



LEGISLAÇÃO BRASILEIRA SOBRE INCÊNDIOS E RESPECTIVAS NORMAS TÉCNICAS

FERNANDO CARLOS WANDERLEY ROCHA

Consultor Legislativo da Área XVII
Segurança Pública e Defesa Nacional
fernando.wanderley@camara.leg.br

ESTUDO

FEVEREIRO/2013



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

SUMÁRIO**1. INTRODUÇÃO****2. DA COMPETÊNCIA DOS ENTES POLÍTICOS****3. DEFESA CIVIL E PREVENÇÃO E COMBATE A INCÊNDIOS****4. DOS CORPOS DE BOMBEIROS MILITARES****5. DIREITO URBANÍSTICO E PREVENÇÃO E COMBATE A INCÊNDIOS****6. SÃO NECESSÁRIAS NOVAS NORMAS?****7. CONCLUSÃO**

© 2008 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

LEGISLAÇÃO BRASILEIRA SOBRE INCÊNDIOS E RESPECTIVAS NORMAS TÉCNICAS

FERNANDO CARLOS WANDERLEY ROCHA

1. INTRODUÇÃO

Na madrugada de 26 para 27 de janeiro de 2013, no centro da cidade de Santa Maria, localizada no coração do Estado do Rio Grande do Sul, universitários dos cursos de Pedagogia, Agronomia, Medicina Veterinária e Zootecnia da Universidade Federal de Santa Maria promoviam uma festa na boate Kiss, quando irrompeu um incêndio desencadeado pelo uso indevido, por uma das bandas que se apresentava, de um sinalizador pirotécnico.

Dados disponíveis até o momento, pois ainda há feridos em estado grave, indicam a morte de pelo menos 239 pessoas e mais de uma centena de feridos.

Este incêndio foi considerado o de maior número de vítimas no Brasil, depois daquele que provocou 503 mortes, em 1961, no Gran Circus Norte-Americano, na cidade de Niterói. Maior tragédia do Rio Grande do Sul, quinta maior na história do Brasil e terceiro maior incêndio em casas noturnas no mundo, reuniu características próximas da tragédia da discoteca República, em 2004, na vizinha Argentina.

As investigações ainda estão em curso, mas, preliminarmente, é perceptível uma série de falhas nas medidas de prevenção e combate a incêndio; tudo indicando uma responsabilidade que se espalha pelos integrantes da banda, pelos donos da casa noturna, pelas autoridades responsáveis pela fiscalização e, possivelmente, por outros que venham a surgir durante a apuração dos fatos.

Essa tragédia teve ampla repercussão nacional e internacional e abriu intenso debate sobre as más condições de segurança das boates e de outros locais que concentram grande número de pessoas.

A Câmara dos Deputados, não podendo ficar alheia a esse debate, criou, em 29 de janeiro de 2013, composta por sete membros, a

Comissão Externa Destinada a Acompanhar a Apuração dos Fatos Relacionados à Tragédia que Vitimou Centenas de Jovens em um Incêndio no Município de Santa Maria, Rio Grande do Sul, e Oferecer Sugestão de Aperfeiçoamento da Legislação sobre o Tema.

Criada com o objetivo de acompanhar e apurar os fatos relacionados à tragédia e oferecer sugestões de aperfeiçoamento da legislação sobre o tema, a Comissão discutirá a possibilidade de uma lei nacional que regulamente normas de segurança e de licenciamento para casas noturnas.

Em face do exposto, o presente estudo tem a finalidade de informar à Comissão aspectos de natureza legislativa referente ao escopo do seu trabalho.

2. DA COMPETÊNCIA DOS ENTES POLÍTICOS

Para melhor compreensão da abordagem que faremos, torna-se necessária a compreensão das atribuições de cada instituição e de cada indivíduo no âmbito Estado. O quadro de repartição de competências a seguir auxiliará nesse mister.

Repartição de competências

Competência é o **conjunto de atribuições** decorrente:

1. da Constituição Federal:

- de cada **entidade política** (União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal);
- de cada **Poder** e de cada **órgão autônomo**;
- de cada **agente político** (Chefe do Poder Executivo, Presidentes da Câmara e do Senado, Procurador-Geral da República etc.),

2. das leis:

- de cada **órgão público** (administração direta) e da cada **entidade** (administração indireta);
- de cada **agente público**.

Restringindo a nossa abordagem apenas aos entes políticos, percebe-se que a Constituição Federal brasileira adotou a repartição de competências entre as unidades federadas, considerando a predominância do interesse de cada um. Desse modo, cabem:

- à **União**, as competências de **caráter geral** (art. 21, I a XXV, CF);
 - aos **Estados**, as competências de **predominante interesse regional** (art. 25, §§ 2º e 3º); e
 - aos **Municípios**, as competências referentes aos **assuntos de interesse local** (art. 30, I a IX, CF).

Reforçando a natureza constitucional da repartição de competência entre os entes políticos, a seguir, reunindo formulações doutrinárias e disposições contidas na Carta Magna, sistematizamos, didaticamente, as diferentes formas de classificar as competências atribuídas aos diferentes entes políticos. Cabe observar que são exemplificativas, e não exaustivas, as indicações dos dispositivos constitucionais que se seguem após cada classificação.

A competência é dita **MATERIAL** (ou **ADMINISTRATIVA**) quando voltada para a execução de atividades, sendo evidenciada por verbos que apontam para ações de fazer: zelar, cuidar, impedir, proteger, declarar, assegurar, permitir,... (art. 21, I a XXV; art. 23, I a XII; tudo da CF).

A competência é dita **LEGISLATIVA** quando voltada para a elaboração de leis. (art. 22, I a XXIX; art. 24, I a XVI; tudo da CF)

O **Distrito Federal**, em particular, com exceção de algumas competências que ficaram reservadas à União, **acumula as competências materiais e legislativas dos Estados e dos Municípios**, embora, de forma expressa, só a acumulação das competências legislativas pelo Distrito Federal é que constam na Constituição Federal (art. 32, § 1º, CF).

Outras formas de classificar e sistematizar as competências dos entes políticos podem ser estruturadas conforme os próximos quadros:

<u>enumerada</u>	a que foi expressamente atribuída aos respectivos entes políticos (arts. 21 a 24 e respectivos incisos; art. 25, §§ 2º e 3º; art. 30, I a IX; tudo da CF).
<u>reservada</u> ou <u>remanescente</u>	a que alcança matéria não incluída de forma expressa na competência de outro(s) ente(s) político(s); no caso, as competências que, tacitamente, remanesceram para os Estados após a enumeração expressa das atribuídas à União e aos Municípios. (art. 25, § 1º, CF)

Obs.: Embora não tenhamos encontrado a nomenclatura a seguir, quer nos parecer que a classificação acima ficaria mais clara se fosse sistematizada com as expressões **competência expressa** e **competência tácita**.

concorrente	é a competência legislativa sobre uma mesma matéria que se reparte entre diferentes entes políticos, com precedência das normas editadas pelo ente maior (art. 24, I a XVI, CF)
comum, paralela ou cumulativa	é a competência material que se reparte entre os diferentes entes políticos, que comparecem em condição de igualdade, sem supremacia de um sobre o outro, até porque é competência apenas para executar ações. (art. 23, I a XII, CF)

Obs.: A competência **comum** se dá exclusivamente no campo das competências **administrativas (materiais)**, ou seja, não há competência legislativa comum. Isto porque, na competência **comum**, todos os entes políticos comparecem em pé de igualdade, sem preponderância de um sobre o outro. Haveria o caos se todos legislassem com igual competência sobre determinada matéria.

A competência **concorrente**, tratada imediatamente antes, deve ser vista como gênero que se subdivide em quatro espécies de competência legislativa:

para estabelecer normas gerais	aquela que é própria do ente político maior (a União), estabelecendo as <u>diretrizes fundamentais (regras gerais)</u> que serão observadas pelos entes políticos menores. (art. 24, § 1º, CF)
suplementar	aquela exercida pelo ente político menor, suplementando (detalhando, pormenorizando) com suas normas as <u>normas gerais</u> (diretrizes fundamentais) do ente político maior. (art. 24, § 2º; art. 30, II, tudo da CF)
supletiva ou plena	aquela exercida <u>plenamente</u> pelo ente político menor na ausência de normas gerais do ente político maior. (art. 24, § 3º, CF)
residual	é a que eventualmente poderá surgir diante de fato novo e será atribuída de forma expressa a um dos entes políticos (art. 154, I, CF), apesar da competência sobre a matéria ter sido originalmente repartida entre todos os entes políticos de forma exaustiva e exclusiva (arts. 154, 155 e 156, CF).

