

ATIVIDADE DE BOMBEIRO VOLUNTÁRIO. EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA. IMPOSSIBILIDADE. ATIVIDADE TÍPICA DE ESTADO - CORPO DE BOMBEIROS MILITAR. STF, ADI 5354-SC.

Roger Nardys de Vasconcellos¹

Marlon Jorge Teza²

**A FEDERAÇÃO NACIONAL DAS ENTIDADES DE
OFICIAIS MILITARES ESTADUAIS - FENEME**, pessoa jurídica
de direito privado, sem fins lucrativos, com assento no Conselho

1 Tenente-Coronel QOEM do Corpo de Bombeiros Militar/RS (atual); Membro do Conselho Estadual de Segurança Pública e Defesa Social - CONESP (2021); Capitão QOEM da Brigada Militar/RS (2005-2018); Tenente Intendente do Exército Brasileiro (1994-2003); Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais (PUC/RS, 1998); Bacharel em Ciências Policiais e Segurança Pública (APM/RS, 2005); Especialista em Direito Processual Civil (PUC/RS, 2002); Especialista em Direito Militar (PUC/RS, 2007); Especialista em Bombeiro Militar (ABM/RS, 2017); Curso Avançado de Administração Policial Militar - CAO (APM/RS, 2017); Curso Avançado de Especialização em Políticas e Gestão em Segurança Pública e Defesa Civil - CSP (ABM/RS, 2019); Professor da Academia de Polícia Militar (APM/RS); Professor da Academia de Bombeiros Militar (ABM/RS); Tutor da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP/MJ); Coordenador-Geral da Assessoria Jurídica e Legislativa da Secretaria de Estado da Segurança Pública/RS (2015-2018); Consultor de Licitações e Contratos Administrativos; Professor de Legislação Especial da pós-graduação em Políticas e Intervenção em Segurança Pública do IMED/SENASP; Instrutor de abordagem e defesa pessoal policial CREF/RS 16.362-P; Experiência profissional na contabilidade pública e privada CRC/RS 57448/05; Experiência profissional na advocacia pública e privada (OAB/RS 55.921); Diretor Jurídico da Federação Nacional de Entidades de Militares Estaduais - FENEME (www.feneme.org.br); Vice-Presidente da Associação dos Oficiais da Brigada Militar RS - ASOFBM (www.asofbm.org.br); Vice-Presidente da Região Sul da Associação Nacional de Militares do Brasil - AME/BRASIL (www.amebrasil.com.br); Diretor Estadual RS do Instituto Brasileiro de Segurança Pública - IBSP (www.ibsp.org.br); pesquisador e palestrante.

2 Pós-graduado em Gestão de Segurança Pública. Atualmente é Coronel da Reserva Remunerada Polícia Militar de Santa Catarina, professor da Academia de Polícia Militar da PMSC nos cursos de Graduação e Pós-graduação. Bacharel em Estudos Sociais pela Universidade do Vale do Itajaí e em Curso de Formação de Oficiais pela Academia de Polícia Militar.

Nacional de Segurança Pública, constituída por Entidades de Oficiais Militares dos Estados e do Distrito Federal, na defesa dos direitos e interesses de seus associados, congregando em seus quadros oficiais e praças, perfazendo uma representação nacional com 52 entidades, das quais 10 são universais, num total de mais de cem mil militares estaduais, vem apresentar análise acerca da **ADI 5354-SC**, versando sobre a vedação do exercício do poder de polícia na atuação do Bombeiro Voluntário, mediante as considerações que seguem:

Preambularmente.

A presente nota técnica **não trata** sobre **bombeiro civil, profissional autônomo da iniciativa privada**, com regulamentação específica sobre a necessidade ou obrigatoriedade de sua contratação. Por meio da **Lei nº 11.901/09**, a União estabeleceu o regramento relativo ao Bombeiro Civil, definindo seu campo de atuação **na esfera privada e na administração pública indireta**.

