



FEDERAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES DE OFICIAIS MILITARES ESTADUAIS - FENEME

PROTEGENDO E SERVINDO QUE SERVE E PROTEGE

Informativo - STF, ADI 5354-SC, j. 23/06/2023.

Atividade de Bombeiro Voluntário.

Impossibilidade do exercício de Poder de Polícia.

Atividade Típica de Estado - Corpo de Bombeiros Militar.

A FEDERAÇÃO NACIONAL DAS ENTIDADES DE OFICIAIS MILITARES ESTADUAIS - FENEME, pessoa jurídica de direito privado, com assento no Conselho Nacional de Segurança Pública, sem fins lucrativos, constituída por Entidades de Oficiais Militares dos Estados e do Distrito Federal, congregando em seus quadros oficiais e praças, policiais militares e bombeiros militares, perfazendo uma representação nacional com 52 entidades, num total de mais de cem mil militares estaduais, vem apresentar análise acerca do julgamento da **ADI 5354-SC**, versando sobre a vedação do exercício do poder de polícia na atuação do Bombeiro Voluntário, mediante as considerações que seguem:

A construção de uma sociedade solidária constitui um dos objetivos fundamentais da República (art. 3º, inciso I, CRFB/88), que pode ser concretizada por meio da cooperação entre o Poder Público (aqui representado pelos Corpos de Bombeiros Militares) e a esfera privada (no contexto, as Associações de Bombeiros Voluntários) em prol do bem comum. A presente análise busca fortalecer a colaboração entre as Associações de Bombeiros Voluntários e os Corpos de Bombeiros Militares, oferecendo exame de juridicidade e segurança jurídica, à luz da recente decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), para que Estados e Municípios possam ampliar as proteções das comunidades, respeitados os parâmetros constitucionais e legais.

Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal, no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5354-SC, tendo voto condutor da lavra do Relator **Min. Dias Toffoli**, julgou incompatível com a Constituição Federal o parágrafo único do art. 112 da Constituição do Estado de Santa Catarina (CESC)¹, e o §1º do art. 12 da Lei 16.157², de 7 de novembro de 2013, dessa unidade federativa. Além da inconstitucionalidade do precitados dispositivos, soma-se a ilegalidade, por também colidirem com normas gerais da União.

O julgamento encerrou, em 24/06/2023, com *verdictum* unânime entre os Ministros.

¹ CESC/89, art. 112. Compete ao Município: (...)

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

² Lei 16.157/13, art. 12. Considera-se infração administrativa toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas e técnicas concernentes às medidas de segurança e prevenção a incêndios e pânico.

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



FEDERAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES DE OFICIAIS MILITARES ESTADUAIS - FENEME

PROTEGENDO E SERVINDO QUE SERVE E PROTEGE

STF SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

ADI 5354-SC

Relator

 MIN. DIAS TOFFOLI

 Relatório  Voto

Acompanho o Relator

 MIN. RICARDO LEWANDOWSKI

 MIN. ROSA WEBER

 MIN. GILMAR MENDES

 MIN. ANDRÉ MENDONÇA
Voto Vista

 MIN. CÁRMEN LÚCIA

 MIN. EDSON FACHIN

 MIN. LUIZ FUX

 MIN. NUNES MARQUES

 MIN. ROBERTO BARROSO

Impedido

 MIN. ALEXANDRE DE MORAES

O voto-vista do **Min. André Mendonça** assinalou: “verifica-se, portanto, em linha com a posição inaugurada pelo eminente Relator, a existência de vícios de ordem formal e material a inquinar a legislação atacada. (...) resta claro que a atividade fiscalizatória, bem como a consequente imposição de sanção pelo descumprimento das normas aplicáveis, são **típicas manifestações do poder de polícia, e não poderiam, por expressa disposição legal federal**, ter sido delegadas aos corpos de bombeiros voluntários (grifos no original). Por todo o exposto, acompanho integralmente o voto do eminente Relator para, julgando procedente, em parte, o pedido, declarar a inconstitucionalidade das expressões *para fins de verificação e certificação do atendimento às normas de segurança contra incêndio e podendo os Municípios delegar competência aos bombeiros voluntários* constantes do parágrafo único do art. 112 da Constituição do Estado de Santa Catarina e do § 1º do art. 12 da Lei nº 16.157, de 2013, daquele Estado, respetivamente”.