Obs.: Em determinadas matérias, a Carta Magna atribui aos entes políticos descentralizados (Estados, Municípios e Distrito Federal) a competência para legislar diretamente sobre o assunto. Nesse caso, o Congresso Nacional estará impedido de editar normas gerais sobre o assunto. É o caso da legislação sobre servidores públicos, própria de cada ente político, que obedecerão apenas aos ditames constitucionais.

exclusiva	aquela que o ente político maior não pode delegar para o ente político menor. (art. 21, I a XXV; art. 25, §§ 2º e 3º; art. 30; arts. 153, 155 e 156; tudo da CF)
privativa	aquela que, sendo originalmente do ente político maior, pode ser delegada para o ente político menor. (art. 22, I a XXIX e parágrafo único, CF)

Obs.: Em que pese a sistematização acima, os constituintes de 88 usaram, de forma confusa, essa classificação, pois na Carta Magna há casos de competência exclusiva nos quais eles usaram, erroneamente, a palavra “privativamente” (arts. 51 e 52, CF).

3. DEFESA CIVIL E PREVENÇÃO E COMBATE A INCÊNDIOS

A partir da competência privativa da União para legislar sobre defesa civil (art. 22, XXVIII, CF), há quem entenda ser possível dispor, por legislação federal, sobre a prevenção e combate a incêndios, pressupondo que em defesa civil estejam incluídas essas atividades.

Não comungamos desse entendimento, embora aceitemos que incêndios de grandes proporções, como aqueles que afetam grandes florestas, possam assumir características de calamidade pública, caso que tornar-se-ão objeto das ações e da legislação de defesa civil.

Mesmo sabendo que o nosso ponto de vista será alvo de fortes contestações, entendemos que as atividades de defesa civil e as de prevenção e combate a incêndios são estanques, não estando estas incluídas naquelas, como querem alguns.

Em outros termos, falar em prevenção e combate a incêndios não é falar em defesa civil.

Em socorro do nosso entendimento, buscamos, inicialmente, alguns dispositivos da Carta Magna:

Art. 144.

.....
§ 5º - Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; **aos corpos de bombeiros militares**, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.
.....

Ora, no parágrafo acima se vê que as atividades de defesa civil são diversas daquelas atribuídas por lei aos Corpos de Bombeiros Militares.

A rigor, observa-se que a Carta Magna foi bastante lacunosa quanto às atribuições dos Corpos de Bombeiros Militares na medida em que deixou para a lei a definição de suas atribuições e também porque as atividades

de defesa civil não são exclusivas dos bombeiros. Estas terminam, também, ficando melhor definidas em lei, em que os bombeiros aparecem ao lado de outros órgãos federais, municipais e estaduais.

No Estado do Rio Grande do Sul, a sua Constituição é quem define as atribuições do seu Corpo de Bombeiros Militar, reforçando o nosso entendimento de que as atividades de defesa civil não englobam a prevenção e combate a incêndios, pois são colocadas no mesmo nível, lado-a-lado:

Art. 130 - À Brigada Militar, através do Corpo de Bombeiros, que a integra, competem a prevenção e combate de incêndios, as buscas e salvamento, e a execução de atividades de defesa civil.

A Constituição do Estado de Goiás ainda é mais minudente quanto à competência do Corpo de Bombeiros e a distinção entre defesa civil e prevenção e combate a incêndios:

Art. 125. O Corpo de Bombeiros Militar é instituição permanente, organizada com base na hierarquia e na disciplina, cabendo-lhe, entre outras, as seguintes atribuições:

- I – a execução de atividades de defesa civil;
- II – a prevenção e o combate a incêndios e a situações de pânico, assim como ações de busca e salvamento de pessoas e bens;
- III – o desenvolvimento de atividades educativas relacionadas com a defesa civil e a prevenção de incêndio e pânico;
- IV – a análise de projetos e inspeção de instalações preventivas de proteção contra incêndio e pânico nas edificações, para fins de funcionamento, observadas as normas técnicas pertinentes e ressalvada a competência municipal definida no Art. 64, incisos V e VI, e no art. 69, inciso VIII, desta Constituição.

No Estado do Rio de Janeiro, as atribuições do seu Corpo de Bombeiros Militar estão definidas na Lei nº 250, de 2 de julho de 1979, que, embora nos pareça desatualizada, à semelhança de outras normas, separa as atividades de defesa civil daquelas de prevenção e combate a incêndios:

Art. 2º - Compete ao Corpo de Bombeiros do Estado do Rio de Janeiro:

- I - realizar serviços de prevenção e extinção de incêndios;
- II - realizar serviços de busca e salvamento;
- III - realizar perícias de incêndio;

IV - prestar socorros nos casos de inundações, desabamentos ou catástrofes, sempre que haja ameaça de destruição de bens, vítima ou pessoa em iminente perigo de vida;

V - estudar, analisar, planejar, exigir e fiscalizar todo o serviço de segurança contra incêndio do Estado;

VI - em caso de mobilização do Exército, com ele cooperar no serviço de Defesa Civil.

No Paraná, onde o Corpo de Bombeiros é parte integrante da Polícia Militar, a Constituição Estadual, igualmente, faz a distinção entre atividades de defesa civil e as de prevenção e combate a incêndios:

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

Também no Distrito Federal, em que o Corpo de Bombeiros é distinto da Polícia Militar, a sua Lei Orgânica separa as atividades de defesa civil daquelas de prevenção e combate a incêndios:

Art. 121. Ao Corpo de Bombeiros Militar, instituição regular e permanente, organizada e mantida pela União, cujos princípios fundamentais estão embasados na hierarquia e disciplina, compete, além de outras atribuições definidas em lei:

I - executar atividades de defesa civil;

II - prevenir e combater incêndios;

III - realizar perícias em locais de incêndios e sinistros;

IV - executar ações de busca e salvamento de pessoas e seus bens;

V - estudar, analisar, planejar, fiscalizar, realizar vistorias, emitir normas e pareceres técnicos e fazer cumprir as atividades relativas à segurança contra incêndios e pânico, bem como impor penalidades de notificação, interdição e multas, com vistas à proteção de pessoas e de bens públicos e privados, na forma da legislação específica;

Outro dispositivo da Constituição Federal, onde a noção de

defesa civil está implícita, também indica que esta não inclui a prevenção e combate a incêndios:

Art. 21. Compete à União:

.....
XVIII – planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente a seca e as inundações.

Por sua vez, o Decreto nº 97.274, de 16 de dezembro de 1988 (revogado pelo Decreto nº 895/93), que criou o Sistema Nacional da Defesa Civil – SINDEC, igualmente permite concluir que, quando se fala em defesa civil, não se está alcançando a prevenção e combate a incêndios (grifos nossos):

Art. 1º O Sistema Nacional da Defesa Civil - SINDEC, organizado nos termos deste Decreto, tem por objetivo planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas (art. 21, inciso XVIII, da Constituição), integrando a atuação dos órgãos e entidades públicas e privadas que, no território nacional, exercem atividades de planejamento, coordenação e execução das medidas de assistência às populações atingidas por fatores anormais adversos, bem assim de prevenção ou recuperação de danos em situação de emergência ou em estado de calamidade pública.

Parágrafo único. Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

- a) defesa civil - o conjunto de medidas destinadas a prevenir, limitar ou corrigir os riscos e danos pessoais ou materiais decorrentes de estado de calamidade pública ou de situação de emergência;
- b) estado de calamidade pública - a situação anormal provocada por fatores adversos que privem a população do atendimento de suas necessidades básicas e afetem as atividades comunitárias, a preservação de vidas humanas e a segurança de bens materiais;
- c) situação de emergência - a configuração de indícios que revelem a iminência de fatores anormais adversos que possam vir a provocar calamidade pública.

O teor do Decreto nº 895, de 16 de agosto de 1993 (que revogou o decreto citado anteriormente e já foi revogado pelo Decreto nº 5.376, de 2005), que dispunha sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa Civil

(Sindéc), também permite concluir que prevenção e combate a incêndios e defesa civil são atividades bastante distintas:

Art. 1º O Sistema Nacional de Defesa Civil (Sindéc) é constituído por órgãos e entidades da Administração Pública Federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por entidades privadas e pela comunidade, sob a coordenação da Secretaria de Defesa Civil (Sedec) do Ministério da Integração Regional.