De outro modo, é de se destacar que a construção de uma sociedade solidária constitui um dos objetivos fundamentais da República (art. 3º, inciso I, CRFB/88), que pode ser concretizada por meio da cooperação entre o Poder Público (aqui representado pelos Corpos de Bombeiros Militares) e a esfera privada (no contexto, as Associações de Bombeiros Voluntários) em prol do bem comum.

A presente análise, portanto, busca fortalecer a colaboração entre as Associações de Bombeiros Voluntários e os Corpos de Bombeiros Voluntários, oferecendo exame de juridicidade e segurança jurídica, à luz das decisões do Supremo Tribunal Federal, para que Estados e Municípios possam ampliar as proteções das comunidades, respeitados os parâmetros constitucionais e infraconstitucionais.

Sob essa perspectiva, assentam-se as seguintes considerações:

1. Inicialmente, convém destacar que o exercício da jurisdição constitucional e da especialização dos Poderes em face das

transformações do Estado pressupõe a evidência da Constituição, enquanto documento jurídico, a partir da vinculação do poder ao Direito, decorrente sobretudo das conquistas históricas alcançadas com o conceito de Estado moderno e com a ideia de Constituição enquanto norma fundamental que estabelece as diretrizes estatais e os direitos fundantes.

2. Tanto é assim a preciosa lição de Valiente, para quem “*la Constitución no se disuelve en los derechos o se reduce a ellos. Pero los derechos fundamentales y los valores que los informan deben ser los objetivos que el Estado democrático de Derecho se propone realizar*”³.

3. No caso em análise, observa-se que o Supremo Tribunal Federal (STF), no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5354-SC, no voto do Relator Min. Dias Toffoli⁴, **considerou incompatível com a Constituição da República (CF/88) o parágrafo único do art. 112 da Constituição do Estado de Santa Catarina (CESC)**⁵, e **o §1º do art. 12 da Lei 16.157, de 7 de novembro de 2013**⁶, dessa unidade federativa. Além da inconstitucionalidade do precitados dispositivos, soma-se a ilegalidade, por também colidir com normas gerais da União.

3 VALIENTE, Francisco Tomás y. **Constitución: Escritos de Introducción Histórica**. Madri: Celesa, 1996. P. 45.

4 O voto condutor foi acompanhado pelo Min. Ricardo Lewandowski, Min. Gilmar Mendes e Min. Rosa Weber. O Min. Alexandre de Moraes declarou-se impedido e o Min. André Mendonça pediu vista.

5 CESC/89, art. 112. Compete ao Município: (...)

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

6 Lei 16.157/13, art. 12. Considera-se infração administrativa toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas e técnicas concernentes às medidas de segurança e prevenção a incêndios e pânico.

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

4. Os dispositivos atacados afrontam não só a harmonia do sistema constitucional como violam a integridade desse mesmo sistema. Neste sentido, inclusive, a lição de Jorge Miranda, para quem “a violação de uma norma constitucional surge como uma quebra na integridade do sistema da Constituição”⁷.

5. Com efeito, tais dispositivos (parágrafo único do art. 112 da CESC e § 1º do art. 12 da Lei 16.157/2013) invadem competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de organização das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares, estabelecendo a possibilidade de delegação de competência pelos municípios a voluntários, fora das hipóteses previstas nos arts. 22, XXI, e 144, da Constituição Federal.

6. Em âmbito federal, destaca-se o teor da Lei 10.029, de 20 de outubro de 2000, que estabelece, na forma do art. 22, XXI, da Constituição Federal⁸, **normas gerais** para prestação voluntária de serviços administrativos e de serviços auxiliares de saúde e de defesa civil nas Polícias Militares e nos Corpos de Bombeiros Militares.

