

**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA – CBMSC
DIRETORIA DE ENSINO
CENTRO DE ENSINO BOMBEIRO MILITAR-CEBM
ACADEMIA BOMBEIRO MILITAR - ABM**

NAURO RICARDO MÜCK

**A COERCIBILIDADE NO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA
ADMINISTRATIVA PELO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA
CATARINA**

**FLORIANÓPOLIS
AGOSTO 2011**

Nauro Ricardo Mück

**A coercibilidade no exercício do poder de polícia administrativa pelo Corpo de
Bombeiros Militar de Santa Catarina**

Monografia apresentada como pré-requisito
para conclusão do Curso de Formação de
Oficiais do Corpo de Bombeiros Militar de
Santa Catarina.

Orientador: Ten Cel BM Gladimir Murer

**Florianópolis
Agosto 2011**

CIP – Dados Internacionais de Catalogação na fonte

M942c Mück, Nauro Ricardo
A coercibilidade no exercício do poder de polícia administrativa pelo Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina / Nauro Ricardo Mück. – Florianópolis: CEBM, 2011.
66 f.

1. Poder de polícia. 2 Administração. 3 Coercibilidade. Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina. II Título.

CDD 341.37

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

Nauro Ricardo Mück

A coercibilidade no exercício do poder de polícia administrativa pelo Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como pré-requisito para formação no Curso de Oficiais do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina.

Florianópolis (SC), 17 de agosto de 2011.

Ten Cel BM Gladimir Murer – Esp.
Professor Orientador

Ten Cel BM Junior José Pratts
Membro da Banca Examinadora

Maj BM Alexandre Corrêa Dutra
Membro da Banca Examinadora

Dedico este trabalho aos abnegados bombeiros que dedicam seus melhores esforços para oferecer edificações mais seguras ao povo catarinense.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus familiares que souberam entender e apoiar as longas horas de estudo.

Aos meus colegas e amigos, pelas acaloradas discussões acerca do tema e por demonstrarem suas opiniões quando divergiam das minhas.

Ao meu orientador, pelo conhecimento e experiência transmitidos durante a elaboração deste trabalho.

“Com grandes poderes vêm grandes
responsabilidades.”
(Stan Lee)

RESUMO

O presente trabalho faz um estudo bibliográfico sobre exercício do poder de polícia administrativa pelo Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Santa Catarina. Para obtenção dos elementos que são necessários ao bom desempenho dessa atribuição foram utilizadas publicações de doutrinadores nacionalmente reconhecidos e artigos publicados na internet, além de publicações de autores bombeiros militares que com sua experiência prática estabelecem os parâmetros de necessidade da corporação. Na conclusão, é apresentada uma proposta de projeto de lei que uma vez aprovada poderá conceder o atributo da coercibilidade ao poder de polícia administrativa do Corpo de Bombeiros Militar, possibilitando dessa forma que a corporação possa executar suas missões constitucionais com eficiência e responder adequadamente aos anseios da sociedade catarinense.

Palavras-chave: Poder de polícia. Administração. Coercibilidade.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 BREVE HISTÓRICO DO CORPO DE BOMBEIROS E DA PREVENÇÃO A INCÊNDIOS	12
2.1 A evolução no Brasil	13
2.2 A evolução catarinense	14
2.3 A sociedade clama por atendimento	15
2.4 A inércia do Estado	16
2.5 Retrospectiva da Prevenção de Incêndios	17
3 OS PODERES DE ESTADO	19
3.1 Poderes administrativos	19
3.2 O poder de polícia	21
3.3 Conceito legal	22
3.4 Extensão e limites ao poder de polícia	23
3.5 Atos jurídicos	24
3.5.1 Normativos	25
3.5.2 Ordinatórios	25
3.5.3 Negociais	26
3.5.4 Enunciativos	26
3.5.5 Punitivos	26
3.5.5.1 <i>Multa</i>	27
3.5.5.2 <i>Interdição de atividade</i>	27
3.5.5.3 <i>Destruição de coisas</i>	28
3.6 Invalidação dos atos administrativos	28
3.6.1 Revogação	29
3.6.2 Anulação	29
3.7 Atributos do poder de polícia	29
3.7.1 Discricionariedade	30
3.7.2 Auto-executoriedade	30
3.7.3 Coercibilidade	31
3.7.3.1 <i>Sanção repressiva</i>	33
3.7.3.1 <i>Sanção recompensatória</i>	33
4 ATIVIDADES PREVENTIVAS NO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA	35
4.1 Competência para legislar	37
4.2 Regulamentação	38
4.3 Meios de regulamentação	40
4.4 Modo de elaboração	42
4.5 Atos preliminares	43
4.6 Composição do projeto de lei	44
4.6.1 Ementa ou rubrica	44
4.6.2 Preâmbulo	44
4.6.3. Capítulo I - Âmbito de aplicação	44
4.6.4 Capítulo II - Texto ou corpo da lei	44
4.6.4.1 <i>Definições</i>	44

4.6.5 Capítulo III - Criação do Conselho Estadual de Segurança Contra Incêndio – CONESCI	45
4.6.6 Capítulo IV - Classificação.....	46
4.6.6.1 <i>Medidas de segurança</i>	46
4.6.7 Capítulo V - Da responsabilidade.....	47
4.6.8 Capítulo VI - Das sanções	48
4.6.8.1 <i>Da competência</i>	48
4.6.8.2 <i>Do processo administrativo</i>	49
4.6.8.3 <i>Da graduação das sanções</i>	49
4.6.8.4 <i>Especificação das sanções</i>	49
4.6.9 Da base de cálculo	51
4.6.10 Do valor da multa	51
4.6.11 Da destinação dos valores	52
4.6.12 Cláusula de vigência.....	52
4.6.13. Cláusula de revogação	53
4.6.13 Data.....	53
4.6.14 Assinatura e referenda	53
4.7 Considerações	53
5 CONCLUSÃO	55
REFERÊNCIAS	57
APÊNDICE A - Minuta	59

1 INTRODUÇÃO

Os primeiros trabalhos de extinção de incêndios se confundem com a própria história das primeiras aglomerações humanas, pois é fácil admitir que na ocorrência de incêndios tanto os habitantes da residência quanto seus vizinhos procurassem debelar as chamas e assim diminuir danos e prejuízos.

Os trabalhos oficiais de combate ao fogo realizados por agentes do Estado, estes sim um embrião das atividades hoje desempenhadas pelos Corpos de Bombeiros profissionais, tiveram seus primeiros registros na Roma antiga, mais modernamente na Europa e mais tarde se disseminando por todo o mundo. Pouco se sabe sobre as origens dos Bombeiros no oriente.

O Estado como forma de organização social passou a se preocupar com o regramento das condutas sociais e agir de forma positiva empreendendo programas que visam a melhoria da vida em sociedade, bem como de forma negativa, restringindo atos dos administrados que são considerados nocivos aos demais membros do grupo social. Surgindo assim o poder de polícia administrativa.

O poder de polícia administrativa surge como uma forma do Estado restringir a ação do administrado, intervindo no uso da propriedade privada, retirando desta o atributo do *jus abutendi*, onde o proprietário continua podendo usar, fruir e dispor de seus bens, mas já não pode abusar deles.

O Corpo de Bombeiros Militar recebeu a incumbência constitucional de zelar pela proteção ao fogo, às catástrofes e aos efeitos danosos de manipulação inadequada de produtos perigosos, para tal deve agir de forma regradada e enérgica, fazendo com que as normas de segurança sejam cumpridas integralmente e de forma imediata, pois o assunto não tolera demoras.

Para este trabalho de fiscalização o Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina (CBMSC), como órgão da Administração é revestido do poder de polícia administrativa que possui três atributos essenciais, sendo a discricionariedade, a auto-executoriedade e coercibilidade.

Ocorre que o CBMSC não possui o atributo da coercibilidade, pois falta ainda uma legislação que regulamenta o inciso III do art. 108 da Constituição Estadual. O texto demonstra que a ausência desse atributo prejudica o efetivo o exercício do poder de polícia e a própria atividade preventiva no Estado.

Para demonstrar esse caminho evolutivo o texto foi estruturado em três capítulos onde o primeiro traz uma rápida demonstração da evolução histórica do serviço de bombeiros no mundo e a evolução da prevenção de incêndios no Brasil e em Santa Catarina.

No segundo capítulo foi realizado um estudo bibliográfico buscando, no pensamento dos maiores doutrinadores na área do direito administrativo, as origens, vantagens, desvantagens e necessidade de aplicação do poder de polícia administrativa. Nesse capítulo se encontra a fundamentação teórica para que se possa estabelecer o motivo da dificuldade na execução da fiscalização realizada pelos bombeiros catarinenses.

No terceiro capítulo se estuda mais especificamente o atributo da coercibilidade com ênfase na produção de um projeto de lei que possa conferir esse atributo ao CBMSC em suas ações de fiscalização das medidas preventivas.

Por fim é apresentado um apêndice contendo a minuta de projeto de lei que regulamenta o inciso III do artigo 108 da Constituição do Estado de Santa Catarina neste projeto se encontram o âmbito de aplicação, as definições, a criação de um conselho de segurança contra incêndio, a classificação do risco, as medidas de segurança, a responsabilidade, as sanções e a destinação dos valores, além dos requisitos formais de apresentação de um projeto de lei.

2 BREVE HISTÓRICO DO CORPO DE BOMBEIROS E DA PREVENÇÃO A INCÊNDIOS

Desde o início de sua caminhada sobre a terra, o homem luta contra seus temores e adversidades num mundo em que inicialmente não parecia ser possível a um animal pequeno, frágil e desprovido de meios naturais de caça e defesa, como presas e garras, poder sequer sobreviver e muito menos que pudesse ao longo de aproximadamente 40.000 anos se tornar o ser mais influente dos seres, ao ponto de sobrepujar as demais espécies e o próprio ambiente em que está inserido.

Nessa trajetória de sucesso o homem certamente não foi o primeiro a descobrir os efeitos do fogo, pois possivelmente muitos animais eram atingidos pelos efeitos devastadores dos incêndios pré-históricos, mas o grande mérito do homem foi dominar as técnicas de manipular o fogo e com isso poder utilizá-lo em seu benefício, agregando ao seu modo de vida o aquecimento dos ambientes, novas formas de preparar alimento, conseguir proteção contra animais e mais tarde a manufatura de armas e utensílios diversos.

Sabe-se, contudo que o fogo quando bem utilizado é um poderoso instrumento de sobrevivência e desenvolvimento humano, mas quando fora de controle se torna um animal feroz que devora seu incauto senhor e as coisas que ele próprio ajudou a construir, estes conhecidos efeitos dos incêndios têm sido motivos de preocupações e motivados as sociedades organizadas a buscar proteger-se dos efeitos desastrosos dos incêndios, principalmente nas grandes aglomerações humanas.

Na decorrência desse desenvolvimento as sociedades que ansiavam por melhores condições de vida e de segurança para suas famílias e salvaguarda das propriedades, passaram a empreender esforços no sentido de implementar o serviço de combate ao fogo.

Os Corpos de Bombeiros foram criados a partir da preocupação das pessoas e dos governos em se proteger e a seus bens, onde data da Roma dos Cezares os primeiros decretos onde se obrigavam os cidadãos a manterem tinas com água em suas residências sendo que em 27 A.c. o Imperador Augusto formou um grupo de “vigiles” os quais tinham a incumbência de patrulhar as ruas da cidade para dentre outras coisas impedir incêndios.(CORPO DE BOMBEIROS DA BRIGADA MILITAR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2011)

A fonte supracitada destaca outra norma bastante antiga a respeito da legislação contra incêndios data de 872 em Oxford na Inglaterra onde se estabeleceu um toque de alerta a partir do qual se deveriam apagar todos os incêndios que estavam ocorrendo naquele momento.

No ano de 1666 um grande incêndio destruiu a maior parte da cidade de Londres na Inglaterra, deixando milhares de pessoas desabrigadas, nesta época a cidade não dispunha de um sistema organizado de prevenção e combate a incêndios, sendo que era do interesse das companhias seguradoras organizarem e disporem as poucas brigadas de incêndio na cidade. (CORPO DE BOMBEIROS DA BRIGADA MILITAR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2011)

Um incêndio devastador destruiu 155 prédios na cidade de Boston nos Estados Unidos, despertando a população para a necessidade de se ter um sistema permanente de combate ao fogo, dando início ao primeiro Departamento Profissional Municipal Contra Incêndios na América do Norte com o emprego de 12 empregados e um chefe. (CORPO DE BOMBEIROS DA BRIGADA MILITAR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2011)

Em 1715 eram organizados em Massachusetts os sistemas municipais de Defesa onde as pessoas deveriam manter em cada casa o mínimo de 5 baldes onde ao toque de emergências as pessoas deveriam se dispor em fila desde o manancial mais próximo até o local do sinistro, passando os baldes de mão em mão com a exigência que àqueles que não participassem da corrente seriam apenados com multas de U\$10,00 pelo chefe dos bombeiros local. (CORPO DE BOMBEIROS DA BRIGADA MILITAR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2011)

2.1 A evolução no Brasil

Os primeiros movimentos no sentido de estabelecer um serviço regular de proteção contra incêndios no Brasil ocorreram na Cidade do Rio de Janeiro, onde depois de um histórico de grandes incêndios como ocorrido na Alfândega que foi totalmente destruída pelas chamas após um bombardeio proveniente do corsário francês Jean François Duclerc no ano de 1710. Depois em 1732 outro grande incêndio destruiu o Mosteiro de São Bento e ainda em 1789 o Recolhimento de Nossa Senhora do Porto foi atingido pelo fogo causando grande comoção social. (LACOWICZ, 2002, p.11)

Na época, os trabalhos de extinção estavam a cargo do Arsenal de Marinha. Nessas ocasiões, corriam para extinguir os incêndios as milícias, aguadeiros e voluntários que combatiam empiricamente as chamas com os meios disponíveis (LACOWICZ, 2002, p.11). Os marinheiros eram as pessoas mais bem preparadas para atuar em uma situação de emergência devido a possuírem valorosa experiência adquirida no combate aos incêndios em

embarcações e por esse motivo o Alvará Régio de 12 de agosto de 1797 determinou o Arsenal de Marinha como sendo o responsável pelo serviço na cidade.