Art. 2º São objetivos do Sindéc:

I - planejar e promover a defesa permanente contra desastres naturais ou provocados pelo homem;

II - atuar na iminência e em situações de desastres;

III - prevenir ou minimizar danos, socorrer e assistir populações atingidas e recuperar áreas deterioradas por desastres;

Art. 3º Para efeito deste decreto, considera-se:

I - defesa civil: o conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar ou minimizar os desastres, preservar o moral da população e restabelecer a normalidade social;

II - desastre: o resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais;

III - situação de emergência: o reconhecimento pelo poder público de situação anormal, provocada por desastres, causando danos superáveis pela comunidade afetada;

IV - estado de calamidade pública: o reconhecimento pelo poder público de situação anormal, provocada por desastres, causando sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade ou à vida de seus integrantes.

Nesse último decreto, a atividade de defesa civil está associada à noção de desastre que, por sua vez, pressupõe danos ao ecossistema.

Compulsando, agora, todas as leis e decretos relativos à defesa civil em vigor, percebe-se que suas atividades não alcançam a prevenção e combate a incêndios. A Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; e autoriza a criação de sistema de

informações e monitoramento de desastres, também destaca a noção de desastre, sem fazer associação com incêndios (grifos nossos):

Art. 3º A PNPDEC abrange as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil.

Parágrafo único. A PNPDEC deve integrar-se às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável.

Art. 4º São diretrizes da PNPDEC:

I - atuação articulada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para redução de **desastres** e apoio às comunidades atingidas;

.....

IV - adoção da bacia hidrográfica como unidade de análise das ações de prevenção de desastres relacionados a corpos d'água;

V - planejamento com base em pesquisas e estudos sobre áreas de risco e incidência de desastres no território nacional;

.....

Art. 5º São objetivos da PNPDEC:

I - reduzir os riscos de desastres;

.....

III - recuperar as áreas afetadas por desastres;

.....

VIII - monitorar os eventos meteorológicos, hidrológicos, geológicos, biológicos, nucleares, químicos e outros potencialmente causadores de desastres;

IX - produzir alertas antecipados sobre a possibilidade de ocorrência de desastres naturais;

X - estimular o ordenamento da ocupação do solo urbano e rural, tendo em vista sua conservação e a proteção da vegetação nativa, dos recursos hídricos e da vida humana;

XI - combater a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco e promover a realocação da população residente nessas áreas;

.....

Outras normas igualmente em vigor – Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010 e Decreto nº 7.257, de 4 de agosto de 2010 –, todas, sem

exceção, não tratam de incêndios, ficando restritas a tratar de desastres, calamidade pública, áreas de risco e outros temas assemelhados.

O Decreto nº 7.257, de 4 de agosto de 2010, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC – e sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, revela como se dá o acionamento dos órgãos federais, não havendo qualquer referência a incêndio:

Art. 7º O reconhecimento da situação de emergência ou do estado de calamidade pública pelo Poder Executivo federal se dará mediante requerimento do Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município afetado pelo desastre.

§ 1º O requerimento previsto no **caput** deverá ser realizado diretamente ao Ministério da Integração Nacional, no prazo máximo de dez dias após a ocorrência do desastre, devendo ser instruído com ato do respectivo ente federado que decretou a situação de emergência ou o estado de calamidade pública e conter as seguintes informações:

I - tipo do desastre, de acordo com a codificação de desastres, ameaças e riscos, definida pelo Ministério da Integração Nacional;

.....
III - descrição da área afetada, das causas e dos efeitos do desastre;

IV - estimativa de danos humanos, materiais, ambientais e serviços essenciais prejudicados;

V - declaração das medidas e ações em curso, capacidade de atuação e recursos humanos, materiais, institucionais e financeiros empregados pelo respectivo ente federado para o restabelecimento da normalidade; e

VI - outras informações disponíveis acerca do desastre e seus efeitos.

§ 2º Após avaliação das informações apresentadas no requerimento a que se refere o § 1º e demais informações disponíveis no SINDEC, o Ministro de Estado da Integração Nacional reconhecerá, por meio de Portaria, a situação de emergência ou estado de calamidade, desde que a situação o justifique e que tenham sido cumpridos os requisitos estabelecidos na Medida Provisória nº 494, de 2010, e neste Decreto.

§ 3º Considerando a intensidade do desastre e seus impactos social, econômico e ambiental, o Ministério da Integração Nacional reconhecerá, independentemente do fornecimento das informações previstas no §1º, a situação de emergência ou o

estado de calamidade pública com base no Decreto do respectivo ente federado.

Enfim, a leitura de todas as normas sobre defesa civil nos permite concluir que essa matéria está associada a situações extraordinárias, envolvendo excepcional mobilização de pessoal, recursos financeiros e logística, em face de desastres de grandes proporções, caracterizando estado de calamidade pública e em áreas muito extensas: grandes enchentes, deslizamentos, rompimento de barragens, estiagens prolongadas etc. Desse modo, incêndios de grandes proporções até podem ser colocados ao abrigo da noção da defesa civil, mas não os incêndios que fazem parte do dia-a-dia dos Corpos de Bombeiros.

Aliás, parece ser essa a visão que norteou a Política Nacional de Defesa Civil editada em 2007, antes da edição da Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC, nas poucas ocorrências da palavra “incêndio”:

Desastres Naturais Relacionados com a Intensa Redução das Precipitações Hídricas

- incêndios florestais.

Desastres de Natureza Tecnológica Relacionados com Incêndios

- incêndios em instalações de combustíveis, óleos e lubrificantes (COL);
- incêndios em meios de transporte marítimo e fluvial;
- incêndios em áreas portuárias;
- incêndios em plantas e distritos industriais;
- incêndios em edificações com grandes densidades de usuários.

Desastres Relacionados com Ecossistemas Urbanos e Rurais

- incêndios urbanos e rurais;

(*Política Nacional de Defesa Civil*. Ministério da Integração Nacional/Secretaria Nacional de Defesa Civil. Brasília, 2007. p. 46, 52 e 54. Disponível em:

http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=6aa2e891-98f6-48a6-8f47-147552c57f94&groupId=10157; acesso em: 16 fev. 2013)

Materializando o nosso entendimento, o incêndio na boate Kiss, em Santa Maria, no Rio Grande do Sul, em que pese o número de vítimas e a comoção nacional que causou, não está no campo da defesa civil, ao contrário do incêndio das Torres Gêmeas, nos Estados Unidos, que reuniu, em nosso ponto de vista, todas as características de uma calamidade pública.

Em acréscimo ao nosso entendimento, nos termos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, pela pasta em que se encontra a defesa civil, o Ministério da Integração Nacional, é possível concluir que a prevenção e combate a incêndios nas situações corriqueiras passa longe da defesa civil:

Art. 27. Os assuntos que constituem áreas de competência de cada Ministério são os seguintes:

XIII - Ministério da Integração Nacional:

h) defesa civil;

Para enfeixar toda a nossa argumentação, perceba-se que, nos termos da Lei nº 12.608/2012, citada antes, o acionamento da defesa civil no âmbito federal demanda do reconhecimento da situação de emergência ou do estado de calamidade pública; o que, evidentemente, passa ao largo das atividades de prevenção e combate a incêndios:

Art. 6º Compete à União:

VII - instituir e manter sistema para declaração e reconhecimento de situação de emergência ou de estado de calamidade pública;

X - estabelecer critérios e condições para a declaração e o reconhecimento de situações de emergência e estado de calamidade pública;

Enfim, diante da exposição feita neste tópico, podemos concluir que não há como se legislar sobre incêndios comuns sob o manto da legislação de defesa civil.

4. DOS CORPOS DE BOMBEIROS MILITARES

O tema prevenção e combate a incêndios nos traz, de imediato, a figura do bombeiro, que, hoje, como se pode ver em transcrições feitas no tópico anterior, tem atribuições muitas mais amplas do que aquelas arraigadas em nosso imaginário.

Mas justamente pela sua precípua missão de combate a incêndios é que outra opção tem sido apontada para promover o aperfeiçoamento das normas de prevenção e combate a incêndios, ou seja, na legislação pertinente aos Corpos de Bombeiros Militares.