7. No Brasil, a atividade pública de bombeiros é de responsabilidade do Estado-membro, tendo as corporações militares tal atribuição, por disposição constitucional. Contudo, a lógica que perpassou a criação das organizações de bombeiros voluntários foi a de reunir pessoas para auxiliar na autoproteção das comunidades. O bombeiro voluntário, em sua essência, traz esse caráter comunitário e, não raras vezes, reúne entusiasmados com a possibilidade de ajudar o próximo sempre que possível. Ele é um membro da comunidade oriundo das mais variadas profissões, às vezes com treinamento especializado, às vezes sem uma capacitação mais elaborada, mas

7 MIRANDA, Jorge. **Contributo para Uma Teoria da Inconstitucionalidade**. Coimbra: Coimbra, 1996a. P. 238.

8 CF/88, art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares.

sempre disposto a “auxiliar”. Muito importante compreender que, não obstante o espírito altruísta, a atividade não tem condão obrigatório, ou seja, sua essência é a voluntariedade. **Não se pode exigir que uma atividade de natureza “voluntária” cumpra papel “obrigatório”, pois ambas se encontram em polos diametralmente opostos no ordenamento jurídico.** Fica, desde já, cristalino que a essência do serviço voluntário é auxiliar e, como tal, prescinde de um principal, o qual por força de dispositivo constitucional no Brasil é o Corpo de Bombeiros Militar. Este último sim, com a obrigação de responder aos sinistros e, por consequência, de exercer o poder de fiscalização sobre edificações e áreas de risco. Não se pode exigir de um voluntário que assuma riscos excepcionais à sua integridade física, nem mesmo que assuma riscos sobre a integridade física de terceiros, da mesma forma que não se pode alcançar poder de fiscalização sobre assuntos de interesse público a um voluntário, seja qual tipo de voluntário for. Aqui não se busca, fique claro, desmerecer as atividades dos serviços civis auxiliares de bombeiros, tais como os corpos de bombeiros voluntários, mas ao contrário, o objetivo é assegurar que membros da comunidade que “emprestam” seu tempo e energia de forma voluntária não sejam impelidos a arriscar suas vidas e a de terceiros, bem como de assumir responsabilidades administrativas, civis e penais que não lhes são constitucionalmente afetas.

8. O Decreto Federal nº 88.777/1983 prevê, dentro do Território da respectiva Unidade da Federação, que caberá aos Corpos de Bombeiros Militares a orientação técnica e o interesse pela eficiência operacional de seus congêneres municipais ou particulares. Estes são organizações civis, não podendo os seus integrantes usar designações hierárquicas, uniformes, emblemas, insígnias ou distintivos que ofereçam semelhança com os usados pelos Bombeiros Militares e que possam com eles ser confundidos.

9. Ademais, não se pode deixar de citar o teor do artigo 3º, parágrafo 2º, da Lei Federal n.º 13.425, de 30 de março de 2017, que autoriza a criação e manutenção de serviços de prevenção e combate a incêndios e atendimento a emergências nos Municípios que não contarem com unidade do Corpo de Bombeiros Militar:

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

§ 2º Os **Municípios** que não contarem com unidade do Corpo de Bombeiros Militar instalada poderão criar e manter serviços de prevenção e combate a incêndio e atendimento a emergências, **MEDIANTE CONVÊNIO com a respectiva CORPORAÇÃO MILITAR ESTADUAL.**

10. Os **Convênios**⁹ atuam como mecanismo de integração e desenvolvimento do Corpo de Bombeiros Militar, tanto no que concerne a sua interação com outros entes federativos, quanto na conjugação de esforços com entidades civis. Adotam a fórmula insculpida no artigo 241 da Constituição Federal, que permite a conjugação de esforços entre os diversos órgãos da Administração, de um lado procurando eliminar a atuação dúplce, repetitiva de ações que visem a um mesmo resultado final, e de outro, conectando e coordenando esforços de múltiplos agentes, buscando redistribuí-los com vistas à otimização da eficiência e economicidade dos resultados.