O serviço de bombeiros como é conhecido nos dias atuais começa a ser delineado quando em 1809 o Decreto de 13 de maio cria a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia do Rio de Janeiro, com a incumbência de Prover a segurança, a tranqüilidade pública e o combate ao contrabando e ao fogo. Essa unidade é considerada pela inspetoria geral das Polícias Militares como sendo a unidade inicial das Polícias Militares no Brasil.

Foi, contudo, a 02 de julho de 1856 que através do Decreto Imperial nº 1.775 de D. Pedro II foi instituído o serviço de extinção de incêndio, ainda composto por operários do Arsenal de Guerra e Marinha, das Obras Públicas e da Casa de Correção. (LACOWICZ, 2002, p.12)

2.2 A evolução catarinense

No início do século XX a capital catarinense já era um importante centro de comércio e distribuição e desta forma a população local, que vinha sofrendo a muito com o efeito dos incêndios, clamava pela ação estatal no assunto. Além do mais Florianópolis guardava uma característica particularmente grave quanto ao tipo de arquitetura usado na cidade, pois os moldes açorianos de edificação onde as casas eram construídas uma ao lado da outra chegando, em muitos casos, a serem continuidade uma da outra, causavam grande preocupação pela facilidade na propagação das chamas.

Desta feita em 1917 é promulgada a Lei nº. 1.137, autorizando o Poder executivo a organizar uma seção de Bombeiros na cidade, sendo que somente em 16 de setembro de 1919 o governador Hercílio Luz sanciona a Lei nº. 1.288. Foi, contudo, em 26 de setembro de 1926 é que a unidade passou a atuar, sob o comando do 2º Tenente Waldomiro Ferraz de Jesus. (LACOWICZ, 2002, p.13)

O desenvolvimento da corporação desde a primeira ocorrência atendida em 02 de outubro de 1926 até a década de 80 marca uma evolução que passou pela instalação do quartel na cidade de Blumenau em 13 de agosto de 1958 e mais tarde já na década de 80 com a instalação do quartel em Curitibanos o qual se tornou responsável por todo o planalto serrano, todo o oeste e a maior parte do planalto norte. (CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA, 2011)

Dos fatos mais importantes nesse ínterim destaca-se a assunção do serviço de guarda vidas nas praias catarinenses, serviço que evoluiu para a mais importante operação realizada pela corporação nos dias atuais.

Além deste, destaca-se, da mesma forma, o início do serviço de atendimento pré-hospitalar que começou tímido na cidade de Blumenau e em poucos anos se tornou uma atividade plenamente aceita e reconhecida pela comunidade como também fonte de grande entusiasmo por parte dos integrantes da corporação, além de ter se demonstrado como totalmente possível de conviver harmoniosamente com as demais funções desempenhadas pelos bombeiros catarinenses.

2.3 A sociedade clama por atendimento

A sociedade catarinense clamava pela presença do Corpo de Bombeiros em diversas cidades pelo Estado inteiro, ciente dessa situação o Major Milton Antonio Lazaris quando discente do Curso Superior de Polícia no ano de 1989 desenvolveu um trabalho monográfico que delineava os parâmetros para implantação de um modelo de atendimento denominado Corpo de Bombeiros Misto, esse programa mais tarde passou a ser chamado de Corpo de Bombeiros Comunitário.(MASNIK, 2011)

O novo modelo se destacou por apresentar uma possibilidade de integração entre o Estado através do Corpo de Bombeiros Militar, na época ainda integrante dos quadros da Polícia Militar, em parceria com o município que faria a doação de imóveis e repasse de uma subvenção social ou ainda com a disponibilização de funcionários de seus quadros. Neste modelo a comunidade poderia ainda fazer parte da organização através de pessoas que se dispusessem a trabalhar voluntariamente como auxiliares.

A idéia prosperou ao ponto de todos os quartéis que antes eram ocupados somente por Bombeiros Militares atualmente seguem o modelo que se tornou um programa institucional, como destaca Lacowicz (2002, p. 125):

O Corpo de Bombeiros Comunitário é somente uma nova forma de articulação do Corpo de Bombeiros Militar. Legalmente amparado na Legislação, é respaldado pela parceria com município e comunidade, objetivando ampliar sua atuação e estar presente, se não em todos os municípios, pelo menos muito próximo a todos. A lacuna na área chega a ser impressionante. Há cidades localizadas a mais de cem quilômetros de distância do serviço mais próximo do Corpo de Bombeiros.

Vale destacar que no início desse processo no ano de 1996, data da inauguração do quartel em Ituporanga, o Estado de Santa Catarina contava com quartéis em apenas 25

(vinte e cinco) cidades, passados quinze anos o Corpo de Bombeiros Militar está presente com unidades de atendimento em 92 (noventa e duas) cidades catarinenses.

2.4 A inércia do Estado

A sociedade desde as suas mais elementares e diminutas formações até os complexos centros urbanos da atualidade sempre necessitou do serviço de bombeiros e por esse motivo nas ocasiões em que sentiu a necessidade e não obteve a resposta adequada a própria comunidade tratou de prover meios de salvaguardar seu patrimônio e proteger a vida das pessoas. Nesse impulso nasceram e prosperaram as entidades civis denominadas Corpos de Bombeiros Voluntários.

No ano de 1843 a Princesa brasileira Dona Francisca se casa com o Príncipe francês D. François Ferdinand Phelipe. No contrato nupcial a princesa leva como dote real uma gleba de terra de 25 léguas quadradas, equivalente a 46.582 hectares, essas terras estavam localizadas ao norte da província de Santa Catarina.(LOYOLA, 2000)

O dote da princesa permaneceu sem exploração até que por decorrência da revolução de 1848 na França, a família Real refugiou-se na cidade de Hamburgo na Alemanha, onde D François Ferdinand Phelipe negociou a cessão de 8 léguas quadradas com a Companhia Colonizadora de Hamburgo que fundou em 9 de março de 1851 a Colônia Dona Francisca, atual Joinville. (LOYOLA, 2000)

Já nos primeiros anos de trabalho a colônia alcançou grande desenvolvimento, sendo que em 1892 contava com cerca de 18 mil habitantes, trazendo a necessidade cada vez maior de um serviço de bombeiros, como ressalta Loyola (2000, p. 11-12):

A necessidade de defesa do patrimônio, diante dos riscos de incêndio que começavam a acontecer, encontrou na localidade a cultura e a solidariedade trazida pelos pioneiros da nação alemã, fatos que levaram a criação da primeira corporação de Bombeiros Voluntários no Brasil, exatamente no dia 13 de julho de 1892, e que se encontra atuando até hoje, respondendo as necessidades de Joinville, a mais populosa e mais expressiva cidade industrial do Estado de Santa Catarina, uma cidade de mais de 400 mil habitantes.

Este modelo de organização prestadora de serviço de bombeiro está disseminado por quase todo o Estado de Santa Catarina e se tratam de associações de direito privado, sem fins lucrativos organizadas com base em estatutos os quais estabelecem dentre outros objetivos inclusive a prevenção contra sinistros.

Os Corpos de Bombeiros Voluntários também conhecidos por Corpos de Bombeiros Privados alcançaram grande expansão, principalmente nos Estados de Santa Catarina com 41 associações e o Rio Grande do Sul que passou de 06 associações em 1997

para 40 em 2007, destaca-se que estes números representam a quantidade de associações formadas, sendo que nem todas estão operando no atendimento ao público. Como destaca Masnik (2011):

Importante destacar que a execução desse serviço público por entidades privadas de bombeiros não encontra amparo na legislação brasileira, visto que é uma atividade constitucionalmente reservada aos Estados membros e ao Distrito Federal, através de seus Corpos de Bombeiros Militares, a quem cabe a orientação técnica e o interesse pela eficiência operacional de seus congêneres municipais e particulares, conforme estabelece o § 2º do Art. 44 do Decreto nº 88.777 de 30 de setembro de 1983 (R-200).

Nesse contexto de iniciativa popular no desempenho das atividades inerentes aos Corpos de Bombeiros Militares, pode-se inferir que o Estado deve estar presente em todos os momentos em que os seus cidadãos necessitarem, inclusive naqueles que envolvem o socorro e o auxílio em casos de emergência.

2.5 Retrospectiva da Prevenção de Incêndios

Os primeiros atos preventivos no Estado de Santa Catarina certamente ocorreram concomitantemente com o início das atividades da corporação no ano de 1926, pois é de se presumir que os profissionais que se dedicavam ao combate das chamas fossem os maiores conhecedores da extensão dos danos e prejuízos causados pelas chamas fora do controle e da mesma forma não se demoraram a perceber que depois que o incêndio irrompe poucas coisas podem ser feitas e ainda assim somente para minimizar a tragédia já instalada.

A história da formação da primeira seção de incêndios em Florianópolis, assim como a história do início do serviço no Rio de Janeiro é idêntica quando se analisa que o impulso veio da preocupação social motivada pela ocorrência de grandes incêndios e essa cultura permaneceu por muito tempo, como descreve Maus (1999, p. 9):

Por muito tempo ainda, essa mentalidade de fatalidade, predominou até mesmo dentro dos Corpos de Bombeiros, a maioria dos quais, aliás, criados em decorrência de algum incêndio mais intenso e trágico. Assim foi em Santa Catarina e ainda hoje a criação de muitas organizações de Bombeiros também tem origem em situações semelhantes.

O curso dos acontecimentos é drasticamente alterado em meados da década de 70 em decorrência de dois grandes incêndios ocorridos em São Paulo nos edifícios Andraus em 1972 e Joelma em 1974, ceifando a vida de 205 pessoas. Já não era possível que as corporações de Bombeiros permanecessem passivos diante dessa realidade assustadora. (MAUS, 2006, p. 14).

Os modernos projetos construtivos buscavam alternativas de ocupação do espaço, de conforto térmico, acústico, beleza visual e praticidade econômica, no entanto poucos estavam preocupados com o desempenho dessa edificação quando fosse atingida por um incêndio ou situação de pânico. Era necessário que alguém ou alguma entidade tomasse para si os atos decorrentes dessa preocupação e os Corpos de Bombeiros passaram a ser referência nesse assunto.

A cultura prevencionista que se iniciou no Estado de São Paulo, foi logo se estendendo aos demais Estados da federação, tanto que em 1979 foram editadas as primeiras normas catarinenses sob o título Normas e Edificações de Prevenção Contra Incêndio. (MAUS, 2006, p. 14).

As primeiras Normas foram redigidas sob a forte influência das Normas do Estado de São Paulo e com base na Norma Regulamentadora nº 21 da SUSEP (Superintendência dos Seguros Privados). Posteriormente a Portaria ° 083/SSI/01/02/1983 estabelece as Normas e Especificações de Proteção Contra Incêndios, mais tarde substituído pelo Decreto Estadual nº1.029 de 03 de dezembro de 1987 e atualmente o serviço é regulado pelo Decreto Estadual nº4.909 de 18 de outubro de 1994. (MAUS, 2006, p. 15).

Existe um jargão muito utilizado pelos Bombeiros que diz *O incêndio ocorre onde a prevenção falha*, como descreve Maus (1999, p.13) onde cita Lloid Layman, chefe dos Bombeiros dos Estados Unidos que define completamente o tema ao dizer “Não há glória alguma em extinguir um incêndio que poderia ter sido evitado”.

O Estado de Santa Catarina experimentou uma grande expansão do seu serviço de Bombeiros nos últimos anos, essa expansão foi ainda maior na área das atividades preventivas, pois todos os quartéis de Bombeiros espalhados por 92 cidades catarinenses desenvolvem atividades técnicas e ainda nas cidades onde o serviço operacional ainda não está sediado ainda assim são realizadas vistorias, análises de projetos preventivos, palestras e demais ações, pois é exatamente onde o atendimento está mais distante que a prevenção se mostra mais importante.

3 OS PODERES DE ESTADO

Na clássica definição de Montesquieu (apud MEIRELLES, 2007) o Estado deve possuir meios de controlar a si próprio, como sugeriu em sua obra original ao dizer “*lê pouvoir arrête le pouvoir*”. Os ingleses e norte americanos por sua vez desenvolveram idéias parecidas resultando no conhecido *checks and balances*, que no direito pátrio passou a ser tratado como a teoria dos freios e contrapesos.

Nesse conceito o Estado deve dividir as funções do Poder para que possa funcionar de forma auto regulada, Afinado no mesmo diapasão o direito constitucional brasileiro define em seu artigo constitucional nº 2º “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (BRASIL, 1988). Como destaca o mestre Meirelles (2007, p. 61):

Assim a função precípua do Poder Legislativo é a elaboração da lei (função normativa); a função precípua do Poder Executivo é a conversão da lei em ato individual e concreto (função administrativa); a função precípua do Poder Judiciário é a aplicação coativa da lei aos litigantes (função judicial).

No mesmo sentido leciona Di Pietro (2010, p. 117, grifo do autor):

O Poder Legislativo, no exercício do **Poder de Polícia** que incumbe o Estado, cria, por lei, as chamadas **limitações administrativas** ao exercício das liberdades públicas. A 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 a imposição de medidas coercitivas).

Os Poderes de Estado são próprios da Administração e sua forma de organização, muito diferente se fazem dos poderes administrativos que se referem exclusivamente a instrumentalização da Administração Pública e por esse motivo estes são considerados incidentais.

3.1 Poderes administrativos

Para que a administração possa desempenhar as funções que são de sua competência e atribuição necessita dispor de alguns poderes que lhe são conferidos, quais sejam:

- Poder vinculado;
- Poder discricionário;
- Poder hierárquico;
- Poder disciplinar;
- Poder regulamentar;

- Poder de polícia.