Também não vemos essa alternativa como viável. À exceção da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, que são regulados por leis federais, cada Estado-membro, desde que obedecidos os mandamentos constitucionais e as diretrizes gerais contidas em leis federais, estabelecerá, por lei própria, o regime jurídico do seu pessoal militar e a organização, preparo e emprego dessas corporações estaduais.

Em parcela considerável dos Estados, os Corpos de Bombeiros Militares são órgãos integrantes das Polícias Militares, como em São Paulo; em outros, como no Rio de Janeiro, são corporações independentes e com identidade própria. Todavia, o regime jurídico que se aplica às Polícias Militares é o mesmo aplicado aos Corpos de Bombeiros Militares.

Portanto, em que pese alguns elementos básicos comuns a todas às leis, existem especificidades para cada unidade federativa, de modo que não há, nessas matérias, que se falar em uma lei única aplicável a todos os bombeiros e policiais militares do Brasil.

Na argumentação, deve-se, inicialmente, ir à Constituição Federal (grifos nossos):

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XXI - **normas gerais** de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares; (...)

.....
Art. 42. Os membros das Polícias Militares e **Corpos de Bombeiros Militares**, instituições organizadas com base na

hierarquia e disciplina, **são militares dos Estados**, do Distrito Federal e dos Territórios.

Da leitura dos dispositivos acima, infere-se que, embora a União possa definir normas gerais quanto à organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares, não poderá minimamente, ainda que pretenda fazê-lo por normas gerais, dispor sobre o pregar e emprego dessas corporações, vez que essa competência está no âmbito dos Estados.

A própria Constituição Federal vem em socorro ao nosso entendimento quando se percebe que nela não há, para os Estados, dispositivo semelhante ao que reza que “Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar” (art. 32, § 4º, CF).

Colocando de outro modo, como a determinação expressa de lei federal para dispor sobre a utilização das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros Militar só alcança as corporações do Distrito Federal, tacitamente, pode se concluir que as corporações congêneres no âmbito dos Estados estão sujeitas às respectivas leis estaduais, e não à legislação federal.

Também quando se vai ao Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, que reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, que traz as diretrizes gerais aplicáveis a todas as Forças Auxiliares, não há normas que detalhem o emprego dessas corporações. Isto porque, evidentemente, respeitados os preceitos constitucionais, essa competência foi deixada para a esfera dos Estados.

Há que se falar em competência para editar normas gerais, na esfera da União, e em competência suplementar, pela qual cada Estado vai suplementando com suas normas as diretrizes fundamentais brotadas da União; tudo em consonância com o espírito do art. 24, § 2º da Constituição Federal, cuidando o ente político maior para não invadir a competência dos Estados, sob a pena de ferir a sua autonomia política.

A Carta Magna também dispõe, ainda que bastante genericamente, sobre as atribuições dos Corpos de Bombeiros Militares (grifos nossos):

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

(...)

V – polícias militares e **corpos de bombeiros militares**.

(...)

§ 5º - às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; **aos corpos de bombeiros militares**, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

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

§ 7º - A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

Embora, como dito anteriormente, que a nossa Carta Magna é lacunosa quanto às atribuições dos Corpos de Bombeiros Militares, omitindo, inclusive, a sua atividade precípua de combate a incêndios, é possível concluir que são órgãos estaduais (ou distrital) de segurança pública destinados à preservação da incolumidade das pessoas e do patrimônio, tendo suas atribuições abstrata e genericamente dadas sob duas vertentes:

- as **resultantes de lei**; e
- as relativas à execução de **atividades de defesa civil**.

Por exclusão do Distrito Federal, cujo Corpo de Bombeiros Militar, como vimos antes, terá sua utilização regida por lei federal (art. 32, § 4º, CF), as leis de que tratam os §§ 5º e 7º do art. 144 da CF são normas estaduais e da iniciativa dos Governadores dos Estados.

Por outro lado, mesmo a Constituição não sendo expressa, os dispositivos que dizem respeito à competência do Presidente da República

(art. 61, § 1º, I e II) têm aplicação simétrica em relação aos Governadores de Estado, havendo jurisprudência do STF firmada sobre isso (grifos nossos):

No desate de causas afins, recorre a Corte, com frequência, ao chamado princípio ou regra da simetria, que é construção pretoriana tendente a garantir, quanto aos aspectos reputados substanciais, homogeneidade na disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos poderes, nos três planos federativos. Seu fundamento mais direto está no art. 25 da CF e no art. 11 de seu ADCT, que determinam aos Estados-membros a observância dos princípios da Constituição da República. (ADI 4.298-MC, voto do Rel. Min. Cesar Peluso, julgamento em 7-10-2009, Plenário, *DJE* de 27-11-2009.)

À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da administração estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de decreto do chefe do Poder Executivo. (ADI 2.857, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 30-8-2007, Plenário, *DJ* de 30-11-2007.)

À luz do princípio da simetria, é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual as leis que disciplinem o regime jurídico dos militares (art. 61, § 1º, II, f, da CF/1988). Matéria restrita à iniciativa do Poder Executivo não pode ser regulada por emenda constitucional de origem parlamentar. (ADI 2.966, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 6-4-2005, Plenário, *DJ* de 6-5-2005.) No mesmo sentido: ADI 858, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 13-2-2008, Plenário, *DJE* de 28-3-2008. Vide: ADI 2.102, Rel. Min. Menezes Direito, julgamento em 15-4-2009, Plenário, *DJE* de 21-8-2009.

Verifica-se, assim, que, com base no art. 61, § 1º, II e respectivas alíneas, e aplicando o princípio da simetria, a Corte Suprema tem, reiteradamente, reconhecido ser da competência dos Chefes do Poder Executivo estadual a iniciativa das leis relativas às Polícias Militares e aos Corpos de Bombeiros Militares.

Outro exemplo da aplicação do princípio da simetria, mas na esfera parlamentar, é a aplicação às Comissões Parlamentares de Inquérito

estaduais do § 3º do art. 58 da Constituição Federal, que trata apenas das CPIs nas Casas do Congresso Nacional.

E, sendo assim, é da iniciativa dos Governadores que brotarão as leis tratando da fixação e modificação dos efetivos dos Corpos de Bombeiros Militares assim como das que disponham sobre o seu pessoal, regime jurídico e outras questões relativas aos bombeiros. É o que diz a Corte Suprema (grifos nossos):

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. ORGANIZAÇÃO DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. 1. Compete privativamente ao Governador do Estado, pelo princípio da simetria, a direção superior da administração estadual, bem como a iniciativa para propor projetos de lei que visem criação, estruturação e atribuições de Secretarias e órgãos da administração pública (CF, artigos 84, II e IV e 61, § 1º, II, e). (ADI 2646 MC, Rel. Min. Maurício Corrêa. Julgamento: 1-07-2002, Plenário, *DJ* de 04-10-2002.)

E é pelo princípio da simetria que se aplica às Forças Auxiliares, pela edição de lei estadual, o dispositivo constitucional (art. 142, § 1º, CF) que trata da organização, preparo e emprego das Forças Armadas; de modo que leis estaduais é que são aplicadas na organização, preparo e emprego dos Corpos de Bombeiros Militares.

Tanto é assim que a Lei nº 11.328, de 11 de janeiro de 1996, do Estado de Pernambuco, que dispõe sobre a Organização Básica da sua Polícia Militar, consigna expressamente:

Art. 10. O Estado-Maior Geral é o órgão responsável perante o Comandante Geral pela organização, preparo e emprego da Polícia Militar de Pernambuco, visando ao cumprimento de sua destinação constitucional, cabendo-lhe: (...)

No Rio Grande do Sul, a Lei nº 10.991, de 18 de Agosto de 1997, dispõe sobre a Organização Básica da Brigada Militar.

Em síntese, está patente que não há como o Congresso Nacional legislar sobre prevenção e combate a incêndio à luz da legislação que

alcança os Corpos de Bombeiros Militares porque estaria extrapolando a sua competência para editar normas gerais e invadindo a esfera de competência suplementar reservada aos Estados.

