regras básicas de prevenção e salvaguarda a acidentes.

Conseqüentemente, em uma relação de causa e efeito, eventos de proporções catastróficas, associados à negligência e o desrespeito às normas de proteção e segurança a acidentes, em um passado bastante recente da história, desencadearam uma das maiores tragédias incendiárias do nosso país, conhecida como tragédia da Boate Kiss, acontecimento

de repercussão e comoção nacional, onde foram ceifadas centenas de vidas, em um lamentável evento ocorrido na cidade de Santa Maria no Estado do Rio Grande do Sul/RS.

Paralelamente aos acontecimentos e a constatação de evidentes fragilidades/falhas no planejamento/política estratégico(a) de prevenção a acidentes vigente, o Governo Central buscou implementar medidas e ações direcionadas a área, dentre elas a elaboração de um código nacional de segurança contra incêndio e controle de pânico, ainda em tramitação no Congresso Nacional, que servirá como diretriz e norma geral apta a subsidiar a elaboração dos planejamentos em âmbito estadual e municipal.

De igual modo, o mercado produtivo em geral obtempera a necessidade de adoção e promoção de mecanismos de segurança com o fim de eliminar, reduzir e/ou mitigar acidentes e salvaguardar seu patrimônio. O ramo especializado de tecnologia, ciência e inovação passa a dá ênfase para o desenvolvimento de sistemas e equipamentos de segurança cada vez mais sofisticados e de elevado padrão de eficiência. Nesse contexto, surge à demanda crescente por profissionais qualificados nesta área de conhecimento, revelando um segmento em ascensão no mercado de trabalho atual, destacando-se profissões como a do bombeiro civil e outras relacionadas à segurança do trabalho.

LEGISLAÇÃO APLICADA

O crescimento, ascensão ou expansão da carreira foi incrementado, fortalecido e fomentado, principalmente, a partir da aprovação da Lei Federal nº 11.901, de 12 de janeiro de 2009. A legislação própria disciplina e regulamenta a categoria, sendo considerada como um marco na prestação de serviços de prevenção e combate a incêndios pelos profissionais que a compõem. Conquanto, o reconhecimento e identidade profissional já se fizesse presente na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), desde 1977, estando agrupados na família 5171-10 “bombeiro civil”.

Não obstante, as disposições contidas no instrumento legal retro mencionado, observa-se que o mesmo regulamenta a matéria de maneira insuficiente, trazendo em seu bojo apenas premissas estruturais basilares, carecendo de uma maior densidade normativa a fim de emprestar/conferir eficácia técnica e, sobretudo, eficácia social ao seu conteúdo e, consequentemente, justificar a sua razão de ser e existir.

Cabe ressaltar, entretanto, que a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), entidade privada sem fins lucrativos, aprovou norma técnica específica visando

padronizar aspectos relacionados à atividade do profissional bombeiro civil, NBR 14.608 de 2007. É de bom alvitre salientar que as NBR's, via de regra, não são dotadas de poder imperativo/coercitivo, ou seja, não são de observância obrigatória, ressalvados os casos/hipóteses em que a lei ou outras fontes do direito ou normas regulamentares emanadas pelo Poder Público imponham o cumprimento e/ou observância destas NBR's.

Diante de tal constatação, o que, diga-se de passagem, vem acarretando/gerando uma série de discussões e interpretações em torno da questão atinente ao desenvolvimento das atividades do profissional bombeiro civil no Estado da Paraíba, vários entes federados na busca por uma solução legislativa e satisfativa visando remediar e esclarecer eventuais obscuridades, omissões e divergências apresentadas no comando legal de regência, apresentaram/propuseram por iniciativa própria projetos de lei a fim de regulamentar a matéria, os quais passaram a tramitar nas casas legislativas estaduais e municipais por se tratar de assunto de interesse local.