Para que se possam estabelecer inicialmente as diferenças entre as diversas formas de atuação estatal vejamos as definições de Meireles (2007, p. 117-134):

a) Poder vinculado ou regrado

Aquele que o direito positivo – a lei – confere à administração pública para a prática de ato de sua competência, determinando os elementos e requisitos necessários à sua formalização.

b) Poder discricionário

É o que o direito concede à administração, de modo explícito ou implícito, para a prática de atos administrativos com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo.

c) Poder hierárquico

É o de que dispõe o executivo para distribuir e escalonar as funções de seus órgãos, ordenar e rever a atuação de seus agentes, estabelecendo a relação de subordinação entre os servidores do seu quadro de pessoal. Poder hierárquico e poder disciplinar não se confundem, mas andam juntos, por serem os sustentáculos de toda a organização administrativa.

d) Poder disciplinar

É a faculdade de punir internamente as infrações funcionais dos servidores e demais pessoas sujeitas à disciplina dos órgãos e serviços da Administração. É uma supremacia especial que o Estado exerce sobre todos aqueles que se vinculam à Administração por relações de qualquer natureza, subordinando-se às normas de funcionamento do serviço ou do estabelecimento que passam a integrar definitiva ou transitoriamente.

e) Poder regulamentar

É a faculdade de que dispõe os Chefes de Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos) de explicar a lei para sua correta execução, ou de expedir decretos autônomos sobre matéria de sua competência ainda não disciplinada por lei. É um poder inerente e privativo do Chefe do Executivo (CF, art. 84, IV), e, por isso mesmo indelegável a qualquer subordinado.

f) Poder de polícia

É 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.

Na mesma esteira discorre Di Pietro (2007, p. 104, grifo do autor):

Pelo conceito moderno, adotado no direito brasileiro, o Poder de Polícia é a **atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público.**

3.2 O poder de polícia

Ao se estudar o bom desempenho das atividades próprias do Estado e da Administração Pública de forma geral, se torna inafastável a necessidade de se dedicar ao bom entendimento das características e peculiaridades do Poder de Polícia, tamanha a importância desse instituto.

Desde as mais remotas e singelas tentativas de organização do Estado o Poder de Polícia vem se demonstrando inerente a essa forma de organização onde sobressai a supremacia do interesse público ao interesse privado e por esse motivo surge à necessidade do Estado intervir no uso, gozo e fruição da propriedade privada. (CRETELA JÚNIOR, 1986, apud DI PIETRO, 2010, p. 115, grifo do autor):

Na idade média, durante o período feudal, o Príncipe era detentor de um poder conhecido como *jus polittiae* e que designava tudo o que era necessário à **boa ordem da sociedade civil** sob autoridade do Estado, em contraposição à **boa ordem moral e religiosa**, de competência exclusiva da autoridade eclesiástica.

Daqueles tempos até os dias atuais permanece em pauta a discussão que coloca em conflito o interesse público opostamente ao exercício das liberdades individuais que o cidadão conquistou a duras penas com a implantação do Estado Democrático de Direito, neste sentido (DI PIETRO, 2010. p. 114, grifo do autor):

O tema relativo ao Poder de Polícia é um daqueles em que se colocam em confronto esses dois aspectos: de um lado o cidadão quer exercer plenamente os seus direitos; de outro, a administração tem por incumbência **condicionar o exercício daqueles direitos ao bem-estar coletivo**, e ela o faz usando o seu Poder de Polícia.

O Estado, por motivo da proteção ao interesse social, pretende assegurar que os atos que por ventura possam trazer ofensas à coletividade devam ser de pronto evitados atuando de forma a alcançar uma conduta negativa por parte do particular (MELLO, apud DI PIETRO, 2010. p. 121, grifo do autor).

O Poder de Polícia é atividade negativa no sentido de que sempre impõe uma abstenção ao particular, uma obrigação de **não fazer**, mesmo quando o Poder de Polícia impõe, **aparentemente**, uma obrigação de fazer, como exibir planta para licenciamento de construção, fazer exame para habilitação de motorista, colocar equipamento contra incêndio nos prédios, “o poder público **não** quer estes atos. Quer, sim **evitar** que as atividades ou situações **pretendidas pelos particulares sejam** efetuadas de maneira **perigosa** ou **nociva**, o que ocorreria se realizadas fora dessas condições”. Por outras palavras, mesmo quando se exige prática de um ato pelo particular, o objetivo é sempre uma abstenção: evitar um dano oriundo do mau exercício do direito individual.

O poder de Polícia se divide em *polícia administrativa*, *polícia judiciária* e *polícia de manutenção da ordem pública*, sendo estas últimas não são objeto deste estudo e assim não serão mais abordadas e ou caracterizadas.

Em se tratando de *polícia administrativa* é importante frisar que esta pode ainda ser estudada sob o aspecto geral, sendo aquela que cuida da segurança, moralidade e salubridade de modo mais amplo e a *polícia administrativa especial* que se resume a regular as atividades humanas que podem causar alterações que atinjam a coletividade.

O Poder de Polícia pode ser exercido de forma originária naqueles casos em que a própria entidade que o recebeu legalmente o exerce em sua plenitude sem que para isso recorra a outras entidades como forma de suporte as suas atividades. Pode ainda ser exercida por delegação nos casos em que a entidade revestida de sua autoridade o delega a outra, seja por motivos de interesse público ou conveniência administrativa, sendo que nestes casos o poder de polícia não é exercido em sua plenitude, mas somente nos termos do convênio que efetivou a delegação. (MELLO, 2010, p. 839)

Oportuno se faz ressaltar que em nenhuma hipótese pode o poder de polícia administrativa ser delegado a particulares, sob pena de ofender o equilíbrio entre parte negociais e ou entre interessados materiais (MELLO, 2010, p. 839):

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

A razão de ser do Poder de Polícia está no conceito da supremacia do interesse público sobre o interesse particular e a tutela desse interesse maior é concedida somente ao Estado cujas atividades estão a cargo de seus agentes e somente estes podem agir em nome da coletividade, pois possuem as atribuições legais e estão sujeitos ao controle de seus atos.

3.3 Conceito legal

A legislação brasileira traz o conceito de Poder de Polícia explícito no Código Tributário Nacional, que assim descreve:

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

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. (BRASIL, 1966, grifo nosso)

O fato de se encontrar a definição de poder de polícia expresso no Código Tributário não deve causar espanto, pois é exatamente nesse diploma legal que estão contidas as normas e disposições que definem a atividade arrecadadora estatal e o exercício do poder de polícia administrativa configura o fato gerador do tributo denominado taxa.

3.4 Extensão e limites ao poder de polícia

O exercício do Poder de Polícia é muito amplo e nos Estados modernos tem alcançado todas as áreas e atividades humanas, realizando um controle diversificado sempre que houver algum interesse da coletividade sendo ameaçado, como ensina Meireles (2007, p. 134):

Daí encontramos nos Estados modernos a Polícia de costumes, a Polícia sanitária, a Polícia de construções, a Polícia das águas, a Polícia da atmosfera, a Polícia florestal, a Polícia de trânsito, a Polícia dos meios de comunicação e divulgação, a Polícia das profissões, a Polícia ambiental, a Polícia da economia popular, e tantas outras que atuam sobre atividades particulares que afetam ou possam afetar os superiores interesses da comunidade, que ao Estado incumbe velar e proteger. Onde houver interesse relevante da coletividade e do próprio Estado haverá, correlatamente, igual poder de polícia administrativa para a proteção desses interesses, é a regra, sem exceção.

O poder de polícia pode ser observado em diversas atuações do Estado, sendo inerente as suas ações e de seus agentes que agem sob a égide da fé pública que nada mais é a não ser uma demonstração antecipada de confiança do Estado em seus agentes que revestidos da autoridade a que são competentes presumem-se legítimos seus atos e suas percepções.

MELLO (2010, p. 842) classifica como passíveis de intervenção do Estado pelo exercício do Poder de Polícia em três diferentes hipóteses

- a) quando a lei expressamente autorizar;
- b) quando a adoção da medida for urgente para a defesa do interesse público e não comportar as delongas naturais do pronunciamento judicial sem sacrifício ou risco para a coletividade;
- c) quando inexistir outra via de direito capaz de assegurar a satisfação do interesse público que a administração está obrigada a defender em cumprimento a medida de polícia.

Esse poder, no entanto, não é absoluto, pois no Estado Democrático de Direito nada pode ser considerado absoluto, “O direito do indivíduo não pode ser absoluto, visto que absolutismo é sinônimo de soberania, não sendo o homem soberano na sociedade, o seu direito é, por consequência, simplesmente relativo”. (RIPERT apud MEIRELLES, 2007).

A era do absolutismo é considerada ultrapassada pela evolução humana, onde o absolutismo individual dá espaço ao relativismo social (MEIRELLES, 2007). Neste contexto

alguns direitos antes intocáveis passam a ser objeto de observação do Estado, sem que se possa confundir com Estado Máximo, autoritarismo ou absolutismo estatal.

O direito a propriedade, desta forma, é relativizado para o seu exercício segundo os princípios da função social da propriedade, como preceitua a Constituição Federal de 1988:

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

...

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; (BRASIL, 1988).

O uso da propriedade com atenção a sua função social é um conceito amplo, que demonstra a mão forte do Estado intervindo e organizando a vida em sociedade onde o exercício do direito individual é livre, contudo, cabe ao Estado guardião zelar pela boa convivência em grupo.

A atuação do Estado deve ser oportunamente aplicada, de modo contido e moderado, sempre com olhos ao bem comum e ao interesse coletivo, como lembra Medauar (2000, p. 397):

Neste caso, observadas as regras de competência, a medida de polícia, sempre fundamentada no interesse público, deve ser: b1) necessária, isto é, exigida ante as circunstâncias, para evitar conflitos, desordens, perigo à integridade de pessoas e bens; b2) eficaz, isto é, adequada para evitar perturbações; b3) proporcional à gravidade da possível perturbação.

As restrições impostas através do exercício do poder de polícia administrativa são em todos os momentos atos jurídicos e como tal devem ser tratados e entendidos, obedecendo a todo instante seus pressupostos e condições (MOTTA, 2004. p. 549):

O exercício do poder de polícia, que condiciona e restringe atividade e direitos individuais em benefício da comunidade e do próprio ente público, é discricionário e autoexecutável, mas não dispensa as condições de validade dos atos administrativos em geral –competência, finalidade e forma.” (Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, Duplo Grau de Jurisdição n. 108/97, ADCOAS8158049).

Com isso se faz necessário passar ao estudo dos atos jurídicos, para só então se possa ter a verdadeira noção da extensão e limites do poder de polícia administrativa.

3.5 Atos jurídicos

Os atos praticados por pessoas e que tem conseqüências no mundo jurídico são denominados de atos jurídicos, estes por sua vez tem a variação das ocasiões em que são praticados por agentes públicos em nome da administração e ainda com finalidade pública então são chamados de atos administrativos.

Na definição de Meirelles (2007. p. 150), se tem a dimensão da expressão;

Ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da administração pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria.

Esta é a definição de ato administrativo unilateral por se caracterizar pela manifestação unilateral da vontade estatal, nesta circunstância a administração age utilizando sua supremacia sobre o administrado. Estranho a esse entendimento se encontram os atos administrativos bilaterais onde a administração se nivela ao administrado, perdendo sua condição de suprema, como é o caso dos contratos administrativos.(MEIRELLES, 2007, P. 150).

Alheios a este estudo estão os atos administrativos atípicos, ou seja, aqueles praticados pelo poder legislativo e judiciário por ocasião da relação interna com seus funcionários e resolvendo assuntos que dizem respeito a sua organização e funcionamento.

Os atos administrativos que devem ser lembrados para o bom entendimento do assunto que norteia este trabalho são os seguintes:

3.5.1 Normativos

Estes atos têm como característica explicar minuciosamente o conteúdo de uma lei e traçar o caminho a ser percorrido tanto pela administração quanto pelo administrados para cumprir os preceitos legais. Nestes atos estão os Decretos, Decreto independente ou autônomo, Decreto regulamentar ou de execução, Regulamentos, Instruções normativas, Regimentos, Resoluções e as Deliberações. (MEIRELLES, 2007, P. 177).

3.5.2 Ordinatórios

São aqueles atos que tem por objetivo disciplinar e organizar o serviço público e por esse motivo são endereçados a servidores e setores específicos da administração. Os atos ordinatórios decorrem do exercício do poder hierárquico e assim sendo podem ser emanados de qualquer chefe ou autoridade que esteja atuando nos limites da lei e da sua competência funcional.

Estes atos embora não criem nenhum tipo de obrigação aos particulares ou aos servidores subordinados a outras repartições, geram deveres àqueles que estão sob a gerencia de quem o emitiu. São classificados em instruções, circulares, avisos, portarias, ordens de

serviço, provimentos, ofícios, despachos e despachos normativos. (MEIRELLES, 2007, P. 183).

3.5.3 Negociais

Este tipo de ato administrativo se difere dos demais por produzir efeitos quanto a particulares interessados, no entanto não se confunde com os atos de declaração bilateral de vontade próprios dos contratos administrativos, pois ao emitir um ato negocial a administração não se despe da supremacia sobre os interesses particulares.

O ato negocial produz efeitos somente entre as partes envolvidas podendo ser vinculado quando ao ver preenchidas determinadas condições a administração deve conceder a pretensão do particular interessado ou discricionária quando a concessão fica sujeita a avaliação de oportunidade e conveniência da administração. E ainda pode ser definitivo ou precário.

Os tipos de atos negociais são a licença, permissão, autorização, aprovação, admissão, visto, homologação, dispensa, renúncia a o protocolo administrativo. (MEIRELLES, 2007, P. 186).

3.5.4 Enunciativos

Estes atos são definidos como simples declarações da administração constatando determinada situação fática, onde suas manifestações estão revestidas de fé pública e assim sendo podem pacificar situações que na falta desses atos poderiam se tornar nebulosas.

São atos administrativos enunciativos as certidões, atestados, parecer normativo e parecer técnico e ainda as apostilas. (MEIRELLES, 2007, P. 192).

3.5.5 Punitivos

Os atos administrativos punitivos se diferem dos demais atos administrativos negociais por demonstrarem uma característica marcante que é a manifestação pura da supremacia do interesse público sobre o particular como anota Meirelles (2007, p. 196):

Só poderão ter caráter negocial as penalidades previstas nos contratos administrativos, mas, já então, adquirem a natureza da sanção civil, resultante do inadimplemento de obrigação contratual. Diverso é, pois, o ato administrativo punitivo, embasado no poder de império da Administração sobre seus súditos ou no poder hierárquico e disciplinar que exerce sobre seus servidores, do que resulta de descumprimento do contrato administrativo.

Os atos administrativos punitivos podem ter caráter interno ou externos sendo que internamente a Administração tem o poder-dever de punir as ações incorretas de seus servidores utilizando-se para tanto de seu poder hierárquico e disciplinar, condições estas que não são objeto deste estudo.

