



PRP
Pró-Reitoria de
Pesquisa e
Pós Graduação



Universidade
Estadual de Goiás

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE GOIÁS
SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA E ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA
SUPERINTENDÊNCIA DA ACADEMIA ESTADUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

TIAGO LANGHANZ BUKOWSKI

**A ANÁLISE DE PROJETOS DE PREVENÇÃO DE INCÊNDIOS PELO CONSELHO
REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA NO ESTADO DO RIO GRANDE
DO SUL**

GOIÂNIA
2017

TIAGO LANGHANZ BUKOWSKI

Artigo apresentado ao CEGESP/2017, da Secretaria de Segurança Pública, em cooperação técnica com a Universidade Estadual de Goiás, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gerenciamento de Segurança Pública.

Orientador: Prof. Me. Julio Alejandro Quezada Jelvez

Data da Aprovação: ____/____/____

Prof: Me. Julio Alejandro Quezada Jelvez

Prof. (a) Titulação (nome do avaliador)

Prof. (a) Titulação (nome do avaliador)

A ANÁLISE DE PROJETOS DE PREVENÇÃO DE INCÊNDIOS PELO CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Tiago Langhanz Bukowski ¹

RESUMO

O presente trabalho versou sobre a previsão legal que possibilita no Estado do Rio Grande do Sul o convênio para execução de análise de projetos de prevenção de incêndios com o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia. O primeiro subtítulo abordou as diferenças entre a Lei Federal nº 13.425 de 30 de março de 2017 e a Lei Complementar Nº 14.376 de 26 de dezembro de 2013. O segundo subtítulo verificou a natureza jurídica das normas de prevenção de incêndios e da análise de projetos. O terceiro subtítulo esmiuçou a base legal que permite o convênio administrativo e sua aplicabilidade ao presente caso. Para desenvolvimento deste artigo foi utilizado a pesquisa bibliográfica qualitativa de método indutivo, apoiando-se em livros de referência, legislações, resoluções técnicas e jurisprudências que abordam o assunto.

Palavras-chave: Prevenção de incêndios. Descentralização Administrativa.

ABSTRACT

The present work dealt with the legal prediction that allows in the State of Rio Grande do Sul the agreement for execution of analysis of fire prevention projects with the Regional Council of Engineering and Agronomy. The first subtitle addressed the differences between Federal Law 13,425 of March 30, 2017 and Complementary Law No. 14,376 of December 26, 2013. The second subtitle verified the legal nature of fire prevention regulations and project analysis. The third subheading explored the legal basis that allows the administrative agreement and its applicability to the present case. For the development of this article we used the qualitative bibliographical research of inductive method, relying on reference books, laws, technical resolutions and jurisprudence that approach the subject.

Keywords: Fire prevention - Administrative Decentralization.

¹ Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2004; Curso Superior de Polícia Militar - Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Sul, 2009.

INTRODUÇÃO

O presente Artigo verificou a viabilidade jurídica da análise de projetos de prevenção de incêndios pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia no Estado do Rio Grande do Sul. Tal verificação foi pertinente neste momento pois houve a promulgação da Lei Federal de prevenção e combate a incêndio sem tal mecanismo de descentralização administrativa. No entanto, tal procedimento é possível segundo a Lei Estadual gaúcha regente da matéria, mas não foi implementado até o presente momento.

Para verificar se a análise de projetos de prevenção de incêndios pode ser feita regularmente pelo CREA-RS segundo o ordenamento jurídico, foi dividido o presente trabalho em três momentos. O primeiro identificou as diferenças entre a Lei Federal nº 13.425 de 30 de março de 2017 e a Lei Complementar Nº 14.376 de 26 de dezembro de 2013. O segundo abordou a natureza jurídica das normas de prevenção de incêndios e da análise de projetos de prevenção segundo a doutrina especializada. O terceiro apreciou se o convênio administrativo é instrumento hábil ao exercício da análise de projetos pelo CREA-RS. Com estas informações se concluiu que existem contradições sistêmicas e interpretações possíveis para o problema proposto.