Complementarmente, embora o foco deste tópico tenha sido sob a ótica da competência legislativa para tratar de matérias relativas aos Corpos de Bombeiros, parece-nos oportuno, aqui, trazer a solução judicial de um conflito de competência suscitado pelo Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Santa Catarina – CREA/SC e resolvido em favor dos Corpos de Bombeiros, visto que aquele Conselho se contrapunha à execução de atividades de vistorias técnicas de prevenção contra incêndio e pânico pelos bombeiros:

O mais relevante, porém, a ressaltar, é que a atividade dos bombeiros não exclui a dos engenheiros, pois não se imiscui na área de atuação daqueles. Há fundamentos distintos a alicerçar as duas atuações: os engenheiros e arquitetos surgem como elaboradores, deles sendo o projeto, o trabalho propriamente criador, pois que para isso têm a habilitação necessária está com os agentes públicos encarregados disso, pela Constituição. Logo, não é de realização de trabalho de engenharia ou de arquitetura que se trata, mas de desempenho do poder-dever de garantir a segurança da população, fiscalizando a observância das normas de regência. Isso não quer dizer que não se possa pensar no aprimoramento da execução dessa tarefa, com a admissão aos quadros de pessoal do Corpo de Bombeiros de profissionais que ostentem qualificação superior na área de engenharia, mas daí a impedir o exercício de atribuição constitucional vai certa distância. (manifestação da Juíza Vivian Josete Pantaleão Caminha, Relatora na Apelação em Mandado de Segurança nº 97.04.40362-5/SC.)

Ratificando o entendimento da Relatora, assim se manifestou a Terceira Turma do Tribunal Regional Federal da 4^a Região, por unanimidade, ao negar provimento à apelação do CREA/SC:

O prosseguimento da conduta do CREA, autuando os integrantes do corpo de bombeiros que realizam os trabalhos de prevenção de incêndios, obstaculizaria o exercício de atividade que, demais de precípua do Poder Público, da Administração, é de

necessidade constante e consiste em dever do Estado tanto quanto direito da comunidade. A discussão sobre a qualificação do pessoal do corpo de bombeiros para a realização desses trabalhos deve ser encaminhada por via outra, que não prejudique o interesse público na manutenção da segurança.

Ao Poder Público cabe disciplinar os aspectos da segurança pública lato sensu. O corpo de bombeiros constitui instrumento de implementação dessa disciplina. Para tanto, recebem treinamento, realizando curso específico de formação para a atividade preventiva de incêndios.

A atuação de engenheiros e arquitetos e a dos bombeiros têm fundamentos distintos, os primeiros figurando como elaboradores, cabendo-lhes o trabalho propriamente criador, pois detêm a habilitação necessária, enquanto os bombeiros exercem a atividade específica de prevenção de incêndio, disso encarregados pela Constituição, tratando de aspectos que independem da instrução técnica típica da engenharia ou da arquitetura, sua aquisição ocorrendo pelo treinamento específico (do Corpo de Bombeiros) e pela prática. (TRF4, AMS 97.04.40862-5, Terceira Turma, Relatora Vivian Josete Pantaleão Caminha. Acórdão publicado no Diário de Justiça da União nº 22-E, de 31 de janeiro de 2001, Seção 2, p. 522.)

Desse modo, fica evidenciado que a prevenção de incêndios nos entes políticos descentralizados (Estados, Municípios e Distrito Federal) é da alcada dos corpos de bombeiros estaduais e distrital. Tanto é assim que Estados há, não sabemos dizer se todos, que têm seus Códigos de Prevenção de Incêndios, ainda que os Municípios possam suplementá-las, atendendo às suas necessidades locais.

Enfim, o órgão especializado para o exercício do poder de polícia administrativa no que tange as atividades preventivas, aí incluídas as análises de projetos arquitetônicos e de prevenção de incêndio e as vistorias técnicas iniciais e periódicas, é o Corpo de Bombeiros Militar; o que permite inferir que pertence aos Estados a competência para legislar sobre prevenção a incêndios, restando aos Municípios a competência supletiva para preencher as lacunas deixadas pelas legislações estaduais.

Apesar de lacunas que eventualmente possam ser encontradas na definição das atribuições, pois são diversas as legislações regionais e locais, entendemos que medidas repressivas, como a cassação de alvará e de habite-se, far-se-ão por atos do Poder Executivo municipal; no caso, a partir de comunicação oficial do Corpo de Bombeiros. No caso de risco iminente, é claro que a interdição far-se-á imediatamente por ato do próprio Corpo de Bombeiros.

5. DIREITO URBANÍSTICO E PREVENÇÃO E COMBATE A INCÊNDIOS

Na prevenção e combate a incêndios, o direito urbanístico deve considerar, entre outras coisas, todas as medidas necessárias à preservação dos bens e da incolumidade das pessoas, considerando a localização e instalação de equipamentos de segurança (hidrantes, extintores, mangueiras, sistemas de detecção de fogo e de fumaça, escadas de emergência, portas corta-fogo,...), rotas de fuga, vias de acesso para socorro (bombeiros, ambulância, polícia) e assim por diante.

Portanto, é no Direito Urbanístico, nas suas múltiplas feições, que vamos encontrar a possibilidade, embora de alcance mínimo, de o Congresso Nacional legislar sobre a prevenção e combate a incêndios, haja vista que a Carta Magna reza, expressamente:

Art. 21. Compete à União:

.....
XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

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

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

.....
Perceba-se que a Constituição Federal prevê, expressamente, a competência concorrente da União, Estados e do Distrito

Federal para legislar sobre direito urbanístico, parecendo afastar os Municípios de igual competência.

Entendemos que houve flagrante omissão nesse dispositivo da Carta Magna, até porque é nos Municípios que residem os reais problemas quanto ao urbanismo, conforme se depreende dos dispositivos a seguir:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

.....
VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

.....
Em reforço ao nosso entendimento, no capítulo que trata da Política Urbana, a Constituição reza que:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

.....
Ora, é a União quem estabelece, em lei, as diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano e o plano diretor, por sua vez, apresentado pelo Poder Executivo municipal, terá ser aprovado por lei municipal. Portanto, se concatenarmos todos os dispositivos constitucionais que tratam de urbanismo, concluir-se-á que todos os entes políticos – União, Estados, Municípios e Distrito Federal – cada um na sua parcela de competência, podem tratar de Direito Urbanístico, embora o plano diretor seja basicamente voltado para o uso, parcelamento e ocupação do solo urbano.

Mas deve ficar evidenciado que, à luz do Direito Urbanístico, a competência da União é muito pequena para legislar sobre a matéria, podendo apenas elaborar normas gerais, com alto nível de abstração e generalidade, bem distantes das peculiaridades dos Estados e dos Municípios e do detalhamento que é da competência dos entes políticos menores.

Não bastasse, os municípios ainda têm seus respectivos Códigos de Postura ou Código de Obras e Edificações, nos quais constam as limitações administrativas mais diversas, que, sem retirar o domínio e a posse do proprietário, impõem a ele obrigações de fazer, de não-fazer ou de deixar fazer, em nome do bem-estar social, dos bons costumes, da segurança e da saúde da coletividade, do sossego, da higiene e da estética urbanas, como a obrigação de adotar medidas de segurança contra incêndios.

Desse modo, à luz do Direito Urbanístico, entendemos ser possível a edição de normas – desde as mais gerais, no âmbito da União, passando pelos Estados e Distrito Federal, com as normas regionais, até chegar às mais detalhadas, as normais locais, na esfera dos Municípios – tratando da prevenção e combate a incêndios; cuidando a União, leia-se o Congresso Nacional, de ficar restrito às normas gerais, de modo a não invadir a parcela de competência dos entes menores.

Tanto é assim, que o Município de Santa Maria, onde se deu a tragédia da boate Kiss, tem a extensa e bem detalhada lei local, a Lei nº 3.301/91, de 22 de janeiro de 1991, que fixa os requisitos indispensáveis a Prevenção e Proteção Contra Incêndio nos prédios e estabelecimentos. Como leis regionais, na alçada do Estado do Rio Grande do Sul, podem ser enumeradas, entre outras, a Lei nº 10.987, de 11 de agosto de 1997, que estabelece normas sobre sistemas de prevenção e proteção contra incêndios e dispõe sobre a destinação da taxa de serviços especiais não emergenciais do Corpo de Bombeiros, e a Lei nº 10.991, de 18 de agosto de 1997, que dispõe sobre a Organização Básica da Brigada Militar do Estado.