11. É fundamental consignar, dentre os atos normativos analisados na presente Nota Técnica, a vedação de **entregar atividade de segurança pública, típica de Estado, ao particular.** Cabe à União

9 Manual de convênios: guia didático para a gestão de convênios no âmbito do Corpo de Bombeiros Militar do Rio Grande do Sul [recurso digital] /Roger Nardys de Vasconcellos, Darlen Silva Ribeiro, Vinícius Oliveira Braz Deprá. -- 1. ed.-- Belém: Rfb Editora, 2020, pg. 14.

legislar, de forma geral, sobre organização das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, e aos Estados cabe legislar sobre o regime jurídico, organização e funcionamento dos órgãos incumbidos do exercício da segurança pública (art. 42, § 1º, c/c os arts. 142, § 3º, X, e 144, § 7º, da CF/88).

12. Por conseguinte, consideradas as regras de repartição de competência legislativa, não pode regulamentação estadual dispor, fora das peculiaridades locais e de sua competência suplementar, contrariamente ou sobre normas próprias da lei geral, sob pena de inconstitucionalidade por invasão de competência legislativa da União. É o que tem afirmado o Supremo Tribunal Federal a esse respeito, como se pode ver de trecho da ementa do seguinte julgado:

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

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

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

A edição, por determinado Estado-membro, de lei que contrarie, frontalmente, critérios mínimos legitimamente veiculados, em

sede de normas gerais, pela União Federal ofende, de modo direto, o texto da Carta Política. Precedentes¹⁰. (g.n.)

13. Nesse diapasão, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a medida cautelar na **ADI 3.774/DF**¹¹, reconheceu à Lei 10.029/2000 caráter de norma geral de organização das Polícias Militares (PMs) e Corpos de Bombeiros Militares (CBMs) e suspendeu a eficácia do art. 5º, I e II, da **Lei 430, de 16 de abril de 2004, do Estado de São Paulo**, no que dispunha de forma contrária à Lei 10.029/2000, sobre limite de idade no serviço auxiliar voluntário daquele Estado-membro.

14. Dessa maneira, os dispositivos questionados são necessariamente inconstitucionais no que divirjam ou inovem em relação à Lei Federal 10.029/2000. A Lei 10.029/2000, além de restringir o exercício do serviço militar voluntário a atividades administrativas e auxiliares (art. 1º), proíbe porte de arma de fogo e exercício de poder de polícia pelos voluntários (art. 5º), estabelece duração máxima de dois anos dos serviços voluntários (art. 2º), auxílio mensal de caráter indenizatório não superior a dois salários mínimos (art. 6º, § 1º) e impossibilita caracterização de vínculo empregatício e de natureza previdenciária pela prestação de serviços voluntários (art. 6º, § 2º). Confira-se o teor da Lei 10.029/2000:

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

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

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

10 Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação direta de inconstitucionalidade 2.903/PR. Relator: Ministro CELSO DE MELLO. 10 /12/2005, unânime. *Diário da Justiça eletrônico*, 19 set. 2008.

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

I – em virtude de solicitação do interessado;
II – quando o voluntário apresentar conduta incompatível com os serviços prestados; ou

III – em razão da natureza do serviço prestado.

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

I – homens, maiores de dezoito e menores de vinte e três anos, que excederem às necessidades de incorporação das Forças Armadas; e
II – mulheres, na mesma faixa etária do inciso I.

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

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

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

III – o critério de admissão dos voluntários aos serviços.

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

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

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

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

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

15. A incompatibilidade dos dispositivos vergastados com a Constituição da República nasce da inobservância do sistema constitucional de repartição de competências legislativas, por invasão direta e frontal da competência legislativa da União ditada pelo art. 22, XXI, da Constituição.