1 A ANÁLISE DE PROJETOS DE PREVENÇÃO DE INCÊNDIOS PELO CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

1.1 A delegação da análise de projetos de prevenção de incêndio segundo as Leis Nacional e do Estado do Rio Grande do Sul

Na execução de um projeto de prevenção e combate a incêndios, segundo Brentano (2015), há basicamente três partes envolvidas. Primeiramente o projetista que tem por objetivo oferecer conforto e segurança aos futuros ocupantes da edificação. O proprietário que frequentemente é um empreendedor e como tal induz o projetista a cumprir minimamente a legislação local procurando subterfúgios para

baixar custos - e, conseqüentemente, a segurança contra o fogo. E por fim o analista do projeto que é em número insuficiente e na maioria sem formação adequada.

Independentemente da efetiva constatação das patologias apontadas pelo engenheiro Prevencionista, a Nacional nº 13.425 de 26 de dezembro de 2013 determinou algumas linhas de ação para sanar parte destes problemas. Uma delas para sanar a insuficiência de analistas na Administração Pública foi prevista a possibilidade de conveniar a análise de projetos de prevenção de incêndios.

A prevenção de incêndios coube originalmente ao Corpo de Bombeiros segundo a Lei Nacional nº 13.425 de 30 de março de 2017. Entretanto, em virtude de não haver efetivo deste órgão em todos os municípios, a Lei Nacional propõe a assunção da prevenção de incêndios por parte da Administração Municipal mediante convênio.

São as previsões da Lei Nacional nº 13.425:

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.

Apesar da duvidosa capacidade operacional em assumir o serviço de analisar e fiscalizar a prevenção de incêndio pelas administrações municipais, essa foi a proposta feita pela Lei Nacional regente da prevenção de incêndios no País. Duvidosa pois o sistema de repartição tributária centraliza a maior parte da arrecadação para a União e para os Estados, pouco sobrando aos municípios que sem esta atribuição já não dão conta de seus compromissos. Como adverte Brentano (2015, p. 31):

Gerar uma lei que envolve a segurança da vida das pessoas não é tão simples assim. Há a necessidade de participação de especialistas e que tenham longa experiência no assunto, além de outros diretamente envolvidos no processo legal de análise e aprovação, e de pessoas que tenham grande conhecimento de redação de leis, para que sejam claras, objetivas, didáticas e que não gerem dúvidas e interpretações.

A forma utilizada pelo legislador federal não entra no mérito dos motivos pelos quais se dá a inexistência deste órgão (falta de efetivo, inviabilidade técnica da manutenção de uma guarnição na localidade, etc.), simplesmente permite ao Estado que delegue ao Município a prevenção de incêndios na localidade.

De forma diferente, a Legislação regente da matéria no Estado do Rio Grande do Sul, a Lei Complementar nº 14.376, permite a realização de convênios não só com o ente municipal, mas com entidades e associações de classe que possuam profissionais habilitados para a análise e aprovação do Projeto de Prevenção e Combate a Incêndios:

Art. 53. Caberá ao Estado do Rio Grande do Sul e aos municípios que o constituem, no âmbito de suas competências, adotarem as medidas legais necessárias para a aplicação desta Lei Complementar.

[...]

§ 2.º Fica autorizado ao Estado do Rio Grande do Sul e aos municípios que o constituem, no âmbito de suas competências, firmar convênios para que através de seus corpos técnicos sejam feitas as análises e aprovação do PPCI, sendo que compete única e exclusivamente ao CBMRS a vistoria e a emissão do APPCI.

§ 3.º Fica autorizado o CBMRS, no âmbito de suas competências e nos termos da legislação vigente, a firmar convênio com entidades e/ou associações de classe que possuam profissionais habilitados no CREA-RS e/ou CAU-RS, para que sejam feitas as análises e a aprovação do PrPCI, sendo que compete única e exclusivamente ao CBMRS a vistoria e a emissão do APPCI.

Portanto, exorbita a legislação gaúcha do previsto em Lei Nacional quanto à possibilidade de conveniar a análise de planos de prevenção de incêndios com entes externos à Administração Pública. Este procedimento ainda não foi posto em prática e não teve guarida na Lei Nacional. Sendo assim, no intuito de colaborar com o tema, este trabalho discorrerá na sequência sobre a natureza jurídica das normas e da análise de projetos de prevenção de incêndios e a viabilidade jurídica da descentralização desta função aos conselhos classistas mediante convênio.