Como experiência em âmbito estadual reportamos a promulgação da Lei nº 10.038, de 09 de julho de 2013, de iniciativa da Assembleia Legislativa da Paraíba, que dispõe sobre a obrigatoriedade de contratação de Bombeiros Civis, no âmbito do Estado da Paraíba, por estabelecimentos onde haja grande circulação de pessoas e dá outras providências. O texto aprovado deduz preceitos regulamentares colmatando, suprimindo, corrigindo e preenchendo lacunas existentes na legislação federal, versando acerca: do número mínimo de bombeiros civis por estabelecimento; questões pertinentes à formação, qualificação, atuação conjunta como o Corpo de Bombeiro Militar, atendimento a sinistros, credenciamento de escolas, aplicação de multa, fiscalização, entre outros aspectos, com o fim de coibir a prática e/ou exercício ilegal da profissão por agentes não habilitados.

No tocante ao credenciamento de escolas ou empresas qualificadas na formação de bombeiros civis, assim como a sua fiscalização e aplicação de multa em caso de descumprimento, a Lei confere prerrogativa e atribuições para o Corpo de Bombeiros Militar da Paraíba. Para tanto, autoriza a expedição, elaboração e confecção de normas técnicas (NT) pelo CBMPB, com vistas a regulamentar o credenciamento de empresas especializadas e escolas de formação; regulamentação de cursos de formação; aprovação dos uniformes e vestimentas em geral; identificação visual e sonora dos veículos utilizados pelos profissionais bombeiros civis entre outros aspectos correlatos.

Art. 1º É obrigatória a contratação de Bombeiros Civis, em todo território do Estado da Paraíba, por entidades privadas, clubes sociais, empresas de todo o

gênero e afins, onde haja grande concentração de pessoas, em ambiente cuja área seja superior a 750m² de construção.

Parágrafo único. Fica estabelecido o número mínimo de Bombeiros Civis por estabelecimento, bem como sua formação, qualificação e atuação, de acordo com o que define a Norma Brasileira de Regulamentação - NBR, de nº 14.608 de 2007, da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, assim como previsto pelo Comitê Brasileiro de Segurança Contra Incêndio (ABNT/CT - 24).

Art. 2º São considerados Bombeiros Civis aqueles que, habilitados nos termos da Lei Federal nº 11.901 de 12 de janeiro de 2009, exerçam, em caráter habitual, função remunerada e exclusiva de prevenção e combate a incêndio, como empregado contratado diretamente por empresas privadas ou públicas, sociedades de economia mista ou empresas especializadas em prestação de serviços de prevenção e combate a incêndio.

Parágrafo único. No atendimento a sinistros em que atuem, em conjunto, os Bombeiros Civis e o Corpo de Bombeiros Militar, a coordenação e a direção das ações caberão, com exclusividade e em qualquer hipótese, à corporação militar.

(Lei Nº 10.038 de 09/07/2013, publicado no DOE - PB em 10 jul 2013)

No uso das atribuições que lhe são conferidas pela Constituição e demais leis vigentes em nosso ordenamento jurídico, com fulcro no art. 3º da Lei Estadual nº 10.038/2013, o Comando Geral da Corporação Bombeiro Militar do Estado da Paraíba editou a Norma Técnica nº 008/2014-CBMPB, através do poder regulamentar investido e conferido à administração pública, para fins de dar cumprimento e fiel execução aos mandamentos contidos e/ou preconizados na Lei supramencionada. O ato normativo revestido da forma de portaria foi encampado e ratificado/aprovado pelo Governo do Estado pelo Decreto Estadual nº 34.868, de 02 de maio de 2014, publicado no Diário Oficial do Estado, sendo considerado o instrumento legal que regula e dá providências sobre a matéria.

Art. 3º Caberá ao Corpo de Bombeiros Militar do Estado da Paraíba - CBMPB, o credenciamento de escolas ou empresas qualificadas neste serviço de Bombeiros Civil, bem como a sua fiscalização, aplicação de multa e o cumprimento desta Lei, sendo que o credenciamento do profissional ficará a cargo das escolas formadoras.