16. O Supremo Tribunal Federal, ao examinar a validade da **Lei 17.882, de 27 de dezembro de 2012, do Estado de Goiás**, que instituiu o “**Serviço de Interesse Militar Voluntário Estadual**” (SIMVE)” na PM e no CBM goianos, reconheceu-lhe inconstitucionalidade formal

e material. A lei goiana continha preceitos análogos aos que ora se discute. Veja-se a ementa do julgado:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 17.882/2012 DO ESTADO DE GOIÁS. SERVIÇO DE INTERESSE MILITAR VOLUNTÁRIO (SIMVE). INOBSERVÂNCIA DA REGRA CONSTITUCIONAL IMPOSITIVA DO CONCURSO PÚBLICO. VIOLAÇÃO AOS ART. 37, II, E 144, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PREVISÃO GENÉRICA E ABRANGENTE DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA: OFENSA AOS ARTS. 37, II, IX, E 144, CAPUT, DA CRFB/88. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. LEI ESTADUAL QUE CONTRARIA NORMAS GERAIS EDITADAS PELA UNIÃO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. [...]

5. **A competência legislativa concorrente entre a União e os Estados-membros (CRFB/88, art. 24), nos casos em que cabe àquela estabelecer normas gerais (§ 1º) e a estes normas suplementares (§ 2º), submete-se ao exame de constitucionalidade em sede de fiscalização normativa abstrata quando configurada inconstitucionalidade direta, imediata e frontal.** Precedentes do Plenário: ADI 1366 AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe 20-09-2012; ADI 2656/SP, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ 01.08.2003; ADI 311 MC, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, DJ 14-09-1990.

6. **É que afronta o texto maior lei estadual que regule fora das peculiaridades locais e de sua competência suplementar, atentando contra as normas gerais de competência da União em manifesta usurpação de competência (CRFB/88, arts. 22, XXI, e 24, § 2º).**

7. **É inconstitucional, por vício formal, lei estadual que inaugura relação jurídica contraposta legislação federal que regula normas gerais sobre o tema, substituindo os critérios mínimos estabelecidos pela norma competente.**

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

9. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

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

17. O Professor Hely Lopes Meirelles¹² esclarece que:

“A natureza da função pública e a finalidade do Estado impede que seus agentes deixem de exercitar os poderes e de cumprir os deveres que a lei lhes impõe. Tais poderes, conferidos à Administração Pública para serem utilizados em benefício da coletividade, não podem ser renunciados ou descumpridos pelo administrador sem ofensa ao bem comum, que é o supremo e único objetivo de toda a ação administrativa” (MEIRELLES, 2003, p.83).”

18. A inconstitucionalidade formal dos dispositivos estaduais, ao viabilizarem exercício por bombeiros voluntários de funções próprias do Corpo de Bombeiros Militares, por delegação de municípios, é flagrante à luz dos precedentes da Suprema Corte.

19. Execução da prevenção e o combate de incêndios, as buscas e salvamentos, as ações de defesa civil e a polícia judiciária militar é atribuição de Estado, de caráter essencial e permanente, cometida pelo § 5º do art. 144 da CF/88 aos Corpos de Bombeiros Militares, como órgãos incumbidos da segurança pública. De acordo com o Supremo Tribunal Federal, as atribuições de segurança pública devem ser exercidas exclusivamente pelos órgãos do rol taxativo do art. 144 da CF/88¹³.

20. Em **caso similar**, decidiu a Suprema Corte, ao julgar a medida cautelar na **ADI 2.752/DF**¹⁴, violar o art. 144, caput, e § 5º, da Constituição, a criação de “**Serviço Comunitário de Quadra**”, caracterizado como **serviço de vigilância prestado por particulares, por consubstanciar, em essência, policiamento ostensivo, que deve ser desempenhado APENAS por polícias militares**, função indelegável aos particulares.

12 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2003.

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

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

21. Aliás, no âmbito do Estado Democrático de Direito, reverbera a existência e manutenção do Estado por meio do poder que emana do povo, por meio do sufrágio universal, momento em que há uma força que promove um equilíbrio diante da pluralidade política, buscando com isso, o desenvolvimento da polícia como atividade inerente à garantia da boa ordem em favor da coletividade. Com isso, o termo polícia está afeto à necessidade de preservação das condições indelévels ao convívio social.

