



FEDERAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES DE OFICIAIS MILITARES ESTADUAIS - FENEME

PROTEGENDO E SERVINDO QUE SERVE E PROTEGE

NOTA TÉCNICA n. 001/2021.

Profissão de Bombeiro Civil. Projeto de Lei n. 3624/2020, que altera a Lei n. 11901/2009. Análise de juridicidade.

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 Militares dos Estados e do Distrito Federal, na defesa dos direitos e interesses de seus associados, congregando em seus quadros oficiais e praças, perfazendo uma representação nacional com mais de 52 entidades, das quais 10 são universais, num total de mais de cem mil militares, vem apresentar análise do **PL 3.624/2020** (Deputado Federal/MG Subtenente Gonzaga), visando alterar a Lei Federal nº 11.901, de 12 de janeiro de 2009, que dispõe sobre a profissão de Bombeiro Civil, mediante as considerações que seguem:

1. **Preliminarmente**, é fundamental iniciar a presente Nota Técnica com a citação da Constituição Federal, que sob o título da Defesa dos Estados e das Instituições Democráticas, Capítulo da Segurança Pública, define taxativamente¹ os **Órgãos de segurança pública** e suas respectivas atribuições, *in verbis*:

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.** (g.n.)

2. O Ministério do Trabalho, através da Classificação Brasileira de Ocupação definiu, dentro do item **“Trabalhadores dos Serviços” (código 51)**, o **“Bombeiro Civil”**, sob o **código 5171-10**, como aqueles que previnem situações de risco e executam salvamentos terrestres, aquáticos e em altura, protegendo pessoas e patrimônios de incêndios, explosões, vazamentos, afogamentos ou qualquer outra situação de emergência, com o objetivo de salvar e resgatar vidas; prestam primeiros socorros, verificando o estado da vítima para realizar o procedimento adequado; realizam cursos e campanhas educativas, formando e treinando equipes, brigadas e corpo voluntário de emergência.

¹ (...) o rol de órgãos encarregados do exercício da segurança pública, previsto no art. 144, I a V, da CF, é taxativo e (...) esse modelo federal deve ser observado pelos estados-membros e pelo Distrito Federal. [ADI 2.575, rel. min. Dias Toffoli, j. 24-6-2020, P, *Informativo* 983.] Vide ADI 2.827, rel. min. Gilmar Mendes, j. 16-9-2010, P, *DJE* de 6-4-2011, e ADI 1.182, voto do rel. min. Eros Grau, j. 24-11-2005, P, *DJ* de 10-3-2006



FEDERAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES DE OFICIAIS MILITARES ESTADUAIS - FENEME

PROTEGENDO E SERVINDO QUE SERVE E PROTEGE

3. Por meio da Lei nº 11.901/09, a União estabeleceu o regramento relativo ao Bombeiro Civil, definindo seu campo de atuação **na esfera privada e na administração pública**, senão vejamos:

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

4. A precitada norma reconheceu o **bombeiro civil como profissional autônomo da iniciativa privada**, sabiamente sem adentrar em uma regulamentação específica sobre a necessidade ou obrigatoriedade de sua contratação, ou demais orientações técnicas, uma vez que estas já estão previstas nos ordenamentos jurídicos de competência legislativa dos Estados e/ou Municípios.

5. Ao buscarmos a competências para **orientação técnica e o interesse pela eficiência operacional do bombeiro civil**, encontramos tal texto consolidado no **Decreto Federal nº 88.777/1983**, que regula o Decreto-Lei nº 667/1969², e aprova o regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, senão vejamos:

Art. 44, 6), § 2º - Dentro do Território da respectiva Unidade da Federação, caberá aos Corpos de Bombeiros Militares a orientação técnica e o interesse pela eficiência operacional de seus congêneres municipais ou particulares. Estes são organizações civis, não podendo os seus integrantes usar designações hierárquicas, uniformes, emblemas, insígnias ou distintivos que ofereçam semelhança com os usados pelos Bombeiros Militares e que possam com eles ser confundidos.