Na atuação externa, a Administração tem a incumbência de zelar pela fiel observância das normas administrativas, sendo que para isso seja em muitos casos necessário o uso de meios coercitivos para inibir a prática de atos contrários aos interesses da sociedade, estes atos são a multa, a interdição de propriedade e até mesmo a destruição de coisas. (MEIRELLES, 2007, P. 195).

3.5.5.1 Multa

Consiste em uma imposição pecuniária a que o administrado é submetido, como forma de compensação por um dano que presumidamente tenha ocorrido ao inobservar as normas pertinentes a sua conduta de sua pessoas ou atividade por ele desempenhada. (MEIRELLES, 2007, P. 196).

As multas administrativas não se confundem com as multas fiscais, reguladas pelo direito tributário ou ainda com as multas criminais que tem caracterização no direito penal e processual penal, por esse motivo as multas administrativas não podem ser convertidas em privação da liberdade do administrado, pois esta não a sua natureza.

A multa administrativa tem caráter objetivo, assim sendo uma vez constatada a irregularidade será emitida a multa correspondente onde o administrado poderá exercer os meios de defesa a ele conferidos sem, contudo poder alegar a correspondente de culpa por parte dele ou de seus funcionários pois apenas será verificado o nexos de causalidade e desde que constatado sua existência o fato gerador da multa estará configurado.

3.5.5.2 Interdição de atividade

É um ato administrativo em que se veda a possibilidade de continuidade da prática de atividades que dependem de controle da administração. É uma modalidade mais gravosa que a multa, pois a interdição determina suspensão das atividades tendo desta forma conseqüências que podem ser mais gravemente sentidas pelo administrado quando da interrupção de sua produção.

A interdição de atividade é um ato administrativo que pode ter conseqüência muito graves para o administrado e assim sendo deve ser precedida de um processo administrativo fundamentado para que não gere injustiças com o administrado que pudesse ter tomado outras atitudes para evitá-la. A Interdição somente poderá ser executada de imediato quando a permanência da situação fática que deu causa ao auto de interdição esteja causando real e iminente perigo a sociedade e desta forma a atividade não pode ser mantida sob pena de lesar bens jurídicos de maior tutela como a vida ou a saúde.

È cabível a aplicação da interdição também nos casos em se constata que no local estão sendo desenvolvidas atividades criminosas, onde além das medidas necessárias ao provimento das medidas criminais que sejam adequadas a interdição se faz necessária e somente será eficaz se for aplicada de imediato.

A interdição de bens não se opera de imediato “...como ato punitivo que é, deve ser precedida de processo regular do respectivo auto, que possibilite defesa do interessado”. (MEIRELLES, 2007, P. 196).

3.5.5.3 Destruição de coisas

É um ato sumário da Administração em que se inutilizam bens ou produtos que não podem ser mantidos naquele local e por sua natureza imprópria para o consumo ou por ilicitude da produção devem ser imediatamente inutilizados.

Os casos mais comuns se referem a produtos cuja natureza seja amplamente reconhecida como legal e aliado a isto as dificuldades no transporte até um local apropriado para apreensão sem um justificável motivo para tal. Nestas hipótese se dispensa o processo administrativo, devendo contudo ser autuado e registrados todos os dados dos produtos para posterior avaliação de legalidade do ato. (MEIRELLES, 2007, P. 196).

3.6 Invalidação dos atos administrativos

Os atos administrativos têm a nobre função de resguardar e promover os mais caros interesses da coletividade e neste sentido devem ser emitidos nos mais apurados parâmetros da moralidade administrativa e da legalidade, não cabendo neste conceito atos que sejam motivados por interesses pessoais ou escusos.

Uma vez que haja indícios de irregularidades na feitura dos atos administrativos estes devem de pronto invalidados pela própria Administração, pois é ela própria uma grande

interessada na realização adequada das missões a que se destina. Não havendo esta revogação de livre iniciativa por parte da Administração ela pode ser provocada por qualquer cidadão ou ainda na inércia desta ser o problema levado à apreciação judicial.

3.6.1 Revogação

É um ato exclusivo da Administração que durante o decurso de um certo tempo pode julgar que um ato por ela praticado, embora legal e legítimo, deixou de ser do seu interesse e neste sentido não mais está produzindo os resultados esperado, trata-se de um simples caso de inconveniência na sua manutenção, motivo suficiente para sua retirada do sistema normativo. (MEIRELLES, 2007, P. 200).

3.6.2 Anulação

Trata-se de um instituto aplicado para banir o ato eivado de ilegalidade ou ilegitimidade, ou seja, quando contrário ao ordenamento jurídico vigente ou praticado por autoridade incompetente para o aquele ato.

Pode ser praticado pela própria Administração ou na inércia desta pode o interessado pedi-lo ao Poder Judiciário que irá por sua verificar os aspectos de formalidade não adentrando no mérito dos atos que é de competência exclusiva da Administração.

A anulação pode ainda se apresentar na forma de cassação, sendo que esta modalidade de ato administrativo é utilizada os casos em que o ato originário foi concedido de forma legal, mas no decorrer do cumprimento sua finalidade seja desvirtuada ou adulterada, restando prejudicial aos interesses da sociedade ou da Administração. (MEIRELLES, 2007, P. 202).

3.7 Atributos do poder de polícia

Para que a Administração possa desempenhar com efetividade suas atribuições concernentes ao poder de polícia administrativa, seus atos devem estar revestidos pelos atributos que encerram o ciclo do poder de polícia e estão distribuídos em três aspectos distintos, sendo a *discricionabilidade*, *auto-executoriedade* e *coercibilidade*.

3.7.1 Discricionarietà

Este atributo do poder de polícia está diretamente relacionado com a capacidade que é concedida à Administração e distribuído aos seus agentes para determinar nos casos concretos com que se depara agir de modo mais adequado àquela situação. Isto não pode jamais ser entendido com uma liberdade para que a administração ou seus agentes possam agir de maneira imprevisível.

A discricionarietà deve ser utilizada nos estritos parâmetros delimitados pela legalidade, sendo possível e lícito aos agentes públicos adequarem seus atos conforme a necessidade e possibilidade apresentada pela situação fática, porém agindo dentro dos limites da lei e dos princípios. Como assevera Otto Mayer (apud Meirelles 2007) “La regla de derecho no puede ser violada por disposición de policía; ésta no puede autorizar lo que dicha regla prohíbe ni prohibirlo que ella permite”.

Neste sentido ocorrem casos em que a lei vincula a Administração a executar um ato na presença de determinados requisitos, que uma vez atendidos não cabe a denegação do pedido, é o caso das licenças e alvarás, diferentemente ocorre nas autorizações onde a lei deixa margem ao livre convencimento da autoridade quanto a conveniência de praticar o ato como é o caso das autorizações para porte de arma de fogo e a autorização para o trânsito de veículos com peso e altura excessivos. (DI PIETRO, 2007)

3.7.2 Auto-executoriedade

É um atributo importantíssimo para o exercício do poder de polícia administrativa, consiste na capacidade que a própria Administração possui de ao tomar decisões que interferem na vida dos administrados poderá executá-los de pronto mesmo que esta pretensão estatal não seja bem recebida pelo seu destinatário, não necessitando para sua realização que seja submetido à apreciação do Poder Judiciário.

O poder de polícia administrativa tem como características marcantes a agilidade no processo, pois invariavelmente as demandas de trabalhos são assoberbadas e as condições que envolvem a atividade administrativa seriam marcadas pela morosidade caso fosse necessário recorrer ao Poder Judiciário toda vez que fosse necessário agir contrariando os interesses de particulares.

Usando esta prerrogativa pode a Administração executar diretamente os atos emanados de seu poder de polícia sem utilizar-se da via cominatória, que é posta a sua disposição em caráter facultativo (STF, *RF* 124/438, *apud* Meirelles, 2007).

No mesmo sentido vale o raciocínio de Motta (2004, p. 550), ao destacar que os atos realizados pela Administração valendo-se da auto-executoriedade estarão sujeitos a Avaliação posterior da justiça:

Salienta-se, contudo, que a possibilidade de ser o ato de polícia auto-executório não impede que o administrado, ao receio de vir a ser injustamente prejudicado por este ato, provoque o Poder Judiciário, e busque a proteção de seus direitos, lesados sob o pretexto do poder de polícia. Ademais não se pode impedir o administrado de recorrer ao Judiciário nestas hipóteses, pelo simples fato de nossa Constituição da República assegurar a todos o acesso ao Judiciário, quando em situações de ameaça ou de efetiva violação de direitos (art. 5º, inciso XXXV).

Todos os atos da Administração devem ser direcionados pelos princípios da legalidade, moralidade administrativa, impessoalidade, publicidade e eficiência, caso contrário a própria constituição federal (BRASIL, 1988) mostra o caminho:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

.....

§ 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

No mesmo sentido discorre MELLO (2010, p. 842):

É natural que seja no campo do poder de polícia que se manifesta de modo freqüente o exercício da *coação administrativa*, pois os interesses coletivos defendidos frequentemente não poderiam, para eficaz proteção, depender das demoras resultantes do procedimento judicial, sob pena do perecimento dos valores sociais resguardados através das medidas de polícia, respeitadas evidentemente, entretanto, as garantias individuais do cidadão constitucionalmente estabelecidas. (grifo do autor).

Não é demais frisar que todos os atos realizados pelos agentes públicos que agem em nome dos relevantes interesses da sociedade, caso sejam executados em desconformidade com a legislação e os princípios constitucionais estarão adentrando no campo da arbitrariedade e passíveis de severas punições.

3.7.3 Coercibilidade

A coercibilidade é elemento indissociável da auto-executoriedade, sendo que ambos se complementam. Não é possível se falar de efetivo exercício do poder de polícia sem esta venha revestida do atributo da coercibilidade. Como afirma Maria Di Pietro (2010, p. 121, grifo do autor):

A **coercibilidade** é indissociável da autoexecutoriedade porque dotado de força coercitiva. Aliás a autoexecutoriedade, como tal a conceituamos, não se distingue da coercibilidade, definida por Hely Lopes Meirelles (2003:134) como “a imposição coativa das medidas adotadas pela administração”.

Poder de polícia sem coercibilidade é inócuo e sem eficácia, pois muitas das vezes o ato que a Administração pratica conflita antagonicamente com os interesses pessoais do administrado, o qual não demonstrará atitudes de submissão ao determinado senão pela possibilidade de uso coercitivo da força. Como assinala Motta (2004, p. 549)

A administração poderá compelir os administrados a cumpri-los, nem que para tanto tenha de utilizar-se da coação material. Isto quer dizer que a administração dispõe de duas prerrogativas: a primeira reside na auto-executoriedade do ato, cuja legitimidade presume-se, e que constitui título suficiente a sua execução, e a segunda, encontra-se no fato de ser o ato executado de ofício pela administração, isto é, sem a necessidade de ser o Poder Judiciário acionado para se manifestar, mesmo diante da resistência do interessado. A executoriedade está assim, intimamente relacionada com a coercibilidade do ato.

Nas sociedades primitivas era dado ao indivíduo ofendido o direito de buscar a aplicação de meios reparadores quando via seus direitos desrespeitados no meio social, esse tipo de reparação em muito se confundia com a vingança e frequentemente gerava danos tão ou mais graves que a ofensa primitiva.

Com a evolução das sociedades, e organização dos Estados, os meios particulares de reparação de danos foram sendo substituídos pelos meios estatais de aplicação de sanções. Trata-se de uma construção jurídica que vem evoluindo há vários milênios.

A sanção como meio de inibir a prática de atos indesejados se encontra como preceito secundário de uma norma determinadora de condutas e visa intimidar o cidadão a postar-se de maneira que convencionalmente desagradam os seus pares.

A sanção é um objeto abstrato que paira sobre o preceito primário e somente se opera no descumprimento do mandamento objetivo, neste momento surge a força de coação do Estado, que é a ferramenta operacional de cumprimento compulsório dos deveres, com assinala Calamandrei (apud JUNIOR, 2002):

Ainda mais elucidativo o acréscimo do mesmo processualista italiano no sentido de não ser mera causalidade que a justiça seja apresentada simbolicamente portando a balança e a espada. A defesa do direito que o Estado realiza através da jurisdição não se esgota no arazoado do juiz; e, para que este possa converter-se em realidade, é necessário que por detrás da balança do julgador esteja a espada do executor.

Existem é claro, outras formas de sanção que não a exercida pelo Estado sob a forma da coação, sendo entre outras as sanções sociais, morais e religiosas, há contudo, uma diferença marcante que destaca a coercibilidade conferida à norma legal, pois esta tutela os bens jurídicos que não podem estar ao livre convencimento de cada cidadão em aceita-lo e

assim cumpri-lo de maneira consciente e responsável como no exemplo de Junior (2002, grifo do autor):

Imaginemos que um HOMEM ABASTADO, ao sair de sua casa encontre um VELHO AMIGO de infância que, levado à miséria, lhe solicita um auxílio de R\$5,00 (cinco reais). Recebe o último uma recusa formal e até mesmo violenta. Em seguida, o mesmo HOMEM ABASTADO toma um táxi para ir a determinado lugar. Ao terminar o percurso, o taxista cobra R\$5,00 (cinco reais). A diferença de situação é muito grande entre o taxista que cobra cinco reais e o amigo que solicitava a mesma importância. No caso do amigo, que pedia uma esmola, havia um nexos possível de solidariedade humana, de caridade, mas, no caso do taxista, temos um nexos de crédito por efeito da prestação de um serviço. No primeiro caso, não há laço de exigibilidade, o que não acontece no segundo, pois o taxista pode exigir o pagamento da tarifa. Eis aí ilustrado como o Direito implica uma relação entre duas pessoas, segundo certa ordem objetiva de exigibilidade. (grifo do autor)

Para maior eficácia da sanção esta deve exercer um efeito psicológico no administrado de forma que somente o conhecimento de sua existência já produza os resultados pretendidos, tal objetivo somente se alcança pela efetiva aplicação das sanções quando por ocasião de uma conduta inapropriada, pois se desta nada advir as atitudes posteriores dos administrados em geral tendem a se distanciar dos preceitos legais pela crença na inaplicabilidade da sanção.