§ 1º O Corpo de Bombeiro Militar da Paraíba - CBMPB aprovará norma técnica com vistas:

- I - ao Credenciamento das empresas de Bombeiros Civis;
- II - ao Credenciamento das escolas de formação de Bombeiro Civil;
- III - à Regulamentação dos cursos de formação de Bombeiros Civis;
- IV - à Aprovação dos uniformes e vestimentas em geral;
- V - à Aprovação de identificação visual e sonora dos veículos em uso.

§ 2º Na elaboração das normas técnicas o Corpo de Bombeiro Militar da Paraíba - CBMPB, deverá obedecer ao que dispõe a Lei Federal nº 11.901, de 12 de janeiro de 2009 e às normas da ABNT específicas.

§ 3º As medidas de fiscalização e aplicação de multa, que trata este artigo, tem por objetivo coibir o exercício ilegal da profissão por pessoas não

qualificadas nos moldes da Norma Brasileira de Regulamentação - NBR, sem prejuízo das sanções criminais, civis e processuais cabíveis. (Lei Nº 10038 de 09/07/2013, publicado no DOE - PB em 10 jul 2013)

O Decreto Estadual nº 34.868, de 02 de maio de 2014, publicado no Diário Oficial do Estado, passa a regulamentar as dispões sobre a matéria nos seguintes termos.

DECRETO Nº 34.868 DE 02 DE ABRIL DE 2014. Aprova a Norma Técnica nº 008/2014 – CBMPB, que regulamenta o art. 3º da Lei Estadual nº 10.038/2013 e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA, no uso das atribuições que se confere o artigo 86, inciso IV, da Constituição do Estado, DECRETA: CAPITULO I Prescrições Preliminares

Art. 1º Aprovar a Norma Técnica nº 008/2014 – 2014, constante no anexo da Portaria, que dispõe sobre credenciamento das empresas que utilizam e/ou prestam serviços de bombeiros civis, o credenciamento das escolas de formação de bombeiros civis, a regulamentação dos cursos de formação e requalificação de bombeiros civis, a aprovação dos uniformes e vestimentas em geral e a aprovação de identificação visual e sonora dos veículos de empresas que prestam serviços de bombeiros civis, em apenso.

Art. 2º Determinar ao Corpo de Bombeiros Militar da Paraíba a fiscalização da atividade profissional de Bombeiro Civil no Estado da Paraíba, bem como a aplicação da Lei nº 10.038/2013 e demais normas.

Experiências semelhantes foram observadas na esfera municipal com a edição e aprovação de várias leis nos últimos anos pelas municipalidades paraibanas, destacamos a Lei nº 12.352, de 09 de fevereiro de 2012, de iniciativa da Câmara Municipal de João Pessoa, que versa sobre mesma matéria pertinente a contratação de bombeiros civis em estabelecimentos ou eventos de grande concentração de público.

Nesse diapasão, apesar da notória intenção e preocupação em promover a segurança dos expectadores e/ou frequentadores dos locais albergados nas leis acima colacionadas, mostrou-se infrutíferos os instrumentos/caminhos selecionados para perseguição de tal fim. Tanto a legislação estadual como a municipal e por via reflexa o decreto regulamentar foram alvos de ações de controle que pugnaram pela inconstitucionalidade das mesmas, o que será mais bem debatido e explicado no capítulo/tópico seguinte.

INCONSTITUCIONALIDADE DA LEGISLAÇÃO LOCAL

O Egrégio Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba (TJPB) reconheceu a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 10.038/13 que dispõe sobre contratação de bombeiros civis. Em sessão plenária, realizada em 17/05/2017, a composição colegiada de

Desembargadores, decidiu, por unanimidade, julgar procedente pedido do Ministério Público do Estado da Paraíba (MPPB), que ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de liminar, para julgar procedente e declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 10.038/2013, de iniciativa da Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba. A referida lei impõe a contratação obrigatória de bombeiros civis por estabelecimentos privados, onde haja grande circulação de pessoas. O relator do processo de nº 0002081-06.2015.815.0000 foi o desembargador Leandro dos Santos, conforme notícia amplamente divulgada no sítio eletrônico oficial do TJPB.