Entendemos que ao Congresso Nacional é vedado legislar diretamente sobre prevenção e combate a incêndios, visto que essa matéria não está expressamente contida entre aquelas constantes dos art. 22, 23 e 24 da

Constituição Federal e sobre as quais a União pode legislar.

Constitucionalmente, também não caberia aos Municípios legislarem diretamente sobre essa matéria, como se pode verificar das competências expressas no art. 30 da Carta Magna.

Essa competência, portanto, nos termos do art. 25, § 1º, da Constituição Federal, estaria reservada (remanescente) aos Estados, com poderes para disporem, nos limites dos seus territórios, sobre todas as matérias que não foram incluídas de forma expressa na competência dos outros entes políticos.

Tanto é assim, que toda legislação e outras normas conhecidas sobre prevenção e combate a incêndios, embora tratadas também pelos municípios, são produzidas, em um primeiro momento, no âmbito dos Estados, com os municípios suplementando-as, depois, segundo suas especificidades. A título de exemplo, reproduzimos o rol das normas relativas ao Estado do Rio de Janeiro:

Decreto Lei Nº 247, de 21 de Julho de 1975 (Dispõe sobre segurança contra incêndio e pânico)
Decreto Nº 897, de 21 de Setembro de 1976 (Código de Segurança Contra Incêndio e Pânico - CoSCIP)
Lei Nº 938, de 16 de Dezembro de 1985 (Dispõe sobre providências que garantam a segurança dos assistentes de espetáculos públicos e dá outras providências)
Lei Nº 1.535, de 26 de Setembro de 1989 (Dispõe sobre a obrigatoriedade de medidas que orientem os frequentadores de recintos fechados, no caso de acidentes de grande porte, explosões, incêndios ou pânico, no Estado do Rio de Janeiro, estabelece sanções e dá outras providências)
Lei Nº 1.587, de 14 de Dezembro de 1989 (Dispõe sobre a fabricação e o uso de para-raios radioativos e dá outras providências)
Lei Nº 1.866, de 08 de Outubro de 1991 (Proíbe o comércio de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos, e dá outras providências)
Lei Nº 2.026, de 22 de Julho de 1992 (Dispõe sobre a proibição, em território fluminense, de espetáculos e atividades que impliquem maus tratos aos animais)
Lei Nº 2.780, de 04 de Setembro de 1997 (Obriga aos condomínios fechados ao aumento das dimensões de entrada a seus parques para possibilitar o acesso de viaturas do Corpo de Bombeiros e dá outras providências)
Lei Nº 2.803, de 07 de Outubro de 1997 (Veda a utilização e a instalação subterrânea de depósitos e tubulações metálicas, para armazenamento ou transporte de combustíveis)
Lei Nº 3.021, de 23 de Julho de 1998 (Autoriza a realização de eventos denominados rodeios e vaquejadas no âmbito do Estado do Rio de Janeiro)
Lei Nº 3.714, de 21 de Novembro de 2001 (O presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, em conformidade com o que dispõe o § 3º combinado com o § 7º do Art. 115 da Constituição Estadual, promulga a Lei Nº 3.714, de 21 de Novembro de 2001, oriunda do Projeto de Lei Nº 2634, de 2001)
Lei Nº 10.519, de 17 de Julho de 2002 (Dispõe sobre a promoção e a fiscalização da defesa sanitária animal quando da realização de rodeio e dá outras providências)
Decreto Nº 718, de 20 de Maio de 1976 (Dispõe sobre a fabricação, o trânsito, o depósito, o comércio e a queima de fogos no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências)

Decreto Nº 16.695, de 12 de Julho de 1991 (Transfere à Secretaria de Estado da Defesa Civil as atividades de controle e fiscalização das casas de diversões, e dá outras providências)
Decreto Nº 35.671, de 09 de Junho de 2004 (Dispõe sobre a segurança contra incêndio e pânico nas edificações construídas anteriormente a vigência do Decreto Nº 897, de 21 de Setembro de 1976 e dá outras providências)
Decreto Nº 37.913, de 01 de Julho de 2005 (Regulamenta o Art. 4º da Lei Nº 3.714, de 21 de Novembro de 2001, que proíbe a participação de animais em espetáculos circenses no Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências)
Decreto Nº 44.035, de 18 de Janeiro de 2013 (Estabelece os requisitos mínimos de segurança contra incêndio e pânico em centros esportivos, de eventos e de exibição e dá outras providências)
Resolução Nº 094, de 18 de Junho de 1991 (Define Medidas de Segurança Contra Incêndio para o Comércio Ambulante)
Resolução Nº 097, de 04 de Novembro de 1991 (Regulamenta a Lei Nº 1.535, de 26 de Setembro de 1989, que dispõe sobre a obrigatoriedade de medidas que orientem os frequentadores de recintos fechados, no caso de acidentes de grande porte, explosões, incêndios ou pânico, no Estado do Rio de Janeiro, estabelece sanções e dá outras providências)
Resolução Nº 108, de 06 de Janeiro de 1993 (Define medidas de Segurança Contra Incêndio para as alegorias carnavalescas (carros alegóricos), tendo em vista a omissão do assunto pelo CoSCIP (Decreto nº 897, de 21 de setembro de 1976), estabelece sanções e dá outras providências)
Resolução Nº 109, de 21 de Janeiro de 1993 (Aprova as Normas Técnicas nº EMG BM/7 001/93 e 002/93, que definem a classificação quanto aos riscos de incêndio, estabelecendo parâmetros mínimos de pressão e vazão para cálculo hidráulico dos hidrantes)
Resolução Nº 124, de 17 de Junho de 1993 (Aprova as Normas Técnicas nº EMG BM/7-003, 004 e 005/93, que definem a padronização dos sistemas de bombas de incêndio, os critérios na aplicação de notificações e autos de infração e define a reserva técnica de incêndio para ocupação industrial de risco médio)
Resolução Nº 125, de 29 de Junho de 1993 (Aprova a Norma Técnica nº EMG BM/7-006/93, que fixa os critérios e parâmetros a serem observados na avaliação dos riscos de transmissão do fogo, em edificações distintas, de uma mesma propriedade, definindo-lhes afastamentos mínimos, a fim de determinar o cálculo da área total construída para efeito da exigência dos sistemas fixos de combate a incêndio)
Resolução Nº 135, de 16 de Setembro de 1993 (Somente a Diretoria Geral de Serviços Técnicos (DGST) emitirá o Laudo de Exigências para os pontos de venda ou depósitos de Gás Liquefeito de Petróleo-GLP)
Resolução Nº 142, de 15 de Março de 1994 (Baixa instruções complementares para execução do Código de Segurança Contra Incêndio e Pânico (CoSCIP), dando nova redação à Portaria 002/78, e às Notas Técnicas, Normas Técnicas e Ordens de Serviço emitidas após a vigência do mesmo, até o ano de 1992)
Resolução Nº 148, de 25 de Maio de 1994 (Define normas de procedimento na análise dos projetos de edificações com cobertura do tipo "duplex", construídas ou licenciadas posteriormente à vigência do Decreto nº 897/76 - CoSCIP)
Resolução Nº 166, de 10 de Novembro de 1994 (Baixa instruções suplementares ao Decreto nº 897/76 - CoSCIP e as normas que o complementam)
Resolução Nº 169, de 28 de Novembro de 1994 (Baixa instruções complementares para a apresentação de projetos de segurança contra incêndio e pânico na Diretoria Geral de Serviços Técnicos do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro)
Resolução Nº 170, de 12 de Dezembro de 1994 (Torna sem efeito o constante no Art. 154 da Resolução Nº 142, desta Secretaria, por contrariar o Art. 192 do Decreto nº 897, de 21 de Setembro de 1976 - CoSCIP)
Resolução Nº 172, de 22 de Dezembro de 1994 (Define procedimentos administrativos para o licenciamento de microempresas e empresas de pequeno porte que funcionem na residência de seus titulares)
Resolução Nº 180, de 16 de Março de 1999 (Aprova a utilização das tubulações de cobre nas instalações preventivas e dá outras providências)
Resolução Nº 186, de 26 de Maio de 1999 (Cria o Selo de Qualidade em Prevenção Contra Incêndio e Pânico, sem aumento de despesas, e dá outras providências)
Resolução SEDEC Nº 206/2000, de 12 de Julho de 2000 (Anula todo o teor da Resolução SEDEC nº 195, de 13 de Setembro de 1999, em virtude da dificuldade de operacionalizar os efeitos