As sanções podem ser apresentadas na legislação em duas formas distintas sendo as repressivas e as recompensatórias, sendo que ambas buscam o mesmo resultado, qual seja, o cumprimento do preceito primário, no entanto se diferem pelas formas de atuação e de estímulo que promovem no administrado.

3.7.3.1 Sanção repressiva

São também chamadas de sanções penais, pois representam a mão forte do Estado agindo repressivamente sobre aqueles que descumpriram seus mandamentos. Pode ser aplicada em forma de multas, indenizações, reparação de danos, restritiva de direitos, apreensão de bens, perdimento de bens e destruição de bens.(JUNIOR, 2011).

3.7.3.1 Sanção recompensatória

Nestes tipos de sanção o que se busca é uma adesão do administrado ao conteúdo da norma através de incentivos, busca-se recompensar aqueles que cumprirem integralmente os mandamentos legais ou ainda com antecedência.

Trata-se de um aperfeiçoamento no sistema vigente onde se promove o estímulo ao invés de fornecer um freio para desestimular condutas vedadas. Em muitos dos casos

quando se consegue atingir esse nível de engajamento do administrado os resultados tem sido mais expressivos e menos rejeitados, como é o caso de descontos no pagamento antecipado de multas de trânsito ou no IPTU.

Pode-se inferir que para o efetivo exercício do poder de polícia administrativa torna-se indispensável que seja revestida pelo atributo da coercibilidade, pois de pouco seria útil escrever normas jurídicas sem que se pudesse estender sua observância a todos os administrados, mesmo aqueles que não demonstram interesse pessoal em atendê-las. “Assim, existem sanções não penais, isto é, as premiaias, que oferecem um benefício ao beneficiário. Por exemplo, um abatimento no tributo ao contribuinte que o paga antes do vencimento.” (JUNIOR, 2011).

De outro modo não seria justo que somente aos administrados mais conscientes de suas responsabilidades sociais fossem aplicadas as regras editadas enquanto aos menos comprometidos se deixasse agir de modo que melhor lhe parecer, colocando desta forma toda a sociedade sob o risco de encontrar produtos e serviços fora das especificações ou ainda de se deparar com cidadãos agindo de forma que seu benefício ou lucro pessoal possa agredir o direito de outros.

4 ATIVIDADES PREVENTIVAS NO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA

Embora amplamente reconhecidos pelo trabalho historicamente perigoso e louvável, muitas vezes expõem a própria vida ao risco. Os bombeiros quando em suas atividades preventivas enfrentam muitos obstáculos para ver cumpridas as Normas de Segurança Contra Incêndio (NSCI), como assevera Lazzarini (1999, p. 336).

Na prevenção de incêndios, no entanto, há disputas, querendo pessoas físicas ou jurídicas o direito público ou privado impor suas pretensões aos bombeiros, desconhecendo, até mesmo, a sua autoridade pública decorrente da sua dignidade constitucional.

A Constituição Federal estabelece a dignidade constitucional aos Corpos de Bombeiros Militares quando define:

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

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares. (BRASIL, 1988)

O legislador constituinte ainda reserva aos Corpos de Bombeiros Militares a execução das ações de Defesa Civil além de atribuições definidas em lei, reservando ao CBMSC a missão de ser o braço operacional diretamente ligado às ações de resposta em casos de emergência pública.

A prevenção de incêndios assim como as demais atribuições do Corpo de Bombeiros Militar está diretamente afeta ao direito administrativo ambiental e as suas ramificações dedicadas ao urbanismo e ao direito edilício, destinado ao regramento das atividades relativas à ocupação urbana e ao bom convívio em sociedade organizada, como assevera Lazzarini (1989, p. 448) citando Diogo de Figueiredo Moreira Neto, conceituando direito ambiental como sendo “a disciplina jurídica dos espaços planetários, seja para preservá-los em sua naturalidade, seja para ocupá-los de forma mais racional e sadia para o homem”.

É neste contexto do direito administrativo que o Corpo de Bombeiros Militar está localizado, embora ainda sendo um integrante da segurança pública, como se demonstra na legislação e mesmo na organização administrativa dos Estados membros e do Distrito Federal.

A Constituição Federal de 1988 não fez uma definição justa das atividades dos Corpos de Bombeiros Militares, deixando em seu artigo 144, § 5º, salvo as atividades de

Defesa Civil, que as demais seriam definidas em lei, situação resolvida em Santa Catarina com a edição da Emenda Constitucional Estadual nº 033, *in verbis*

Fica incluído o Capítulo III-A no Título V, da Constituição do Estado de Santa Catarina, contendo o art. 108, com a seguinte redação:

Capítulo III-A

Do Corpo de Bombeiros Militar

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

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

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

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

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

V – colaborar com os órgãos da defesa civil;

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

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

VIII – prevenir acidentes e incêndios na orla marítima e fluvial (SANTA CATARINA, 1989)

A Constituição Estadual procurou de modo incontroverso delinear os contornos das atribuições do Corpo de Bombeiros Militar, concedendo vestes constitucionais à tradicional atividade-fim de atendimento pré-hospitalar e combate ao fogo, assim como trouxe outras e importantes atribuições, dentre as quais se destaca o disposto no inciso III do referido art. 108 que trata especificamente das atividades preventivas.

Com o suporte constitucional que agora reveste as atividades preventivas realizadas pelo Corpo de Bombeiros Militar, resta improrrogável o efetivo exercício do Poder de Polícia que a corporação tem o dever de colocar imediatamente em prática, sob pena de ser cobrada sua atuação positiva. Trata-se de um poder-dever.

O poder de polícia no dizer de Meireles (2007, p. 131) “é a faculdade de que dispõe a administração pública de condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade e do próprio Estado”. É uma relação resumida no binômio autoridade e liberdade, sendo autoridade aquela investida à administração em estabelecer regras e definir condutas desejadas limitando a liberdade do indivíduo em dirigir sua vida e suas ações conforme sua melhor conveniência, sem que de nenhum modo estas se incompatibilizem. O Poder de Polícia denota a supremacia do interesse

público sobre o privado, é “a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público” (DI PIETRO, 2007, p. 104).

É no sentido de regular as atividades que podem trazer risco potencial ao cidadão, que o Corpo de Bombeiros Militar deve atuar exercendo seu Poder de Polícia Administrativa, que não se confunde com Polícia Judiciária, resguardando a incolumidade e o bom uso e fruição da propriedade atendendo a sua função social.

4.1 Competência para legislar

O texto constitucional de 1988 quando programou a organização dos municípios definiu como sendo da competência do município legislar sobre assunto de interesse local (art. 30, I). Desse modo é feliz o ensinamento de Meirelles (2006, p. 109-110)

Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro [...]. O que define e caracteriza o “interesse local”, inscrito como dogma constitucional, é a *predominância* do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.

Em assim entendendo interesse local, pode-se inferir que este seja o interesse cujo valor se afigura mais relevante em âmbito local, porém sem perder sua abrangência estadual e ou federal. Cabendo, portanto, ao município legislar de forma suplementar naquilo que lhe afeta de forma peculiar aos demais municípios.

Neste sentido Lazarini (1999, p. 341, grifo nosso), ensina:

A competência legal, em verdade, para o bombeiro militar decorre de norma constitucional, agora inserta no art. 144, § 5º, da CF, além das Constituições estaduais e outras normas infraconstitucionais.

[...]

Bem por isso o interesse local do município brasileiro não pode sobrepor-se à competência legal, decorrente de norma da Constituição Federal de 1988, dos Corpos de Bombeiros Militares brasileiros.

No entanto, a despeito de toda construção legal e doutrinária a respeito do Poder de Polícia Administrativa, o Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina permanece ainda sem contar com uma legislação que regule os preceitos constitucionais do art. 108, permanecendo numa condição de mero orientador das condutas desejáveis, sem poder fazer valer sua autoridade como órgão regulamentador e fiscalizador da segurança contra incêndios em Santa Catarina.

A Inércia do Estado, através de seu representante para o setor demonstra a incapacidade governamental em gerir as suas atribuições, deixando o caminho livre para as

mais diversas iniciativas que possam advir de mecanismos estatais estranhos à atividade e desconhecedores da história corporativa de lutas e experiências adquiridas em mais de oito décadas de combate às chamas, ou ainda, deixam o espaço para que entidades não-governamentais possam assenhorar-se de algo que legitimamente jamais poderá ser a eles delegado: O Poder de Polícia Administrativa.

4.2 Regulamentação

O poder de polícia administrativa é um poder de Estado, instituído e idealizado para que seja um guardião da segurança e da salubridade pública, cujo exercício efetivo e eficaz reflete a própria confiança que o administrado tem em seu sistema de organização governamental.

No caso específico do Estado de Santa Catarina a Constituição estadual em seu art. 108 defere ao Corpo de Bombeiros Militar a atribuição de estabelecer as normas de segurança contra incêndio deixando isso claro no inciso II ao dizer: “estabelecer normas relativas à segurança das pessoas e de seus bens contra incêndio, catástrofe ou produtos perigosos”.

Nesse item a corporação militar nada deixa a desejar pois existem uma ampla normatização referente às atividade de prevenção de incêndio, as quais são editadas pela Diretoria de Atividades Técnicas (DAT) e seguidas em todas as cidades do Estado em que o Corpo de Bombeiros Militar faz vistorias.

No entanto é necessário fazer a ressalva que somente editar normas técnicas e publicá-las não é o bastante para vê-las cumpridas pelo administrado. É fato que embora reconhecidamente necessários para a segurança dos ocupantes das edificações, a instalação dos sistemas preventivos de incêndio traz maior dispêndio para os proprietários dos imóveis, ao menos no primeiro momento, e isto nem sempre é bem recebido.

Sabedor deste fenômeno, o legislador sabiamente acresceu o art. 108 o inciso III:

[...] III – analisar, previamente, os projetos de segurança contra incêndio em edificações, contra sinistros em áreas de risco e de armazenagem, manipulação e transporte de produtos perigosos, acompanhar e fiscalizar sua execução, e impor **sanções administrativas estabelecidas em Lei**; (SANTA CATARINA, 1989, grifo nosso)

Note-se que ao atribuir também ao Corpo de Bombeiros Militar e somente a este o exercício do poder de polícia administrativa na prevenção de incêndios, o legislador constituinte marcou a necessidade de ser editada uma lei que regulamente a aplicação de sanções administrativas.

Como já visto o poder de polícia possui três atributos fundamentais: a discricionariedade, a auto-executoriedade e a coercibilidade, sendo este último o atributo que falta ao Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina para que feche o ciclo do poder de polícia administrativa.

Não há efetivo exercício do poder de polícia se a administração não possuir meios coercitivos para ver cumprir seus ditames. Não é admissível pelo sistema administrativo brasileiro nem tampouco pelo senso comum de sociedade segura, que somente àqueles que se sensibilizarem com a mensagem de segurança dos Bombeiros atendam ao seu chamado e assim cumpram as Normas de Segurança Contra Incêndio.

É inegável que a cultura prevencionista deve ser amplamente divulgada entre a sociedade para que esta se torne cada vez mais exigente quanto a sua própria segurança, no entanto “a cultura prevencionista continua sendo, tanto interna, quanto externamente, desenvolvida, fundamentalmente, pela imposição de dispositivos legais, sem os quais sucumbe. (MAUS, 2006, p. 25).

O Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Santa Catarina é uma instituição que goza do mais alto valor perante a sociedade e o serviço desempenhado pelos seus profissionais figuram há diversos anos como os mais confiáveis, como demonstra pesquisa da GfK:

Mais uma vez os Bombeiros são os profissionais mais confiáveis entre a população do Brasil e de outros 18 países, segundo pesquisa que avaliou a confiança e a credibilidade da população em 20 profissões. A constatação é resultado de um estudo realizado pela GfK, 4ª maior empresa de pesquisa de mercado no Brasil e 4º maior grupo mundial do setor, que mediu o nível de confiança da população em profissões e organizações no Brasil e em 14 países da Europa, além de Colômbia, EUA, Índia e Turquia. Com índice de 97% de credibilidade entre os brasileiros e de 94% na média geral de todos os países, o Corpo de Bombeiros segue se destacando com um crescimento de três pontos percentuais em relação a 2010. Toda essa confiança, por parte da sociedade, demonstra a responsabilidade, profissionalismo e dedicação de cada bombeiro na sua labuta diária, revelando que a garra é uma constante na vida do “Homem do Fogo”.(CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA, 2011)

Ocorre que somente a boa imagem que a corporação possui e a confiabilidade nos seus serviços não bastam para que todas as pessoas responsáveis por edificações e eventos acatem as determinações contidas nas NSCI, sendo que nestes casos seja possível a aplicação de sanções administrativas de forma coercitiva.

Ao cumprir as determinações técnicas das NSCI o proprietário de um imóvel ou organizador de um evento estará sendo drasticamente onerado e com isso agregando maior custo ao seu produto, perdendo dessa forma competitividade e diminuindo seus lucros. Não é possível imaginar que os empresários atendam ao chamado do Corpo de Bombeiros apenas

por sentimento de responsabilidade social, quando estas podem determinar sérias dificuldades de venda ou até mesmo a inviabilidade da empresa frente a outras que não adotem tais medidas.

Neste sentido a Administração deve atuar de forma imparcial e dentro dos limites da proporcionalidade, razão pela qual não se cogita a possibilidade de delegação dos poderes de polícia administrativa ao exercício de particulares (MELLO, 2010, p. 839), sob pena de desequilíbrio entre particulares praticantes de atividades econômicas afins.

Necessária e urgente se fazem a edição de lei que regulamente o serviço de atividades técnicas realizado pelo CBMSC, pois o instrumento legal poderá estabelecer os parâmetros para aplicação das sanções de polícia administrativa, como da mesma forma determinar os seus limites inibindo a possibilidade de abusos e excessos que eventualmente possam ser cometidos na falta de regulamentos taxativos da atuação dos fiscais.

Uma regra clara trará para o setor a pacificação de conceitos e procedimentos onde a administração poderá ser beneficiada pela uniformização de procedimentos e obtenção de grande eficácia no desempenho de suas atividades, uma vez que existindo a possibilidade de aplicação de sanções administrativas os proprietários e interessados em regularizar suas atividades e edificações passarão a ter especial interesse em se adequar às NSCI face a possibilidade de serem alcançados pelas medidas coercitivas.