A publicação contida na página institucional explica que o órgão ministerial, ao fundamentar o seu pedido, argumentou que a referida norma padece de vício de inconstitucionalidade formal, por entender que, ao dispor sobre a obrigatoriedade de contratação de bombeiros civis, no âmbito do Estado da Paraíba, por estabelecimentos onde haja grande circulação de pessoas, o Estado invadiu a competência privada da União, de legislar sobre Direito do Trabalho, violando o art. 22, inciso I da Constituição Federal.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do **trabalho**;

O desembargador-relator esclareceu em seu voto: “não estando entre as competências permitidas ao Estado legislar sobre direito do trabalho, forçoso reconhecer que a Lei nº 10.038/2010 está eivada de vício formal de iniciativa do processo legislativo, devendo ser declarada a sua inconstitucionalidade”. Assim como o órgão ministerial, o magistrado entendeu que, ao obrigar a contratação de bombeiros civis em todo território do Estado da Paraíba, por entidades privadas, clubes sociais e empresas de todo o gênero e afins, cuja área seja superior a 750 metros quadrados de construção, “o órgão legislativo violou a competência privativa da União de legislar sobre Direito do Trabalho, em desobediência direta ao art. 22, inciso I, da Constituição Federal”, esclareceu o magistrado.

Conforme dito alhures, a Lei nº 12.352/2012, de iniciativa da Câmara Municipal de João Pessoa/PB, também foi objeto de impugnação, dessa vez através de parecer ministerial, nos autos do processo administrativo de pedido de providências, provocado/instado pela Diretoria de Atividades Técnicas do Corpo de Bombeiros Militar da Paraíba, opinando o órgão ministerial pelas razões que abaixo se seguem, pela inconstitucionalidade da referida lei de semelhante teor da Lei nº 10.038/13.

Em seu parecer, o então Procurador-Geral da Justiça, representante do parquet, ressaltou que a Constituição Federal estabeleceu os órgãos responsáveis pela prestação da

segurança pública, sendo que, no âmbito municipal, foi garantida a possibilidade de constituição de guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações.

Pontuou em suas considerações que, “não há dúvida de que os Bombeiros Civis municipais, com profissão regulamentada pela Lei Federal nº 11.901/2009, podem ser contratados como forma de aumentar a segurança dos estabelecimentos e de seus frequentadores, mas de acordo com a conveniência dos proprietários”.

Finaliza dizendo que, “a partir do momento em que isso se torna uma obrigação legal, imposta pela Municipalidade, deixa de existir o aspecto privado da contratação da segurança, já que não há poder de escolha do proprietário do estabelecimento”.

Arremata em sua conclusão que é preciso que aja a obediência a repartição de competências constitucionalmente estabelecidas, não sendo permitida a invasão legislativa de matéria de competência privativa de outro ente federado, transcrevemos a parte final do seu parecer:

o município, ao editar a lei tornando obrigatória a existência do serviço de bombeiros civis, em todos os estabelecimentos ou eventos de grande concentração pública no âmbito do Município de João Pessoa, está, certamente, preocupado com a segurança do público, mas invadindo competência legislativa privativa da União sobre direito do trabalho, conforme dispõe o artigo 22, da Carta Magna. Nesse cenário, os Municípios estariam bloqueados de editar leis cuja competência fora outorgada privativamente a outro ente político, no caso, à União. Poderiam, apenas, repisar os conteúdos normativos estabelecidos pelo ente político competente, mas, em hipótese alguma, derrogar normas ou estabelecer outras não previstas no texto de regência.

PODER DE POLÍCIA: Bombeiro militar no quadro da segurança pública

Os serviços prestados pelos órgãos componentes da estrutura da Segurança Pública são classificados quanto a sua essencialidade como serviços públicos indelegáveis ou propriamente executáveis, isto é, aqueles que somente podem ser prestados pela Administração, não admitindo delegação de sua execução a terceiros, em razão de estarem relacionados com as atividades inerentes do Poder Público. Em outros termos, só podem ser prestados diretamente pelo próprio Estado. O rol previsto no art. 144, caput, da Constituição Federal é exaustivo (fechado) não cabendo interpretação extensiva.