1.2 A natureza jurídica das normas e da análise de projetos de prevenção de incêndios

Toda atividade da administração pública deve ter previsão em Lei e recebe, de acordo com a categoria em que se enquadra, um conjunto de prerrogativas para

regular a execução destas. As normas de prevenção de incêndios, independentemente da origem institucional Legislativo ou Executivo, se amoldam à definição doutrinária exposta por Di Pietro (2017, p. 164) quando trata das limitações administrativas:

As limitações administrativas impõem obrigações de caráter geral a proprietários indeterminados, em benefício do interesse geral, afetando o caráter absoluto do direito de propriedade, ou seja, o atributo pelo qual o titular tem o poder de usar, gozar e dispor da maneira que melhor lhe aprouver.

Confirma a categorização das normas de prevenção de incêndios como limitações administrativas ao direito de propriedade as lições de Marinela (2017, p.938):

A limitação administrativa é uma das formas restritivas de intervenção na propriedade. É exercida pelo Poder Público em qualquer ordem política, seja federal, estadual, municipal ou distrital, e tem origem constitucional, pois decorre do princípio de disciplinar o uso do bem privado, tendo em vista sua função social. É materializada na imposição de obrigações gerais a proprietários indeterminados, em benefício do interesse geral abstratamente considerado, portanto, realiza-se mediante normas gerais e abstratas.

De um lado se tem o direito de propriedade e de outro a administração pública regulamentando como será exercido esse direito. Di Pietro (2017) ainda inclui a obrigação de adotar medidas de segurança contra incêndios como corolário da função social da propriedade. Carvalho Filho (2017) em meio à explanação sobre as limitações administrativas adverte que muitas delas têm sua origem em leis e atos de natureza urbanística (Estatuto da Cidade, etc.), caso idêntico à prevenção de incêndio sacramentando o entendimento das normas de prevenção como limitações administrativas do Estado na propriedade.

Estas normas abstratas são utilizadas pelo analista para definir quais são as exigências preventivas que deverão existir naquele local levando em consideração a estrutura física, a atividade desenvolvida e os riscos que ela proporciona. No entanto, os parâmetros não são de precisão matemática e exigem do analista capacidade de discernimento pelo enquadramento mais apropriado de forma a não causar subdimensionamento de sistemas, pois traria risco aos ocupantes do local, nem superdimensionamento, que se trataria de exigir mais sistemas que a norma

pede (cujo custo será pago pelo proprietário do local).

A aplicação de uma norma, e as regentes da prevenção de incêndios não poderiam ser diferente, se dá em duas fases: a eleição da norma aplicável ao fato e a consequência que advém daquela norma. A eleição da norma aplicável pode parecer ser de fácil execução por quem conhece superficialmente a prevenção de incêndios, mas na realidade não é tão simples assim.

Para edificações novas, as normas de prevenção deverão ser as atuais. Mas edificações novas são as que estão sendo construídas, as que foram terminadas agora ou as que irão ser construídas? No Estado do Rio Grande do Sul, a título de exemplo, podem haver inúmeras edificações que ainda nem foram iniciadas e poderão a qualquer tempo exigir o cumprimento de parâmetros preventivos de tempos passados por terem protocolado seu projeto na prefeitura municipal à época da confecção do projeto. No texto expresso da Resolução Técnica CBMRS n.º 05, Parte 07 (2016, p. 4):

3.3 As edificações e áreas de risco de incêndio existentes com projeto protocolado na Prefeitura Municipal no período de 28 de abril de 1997 e 26 de dezembro de 2013, desde que possuam PPCI/PSPCI protocolado no CBMRS até a entrada em vigor da Lei Complementar n.º 14.924/2016, poderão obter e renovar o APPCI pela legislação vigente à época do protocolo na Prefeitura Municipal, até 27 de dezembro de 2019.

Ainda, para a regularização das edificações existentes frente à nova regulamentação, a situação se agrava pois há um retalho de exigências e a previsão normativa da Resolução Técnica de Transição (2017, p.4) faz uso de conceitos fluidos como " otimizar o dimensionamento de medidas de segurança".