O administrado por sua vez passará a ter maiores condições de se adaptar aos mandamentos normativos, na medida em que seus concorrentes deverão realizar os mesmos atos com dispêndio financeiro proporcional e assim acontecendo se poderia evitar a concorrência desigual entre empresas do mesmo ramo de atividade comercial.

4.3 Meios de regulamentação

O poder de polícia que o Corpo de Bombeiros necessita para o bom desempenho de suas funções está inicialmente constante naquilo que se definem como direitos naturais, ou seja, os direitos inerentes ao ser humano.

Desse direito natural advém o ordenamento primário constante na constituição federal, que na mais expressiva demonstração do sentido democrático inserido no arcabouço jurídico nacional o legislador constituinte assim definiu no parágrafo único do art. 1º (BRASIL, 1988, grifo nosso) “Todo o **poder emana do povo**, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Em assim agindo, o legislador mostra o caminho que deve ser percorrido para que uma norma seja editada de forma legítima e somente assim deva ser considerada como verdadeira expressão da vontade popular.

O Corpo de Bombeiros adquiriu sua dignidade constitucional (LAZZARINI, 2005, p. 336) disposto no art. 144 da Constituição Federal de 1988. Uma situação que estava ainda muito abstrata até o advento da emenda constitucional estadual nº. 033 de 13 de junho de 2003 que passou a definir claramente as atribuições do Corpo de Bombeiros Militar no Estado de Santa Catarina.

O caminho até esse momento é perfeito, no entanto surge a necessidade de que normas mais específicas estabeleçam as formas e os meios de atuação para operacionalizar as atividades que a constituição conferiu de forma ampla e abstrata ao Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, pois da maneira que se encontra ainda não é possível aos agentes da corporação atuarem de forma pontual principalmente no que tange ao exercício do poder de polícia administrativa.

Atualmente o CBMSC utiliza o decreto nº. 4909 de 18 de outubro de 1994 como fonte normativa para regular as atividades preventivas de incêndio. “Assim por meio de decreto, são expedidas quer normas gerais, como os *regulamentos*, quer normas individuais, isto é, atos concretos, da alçada dos chefes do Executivo” (MELLO, 2006, p. 410, grifo do autor). Em assim agindo não se pode dizer que está incorreto um decreto estabelecer o regulamento das NSCI.

Ocorre que tal procedimento resta pouco efetivo pelo fato de que as mudanças que se façam necessárias devem passar por novas edições do decreto envolvendo a movimentação de toda a assessoria jurídica e pronunciamento do chefe do poder executivo apenas para que se façam pequenas alterações como o caso de ser aceito um novo tipo de piso antiderrapante, por exemplo.

É oportuno ressaltar que Constituição Estadual delegou competência legal ao CBMSC para estabelecer normas de segurança contra incêndio conforme o inciso II do art 108 “II – estabelecer normas relativas à segurança das pessoas e de seus bens contra incêndio, catástrofe ou produtos perigosos” (SANTA CATARINA, 1989), neste sentido é razoável dizer que a edição de normas pelo CBMSC é suficiente para disciplinar toda a atividade.

A atividade preventiva está envolta no campo da engenharia e do comércio imobiliário, ambos os setores da economia bastante dinâmicos e ávidos por inovações tecnológicas e procedimentais, que contrastam com sistematização e os rígidos meios que cercam o mundo jurídico. São universos diferentes que se tocam na busca por uma sociedade

que persegue o desenvolvimento sustentável e melhores condições de vida para toda a sociedade.

O Estado do Paraná editou, no ano de 2010, a lei nº. 16567 que trata desse assunto. Trata-se da mais recente legislação que cuida de regulamentar o poder de polícia administrativa de incêndios.

Essa lei segue um roteiro bem elaborado que contempla os diversos aspectos que cercam o tema e por esse motivo serviu como base para este estudo, contudo o Estado de Santa Catarina possui significativas diferenças que devem ser respeitadas ao se discutir o assunto.

4.4 Modo de elaboração

As normas de segurança contra incêndio são regramentos que podem e devem interferir na forma de ocupar as edificações e no modo de agir em determinadas situações, visando mais segurança e qualidade de vida para todas as pessoas que ocupem mesmo que transitoriamente aquele espaço, ou estejam de algum modo sujeitas às conseqüências de um evento danoso que ocorra naquele local.

As regras para imposição de sanções administrativas são importantes por demais para serem estabelecidas por uma só pessoa, como ocorre no caso do decreto, o ideal é que os legítimos representantes do povo atribuam no uso de seus poderes de delinear os contornos do regramento. Esse objetivo somente poderá ser alcançado pela elaboração de uma lei que não pode tardar.

Neste sentido o manual de redação da presidência da república disserta:

A competência legislativa implica responsabilidade e impõe ao legislador a obrigação de empreender as providências essenciais reclamadas. Compete a ele não só a concretização genérica da vontade constitucional. Cumpre-lhe, igualmente, colmatar as lacunas ou corrigir os defeitos identificados na legislação em vigor. O *poder de legislar* converte-se, pois, num *dever de legislar*.(BRASIL, 2002, p. 77, grifo do autor)

A lei para regulamentar o setor tratará de questões genéricas e concederá atribuições deixando os detalhes da organização e funcionamento a um conselho composto por representantes de diversos setores da sociedade, mas gerida por um órgão público para evitar desequilíbrio entre possíveis concorrentes. Enquanto o exercício dos poderes de polícia administrativa deverá ficar a cargo exclusivo do Corpo de Bombeiros Militar do Estado.

É que a *presunção de liberdade*, que lastreia o Estado de Direito democrático, pressupõe um *regime legal mínimo*, que não reduza ou restrinja, imotivada ou desnecessariamente, a liberdade de ação no âmbito social. As leis hão de ter, pois, um *fundamento objetivo*, devendo mesmo ser reconhecida a inconstitucionalidade

das normas que estabelecem restrições dispensáveis. (BRASIL, 2002, p. 78, grifo do autor)

Torna-se muito importante estar atento a possíveis vícios que possam gravar o texto da nova lei de inconstitucionalidade.

Na mesma esteira defende Leal (apud BRASIL, 2002, p. 79)

As leis destinam-se a disciplinar uma variedade imensa de situações. Daí parecer recomendável que o legislador redija as leis dentro de um espírito de sistema, tendo em vista não só a coerência e harmonia interna de suas disposições, mas também a sua adequada inserção no sistema jurídico como um todo.

A legislação quando adentra por demais nas especificidades dos assuntos tende a incorrer com mais facilidade em alguma incongruência com os princípios constitucionais, além de se tornar mais rapidamente obsoleta por ficar fora das possibilidades oferecidas pelos avanços tecnológicos.

Portanto é bastante interessante que a lei estabeleça apenas quais os assuntos que deverão ser regulados e quem ou quais órgãos serão por eles responsáveis, devendo os detalhes ser tratados em instruções normativas. No caso de alguma destas instruções normativas vir a oferecer ameaças de ofensas a constituição e a própria legislação vigente, esta poderá ser facilmente estirpada da regulamentação sem maiores danos.

Além do mais, para os casos em que alguma instrução normativa for questionada judicialmente, sua declaração de nulidade não afetará toda a regulamentação que estiver vigendo nem tampouco poderá atingir a lei que a instituiu e assim permanecerá ileisa.

4.5 Atos preliminares

Com base no manual de redação da presidência da república (BRASIL, 2002, p. 89), antes que se proponha um projeto de lei ao poder legislativo é necessário que se respondam adequadamente aos seguintes questionamentos:

- a) A matéria a ser regulada está submetida ao princípio da reserva legal?
- b) Por que deve a matéria ser regulada pela Assembléia Legislativa?
- c) Se não for o caso de se propor edição de lei, deve a matéria ser disciplinada por decreto?
- d) Por que não seria suficiente portaria?
- e) Existe fundamento legal suficiente para a edição de ato normativo secundário? Qual?
- f) Destina-se a regra a atingir objetivo previsto na Constituição?
- g) A disciplina proposta é adequada para consecução dos fins pretendidos?
- h) A regra proposta é necessária ou seria suficiente fórmula menos gravosa?
- i) A disciplina proposta não produz resultados intoleráveis ou insuportáveis para o destinatário?
- j) É a lei necessária apenas por período limitado?
- k) Não seria o caso de editar-se lei temporária?

4.6 Composição do projeto de lei

A lei que deve regulamentar o art. 108 da constituição estadual de Santa Catarina deve ser elaborada com base no manual de redação da presidência da república (BRASIL, 2002), sendo que nesta seção passarão a ser tratados os elementos que devem compor a minuta de um projeto de lei onde muitos dos conceitos foram aproveitados da lei nº. 16567 do Estado do Paraná, por ser esta legislação a mais atual e guardar grandes semelhanças com as necessidades da prevenção de sinistros no Estado de Santa Catarina.

Nos itens que seguem será apresentado um roteiro de elaboração da minuta de um projeto de lei complementar nos seguintes termos:

4.6.1 Ementa ou rubrica

É a parte da lei que traz uma síntese do conteúdo da norma e tem por finalidade possibilitar uma rápida noção ao leitor do assunto que disciplina

4.6.2 Preâmbulo

O preâmbulo traz o cargo e o nome da autoridade que está sancionando a lei, deve também demonstrar a previsão constitucional para o ato.

4.6.3. Capítulo I - Âmbito de aplicação

O texto da lei deve conter no seu primeiro artigo a demonstração do objeto e do âmbito de aplicação, ou seja, o alcance daquela norma e quais pessoas ou setores da sociedade que serão atingidos.

4.6.4 Capítulo II - Texto ou corpo da lei

4.6.4.1 Definições

Deve-se definir o que são para efeitos desta lei as Medidas de segurança, neste item é importante estabelecer que por medidas de segurança se entendem os sistemas preventivos que deverão ser instalados conforme determinação específica como também as condutas que deverão ser adotadas e seguidas pelos usuários das edificações para se possa perseguir o objetivo da norma que a tranquilidade pública e a incolumidade das pessoas,

evitar o surgimento de incêndio, limitar sua propagação e possibilitar a extinção, assim como prover meios para a prevenção de catástrofes e a correta manipulação de produtos perigosos no Estado de Santa Catarina.

Deve estabelecer o que são atividades preventivas e de combate a incêndios, bem como quem será responsável por sua aplicação. Elencando:

- a) edição de normas para a instituição de medidas de segurança;
- b) as operações de combate a incêndio, busca e salvamento de pessoas e bens e atendimento pré-hospitalar em socorros urgentes;
- c) a supervisão sobre a atividade de bombeiros congêneres e brigadas de incêndio;
- d) a definição técnica de hidrantes e outros equipamentos, a serem observadas pelo prEstador do serviço público de abastecimento de água;
- e) execução das ações de Defesa Civil em cooperação com outros órgãos;
- f) o exercício do poder de polícia administrativa, visando assegurar o adequado cumprimento das normas de prevenção e combate ao incêndio, inclusive por meio de:
 - I. Análise previa dos projetos de segurança contra incêndio em edificações, contra sinistros em áreas de risco e de armazenagem, manipulação e transporte de produtos perigosos, acompanhamento e fiscalização de sua execução;
 - II. Ações de vistoria e de requisição e análise de documentos;
 - III. Declaração de que determinada área é de risco, inclusive com interdição de seu acesso a pessoas não expressamente autorizadas;
 - IV. Realização de perícias técnicas e estudos visando avaliar as causas de incêndio, bem como o desempenho das medidas de segurança;

Para que não restem dúvidas ou questionamentos com respeito a este último item é prudente inserir um parágrafo relatando que as perícias técnicas de que trata o presente artigo não se confundem com a competência da Polícia Científica.

4.6.5 Capítulo III - Criação do Conselho Estadual de Segurança Contra Incêndio – CONESCI

A Constituição do Estado de Santa Catarina atribui ao Corpo De Bombeiros Militar a missão de estabelecer as normas de segurança contra incêndio e isto poderá continuar sendo feito através de instruções normativas como é feito atualmente. No entanto se faz necessário que seja criado um órgão colegiado e multidisciplinar para estabelecer as regras

relativas às sanções administrativas, bem como servir como órgão recursal fora da estrutura do CBMSC. Concedendo maior transparência ao processo.

Sua composição deve ser eclética e contar com o Subcomandante geral do CBMSC para presidi-lo, pois é esta a instituição que tem a missão de combater os incêndios que resultam da falha no processo preventivo. Além deste o CONESCI será composto pelos seguintes representantes:

- a) da Secretaria de Estado da Saúde;
- b) da Secretaria de Estado da Infraestrutura;
- c) da Secretaria Estadual da Defesa Civil;
- d) da Secretaria de Estado da Casa Civil;
- e) da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável;
- f) da Secretaria de Estado do Turismo, Cultura e Esporte;
- g) da Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania;
- h) da Secretaria de Estado da Comunicação;
- i) do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia;
- j) do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de Santa Catarina;

O diretor de Atividades Técnicas do Corpo de Bombeiros Militar deve fazer parte, pois é o responsável técnico pela edição das normas de prevenção sendo assim é a pessoa mais indicada para dirimir dúvidas e receber reclamações e sugestões.

Devem completar o conselho os representantes de cada unidade do CBMSC como aplicadores das normas de prevenção e medidas sancionatórias podem contribuir em muito com o andamento dos trabalhos.

4.6.6 Capítulo IV - Classificação

Deve ser inserido um artigo estabelecendo a classificação do risco das edificações em função das características arquitetônicas, da carga de incêndio e da natureza das ocupações.

4.6.6.1 Medidas de segurança

Em seção específica devem ser estabelecidos os grupos de medidas que serão objeto de atenção especial:

- I** - restritivas ao surgimento de incêndio;

- II** - de controle do incêndio;
- III** - de detecção e alarme;
- IV** - de escape;
- V** - de acesso e facilidades para as operações de socorro;
- VI** - de proteção estrutural em situações de incêndio;
- VII** - de administração da segurança contra incêndio;
- VIII** - de extinção de incêndio;
- IX** - de proteção, tranquilidade e salubridade públicas em eventos de reunião de público.