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

- I - polícia federal;
- II - polícia rodoviária federal
- III - polícia ferroviária federal;
- IV - polícias civis;
- V - polícias militares e **corpos de bombeiros militares.**

Não se pode transportar/transferir o poder de polícia para os particulares (iniciativa privada), isto é, uma eventual delegação dos atributos do poder de polícia a particulares ou terceiros implicaria em uma espécie de terceirização da segurança pública.

Sendo assim, um fato passível de questionamento e frequentemente observado no dia-a-dia, envolve o emprego de bombeiros civis em eventos públicos, especialmente os promovidos pelo Poder Público Municipal (Prefeituras). Novamente, destacando ser uma visão contemporizada por este autor, reproduzimos o entendimento pelo não cabimento/vedação/proibição de tal permissivo/autorização, uma vez que o serviço é de natureza pública sendo, portanto, de competência exclusiva e indelegável do Estado, o qual deve prover através de seus órgãos e agentes públicos em perfeita sintonia e delimitação funcional (atribuição). Ao revés, estaríamos malfazendo disfarçadamente/silenciosamente uma espécie de terceirização da segurança pública.

É de extrema relevância e pertinência a preocupação pela observância e acatamento das regras e princípios emanados pelos órgãos e autoridades públicas competentes, sob pena de subverter a ordem constitucional a todos imposta e aniquilar os postulados fundamentais de um Estado Democrático de Direito.

A inobservância dos parâmetros legais nos leva à prática, uso ou emprego desmedido, inadequado, impertinente e/ou inconsequentes na realização de atividades profissionais, funções, ofícios e/ou ministérios, seja na seara pública ou privada.

É cediço, que o exercício laboral, independente da sua natureza e complexidade (manual, técnico ou científico), é um direito e garantia fundamental do trabalhador (obreiro) protegido explicitamente encampado pela Constituição Federal. Não podendo este sofrer interferência ou ingerência do poder público no seu livre dispor/exercício, ressalvados os casos em que a ordem pública e o interesse social exigirem.

XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, **atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;**

Contudo, não se pode olvidar que as profissões devem respeito às exigências e qualificações estabelecidas pela lei, mormente aquelas que apresentam legislação própria. O descumprimento de tais mandamentos ensejará sanções/penalidades na órbita administrativa, civil e até mesmo no âmbito de responsabilização penal/criminal. Se porventura os profissionais bombeiros civis atuarem em desconformidade/descompasso com as suas atribuições executando serviço fora dos limites legais, por exemplo, ao realizar atendimentos/socorros de urgência e emergências em logradouros e vias públicas podem estar incorrendo em contravenção penal de exercício ilegal da profissão ou até mesmo na prática de crime contra a administração pública, conforme preconiza o art. 328, do Código Penal Brasileiro.

**DOS CRIMES PRATICADOS POR PARTICULAR
CONTRA A ADMINISTRAÇÃO EM GERAL**

Usurpação de função pública

Art. 328 - Usurpar o exercício de função pública:

Penal - detenção, de três meses a dois anos, e multa.

Parágrafo único - Se do fato o agente auferir vantagem:

Penal - reclusão, de dois a cinco anos, e multa.

Outra questão relevante insere-se no campo da fiscalização. É sabido que a fiscalização é delegada pela união através de Lei específica de acordo com cada profissão. Para cada profissão regulamentada é criado um Conselho Federal com sede em Brasília ou alguns antigos com sede no Rio de Janeiro (ex-capital) e escritório em Brasília. Também existem em cada estado os conselhos regionais ou conselhos que abrangem mais de um estado. Todos estão sob fiscalização contábil e financeira do Tribunal de Contas da União, por força do inciso II do artigo 71 da Constituição Federal.

O conselho de classe profissional são conselhos formados por profissionais de cada profissão, com diretorias democraticamente eleitas pelos seus associados que representam os interesses de sua profissão. Sua principal atribuição é a de registrar, fiscalizar e disciplinar as profissões regulamentadas. Eles são considerados autarquia especial ou corporativa.