Portanto, em vista do exposto acima, a própria eleição da norma aplicável já se reveste de complexidade ímpar cujas consequências da escolha pelo analista devem estar muito claras em sua prospecção. Uma norma pode exigir uma pequena distância a ser percorrida até um local seguro da edificação e a outra um percurso maior. Para pessoas em condições saudáveis pode não fazer tanta diferença, mas a edificação pode ser habitada por pessoas com condições precárias de mobilidade que podem morrer frente ao sinistro como um hospital ou um asilo.

O segundo momento após a escolha da norma aplicável se dá no mérito de concreção dos conceitos fluidos constantes nas normas. A título exemplificativo primeiramente a possibilidade de alteração na ordem de tramitação dos planos por

ser uma edificação que atenda relevante objetivo social. Uma repartição pública ou uma agência bancária não traria dificuldades de identificação quanto ao relevante objetivo social. No entanto, a interpretação dificulta quando se apresenta um requerimento de brevidade para análise de um projeto de um condomínio popular habitacional. Esta demora na análise impede que centenas de famílias possam efetivamente obter o financiamento imobiliário, e se a construtora não recebe o pagamento pela obra, o valor não pode ser reinvestido noutros empreendimentos desempregando dezenas de pessoas. Na citação abaixo, segue um dos dispositivos que regem as exceções à ordem de análise por data de protocolo constantes na Resolução Técnica CBMRS n.º 05, Parte 1.1(2016, p.12):

14.2.2 A ordem poderá ser alterada pelo Chefe da AAT ou SPI para tramitação das seguintes categorias de PPCI:
[...]
c) edificações ou áreas de risco de incêndio que abriguem atividades de interesse da Administração Pública ou que atendam relevante objetivo social.

Outros exemplos de lacunas a serem preenchidas pelo analista por ocasião da análise do plano, seriam as medidas compensatórias apresentadas em situações de inviabilidades técnicas. Por vezes construções antigas não suportam a instalações de alguns sistemas preventivos por razões diversas, não suportam o peso a ser acrescido à estrutura predial, não há espaço construtivo, etc. Nestes casos são propostas medidas para mitigar o risco de incêndio conforme a Resolução Técnica CBMRS n.º 05, Parte 07 (2016, p.5):

5.1 Na impossibilidade técnica de instalação de uma ou mais medidas de segurança contra incêndio previstas no Anexo "B" desta RTCBMRS ou do Decreto Estadual n.º 51.803/2014, e suas alterações, conforme o caso, deverão ser apresentadas medidas compensatórias com a finalidade de mitigar o risco de incêndio.

No anexo "C", Tabela 1, da Resolução Técnica CBMRS n.º 05, Parte 07 (2016, p.53) são estabelecidos alguns parâmetros para as principais inviabilidades técnicas, mas o caso dos chuveiros automáticos é didático para comparações de interpretação. São passíveis de substituição frente a impossibilidade de instalação de chuveiros automáticos:

- c) Instalação de sistema de controle de fumaça, com detecção e alarme de incêndio;
- d) Instalação de sistema de detecção e alarme, adicionalmente prevendo bombeiros civis com a função exclusiva para combate ao incêndio e orientação para saída de emergência, com a elaboração de plano de emergência e realização de simulados periódicos devidamente registrados, bem como devendo existir sistema de hidrantes instalados;

Ambas as opções acima constam como substitutivos à instalação dos chuveiros automáticos. Caso o analista entenda que a opção constante na letra "c" atende o objetivo da Resolução Técnica que é "mitigar os riscos de incêndios", não solicitará nada mais que alguns exaustores, detectores e um alarme cujo valor é inexpressivo frente à instalação de um sistema de chuveiros automáticos. No entanto, o analista pode entender que a letra "c" não traz a segurança equivalente ao previsto originalmente para a população que ocupa a edificação, solicitando que seja prevista a instalação dos dispositivos apresentados na letra "d" do mesmo número da Resolução. Ambas soluções são tecnicamente viáveis e caberá ao analista acatar uma delas.