Para que não restem margens para interpretações tendenciosas é necessário que neste ponto se defina a forma de edição das normas relativas a cada grande grupo de medidas preventivas estabelecendo que o disposto no *caput*, e seus incisos, serão regulamentados mediante instruções normativas (IN) do CBMSC.

Em outro parágrafo, ainda tratando das medidas preventivas, é importante que se deixe uma válvula de escape para situações não previstas pelas instruções normativas, situação bastante possível quando o assunto é relativo a projetos arquitetônicos e de engenharia. Neste sentido caso não haja previsão de discernimento interno por parte do CBMSC, facilmente os interessados poderiam pleitear resoluções com base em outras normas estranhas ao CBMSC ou advindas de outros Estados da federação.

Para evitar transtornos e desconfortos deve ser inserido um dispositivo estabelecendo que as instruções normativas (IN) do CBMSC disporão sobre os critérios que devem ser observados para o reconhecimento, em determinadas situações, da inviabilidade técnica ou econômica de determinada medida de segurança, bem como para se autorizar que seja ela adaptada ou substituída por outra, de assemelhada finalidade e performance, mediante parecer técnica, aprovado pelo Corpo de Bombeiros.

4.6.7 Capítulo V - Da responsabilidade

Podem surgir questionamentos quanto a validade da norma para as edificações que estão atravessando por reformas e ou modificações, por isso este dispositivo deve ser amarrado com a responsabilidade do proprietário ou usuário determinado que em caso de reformas, alteração de área construída, mudança de ocupação ou de uso de imóveis, caberá aos autores dos projetos o detalhamento técnico das medidas de segurança.

Neste capítulo de responsabilidade é importante que deixe claro que o proprietário e o usuário respondem solidariamente por manter as medidas de segurança em condições de

emprego imediato e por adotar medidas de seguranças adequadas à efetiva utilização do imóvel.

Necessário se faz prever a possibilidade de uso diverso do aprovado em projeto, ainda que temporariamente, onde os responsáveis deverão adotar providências para adequação conforme as instruções normativas em vigor.

4.6.8 Capítulo VI - Das sanções

Para o efetivo exercício do poder de polícia administrativa no campo da prevenção contra incêndios o item mais importante é o que faz menção as formas de sanções e sua aplicação, pois é este argumento que fornecerá o atributo da coercibilidade, fechando dessa forma o ciclo do poder de polícia.

Inicialmente se faz necessário estabelecer o que é uma infração administrativa, pois somente na ocorrência desta é que surge a necessidade de aplicação de uma sanção administrativa, então *caput* já ensina que considera-se infração administrativa toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas e técnicas concernentes às medidas de segurança e de prevenção e combate a incêndios.

4.6.8.1 Da competência

Na seqüência é imprescindível que se deixem bastante claros quais são as autoridades que tem competência para fazer a autuação e quais podem instaurar o processo administrativo, pois devem ser autoridades de níveis diferentes tendo em vista que a autuação é um ato imediato daquele agente que constata a infração administrativa enquanto o processo administrativo é um ato mais complexo que não requer tanta urgência mas deve ser emanado de autoridade com poderes para delegar funções.

A competência para lavrar o auto de infração deve ser concedido a qualquer agente público, neste caso um bombeiro militar, pois não é possível que outra pessoa que não esteja agindo em nome do Estado Administração possa exercer este ato de polícia, pela indelagabilidade do poder de polícia. Da mesma forma que exigir a presença de uma alta autoridade para este ato simples seria um desperdício de recursos e um entrave ao andamento do serviço de fiscalização.

No caso da competência para instaurar o processo administrativo, este sim um processo mais complexo e revestido de formalidades, deve ser concedido a uma autoridade com poderes mais amplos e capacidade para delegar funções.

Até mesmo por guardar certa semelhança com os demais processos administrativos e os procedimentos de instauração de inquérito policial militar o ideal é que esta competência seja reservada aos comandantes de unidades militares, os quais podem por sua vez delegar as funções administrativas a oficiais subordinados.

4.6.8.2 Do processo administrativo

Um regulamento específico deverá ser instituído pelo Corpo de Bombeiros Militar, com normas a serem observadas no processo administrativo de apuração de infração relativa ao descumprimento das medidas de segurança e das atividades concernentes à segurança das pessoas e de seus bens contra incêndio, catástrofe ou produtos perigosos.

4.6.8.3 Da graduação das sanções

As sanções administrativas representam a mão forte do Estado aplicando de forma coercitiva a obediência aos seus preceitos instituídos e por essa natureza dominadora deve obedecer rígidas formas de graduação para evitar possíveis excessos ou promoção de punições inadequadas. Para tal deverão ser observadas:

I - a gravidade do fato, tendo em vista os motivos da infração e suas conseqüências para segurança de pessoas e bens e para o meio ambiente;

II - os antecedentes do infrator quanto ao cumprimento da legislação concernentes à segurança das pessoas e de seus bens contra incêndio, catástrofe ou produtos perigosos;

III - a situação econômica do infrator e os lucros auferidos com o descumprimento das medidas de segurança, no caso de multa.

4.6.8.4 Especificação das sanções

Na mesma esteira de adoção de freios para o exercício do poder punitivo do Estado é importante que se deixe desde logo estabelecidos quais os tipos de sanções que poderão ser aplicados e ainda fazendo menção à observância dos critérios de graduação, onde se terá:

I - advertência;

- II** - multa simples;
- III** - multa diária;
- IV** - apreensão de equipamentos de prevenção e combate a incêndio;
- V** - destruição ou inutilização de produto;
- VI** - suspensão de venda e fabricação de produto;
- VII** - embargo de obra ou atividade;
- VIII** - demolição de obra;
- IX** - suspensão parcial ou total de atividades;
- X** - restritivas de direitos.

Situações peculiares podem exigir a adoção de mais de uma sanção ao ato de fiscalização, sendo possível neste caso aplicação cumulativa.

Na seqüência é importante que se traga uma definição de advertência, pois trata-se não de uma sanção propriamente dita, mas uma preliminar necessária para aplicação das demais sanções, e sua importância reside na possibilidade do fiscalizado adequar-se ao disposto nas instruções normativas e desta forma não ser penalizado.

As possibilidades de aplicação da multa simples devem ser claramente exemplificadas nas hipóteses em que por dolo ou negligência o fiscalizado:

Em conseqüência da inobservância da advertência em tempo estipulado será aplicada a multa

§ 4º. Nos casos de aplicação das sanções VI, VII, VIII, IX e X deste artigo, após a sua execução, poderão ser comunicados o Ministério Público e as Prefeituras Municipais para aplicação de outras sanções cabíveis.

§ 4º. A multa simples será aplicada sempre que o infrator, por negligência ou dolo:

I - advertido por irregularidades que tenham sido praticadas, deixar de saná-las, no prazo assinalado por órgão competente;

II - opuser embaraço à fiscalização.

A multa diária é um instrumento importante para que se possam coibir as ações que se prolongam no tempo e a aplicação da multa simples não surtiria o efeito desejado quer seja por motivação econômica como circunstâncias que incentivem o infrator a se manter na irregularidade.

O texto deve manter um rol de sanções restritivas de direitos que tem por objetivo cercear a livre atuação dos empresários e comerciantes que tenham se demonstrado desonestos ou desatenciosos aos preceitos legais e regulamentares, estas sanções devem ser:

I - suspensão de registro, licença ou autorização;

II - cancelamento de registro, licença ou autorização;

III - perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais;

IV - perda ou suspensão da participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

V - proibição de contratar com a Administração Pública, pelo período de até três anos.

4.6.9 Da base de cálculo

Para que se possam aplicar penalidades de multas é necessário que a lei que instituir traga desde logo os elementos que servirão como base de cálculo para constituição dos valores. No caso de fiscalização em edificações ou áreas de risco esta base deve ser estabelecida conforme o tamanho do imóvel ou ainda sua importância para a segurança da área que eventualmente possa ser atingida em caso de incêndio ou outro tipo de catástrofes humanas ou naturais.

Em assim agindo a base deve ser estabelecida utilizando carga de incêndio, hectare, metro cúbico, metro quadrado, quilograma ou outra medida pertinente, de acordo com o objeto jurídico lesado, bem como o risco oferecido à incolumidade de bens e pessoas.

4.6.10 Do valor da multa

O texto deve trazer as unidades que servirão de medida para aplicação das sanções de multa simples e multa diária. As unidades podem ser as mesmas que servem de base para dimensionamento das medidas preventivas sendo a elas: a carga de incêndio, o hectare, metro cúbico, metro quadrado, quilograma ou outra medida pertinente, de acordo com o objeto jurídico lesado, bem como o risco oferecido à incolumidade de bens e pessoas.

Outro item deve trazer os valores mínimo e máximo que serão multiplicados pela unidade adequada, conforme discricionariedade da autoridade responsável, mediante fundamentação.

Esse arbítrio, contudo não pode ser irrestrito e desconectado de parâmetros técnicos já estabelecidos na seção que tratou da graduação das penalidades, essa mesma escala

crescente que serve inicialmente para determinar qual sanção será aplicada, pode agora servir com instrumento de valoração para chegar a um número adequado e justo.

Além dessa, outra questão importante é que pelo fato de serem os valores já definidos no texto legal, esse processo se torna muito mais célere e portanto mais facilmente adequado a realidade, isso permite que sejam determinados valores em reais e não um indexador qualquer que sempre traz transtornos administrativos e dificulta a atividade fim.

4.6.11 Da destinação dos valores

Os valores arrecadados com a cobrança de multas pecuniárias deve ter destinação ao fundo de melhorias do Corpo de Bombeiros Militar (FUNCBM), pois nada mais justo que os valores arrecadados pela fiscalização em atividade que estão gerando riscos à sociedade revertam em benefício daquela entidade que tem a missão de zelar pela segurança contra incêndios e catástrofes. Além do que é com recursos desse mesmo fundo que é lastreado os custos de fiscalização.

É importante estabelecer neste momento que o órgão consultivo do CONESCI funcionará como última instância recursal nos processos administrativos, pois desta forma um órgão colegiado e externo ao CBMSC dará a última palavra na aplicação das sanções administrativas, concedendo maior transparência e lisura ao processo.

4.6.12 Cláusula de vigência

Neste item se identifica qual o prazo de vigência da lei, que no caso deve ser indeterminado e por esse motivo a ausência de comentário a respeito já implica nesta condição.

Além desse, outro item importante é o estabelecimento da *vacatio legis*, ou seja, o período em que a lei alcançará sua efetividade. A Lei de introdução ao Código Civil estabelece como sendo normal o período de 45 (quarenta e cinco) dias. Mas o texto da lei pode estabelecer períodos diferentes.

A lei que trata de assuntos muito importantes e que necessitará de outras ações principalmente por parte do Corpo de Bombeiros Militar, certamente necessitará de certo prazo para adequação onde pode ser de 90 (noventa dias).

Esse período pode ser usado para treinamento dos agentes de fiscalização que deverão a partir dessa lei mudar alguns procedimentos que atualmente são adotados nas vistorias realizadas pelas Seções de Atividades Técnicas (SAT) em todo o Estado.

4.6.13. Cláusula de revogação

O último item dessa lei deve ser a cláusula de revogação, é neste momento que a lei faz a revogação expressa de qualquer outro dispositivo legal infraconstitucional que a enfrente. Trata-se de um fator importantíssimo, pois este procedimento irá por fim a vários questionamentos, inclusive judiciais a respeito da competência para legislar em matéria de prevenção de incêndio.

Existem vários municípios do Estado de Santa Catarina que editaram leis municipais tratando da prevenção de incêndios e estão atuando nessa seara. Situação essa que será fulminada pela lei estadual, que se trata de um regulamento de dispositivo constitucional e não permite outras interpretações e atuação positiva dos legislativos municipais.

4.6.13 Data

Depois de concluídos os temas e declarados a item de vigência e revogação, deve ser colocado a data de sua edição.

4.6.14 Assinatura e referenda

Como requisito de formalidade, a lei recebe o fechamento com a aposição da assinatura do Governador do Estado de Santa Catarina.

4.7 Considerações

Para que uma nova legislação seja proposta, ela deve atender aos nobres objetivos de ajudar na construção de uma sociedade mais justa e igualitária, promovendo o bem estar e a segurança das pessoas.

A presente proposta se insere nesse contexto como item indispensável para o adequado exercício do poder de polícia administrativa pelo CBMSC em suas ações preventivas e por esse motivo justifica que não somente a corporação, mas toda a sociedade catarinense se mobilize para sua aprovação.

Os grandes objetivos que se buscam com a efetivação dessa proposta devem claramente elucidados aos deputados, em um trabalho prévio e consistente, mobilizando os bombeiros de todas as regiões do Estado, para ajudem nesse contato com os representantes de sua região.

O assunto é complexo e requer ainda maiores estudos, sua aprovação final será o resultado de um trabalho de base consistente e perspicaz, mas os frutos que poderão advir certamente valerão o esforço e a dedicação de cada bombeiro que se engajar no processo.

5 CONCLUSÃO

O poder de polícia é um dos poderes de Estado e desta forma é inerente à Administração pública, se faz necessário para o bom desempenho das atividades de fiscalização. Neste contexto a doutrina se refere ao poder de polícia como sendo composto por três atributos essenciais que são a discricionariedade, a auto-executoriedade e coercibilidade.

O Corpo de Bombeiros Militar realiza atividades de fiscalização das normas de segurança contra incêndio fazendo vistorias e aplicando advertências quando se depara com irregularidades na execução das medidas de segurança que foram acordadas em análises de projetos preventivos ou determinadas através de laudos de exigências.

É neste ponto que o poder de polícia do CBMSC encontra sua grande restrição, pois a inobservância do administrado por ocasião de uma advertência não lhe causa nenhum tipo de constrangimento, uma vez que não existem medidas coercitivas previstas legalmente para coagir ou incentivar os proprietários e usuários a cumprir as determinações da corporação.

Com o advento de uma lei regulamentando o inciso III do artigo 108 da Constituição Estadual, será possível aplicar sanções aos descumpridores das normas e dessa forma conceder o atributo da coercibilidade ao poder de polícia praticado pelos bombeiros militares de Santa Catarina.

O atributo da coercibilidade é indispensável para o exercício do poder de polícia administrativa, pois na sua ausência as ações de fiscalização se tornam inócuas, diminuem a autoridade e o prestígio da instituição Bombeiro Militar, causando constrangimento aos seus agentes.