22. A perspectiva do poder de polícia se decompõe em três relevantes perspectivas perante a sociedade, a saber: segurança pública, tranquilidade pública e salubridade pública. A escorreita harmonização do conceito recai sobretudo pela contabilidade com o seu exercício em face dos pressupostos fundamentais do nosso Estado, especialmente o exercício em obediência aos ditames da legalidade e sobretudo observância do respeito aos direitos e garantias individuais.

23. Com isso, sobre o tema da impossibilidade de se delegar o exercício do poder de polícia, assim se manifestou o Supremo Tribunal Federal: “indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir, no que concerne ao exercício de atividades profissionais regulamentadas, como ocorre com os dispositivos impugnados”. (ADI 1717, Relator Min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, julgado em 07/11/2002, DJ 28-03-2003).

24. Os Corpos de Bombeiros Militares desempenham funções **exclusivas ao próprio Estado, no que detém o monopólio da força**. Inconcebível é que, a pretexto de prevenir sinistro relativo a incêndio, venha o particular substituir o Estado.

25. Frise-se que, para a criação da guarda municipal, foi preciso a promulgação de emenda constitucional inserindo no rol dos parágrafos do artigo 144 da Constituição Federal a previsão, ainda assim vinculando-se a atuação da citada guarda “[...] à proteção de seus

bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”. Nesse contexto, o **Supremo Tribunal Federal** já definiu no sentido da **inviabilidade de criação e intitulação dos órgãos de segurança pública** à regime diverso daquele previsto na própria Constituição Federal:

(...)

5. Observância obrigatória, pelos Estados-membros, do disposto no art. 144 da Constituição da República. Precedentes.

6. Taxatividade do rol dos órgãos encarregados da segurança pública, contidos no art. 144 da Constituição da República. Precedentes.

7. Impossibilidade da criação, pelos Estados-membros, de órgão de segurança pública diverso daqueles previstos no art. 144 da Constituição. Precedentes.

8. Ao Instituto-Geral de Perícias, instituído pela norma impugnada, são incumbidas funções atinentes à segurança pública.

9. Violação do artigo 144 c/c o artigo 25 da Constituição da República.

10. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente procedente.” (ADI 2.827, rel. min. Gilmar Mendes, j. 16-9-2010, P, DJE de 6-4-2011).

26. Nesta mesma linha de raciocínio, o **Supremo Tribunal Federal** decidiu, em sede de **Repercussão Geral**:

“A **segurança pública**, presentes a **prevenção e o combate a incêndios**, faz-se, no campo da **atividade precípua, pela unidade da Federação**, e, porque serviço essencial, tem como a viabilizá-la a arrecadação de impostos, não cabendo ao Município a criação de taxa para tal fim (Tese 16 – RE 643247)”.

27. Os dispositivos questionados, portanto, apresentam vícios insanáveis, em desacordo com a Constituição Federal e com a Legislação Federal, que reserva as **competências ao ente representante da Administração Pública** (“Bombeiro Militar”), **eixo estruturante do Estado Democrático de Direito** em que o Estado **ostenta posição primária** no tocante a **atividades típicas de bombeiros militares**. Por óbvio, que o serviço prestado pelos bombeiros voluntários não pode ter o condão de usurpar a competência e substituir os corpos de bombeiros militares ou os demais órgãos de segurança pública.

Pensar diferente, seria permitir a interpretação da possibilidade de transferência a pessoa privada atribuições de judicatura, arrecadação de impostos, polícia judiciária, entre outras.

28. A temática também vem sendo acompanhada pelo Ministério Público nos Estados, com destaque a normatização exarada do Centro de Apoio Operacional da Ordem Urbanística e Questões Fundiárias do **Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul**, Nota Técnica 02/2020, de 01/07/2020, que trata da normatização dos serviços civis e auxiliares de bombeiros no Rio Grande do Sul, vejamos:

“Desse conjunto de normas constitucionais e complementares deflui que o Estado ostenta posição de primazia no tocante a atividades típicas de bombeiros, ficando permitido aos Municípios constituir serviços auxiliares, os quais poderão atuar mediante convênio com aquele. Muito claramente, relação entre entes federativos.”