Essa situação que permite ao analista mais de uma solução aceitável pela norma para um dado problema se chama discricionariedade administrativa. Já a forma de escolha pela alternativa mais correta no caso apresentado se chama mérito administrativo. A título de exemplo são conceituados por Mello (2006, p. 38) em obra muito celebrada sobre o tema:

Discricionariedade, portanto, é a margem de liberdade que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos cabíveis, perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando por conta da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente, uma solução unívoca para a situação vertente.

Mérito é o campo de liberdade suposto na lei e que efetivamente, venha a remanescer no caso concreto, para que o administrador, segundo critérios de conveniência e oportunidade, se decida entre duas ou mais soluções admissíveis perante ele, tendo em vista o exato atendimento da finalidade legal, dada a impossibilidade de ser objetivamente reconhecida qual delas seria a única adequada.

Sendo assim, cabe ao responsável pelo uso da edificação buscar o Corpo de Bombeiros Militar para regularizar o local mediante a apresentação para análise do seu projeto de prevenção e combate a incêndios. Em havendo discordância entre o apresentado pelo responsável técnico e o corpo de bombeiros, prevalecerá a

vontade da administração. Existem recursos na tramitação do plano para corrigir possíveis erros de análise, há ainda a autotutela administrativa para corrigir eventuais falhas constatadas pela administração, mas ao final sempre caberá a esta dar a última palavra na tramitação do plano.

Sobre o tema, ilustra Lazzarini(1999, p.342):

Como se verifica, o Corpo de Bombeiros tem o controle do direito do proprietário sobre o bem imóvel, que deve cumprir seu fim social da propriedade, isto é, o Corpo de Bombeiros, no exercício de suas atribuições constitucionais, federais e estaduais, exerce verdadeira polícia administrativa sobre as construções edilícias no que concerne à prevenção de incêndios, quer quando examina o projeto de segurança contra incêndios, quer quando ao depois, faz as vistorias para a verificação de sua exata implementação e, ainda, contínua manutenção, que acarretará decisões administrativas, com a força que lhes competir.

Tal possibilidade dada ao Corpo de Bombeiros se dá em virtude do denominado "poder de polícia" conceituado pela doutrina de Carvalho Filho (2017, p.79) como "a prerrogativa de direito público que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade."

Moreira Neto (2014, p.438), em conceito mais extenso sobre o poder de polícia administrativo, aproxima da realidade da prevenção de incêndios quando se visualiza o projeto sendo apresentado a administração pública para conferência pelo servidor do cumprimento das normas prevencionistas:

[...] denomina-se polícia a função administrativa que tem por objeto aplicar, concreta, direta e imediatamente, as limitações e os condicionamentos legais ao exercício de direitos fundamentais, compatibilizando-os com interesses públicos, também definidos na ordem jurídica, tendo como finalidade possibilitar uma convivência social ordeira e valiosa.

De forma sintética, aglutinando o conceito normativo de análise de projetos de prevenção e combate a incêndios previsto na Resolução Técnica de Terminologias (2014) e a doutrina administrativa especializada, ter-se-ia o seguinte resumo:

Ato de verificação das exigências de segurança contra incêndio em concreto pela administração pública das restrições administrativas ao direito de propriedade, baseado no poder de polícia, em benefício da coletividade. No entanto, esta decorrência lógica quando confrontada à literalidade legal da origem dos convênios para a administração pública, traz complicadores que não podem ser ignorados.

1.3 O convênio administrativo e a análise de projetos de prevenção de incêndios pelo CREA-RS

O convênio tem seu fundamento para a Administração Pública na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 que em seu Art. 1º delimita sua abrangência e no Art. 40 a limitação aplicável a este tipo de descentralização:

Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.

[...]

Art. 40. É vedada a celebração de parcerias previstas nesta Lei que tenham por objeto, envolvam ou incluam, direta ou indiretamente, delegação das funções de regulação, de fiscalização, de exercício do poder de polícia ou de outras atividades exclusivas de Estado.(grifo nosso)

Portanto, existe expressa vedação legal pelo exercício do poder de polícia mediante convênio por entes privados. A doutrina de Di Pietro (2017, p. 391) explicita a essência do convênio: "no convênio, pressupõe-se que as duas pessoas têm competências comuns e vão prestar mútua colaboração para atingir seus objetivos." No caso do exercício da análise de projetos de prevenção e combate a incêndios por parte de conselhos profissionais se trata de inovação normativa não exercitável através de convênio.