causados pela mesma)
Resolução SEDEC Nº 278, de 21 de Dezembro de 2004 (Dá nova redação a resolução SEDEC Nº 112, de 09 de Fevereiro de 1993)
Resolução Nº 279, de 11 de Janeiro de 2005 (Dispõe sobre a avaliação e a habilitação do bombeiro profissional civil, o dimensionamento de brigadas de incêndio e estabelece exigências às edificações licenciadas ou construídas em data anterior a vigência do Decreto Nº 897, de 21 de Setembro de 1976, e dá outras providências)
Resolução SEDEC Nº 284, de 25 de Abril de 2005 (Institui novo modelo de Documento de Arrecadação de Emolumentos (DAEM) do CBMERJ e dá outras providências)
Resolução SEDEC Nº 293, de 18 de Outubro de 2005 (Baixa instruções complementares para regulamentação do Decreto Nº 37.913, de 01 de Julho de 2005, na forma que menciona)
Resolução SEDEC Nº 300, de 21 de Março de 2006 (Aprova as normas complementares para aplicação do Decreto Nº 897, de 21 de Setembro de 1976 - Código de Segurança Contra Incêndio e Pânico - CoSCIP)
Resolução SEDEC Nº 31, de 10 de Janeiro de 2013 (Dispõe sobre o credenciamento de empresas especializadas para realizar curso de formação, curso de atualização e habilitação de bombeiro civil (BC), de empresas especializadas para realizar curso de formação e atualização de brigadistas voluntários de incêndio (BVI), sobre o serviço de brigadas de incêndio e do credenciamento de empresas especializadas para prestação de serviço de bombeiro civil (BC) nas edificações, eventos e áreas de risco no Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências.)
Resolução SSP Nº 056, de 08 de Agosto de 1995 (Altera a disposição contida no Art. 6º da Resolução SEDEC Nº 135/93 publicada no DOERJ Nº 177, de 17/set/93, e dá outras providências)
Resolução SSP Nº 071, de 18 de Setembro de 1995 (Regula procedimentos dos Órgãos da SSP/Rio de Janeiro nas ocorrências de perturbação do trabalho ou do sossego alheios, por Diversões Públicas)
Resolução CREMERJ Nº 187, de 08 de Janeiro de 2003 (Disciplina a prestação de serviços médicos à população em eventos especiais)
Portaria Nº 078, de 06 de Setembro de 1993 (Organiza a operacionalidade do Sistema de Controle e Fiscalização de Diversões Públicas do Corpo de Bombeiros do Estado do Rio de Janeiro)
Portaria Nº 084, de 14 de Junho de 1994 (Baixa instruções normativas para a operacionalidade do Sistema de Segurança Contra Incêndio e Pânico)
Portaria CBMERJ Nº 0156, de 31 de Outubro de 2000 (Complementa as exigências do CoSCIP, tendo em vista o disposto no Art. 233 do Decreto nº 897, de 21 de Setembro de 1976 - CoSCIP)
Portaria CBMERJ Nº 383, de 10 de Março de 2005 (Regulamenta dispositivos da Resolução SEDEC nº 279, de 11 de Janeiro de 2005, e dá outras providências)
Portaria CBMERJ Nº 722, de 04 de Fevereiro de 2013 (Obriga as edificações de reunião de público que desenvolvam as atividades de casa noturna, boates, casa de espetáculos e congêneres a afixarem, nos acessos de entrada, de forma visível ao consumidor, placa informativa com registros relativos à Segurança Contra Incêndio e Pânico, em todo o Estado do Rio de Janeiro)
Aditamento Administrativo de Serviços Técnicos Nº 01/2011 - Sistema de Segurança Contra Incêndio e Pânico dirigido pela DGST - Critérios para a exigência de projeto aprovado pelo CBMERJ com a expedição de Laudo de Exigências do tipo "P" - Nota DGST 247/2011 - Boletim Ostensivo SEDEC/CBMERJ nº 075, de 21/09/2011
Aditamento Administrativo de Serviços Técnicos Nº 02/2012 - Sistema de Segurança Contra Incêndio e Pânico dirigido pela DGST - Complementação de Informações para a Análise de Projetos de Segurança Contra Incêndio e Pânico quanto às Exigências do Sistema de Iluminação de Emergência e de Sinalização de Emergência - Nota DGST Nº 171/2012 - Boletim Ostensivo SEDEC/CBMERJ nº 190, de 08/10/2012
Anexo ao Aditamento Administrativo de Serviços Técnicos Nº 02 - Nota DGST Nº 171/2012, publicado no Boletim Ostensivo SEDEC/CBMERJ nº 190, de 08 de outubro de 2012 - Guia Simplificado para Análise e Vistoria dos Sistemas de Iluminação de Emergência baseado na NBR 10898
Anexo ao Aditamento Administrativo de Serviços Técnicos Nº 02 - Nota DGST Nº 171/2012, publicado no Boletim Ostensivo SEDEC/CBMERJ nº 190, de 08 de outubro de 2012 - Guia Simplificado para Análise e Vistoria dos Sistemas de Sinalização de Emergência baseado na NBR 13434 Parte 1 e Parte 2
Complemento ao Aditamento Administrativo de Serviços Técnicos Nº 02/2012 - Nota DGST Nº 212/2012 -Boletim Ostensivo SEDEC/CBMERJ nº 238, de 21/12/2012 - Prorroga para 02 de

janeiro de 2013 o prazo para início da cobrança dos critérios definidos no Aditamento Administrativo de Serviços Técnicos Nº 02/2012

Parecer Técnico Nº 016/2008 - Nota DGST 167/2008 - Boletim SUBSEDEC/CBMERJ nº 189, de 09 de outubro de 2008 (Sobre a avaliação de uma nova linha de produtos, denominada TigreFire®, que inclui tubos e conexões produzidos em CPVC (policloreto de vinila clorado) desenvolvidos e fabricados pela supracitada empresa, com objetivo de compor às instalações de combate a incêndio nas edificações, especificamente nas instalações de canalizações de chuveiros automáticos do tipo Sprinklers)

Disponível em:

<http://www.dgst.cbmerj.rj.gov.br/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=174>; acesso em: 17 fev. 2012

6. SÃO NECESSÁRIAS NOVAS NORMAS?

Em nossa percepção, não há necessidade de novas normas em nosso direito pátrio tratando da prevenção e combate a incêndios, vez que as existentes, providas pela instância política que detém a competência constitucional para tanto, os Estados, como exemplificado no final do tópico anterior, são mais do que suficientes.

Não bastasse, existem editadas 64 (sessenta e quatro¹) NBR (Normas Brasileiras) da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) sobre incêndios. Em face disso, há que defende a edição um Código Nacional de Prevenção e Combate a Incêndios, reunindo e sistematizando todas elas e tornando-as obrigatórias para todo o País.

Um Código Nacional nos parece absolutamente desnecessário em face da plethora de normas que já existe no âmbito dos Estados e Municípios. Não que não seja desejável uma consolidação sistematizada, mas, sob a égide do Direito Urbanístico, a competência legislativa para tratar dessa matéria se dilui entre os diferentes entes políticos da Federação. Como a competência é concorrente, com o Congresso Nacional, em nome da União, pode apenas editar as normas gerais, com os demais entes políticos comparecendo com a elaboração das normas regionais e locais.

Por outro lado, a elaboração de um Código Nacional pressupõe competência privativa da União sobre a matéria em pauta, de modo que possa editar normas sobre determinada matéria da forma mais profunda e

¹ **Brasil não tem lei nacional com regras de proteção contra incêndio.** Portal G1, em 28 jan. 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2013/01/brasil-nao-tem-lei-nacional-com-regras-de-protectao-contra-incendio.html>; acesso em: 19 fev. 2013.

exaustiva possível; o que não acontece com o Direito Urbanístico, em que a sua competência, como vimos no parágrafo anterior, é concorrente com a dos Estados e dos Municípios.

Retornando com nossa abordagem para a ABNT, esta é uma entidade privada, sem fins lucrativos, reconhecida como único Foro Nacional de Normalização através da Resolução nº 07 do CONMETRO², de 24 de agosto de 1992, cujas NBR são de adesão voluntária, salvo se tornadas obrigatórias pelo Poder Público.