6. A partir desses elementos, podemos afirmar que a profissão de bombeiro civil (i) está regulamentada por lei federal; (ii) catalogada pelo Ministério do Trabalho; e (iii) submetida à orientação técnica finalística dos Corpos de Bombeiros Militares. Assim, respeitando os limites impostos pela legislação federal, quanto à matéria, restou aos Estados e Municípios competência legislativa adstrita às **exigências complementares e à regulamentação de sua atuação**.

7. À semelhança de outros Estados que já modernizaram suas legislações estaduais de prevenção e proteção contra incêndios, o Rio Grande do Sul definiu através da Lei Complementar nº 14.376/2013, que a atuação do bombeiro civil se dará, na forma de “*medida de segurança contra incêndios*”, como **integrante de brigada de incêndio**:

Art. 18 Será obrigatória a constituição de Brigada de Incêndio nas edificações, levando em consideração um percentual da população fixa, estabelecido de acordo com o grupo e a divisão de ocupação, **conforme Resolução Técnica do CBMRS** ou normas técnicas vigentes.

Parágrafo único. Os locais de eventos ou reuniões com mais de 400 (quatrocentas) pessoas ficam obrigados a dispor da presença de Bombeiro ou Brigadista, de acordo com Resolução Técnica do CBMRS. (g.n.)

² Diploma recepcionado *ex vi* do art. 22, XXI, da CF/88, como norma geral da União para regulamentar às Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares.



FEDERAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES DE OFICIAIS MILITARES ESTADUAIS - FENEME

PROTEGENDO E SERVINDO QUE SERVE E PROTEGE

8. Importante destacar, ainda, o teor da **Lei Federal nº 13.425/2017**, que estabelece diretrizes gerais sobre medidas de prevenção e combate a incêndio e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público, que contém dispositivo cristalino no sentido de que as **corporações militares estaduais têm competência para as definições técnicas**, bem como já autoriza os municípios a constituírem seus serviços civis.

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.

§ 1º Inclui-se nas atividades de fiscalização previstas no caput deste artigo a aplicação de advertência, multa, interdição e embargo, na forma da legislação estadual pertinente.

§ 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 instituição militar estadual. (g.n.)

9. Deve-se lembrar, por oportuno, que a prestação do serviço pelo bombeiro civil é mais restrita, na medida em que se desenvolve apenas em ambiente ou local específico, exclusivo às finalidades laborais da categoria (adstrita a shoppings, indústrias, fábricas, etc), sendo vedada a atuação ostensiva ou de atendimento à população em geral no meio público, porquanto a atuação no âmbito do domínio público recai às forças de segurança do Estado, especificamente, aos Corpos de Bombeiros Militar.

10. Outrossim, tema igualmente pertinente é a lembrança da inconstitucionalidade e ilegalidade de qualquer tentativa de transferência do exercício do poder de polícia a particulares, no caso os bombeiros civis. Tanto é assim que a usurpação de função pública é figura tipificada no Código Penal, em seu artigo 328. Aliás, sobre o tema da impossibilidade de se delegar o exercício do poder de polícia, assim se manifestou o Supremo Tribunal Federal:

(...) indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir, no que concerne ao exercício de atividades profissionais regulamentadas, como ocorre com os dispositivos impugnados. (ADI 1717, Relator (a): Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 07/11/2002, DJ 28-03-2003 PP-00061 EMENT VOL-02104-01 PP-00149).

11. Aos Corpos de Bombeiros Militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil. Neste último gênero inclui-se a prevenção e o combate a incêndio, funções essenciais, inerentes e exclusivas do próprio Estado, no que detém o monopólio da força. Inconcebível é que, a pretexto de prevenir sinistro relativo a incêndio, venha outro órgão substituir o Estado, forte na doutrina do professor Hely Lopes Meirelles³:

A natureza da função pública e a finalidade do Estado impede que seus agentes deixem de exercitar os poderes e de cumprir os deveres que a lei lhes impõe. Tais poderes, conferidos à Administração Pública para serem utilizados em benefício da coletividade,

³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2003.



FEDERAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES DE OFICIAIS MILITARES ESTADUAIS - FENEME

PROTEGENDO E SERVINDO QUE SERVE E PROTEGE

não podem ser renunciados ou descumpridos pelo administrador sem ofensa ao bem comum, que é o supremo e único objetivo de toda a ação administrativa.