29. O **sistema de separação dos poderes**, consagrado nas Constituições do mundo contemporâneo, foi associado à ideia de Estado Democrático e deu origem a uma engenhosa construção doutrinária, conhecida como sistema de freios e contrapesos. Sem embargo, é indiscutível que o todos os poderes se acham plenamente vinculados às Constituições Federal e Estaduais, não lhes sendo autorizados descumpri-las, sob o pretexto de atuar como agente de alguma inovação legislativa, sobretudo, quando inconstitucional. Não cabe, na vigência do Estado Democrático de Direito, reprisar sob novas vestes ideias inconstitucionais, que confundam a soberania do povo com o poder atribuído ao agente político, por mais apoio popular que tenha¹⁵.

30. É necessário, portanto, identificar no **Estado Democrático de Direito a formação do interesse público** calcado em interesses universalizáveis e publicamente justificáveis. As razões e os interesses

15 SOUZA NETO, Claudio Pereira de. SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho* / Cláudio Pereira de Souza Neto ; Daniel Sarmento – 2. ed. Belo Horizonte: Fórum , 2014. P. 353.

forjados em um discurso e uma prática corporativa, sempre no sentido de impor à vontade inconstitucional de uma minoria, parecem forjar interesses unilaterais, sectários, e, frequentemente, obscurantistas, o que obviamente não se pode tolerar¹⁶.

31. Recentemente o **Estado do Rio Grande do Sul** publicou a **Lei Estadual 15.726/2021**, com uma indevida ingerência do Poder Legislativo sobre as atribuições do Poder Executivo Estadual, em patente descompasso com o texto constitucional **ao tentar atribuir funções típicas de Estado aos Bombeiros Voluntários** (Entidade Privada). O **Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público** do Estado do Rio Grande do Sul ajuizou a **Ação Direta de Inconstitucionalidade** 70085483360, e foi **DEFERIDA MEDIDA LIMINAR**, para provisória e cautelarmente suspender os efeitos da Lei Complementar Estadual nº 15.726, de 26 de outubro de 2021.

32. Nessa toada, a Suprema Corte está reafirmando a jurisprudência constitucional em convergência com o alhures sustentado, no julgamento da ADI 5354-SC, de cujo voto condutor extrai-se os seguintes excertos, *in verbis*:

(...) Vê-se, portanto, que seja pela atividade que exercem, seja pela forma como se associam com o Poder Público para exercê-la, os corpos de **bombeiros voluntários configuram-se como verdadeiros serviços auxiliares dos corpos de bombeiros militares**.

No meu entender, é extrema de dúvidas a importância da colaboração entre os diversos setores da sociedade civil na busca pela manutenção do patrimônio e do bem-estar comum. Nada obstante, o que se discute nesta ação – sem prejuízo do reconhecimento de toda importância dessa forma de organização – é se haveria, no ordenamento jurídico pátrio, alguma limitação à atuação de corporações voluntárias de bombeiros. Para tanto, é imprescindível perquirir, primeiramente, se haveria algum limite à competência legiferante e à competência material dos Estados-membros acerca da matéria. (...)

Assim, temos o seguinte quadro: a União é competente para legislar sobre defesa civil, assim como para expedir normas gerais sobre a

16 MENDES, Gilmar Ferreira Mendes. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 12. ed. rev. e atual. São Paulo : Saraiva, 2017. P. 771

organização dos corpos de bombeiros militares e serviços auxiliares; e, legislando sobre essas matérias, permitiu que os Estados, no exercício da competência legislativa para suplementar as normas gerais sobre os corpos de bombeiros militares e seus serviços auxiliares, estabeleçam outros casos para a prestação de serviços voluntários nos Corpos de Bombeiros Militares. Entretanto, assim o fez estabelecendo claras vedações aos respectivos prestadores, quais sejam: porte ou uso de armas de fogo nas vias públicas e, ainda – de especial relevância ao que se aprecia no presente voto – **o exercício do poder de polícia**.