Por ser uma profissão recentemente regulamentada, a atividade ainda não dispõe de conselho profissional/entidade de classe. Cabendo a fiscalização da mesma, pelo menos, em tese, ao Ministério de Trabalho e Emprego. Aqui, novamente, discutimos/reavivamos a discussão sobre a premente necessidade de uma regulamentação específica para categoria a fim de uniformizar/padronizar medidas de registro, fiscalização e controle.

Data máxima vênia, não podemos corroborar com práticas usuais implementadas por alguns Estados da Federação, a título de exemplo, citamos o Estado de São Paulo, que possuem resoluções, leis e decretos regulamentares versando sobre a questão ora enfrentada, notadamente a Lei Complementar nº 1.257/2015. Não se discute aqui os efeitos empíricos ou realidade prática, mas somente a adequação ou amoldamento jurídico dispensado ao tratamento da matéria. Entendemos prudente dentro de uma análise e avaliação racional-legal que somente o Ministério do Trabalho e Emprego detém prerrogativa para regulamentação da atividade profissional seja a partir da edição de portarias, instruções normativas e/ou normas regulamentares (NR's), enquanto não seja criado e delegado aos conselhos de classe essa competência específica. De tal maneira que, qualquer ato legal ou infralegal editado por órgão público diverso, seja ele estadual ou municipal, padecerá de inconstitucionalidade.

Por isso, enquanto não houver lei específica de iniciativa da União que delegue ou confira aos Estados competência suplementar para regulamentar aspectos específicos de tal categoria profissional (bombeiro civil), todo e qualquer instrumento normativo utilizado por estes entes políticos não se coaduna com o pacto federativo e repartição de competências constitucional, uma vez que se trata de competência privativa da União para legislar sobre o assunto ora tratado.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
(...)

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Sendo assim, como em muitos outros casos semelhantes, vislumbramos a mora da função típica legislativa. E, para tanto, como proposta de solução para o impasse em apreço, o ideal seria um novo projeto de lei visando acrescentar ao já existente regramentos não contemplados no projeto inicial como forma de melhor disciplinar o seu conteúdo, que embora possa demandar certo tempo, resolveria o problema sem deixar ou abrir novas lacunas.

EVOLUÇÃO LEGISLATIVA: Lei nº 13.425/2017

Como ficou demonstrado alhures, em um cenário bastante desfavorável, às espécies normativas até então vigentes foram objeto de controle de validade e foram declaradas

inconstitucionais criando, por conseguinte, um verdadeiro vácuo normativo em matéria de relevante interesse para Estados e Municípios que ocasionava grave insegurança jurídica e impedia o Corpo de Bombeiros e demais entes políticos de regulamentar a atividade desenvolvida pelo bombeiro civil.

Ocorre que a Lei Federal nº 13. 425/2017 vem colmatar à lacuna legal existente e conferir um amplo tratamento a respeito da matéria em questão. Trataremos neste capítulo sobre os principais aspectos trazidos pela inovação legislativa em epígrafe. Promulgada no dia 30 de março de 2017 e publicada na data posterior, é também conhecida como lei de combate a incêndio e a desastres em locais de reunião de público, a referida lei teve uma *vacatio legis* de 180 (cento e oitenta) dias, entrando em vigor em meados de outubro do ano passado. Estabelece diretrizes gerais sobre medidas de prevenção e combate a incêndio e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público, bem como altera importantes Leis, tais como: a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor) e a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil Brasileiro); além de dispor e dá outras providências.

Conforme reza a Lei, os municípios, ao realizarem o planejamento urbano, deverão observar normas especiais de prevenção e combate a incêndio e a desastres para locais de grande concentração e circulação de pessoas. Para tanto, considera-se local de grande concentração e circulação de pessoas aqueles com ocupação simultânea potencial igual ou superior a 100 pessoas. Mesmo que a ocupação simultânea potencial seja inferior a 100 pessoas, essas normas especiais deverão ser também observadas se o local for: II) ocupado predominantemente por idosos, crianças ou pessoas com dificuldade de locomoção; ou II) possuir, em seu interior, grande quantidade de material de alta inflamabilidade (art. 2º, §§ 1º e 2º).