Ora, o legislador federal já tomou essa providência ao inserir no Código de Defesa do Consumidor (CDC – Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990) dispositivo que obriga aos fornecedores de serviços e produtos a seguirem as NBR.

Antes, porém, cabe ressaltar a ênfase que o CDC dá à segurança do consumidor (grifos nossos):

Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios:

I - reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo;

II - ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor:

.....
d) pela garantia dos produtos e serviços com padrões adequados de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho.

.....
Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

² O Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial é um colegiado interministerial que exerce a função de órgão normativo do Sinmetro e que tem o Inmetro como sua secretaria executiva. Integram o Conmetro os ministros do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; da Ciência, Tecnologia e Inovação; da Saúde; do Trabalho e Emprego; do Meio Ambiente; das Relações Exteriores; da Justiça; da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento; da Defesa; o Presidente do Inmetro e os Presidentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, da Confederação Nacional da Indústria - CNI, da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo - CNC e do Instituto de Defesa do Consumidor - IDEC. (Disponível no site do INMETRO: <http://www.inmetro.gov.br/inmetro/conmetro.asp>; acesso em: 18 fev. 2013).

I - a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos;

.....
Art. 8º Os produtos e serviços colocados no mercado de consumo não acarretarão riscos à saúde ou segurança dos consumidores, exceto os considerados normais e previsíveis em decorrência de sua natureza e fruição, obrigando-se os fornecedores, em qualquer hipótese, a dar as informações necessárias e adequadas a seu respeito.

.....
Art. 10. O fornecedor não poderá colocar no mercado de consumo produto ou serviço que sabe ou deveria saber apresentar alto grau de nocividade ou periculosidade à saúde ou segurança.

.....
Art. 18 – (...)

.....
§ 6º - São impróprios ao uso e consumo:

.....
II – os produtos deteriorados, alterados, adulterados, avariados, falsificados, corrompidos, fraudados, nocivos à vida ou à saúde, perigosos ou, ainda, aqueles em desacordo com as normas regulamentares de fabricação, distribuição ou apresentação;

.....
Sabendo-se que, nos termos do art. 3º do CDC, fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços, quer nos parecer que o mais importante de seus dispositivos é o inciso VIII do seu art. 39, que obriga todos os fornecedores a seguirem as normas expedidas pelos órgãos oficiais competentes, pela Associação Brasileira de Normas Técnicas ou por outra entidade credenciada pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial:

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

VIII – colocar, no mercado de consumo, qualquer produto ou serviço em desacordo com as normas expedidas pelos órgãos oficiais competentes ou, se normas específicas não existirem, pela **Associação Brasileira de Normas Técnicas** ou outra entidade credenciada pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – CONMETRO.

Colocando o foco da abordagem nesse artigo, ele é aplicável aos proprietários, gerentes e outros responsáveis por instalações comerciais (lojas, shoppings, restaurantes,...), por locais destinados à diversão pública (cinemas, teatros, boates, bares,...), por todos os outros locais que concentrem muitas pessoas (colégios, hospitais, prédios públicos,...) e também aos arquitetos e engenheiros que conduzem os projetos e construções, vez que fornecedores de serviços; todos, por força de lei, obrigados a seguir as normas da ABNT que, como já vimos, editou, até o momento, 64 NBR sobre prevenção e combate a incêndios.

Enfeixando os dispositivos do CDC que podem ser invocados, o seu Título II – Das infrações Penais (arts. 61 a 80) criminaliza uma série de condutas contra as relações de consumo, sem prejuízo do disposto no Código Penal e leis especiais, destacando-se, aqui, em particular, os seguintes dispositivos (grifos nossos):

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

Pena Detenção de seis meses a dois anos e multa.

Parágrafo único. As penas deste artigo são aplicáveis sem prejuízo das correspondentes à lesão corporal e à morte.

Art. 75. Quem, de qualquer forma, concorrer para os crimes referidos neste código, incide as penas a esses cominadas na medida de sua culpabilidade, bem como o diretor, administrador ou gerente da pessoa jurídica que promover, permitir ou por qualquer modo aprovar o fornecimento, oferta, exposição à venda ou manutenção em depósito de produtos ou a oferta e prestação de serviços nas condições por ele proibidas.

7. CONCLUSÃO

Embora aceitando a possibilidade, à luz do Direito Urbanístico, de o Congresso Nacional legislar, por normas gerais, sobre prevenção e combate a incêndios, quer nos parecer ser medida absolutamente desnecessária, seja porque os Estados, detentores da competência efetiva para dispor sobre a matéria, já o fizeram, seja porque as NBR sobre incêndios tornaram-se, em todo o País, obrigatórias a partir do Código de Defesa do Consumidor.

O crucial é a obediência a essas normas, a fiscalização e a sanção daqueles que, eventualmente, tenham frustrado o seu cumprimento.

E, aqui, entram as sanções de natureza administrativa, civil e penal correspondentes, conforme a responsabilidade de cada um, a ser avaliada caso a caso.

No terreno das sanções, também pensamos serem suficientes as normas hoje existentes, bastando a real determinação em aplicá-las.

Para ficarmos apenas na esfera criminal, podemos enumerar, a título de exemplo, as seguintes tipificações: art. 121 – homicídio; art. 129 – lesão corporal; art. 132 – perigo para a vida ou saúde de outrem; art. 163 – dano; e art. 319 – prevaricação, que consiste em retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal; dispositivo este que poderá enquadrar a conduta de agentes políticos e públicos que deixarem de cumprir para com o seu dever.

Em destaque, quanto a incêndios e assemelhados, fazemos questão de apresentar a exata transcrição dos dispositivos penais pertinentes:

TÍTULO VIII
DOS CRIMES CONTRA A INCOLUMIDADE PÚBLICA
CAPÍTULO I
DOS CRIMES DE PERIGO COMUM
Incêndio

Art. 250 - Causar incêndio, expondo a perigo a vida, a integridade física ou o patrimônio de outrem:

Pena - reclusão, de três a seis anos, e multa.

Aumento de pena

§ 1º - As penas aumentam-se de um terço:

I - se o crime é cometido com intuito de obter vantagem pecuniária em proveito próprio ou alheio;

II - se o incêndio é:

- a) em casa habitada ou destinada a habitação;
- b) em edifício público ou destinado a uso público ou a obra de assistência social ou de cultura;
- c) em embarcação, aeronave, comboio ou veículo de transporte coletivo;
- d) em estação ferroviária ou aeródromo;
- e) em estaleiro, fábrica ou oficina;
- f) em depósito de explosivo, combustível ou inflamável;
- g) em poço petrolífero ou galeria de mineração;
- h) em lavoura, pastagem, mata ou floresta.

Incêndio culposo

§ 2º - Se culposo o incêndio, é pena de detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos.

Explosão

Art. 251 - Expor a perigo a vida, a integridade física ou o patrimônio de outrem, mediante explosão, arremesso ou simples colocação de engenho de dinamite ou de substância de efeitos análogos:

Pena - reclusão, de três a seis anos, e multa.

§ 1º - Se a substância utilizada não é dinamite ou explosivo de efeitos análogos:

Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa.

Aumento de pena

§ 2º - As penas aumentam-se de um terço, se ocorre qualquer das hipóteses previstas no § 1º, I, do artigo anterior, ou é visada ou atingida qualquer das coisas enumeradas no nº II do mesmo parágrafo.

Modalidade culposa

§ 3º - No caso de culpa, se a explosão é de dinamite ou substância de efeitos análogos, a pena é de detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos; nos demais casos, é de detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano.

Uso de gás tóxico ou asfixiante

Art. 252 - Expor a perigo a vida, a integridade física ou o patrimônio de outrem, usando de gás tóxico ou asfixiante:

Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa.

Modalidade Culposa

Parágrafo único - Se o crime é culposo:

Pena - detenção, de três meses a um ano.

Fabrico, fornecimento, aquisição posse ou transporte de explosivos ou gás tóxico, ou asfixiante

Art. 253 - Fabricar, fornecer, adquirir, possuir ou transportar, sem licença da autoridade, substância ou engenho explosivo, gás tóxico ou asfixiante, ou material destinado à sua fabricação:

Pena - detenção, de seis meses a dois anos, e multa.

Enfim, no direito pátrio, não faltam normas para a prevenção e combate a incêndios nem tipificações para sancionar aqueles que as ferirem, mas somente a efetiva disposição de aplicá-las.

Lei apenas no papel é letra morta.