Os atos próprios de poder de polícia são restritos às entidades estatais e, em matéria de defesa civil, reserva-se parcela significativa dessa tarefa ao Corpo de Bombeiros Militar. As previsões da Lei federal nº 13.425, de 30 de março de 2017 (conhecida como Lei Boate Kiss) – a qual “estabelece diretrizes gerais e ações complementares sobre prevenção e combate a incêndio e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público, atendendo ao disposto no inciso XX do art. 21, no inciso I, in fine, do art. 24, no § 5º, in fine, do art. 144 e no caput do art. 182 da Constituição Federal” (art. 1º, inciso I) – reforçam essa conclusão, pois depreende-se dessa legislação que os atos de poder de polícia relativos à prevenção e combate a incêndios e desastres cabem ao Corpo de Bombeiros Militar e à administração municipal, nada dispondo a lei sobre a delegação dessas atividades a particulares. (...)

Portanto, resta claro que a atividade fiscalizatória, bem como a consequente imposição de sanção pelo descumprimento das normas aplicáveis, são típicas manifestações do poder de polícia, e não poderiam, por expressa disposição legal federal, ter sido delegadas aos corpos de bombeiros voluntários.

De notar, ademais, que os preceitos questionados contrariam a Lei federal nº 13.425, de 30 de março de 2017, que trata das medidas de prevenção a incêndio e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público. Ao passo que a Constituição do Estado de Santa Catarina, no seu art. 112, parágrafo único, permite que Municípios celebrem convênios com os corpos de bombeiros voluntários para a certificação do atendimento às normas de segurança contra incêndio, a Lei Federal 13.425/2017 estabelece tão somente a **possibilidade de convênio com a respectiva corporação militar estadual, caso o Município não conte com unidade de Corpo de Bombeiros Militar instalada** (art. 3º, § 2º). A lei federal também fixa caber 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, incluindo nessas atividades a aplicação de advertência, multa, interdição e embargo (art. 3º, caput e § 1º),

nada prevendo sobre a possibilidade de delegação dessas atividades a agentes privados. (...)

Assim, não se admite que os Estados, a título de suplementar a legislação federal, inovem ou divirjam das disposições constantes da lei federal que institui normas gerais sobre o tema, sob pena de usurpação de competência. (...)

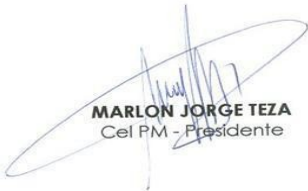
Ademais, se às forças auxiliares supervisionadas pelo Estado é vedado o exercício do poder de polícia, **com muito mais razão ele seria negado às entidades que se pretendem completamente independentes da gerência estatal.** (...)

Tenho, desse modo, por caracterizada, no caso, a inconstitucionalidade formal das normas estaduais combatidas, que afrontam – de modo direto – as previsões federais gerais sobre o tema.

Não bastasse, a inconstitucionalidade identificada nas normas estaduais combatidas é também material, pois tal como adiantei (porque necessário à identificação de afronta à lei federal) **agentes não estatais não poderiam, tal qual previsto nas normas estaduais combatidas, exercer poder de império sobre indivíduos.** (g.n.)

33. Isso posto, no intuito de contribuir com a construção do ordenamento jurídico e na melhoria da prestação do serviço público essencial e indelegável de segurança pública, a FENEME entende que a matéria precisa de pacificação, para que as Associações de Bombeiros Voluntários possam auxiliar os Corpos de Bombeiros Militares em sinergia de desideratos, buscando o bem comum, dentro dos parâmetros constitucionais e legais.

Brasília (DF), 08 de abril de 2022.



MARLON JORGE TEZA
Cel PM - Presidente



Roger Nardys de Vasconcellos
TC BM – Diretor Jurídico