O Prefeito poderá conceder autorização especial para realização de eventos em locais de grande concentração e circulação de pessoas, mas para isso é necessário que o evento integre o patrimônio cultural local ou regional e sejam adotadas medidas necessárias de prevenção e combate a incêndio e a desastres (art. 2º, § 3º).

Quanto às medidas de prevenção e combate a incêndio e a desastres deverão ser analisadas previamente pelo Corpo de Bombeiros Militar, com a realização de *vistoria in loco* (art. 2º, § 4º).

Nos locais onde não houver possibilidade de realização da vistoria pelo Corpo de Bombeiros Militar, a análise das medidas de prevenção ficará a cargo da equipe técnica da prefeitura.

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

Destacamos o inteiro teor do art. 4º e seus incisos e parágrafos, transcrevendo-o *ipsis litteris*, uma vez que trata de importantes prerrogativas conferidas a Corporação Bombeiro Militar, especialmente a possibilidade de exigir a existência de bombeiros civis e fixar o seu quantitativo nos estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público, bem como de funcionários treinados para agir em situações de emergência, certificados por cursos oficialmente reconhecidos.

Art. 4º O processo de aprovação da construção, instalação, reforma, ocupação ou uso de estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público perante o poder público municipal, voltado à emissão de alvará de licença ou autorização, ou documento equivalente, deverá observar:

I - o estabelecido na legislação estadual sobre prevenção e combate a incêndio e a desastres e nas normas especiais editadas na forma do art. 2º desta Lei;

II - as condições de acesso para operações de socorro e evacuação de vítimas;

III - a prioridade para uso de materiais de construção com baixa inflamabilidade e de sistemas preventivos de aspersão automática de combate a incêndio;

IV - (VETADO); e

V - as exigências fixadas no laudo ou documento similar expedido pelo Corpo de Bombeiros Militar, por força do disposto no art. 3º desta Lei.

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

§ 2º A validade do alvará de licença ou autorização, ou documento equivalente expedido pelo poder público municipal na forma deste artigo, fica condicionada ao prazo de validade do laudo referido no inciso V do caput deste artigo.

§ 3º Sem prejuízo de outras medidas cabíveis e do disposto na Lei no 11.901, de 12 de janeiro de 2009, o laudo referido no inciso V do caput deste artigo poderá exigir a existência de bombeiros civis e a fixação do seu quantitativo nos estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público, bem como de funcionários treinados para agir em situações de emergência, certificados por cursos oficialmente reconhecidos.

Inclui-se nas atividades de fiscalização previstas a aplicação de advertência, multa, interdição e embargo, na forma da legislação estadual pertinente.

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

Os cursos de graduação em Engenharia e Arquitetura, bem como os cursos de tecnologia e de ensino médio correlatos, incluirão nas disciplinas ministradas conteúdo relativo à prevenção e ao combate a incêndio e a desastres.

Será obrigatório curso específico voltado para a prevenção e combate a incêndio para os oficiais e praças integrantes dos setores técnicos e de fiscalização dos Corpos de Bombeiros Militares, em conformidade com seus postos e graduações e os cargos a serem desempenhados.

Pratica ato de improbidade administrativa (art. 11 da Lei nº 8.429/92) o Prefeito que, no prazo máximo de 2 anos a contar da vigência da Lei nº 13.425/2017, deixar de editar normas especiais de prevenção e combate a incêndio e a desastres para locais de grande concentração e circulação de pessoas.

A Lei nº 13.425/2017 altera o Código de Defesa do Consumidor e prevê que o fornecedor de bens ou serviços comete prática abusiva se permitir o ingresso, em seu estabelecimento, de um número maior de consumidores que o fixado pela autoridade administrativa como máximo.

Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas:

(...)

XIV - permitir o ingresso em estabelecimentos comerciais ou de serviços de um número maior de consumidores que o fixado pela autoridade administrativa como máximo. (inciso inserido pela Lei nº 13.425/2017)

Além de ser considerada prática abusiva, o fornecedor que permitir a entrada de um número maior de pessoas do que o permitido comete o crime do art. 65 do CDC.