O julgado impõe reflexão sobre o **sistema de separação dos poderes**, consagrado nas Constituições de quase todo o mundo, associado à idéia de Estado Democrático e que deu origem a uma engenhosa construção doutrinária, conhecida como sistema de freios e contrapesos. Sem embargo, é indiscutível que o todos os poderes se acham plenamente vinculados à Constituição Federal e, em âmbito Estadual, também à Constituição Estadual, não lhes sendo autorizado descumpri-la, sob o pretexto de atuar como agente de alguma inovação legislativa, sobretudo, quando inconstitucional. Não cabe, na vigência do Estado Democrático de Direito, reprisar sob novas vestes ideias inconstitucionais, que confundam a soberania do povo com o poder atribuído ao agente político, por mais apoio popular que tenha³.

Sem embargo da relevância que a atuação do voluntariado assume nas atividades a que se propõe, deve-se respeitar a necessária segurança técnica e a responsabilidade primária atribuída ao Corpo de Bombeiros Militar, Órgão Constitucional encarregado do Poder de Polícia na prevenção e combate a incêndio e a desastres em estabelecimentos.

³ SOUZA NETO, Claudio Pereira de. SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho* / Cláudio Pereira de Souza Neto ; Daniel Sarmento – 2. ed. Belo Horizonte : Fórum , 2014. P. 353.



FEDERAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES DE OFICIAIS MILITARES ESTADUAIS - FENEME

PROTEGENDO E SERVINDO QUE SERVE E PROTEGE

A atividade pública de bombeiros no ordenamento nacional é de responsabilidade do Estado-membro, tendo as Corporações Militares tal atribuição, por disposição constitucional. Contudo, a lógica que perpassou a criação das organizações de bombeiros voluntários foi a de reunir pessoas para auxiliar na autoproteção das comunidades. O bombeiro voluntário, em sua essência, traz esse caráter comunitário e, não raras vezes, reúne entusiasmados com a possibilidade de ajudar o próximo, sempre que possível. Ele é um membro da comunidade oriundo das mais variadas profissões, às vezes com treinamento especializado, às vezes sem uma capacitação mais elaborada, mas sempre disposto a “auxiliar”. Muito importante compreender que, não obstante o espírito altruísta, a atividade não tem condão obrigatório, ou seja, sua essência é a voluntariedade.

Não se pode exigir que uma atividade de natureza “voluntária” cumpra papel “obrigatório”, pois ambas se encontram em polos diametralmente opostos no ordenamento jurídico.

Fica, desde já, cristalino que a essência do serviço voluntário é auxiliar e, como tal, depende de um principal, o Corpo de Bombeiros Militar. Este último sim, com a obrigação de responder aos sinistros e, por consequência, de exercer o poder de fiscalização sobre edificações e áreas de risco. Ademais, não se pode exigir de um voluntário que assuma riscos excepcionais a sua integridade física, nem mesmo que assumam riscos sobre a integridade física de terceiros, da mesma forma que não se pode alcançar poder de fiscalização sobre assuntos de interesse público a um voluntário.

A propósito, é de se observar que em outras carreiras de estado tal situação sequer é imaginada: acaso se vislumbra a existência de Juízes voluntários? Promotores ou até mesmo Policiais voluntários? Aqui não se busca desmerecer as atividades dos serviços civis auxiliares de bombeiros, tais como os bombeiros voluntários, mas demonstrar que o serviço de bombeiro é público essencial e cabe ao Estado o poder-dever de prestá-lo, mesmo “**com o risco da própria vida**” dos membros dos **Corpos de Bombeiros Militares**, que possuem responsabilidades administrativas, civis e penais. É obrigação do Poder Público, portanto, com ou sem o auxílio do voluntariado, proteger as comunidades e prestar o serviço de segurança pública de forma universal.

Volvendo ao conceito de poder de polícia, lembra-se que para Maria Silvia Zanella Di Pietro, o poder de polícia é “a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público”⁴. Aliás, a jurisprudência sobre a *impossibilidade de delegar o exercício do poder de polícia a particulares* não é recente na Corte Superior, datando de 2002 o primeiro precedente, à luz da ordem constitucional vigente, no qual o STF assentou a “indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir, no que concerne ao exercício de atividades profissionais regulamentadas, como ocorre com os dispositivos impugnados”⁵.

⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, Direito Administrativo. – 22. Ed. – São Paulo : Atlas, 2009, p. 129.

⁵ ADI 1717, Relator (a): Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 07/11/2002, DJ 28-03-2003 PP-00061 EMENT VOL-02104-01 PP-00149.



FEDERAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES DE OFICIAIS MILITARES ESTADUAIS - FENEME

PROTEGENDO E SERVINDO QUE SERVE E PROTEGE

Derradeiramente, dois obstáculos intransponíveis impedem que os Bombeiros Voluntários exerçam poder administrativo sancionador: (i) o caráter indelegável do Poder de Polícia do Estado ao Particular e (ii) a necessária investidura do agente público sancionador através do concurso público de provas e títulos ou provas. Somente servidores públicos devidamente investidos na função pública podem atuar em nome do Estado para o exercício do poder de polícia, e isso é uma garantia tanto do cidadão, que tem segurança e fiscalização incidente no servidor público, quanto uma garantia do Estado-prestador do serviço, que controla, regula e responde pelo serviço prestado. Neste escopo, o STF possui farta jurisprudência, como se depreende do exame do Tema 532 (STF, RE 633782)⁶. Portanto, aos bombeiros voluntários, na condição de entidades PRIVADAS, que não fazem parte da Administração Direta ou Indireta, é indelegável o Poder de Polícia SANCIONADOR afeto ao Corpo de Bombeiros Militar, cujos membros são submetidos aos rigores do concurso público e compõe a Administração Direta.

Há que distinguir, ainda, os Bombeiros Voluntários dos Bombeiros Municipais, quando existentes, que prestam concurso público para atuação na circunscrição municipal e, na forma do artigo 3º, parágrafo 2º, da Lei Federal n.º 13.425/2017⁷, mediante convênio com o Corpo de Bombeiros Militar, podem prestar serviços de prevenção e combate a incêndios e atendimento a emergências nos Municípios⁸.

Por fim, no **Estado Democrático de Direito**, é necessário identificar a formação do **interesse público** calcado em interesses universalizáveis e publicamente justificáveis. As razões e os interesses forjados em um discurso e uma prática corporativa, sempre no sentido de impor à vontade inconstitucional de uma minoria, parecem forjar interesses unilaterais, sectários, e, frequentemente, obscurantistas, o que obviamente não se pode tolerar⁹.

Resumidamente, a decisão da Corte Suprema na ADI 5354-SC soma-se ao entendimento jurisprudencial sedimentado no ordenamento pátrio acerca da vedação de outorga/transferência a particulares de atividades/serviços considerados de estado/essenciais, como, *in casu*, o exercício do poder de polícia

⁶<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4997876&numeroProcesso=976566&classeProcesso=RE&numeroTema=532>

⁷ Art. 3º **Cabe ao Corpo de Bombeiros Militar planejar, analisar, avaliar, vistoriar, aprovar e fiscalizar as medidas de prevenção e combate a incêndio e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público**, sem prejuízo das prerrogativas municipais no controle das edificações e do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano e das atribuições dos profissionais responsáveis pelos respectivos projetos. (...) § 2º. Os **Municípios** que não contarem com unidade do Corpo de Bombeiros Militar instalada poderão criar e manter serviços de prevenção e combate a incêndio e atendimento a emergências, **MEDIANTE CONVÊNIO com a respectiva CORPORAÇÃO MILITAR ESTADUAL**. (g.n.)

⁸ Os Bombeiros Municipais são públicos, ingressam mediante concurso público e, mediante convênio, pode atuar de forma complementar e suplementar no âmbito das atribuições dos Corpos de Bombeiros Militares. Já os Bombeiros Voluntários, não podem receber recursos públicos (salvo com licitação) e não ingressam mediante concurso público, pois sequer pertencem à Administração Pública. Ainda, em determinados casos, recebem alguma espécie de remuneração à revelia das regras trabalhistas.

⁹ MENDES, Gilmar Ferreira Mendes. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 12. ed. rev. e atual. São Paulo : Saraiva, 2017. P. 771.



FEDERAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES DE OFICIAIS MILITARES ESTADUAIS - FENEME

PROTEGENDO E SERVINDO QUE SERVE E PROTEGE

decorrente das atividades dos Corpos de Bombeiros Militares. Os motivos determinantes do *decisum*, embora conhecidos dos operadores do Direito, servem como balizas aos legisladores municipais e estaduais para que não invadam os limites constitucionais dos Órgãos de Estado, ao passo em que permitem margem legislativa para dispor sobre os serviços civis auxiliares de bombeiros, no escopo constitucional.

São as considerações da **FENEME** para contribuir na construção do ordenamento jurídico e na melhoria da prestação do serviço público essencial e indelegável de segurança pública, que tem nos Corpos de Bombeiros Militares¹⁰ um de seus pilares estruturantes.

Brasília (DF), 26 de junho de 2023.


MARLON JORGE TEZA
Cel PM - Presidente


ROGER NARDYS DE VASCONCELLOS
TenCel CBMRS – Diretor Jurídico

¹⁰ Senado, PL 3045/2022 (Câmara, PL 4362/2001) art. 2º, § 2º “Aos corpos de bombeiros militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, integrantes do Susp, cabem a proteção dos direitos fundamentais no âmbito da defesa civil, da prevenção e combate a incêndio, o atendimento a emergências relativas à busca, salvamento e resgate, a perícia administrativa de incêndio e explosão e a polícia judiciária militar dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, com a finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, além de outras atribuições previstas em lei”.