Dentre as funções desempenhadas historicamente pelo CBMSC, muitas vêm sendo também desenvolvidas por outras entidades públicas e privadas, algumas amplamente amparadas pela legislação, outras de legalidade duvidosa, mas todas com bom nível de aceitação pela comunidade.

No entanto o poder de polícia reservado ao Corpo de Bombeiros Militar permanece incontestado, quer pela doutrina quanto pela jurisprudência, que é vasta neste sentido, permanecendo esta como a única instituição, legal e tecnicamente capaz para executar as ações de polícia administrativa preventiva de incêndios.

Com olhos no futuro da sociedade catarinense e os desafios que advirão com os novos tempos, a exclusividade no exercício do poder de polícia administrativa para os atos de fiscalização surge como a sendo a única área de atuação que ninguém pode legalmente

usurpar do CBMSC e por isso deve ser exercida com efetividade para que não restem dúvidas quanto ao seu detentor.

REFERÊNCIAS

CORPO DE BOMBEIROS DA BRIGADA MILITAR DO ESTADO RIO GRANDE DO SUL. **Aspectos históricos:** Surgimento do Corp de Bombeiros. Disponível em < <http://www.bm.rs.gov.br/Estrutura/Ccb/hist-mun.html> > Acesso em 29 jul 2011.

BRASIL. **Código tributário nacional.** 8. ed. São Paulo: Saraiva. 2002. p. 61.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Presidência. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 23 jun. 2011.

_____. Lei nº 5172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial da União de 27 de outubro de 1966 e retificado no Diário Oficial da União de 31.10.1966. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em: 23 jun. 2011.

_____. Presidência da República. **Manual de redação da Presidência da República** . Gilmar Ferreira Mendes e Nestor José Forster Júnior. 2. ed. rev. e atual. Brasília : Presidência da República, 2002.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA. Disponível em http://www.cbm.sc.gov.br/noticia/cons_for.php?ano_noticia=2011&mes_noticia=07&cp_titulo=BOMBEIROS+-+PROFISS%C3O+DE+MAIOR+CREDIBILIDADE+ENTRE+OS+BRASILEIROS¬p=1543&Submit=Consultar%22>. Acesso em: 25 jul. 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

_____. **Direito administrativo.** 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

JÚNIOR, Teófilo Marcelo de Área Leão. Sanção e coação: a organização da sanção e o papel do Estado. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 58, 1 ago. 2002. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/3117>>. Acesso em: 28 jul. 2011.

LACOWICZ, Altair Francisco. **Corpo de bombeiros comunitário:** a parceria que deu certo. Chapecó: Imprimax, 2002.

LAZZARINI, Álvaro. **Curso de direito administrativo.** 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

_____. **Estudos de Direito Administrativo.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

LOYOLA, José Henrique de Carneiro. **2001, Ano internacional do voluntário.** Brasília: Senado federal. 2000.

MASNIK, José Luiz. O serviço voluntário nos corpos de bombeiros militares. Florianópolis: ACORS. Disponível em: <<http://acors.org.br>>. Acesso em: 28 jul. 2011.

MAUS, Álvaro. **Proteção contra incêndios: atividades técnicas no Corpo de Bombeiros:** teoria geral. Florianópolis: Editograf. 1999.

_____. **Segurança contra sinistros:** teoria geral. Florianópolis: Editograf. 2006.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno:** de acordo com a EC 19/98. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MEDEIROS, João Bosco. **Redação científica:** a prática de fichamentos, resumos, resenhas. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 33. ed. São Paulo: Malleiros, 2007.

_____. **Direito municipal brasileiro.** 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo.** 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Curso prático de direito administrativo.** 2. ed. Ver. Atual. Ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2004

SANTA CATARINA. Constituição do Estado de Santa Catarina, 1989. Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br/portal/legislacao/constituicaoestadual.php>> Acesso em: 23 jun. 2011.

APÊNDICE A – Minuta

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº _____, de __ de _____ de 2011

Regulamenta o inciso III do artigo 108 da Constituição do Estado de Santa Catarina e estabelece outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA,

Faço saber a todos os habitantes deste Estado que a Assembléia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I**Do objeto e do âmbito de aplicação**

Art. 1º. Esta lei institui normas gerais para a execução de atividades concernentes à segurança das pessoas e de seus bens contra incêndio, catástrofe ou produtos perigosos tendo por objetivo proteger a vida das pessoas e reduzir danos ao meio ambiente e ao patrimônio. Delimitando a atuação e competência do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, e impondo sanções aos infratores nos casos de descumprimento.

Parágrafo único. Esta lei se aplica às edificações e áreas de risco, urbanas e rurais, localizadas no Estado de Santa Catarina, excetuando-se as residenciais privativas unifamiliares.

**CAPÍTULO II
DAS DEFINIÇÕES**

Art. 2º. Para fins desta Lei, consideram-se:

I - medidas de segurança: o conjunto de dispositivos ou sistemas a serem instalados pelos proprietários e usuários nas edificações e áreas de risco, necessários para propiciar a tranqüilidade pública e a incolumidade das pessoas, evitar o surgimento de incêndio, limitar sua propagação, possibilitar a extinção, preservando a vida o meio ambiente e o patrimônio;

II - atividades de prevenção e combate a incêndios, a cargo do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina:

- a) edição de normas para a instituição de medidas de segurança;
- b) as operações de combate a incêndio, busca e salvamento de pessoas e bens e atendimento pré-hospitalar em socorros urgentes;
- c) a supervisão sobre a atividade de bombeiros congêneres e brigadas de incêndio;
- d) a definição técnica de hidrantes e outros equipamentos, a serem observadas pelo prEstador do serviço público de abastecimento de água;
- e) execução das ações de Defesa Civil em cooperação com outros órgãos;
- f) o exercício do poder de polícia administrativa, visando assegurar o adequado cumprimento das normas de prevenção e combate ao incêndio, inclusive por meio de:
 1. análise previa dos projetos de segurança contra incêndio em edificações, contra sinistros em áreas de risco e de armazenagem, manipulação e transporte de produtos perigosos, acompanhamento e fiscalização de sua execução;
 2. ações de vistoria em edificações e áreas de risco e de requisição e análise de documentos;
 3. declaração de que determinada área é de risco, inclusive com interdição de seu acesso a pessoas não expressamente autorizadas;
 4. realização de perícias técnicas e estudos visando avaliar as causas de incêndio, bem como o desempenho das medidas de segurança;

Parágrafo único. As perícias técnicas de que trata o presente artigo não se confundem com a competência da Polícia Científica.

CAPÍTULO III

DO CONSELHO ESTADUAL DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO – CONESCI

Art. 3º. Fica criado, no âmbito da Secretaria de Estado da Segurança Pública, o Conselho Estadual de Segurança Contra Incêndio - CONESCI, órgão superior consultivo para os assuntos de que trata esta Lei, e julgamento de recursos administrativos, com os membros, a saber:

I – Subcomandante-geral do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, que o presidirá;

II - um representante:

a) da Secretaria de Estado da Saúde;

b) da Secretaria de Estado da Infraestrutura;

c) da Secretaria Estadual da Defesa Civil;

d) da Secretaria de Estado da Casa Civil;

e) da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável;

f) da Secretaria de Estado do Turismo, Cultura e Esporte;

g) da Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania;

h) da Secretaria de Estado da Comunicação;

i) do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia;

j) do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de Santa Catarina;

III – Diretor de Atividades Técnicas do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Santa Catarina;

IV - um representante de cada Unidade Operacional de Bombeiros Militar;

V – um representante da Federação Catarinense dos Municípios;

Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a organização e funcionamento do CONESCI.

CAPÍTULO IV
DA PREVENÇÃO AO INCÊNDIO E CATÁSTROFES
Seção I

Da classificação

Art. 4º. As edificações e áreas de risco serão classificadas em função das características arquitetônicas, da carga de incêndio e da natureza das ocupações.

Seção II

Das medidas de segurança

Art. 5º. As edificações e áreas de risco serão dotadas, de acordo com os respectivos riscos e ocupações, das seguintes medidas de segurança:

I - restritivas ao surgimento de incêndio;

II - de controle do incêndio;

III - de detecção e alarme;

IV - de escape;

V - de acesso e facilidades para as operações de socorro;

VI - de proteção estrutural em situações de incêndio;

VII - de administração da segurança contra incêndio;

VIII - de extinção de incêndio;

IX - de proteção, tranquilidade e salubridade públicas em eventos de reunião de público.

§ 1º. O disposto no *caput*, e seus incisos, será regulamentado mediante instruções normativas do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina – (CBMSC).

§ 2º. As instruções normativas do CBMSC disporão sobre os critérios que devem ser observados para o reconhecimento, em determinadas situações, da inviabilidade técnica ou econômica de determinada medida de segurança, bem como para se autorizar que seja ela adaptada ou substituída por outra, de assemelhada finalidade e desempenho, mediante parecer técnico.

CAPÍTULO V

DA RESPONSABILIDADE

Art. 6º. Por ocasião da construção, reforma, alteração de área construída, mudança de ocupação ou de uso de imóveis, caberá aos autores dos projetos o detalhamento técnico das medidas de segurança.

Art. 7º. O proprietário do imóvel e o seu possuidor direto ou indireto são responsáveis:

I - por manter as medidas de segurança em condições de emprego;

II - adotar as medidas de segurança adequadas à efetiva utilização do imóvel, conforme projeto preventivo aprovado ou laudo de exigências do CBMSC.

Parágrafo único. Em caso de uso diverso do aprovado, ainda que em caráter temporário, deverão ser adotadas as providências cabíveis para a adequação do imóvel.

CAPÍTULO VI

DAS SANÇÕES

Art. 8º. Considera-se infração administrativa toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas e técnicas concernentes às medidas de segurança e de prevenção e combate a incêndios.

§ 1º. São autoridades competentes para lavrar auto de infração os bombeiros militares responsáveis pelas vistorias e fiscalizações.

§ 2º. São autoridades competentes para instaurar processo administrativo, os Comandantes de unidades do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Santa Catarina, mediante planejamento e organização própria.

§ 3º. Qualquer pessoa, constatando infração administrativa, poderá dirigir representação às autoridades previstas nos parágrafos 1º e 2º.

§ 4º. O Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Santa Catarina poderá, quando investido de sua função fiscalizadora, vistoriar qualquer imóvel, obra, estabelecimento ou área de risco, bem como solicitar documentos relacionados com a segurança das pessoas e de seus bens contra incêndio, catástrofe ou produtos perigosos.

Art. 9º. O Conselho Estadual de Segurança contra Incêndio – CONESCI instituirá procedimentos, por meio de resolução, a serem observadas no processo administrativo de apuração de infração relativa ao descumprimento das medidas de segurança.

Art. 10. Para imposição e gradação da penalidade, a autoridade competente observará:

I - a gravidade do fato, tendo em vista os motivos da infração e suas conseqüências para segurança de pessoas e bens e para o meio ambiente;

II - os antecedentes do infrator quanto ao cumprimento da legislação concernentes à segurança das pessoas e de seus bens contra incêndio, catástrofe ou produtos perigosos;

III - a situação econômica do infrator, no caso de multa.

Art. 11. As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções, observado o disposto no art. 10:

I - advertência;

II - multa simples;

III - multa diária;

IV - apreensão de equipamentos de prevenção e combate a incêndio;

V - destruição ou inutilização de produto;

VI - suspensão de venda e fabricação de produto;

VII - embargo de obra ou atividade;

VIII - demolição de obra;

IX - suspensão parcial ou total de atividades;

X - restritivas de direitos.

§ 1º. Se o infrator cometer, simultaneamente, duas ou mais infrações, ser-lhe-á aplicadas, cumulativamente, as sanções a elas cominadas.

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

§ 3º. Nos casos de aplicação das sanções VI, VII, VIII, IX e X deste artigo, após a sua execução, serão comunicados o Ministério Público e as Prefeituras Municipais para aplicação de outras sanções cabíveis.

§ 4º. A multa simples será aplicada sempre que o infrator, por negligência ou dolo:

I - advertido por irregularidades que tenham sido praticadas, deixar de saná-las, no prazo assinalado por órgão competente;

II - opuser embaraço à fiscalização.

§ 5º. A multa diária será aplicada sempre que o cometimento da infração se prolongar no tempo.

§ 6º. As sanções indicadas nos incisos IV a IX do *caput* serão aplicadas quando o produto, a obra, a atividade ou o estabelecimento não estiverem obedecendo às prescrições legais ou regulamentares.

§ 7º. As sanções restritivas de direito são:

I - suspensão de registro, licença ou autorização;

II - cancelamento de registro, licença ou autorização;

III - perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais;

IV - perda ou suspensão da participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

V - proibição de contratar com a Administração Pública, pelo período de até três anos.

Art. 12. A multa terá por base a unidade: carga de incêndio, hectare, metro cúbico, metro quadrado, quilograma ou outra medida pertinente, de acordo com o objeto jurídico lesado, bem como o risco oferecido à incolumidade de bens e pessoas.

Art. 13. Os valores das multas simples serão arbitrados nos seguintes limites:

I – Medida de segurança com inconformidade de R\$1,00 a R\$5,00

II – Medida de segurança ausente de R\$5,00 a R\$10,00

§ 1º – Os valores constantes nos incisos I e II deste artigo serão multiplicados pela unidade adequada conforme art. 12.

§ 2º - A multa diária será arbitrada nos valores diários de 1/30 (um trinta avos) da multa simples.

§ 3º - As multas serão emitidas pelo Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Santa Catarina, e destinadas ao Fundo de Melhorias do Corpo de Bombeiros Militar – FUNCBM.

Art. 14. As multas somente serão aplicadas após processo administrativo que iniciará com a portaria do comandante da unidade bombeiro militar cabendo a esta sua solução, o fiscalizado poderá interpor recurso administrativo junto a Diretoria de Atividades Técnicas (DAT) e querendo, poderá recorrer ao CONESCI que funcionará como última instância recursal nos processos administrativos.

Art. 15. Esta Lei entrará em vigor 90 (noventa) dias após a sua publicação.

Art. 16. Revogam-se as disposições em contrário.

Florianópolis, __ de _____ de 2011

JOÃO RAIMUNDO COLOMBO
Governador do Estado