Art. 65. Executar serviço de alto grau de periculosidade, contrariando determinação de autoridade competente:

Pena Detenção de seis meses a dois anos e multa.

§ 2º A prática do disposto no inciso XIV do art. 39 desta Lei também caracteriza o crime previsto no caput deste artigo. (parágrafo inserido pela Lei nº 13.425/2017).

CONCLUSÃO

Restou cristalina a relevância, extensão, atualidade e complexidade da temática abordada. Envidamos esforços para proporcionar uma visão acurada e ampliada do espectro que envolve o assunto e suas principais nuances. Expomos um panorama e evolução histórica dos principais documentos legais pertinentes à matéria. Demonstramos passo a passo às tratativas em torno da questão e as providências que foram tomadas e lançadas pela administração pública no exercício da função executiva, bem como as manifestações sucessivas do poder legislativo nas esferas federais, estaduais e municipais na tentativa de regulamentação do tema, além do exercício da função jurisdicional quando provocado/instado a se pronunciar sobre a questão. A priori, observamos um cenário desfavorável que inviabilizava qualquer tipo de poder regulatório do Corpo de Bombeiros Militar perante a atividade desenvolvida pelos bombeiros civis. Inclusive, ilustramos algumas legislações locais que no afã de disciplinar a matéria foram declaradas inconstitucionais pelo Tribunal de Justiça da Paraíba. Como alento e solução concreta para o impasse instalado a partir da constituição de uma espécie de vácuo normativo deixado pela declaração de inconstitucionalidade, a Lei nº 13.425/2017, ingressa no ordenamento jurídico implementando e reforçando importantes medidas de prevenção e combate a incêndio fixando diretrizes gerais. Agasalha em seu texto prevendo expressamente a possibilidade dos Corpos de Bombeiros Militares exigirem a existência de bombeiros civis e fixar o seu quantitativo em locais de concentração e/ou reunião de público. Além das premissas gerais, a Lei nº 13.425/2017 confere competência suplementar para estados e municípios legislarem sobre assuntos específicos em conformidade com as disposições contidas em seu texto.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 14608**: Bombeiro Profissional Civil. Rio de Janeiro, p. 03. 2007.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. p. 15.

_____. **Lei Federal n. 11.901, de 18 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre a profissão de Bombeiro Civil e dá outras providências. Acesso em: 15/03/2018. Disponível em https://http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111901.htm.

_____. **Lei Federal n. 13.425, de 13 de março de 2017**. Estabelece diretrizes gerais sobre medidas de prevenção e combate a incêndio e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público; altera as Leis nºs 8.078, de 11 de setembro de 1990, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil; e dá outras providências. Acesso em: 20/03/2018. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13425.htm

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DA PARAÍBA. **Norma Técnica nº 008/2014 - CBMPB**: Regulamenta o art. 3º da Lei nº 10.038 de 09 de julho de 2013.

PARAÍBA. **Decreto nº 34.868, de 02 de abril de 2014**. Aprova a Norma Técnica nº 008/2014 – CBMPB, que regulamenta o art. 3º da Lei Estadual nº 10.038/2013 e dá outras providências. Diário Oficial, Paraíba, PB, 03 abr. 2014. Seção 1, p. 1.

_____. **Lei n. 10.038, de 18 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre a obrigatoriedade de contratação de Bombeiros Civis, no âmbito do Estado da Paraíba, por estabelecimentos onde haja grande circulação de pessoas e dá outras providências. Acesso em: 10/03/2018. Disponível em <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=256306> .

JOÃO PESSOA. **Lei Municipal nº 12.352, de 09 de fevereiro de 2012**. Dispõe sobre o serviço de bombeiros civis e fixa as exigências de segurança para estabelecimentos ou eventos de grande concentração pública e dá outras providências. Acesso em: 18/03/2018. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/pb/j/joao-pessoa/lei-ordinaria/2012/1236/12352>.