12. Por outro lado, cabe destacar que as NBRs⁴, por si só, **são desprovidas de imperatividade** (obrigatórias apenas por força da lei), bem como **são instrumentos caracterizados pela transitoriedade e alterabilidade flexível**. O próprio estatuto⁵ prevê que a Associação Brasileira de Norma Técnicas (ABNT) trata-se de uma **associação civil sem fins lucrativos**.

13. No projeto de Lei em exame (**PL 3.624/2020** - Deputado Federal MG Subtenente Gonzaga), é assentado, exemplificativamente, no artigo 4-A que *“A malha curricular do curso para formação do Brigadista Profissional deverá atender às seguintes prescrições: I - Brigadista Profissional, nível básico: conforme matriz curricular definida pelo Corpo de Bombeiros Militar de cada unidade federativa, e na sua ausência, de acordo com norma expedida pela Associação Brasileira de Normas Técnicas.*

14. As recomendações e as definições estabelecidas na referida proposição são compatíveis com a Constituição Federal, com a Lei Federal nº 13.425/2017 e com o Decreto Federal nº 88.777/1983, devendo prevalecer as legislações vigentes, por uma consequência lógica do modelo jurídico constitucional, que estabelece a compatibilidade vertical do ordenamento com a Constituição, qualquer conflito entre a constituição e a lei faz imperar a Constituição, e na mesma esteira, o conflito entre uma Lei e um ato normativo infralegal, resolve-se em favor da Lei. As NBRs, portanto, não são lei em sentido estrito e quedam-se diante das leis, que seguem o modelo de aprovação, alteração e revogação previamente definido na Carta da República, ao contrário do método de edição, alteração e revogação das NBRs.

15. Destaca-se que regulamentações conflitantes com a legislação jamais deveriam ser editadas, porque tendem a induzir a ilegalidades. Contudo, muitas das pretensas “regulamentações” colidem com a Constituição Federal e Legislação Federal, cabendo aos Corpos de Bombeiros Militares **a orientação técnica e o interesse pela eficiência operacional de seus congêneres municipais ou particulares**.

16. Além disso, cabe destacar que nenhuma NBR pode dispor sobre as condições da formação, a capacitação e o treinamento básico para o **exercício profissional dos Bombeiros Civis** de Combate ao fogo, de prevenção de incêndios e de atividades de defesa civil, cuja **competência legislativa é privativa da União, na forma do inciso XVI do artigo 22 da Constituição Federal**⁶.

17. Derradeiramente, entende-se que o PL nº 3.624/202, apresenta adequações necessárias para deixar claro à sociedade que a nomenclatura de “Bombeiro” deve ser reservada ao ente representante da Administração Pública (“Bombeiro Militar”), **eixo estruturante do Estado Democrático de Direito em que o Estado ostenta posição de primazia no tocante a atividades típicas de bombeiros**. Ademais, a sugestão de alteração de “bombeiros civil” para “brigadista profissional” não acarreta qualquer prejuízo ou efeito negativo para os profissionais particulares contratados para exercerem atividade remunerada em empresa privada ou pública.

⁴ <http://www.abnt.org.br/>

⁵ <http://www.abnt.org.br/>

⁶ CF, art.22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...) XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões



FEDERAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES DE OFICIAIS MILITARES ESTADUAIS - FENEME

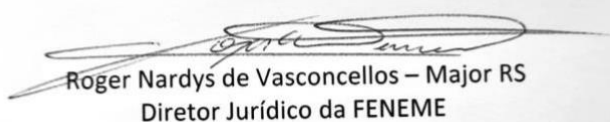
PROTEGENDO E SERVINDO QUE SERVE E PROTEGE

São as considerações da **FENEME** para contribuir no processo legislativo relativo ao Projeto de Lei nº 3.624/2020, que guarda plena juridicidade e interesse social.

Brasília (DF), 07 de maio de 2021.



MARLON JORGE TEZA
Cel PM - Presidente



Roger Nardys de Vasconcellos – Major RS
Diretor Jurídico da FENEME