Mas então, como foi possível originar a previsão legal para o convênio em questão? Ao melhor estilo de Lassale (1933), ou seja, frente aos fatores reais de poder influentes na sociedade, tal texto proibitivo se tornou simples "folha de papel". Lazarinni (1999, p. 336) em 30 de novembro de 1990 em Conferência no Simpósio Interno de Prevenção de Incêndio do Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Estado de São Paulo, já antevia o golpe:

Na prevenção de incêndios, no entanto, há disputas, querendo pessoas físicas ou jurídicas o direito público ou privado impor as suas pretensões aos bombeiros, desconhecendo, até mesmo, a sua autoridade pública decorrente de sua dignidade constitucional. Não raras vezes, inclusive, há conflitos positivos de atribuições entre outros entes estatais (União e municípios), envolvendo matéria de prevenção de incêndio.

Agora resta à administração pública e ao operador do direito realizar acrobacia hermenêutica para conceder lógica sistêmica à existência simultânea dos dispositivos em questão. Percebe-se que dois desafios primordiais devem ser enfrentados para que não se caia em contradições lógicas legais. Primeiramente a personalidade jurídica do CREA-RS e o exercício do poder de polícia. O segundo desafio é natureza jurídica do documento produzido ao final da análise do projeto de prevenção e sua repercussão no Corpo de Bombeiros.

1.3.1 A personalidade jurídica do CREA-RS e o exercício do poder de polícia

A base legal do poder de polícia deriva do Código Tributário Nacional, Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 da qual se extraem características essenciais deste instituto:

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

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

Percebe-se que o poder de polícia é uma ferramenta desenvolvida para a administração pública e Di Pietro (2017, p. 153) esclarece o porquê: "O **fundamento** do poder de polícia é o princípio da predominância do interesse público sobre o particular, que dá à Administração posição de supremacia sobre os administrados." (grifo do autor). Subentende-se uma relação vertical entre quem polícia e quem é policiado. Por este motivo a doutrina mais conservadora não concebe a possibilidade de delegar o poder de polícia a pessoas jurídicas de direito privado. São exemplos notórios desta posição Lazzarini (1999) e Di Pietro (2017, p. 160):

Quanto à *indelegabilidade* do exercício do poder de polícia a pessoas jurídicas de direito privado, essa característica tem sido reconhecida pela jurisprudência, inclusive pelo Supremo Tribunal Federal, com base no

argumento de que, em se tratando de atividade típica de Estado, só pode ser por este exercida. Com efeito, o poder de polícia envolve o exercício de prerrogativas próprias do poder público, especialmente a repressão, insuscetíveis de serem exercidas por um particular sobre outro. Os atributos, já apontados, da autoexecutoriedade e coercibilidade (inclusive com emprego de meios diretos de coação) só podem ser legalmente investido em cargos públicos, cercados de garantias que protegem o exercício das funções públicas típicas do Estado.

Carvalho Filho (2017, p. 82), discorda dessa impossibilidade de delegação e fundamenta nestes termos:

Indispensável, todavia, para a validade dessa atuação é que a delegação seja feita por lei formal, originária da função regular do Legislativo. Observa-se que a existência da lei é o pressuposto de validade da polícia administrativa exercida pela própria Administração Direta e, desse modo, nada obstará que sirva também como respaldo da atuação de entidades paraestatais, mesmo que sejam elas dotadas de personalidade jurídica de direito privado. O que importa, repita-se, é que haja expressa delegação na lei pertinente e que o delegatário seja integrante da Administração Pública.

Extraí ainda Carvalho Filho (2017, p. 83) do julgado do Supremo tribunal Federal os limites da delegação no caso das guardas municipais de trânsito constituídas sob o regime de direito privado:

Assim, o que se precisa averiguar é o preenchimento de três condições: (1ª) a pessoa jurídica deve integrar a estrutura da Administração Indireta, isso porque sempre poderá ter a seu cargo a prestação de serviço público; (2ª) a competência delegada deve ter sido conferida por lei; (3ª) o poder de polícia há de restringir-se à prática de atos de natureza fiscalizatória, partindo-se, pois da premissa que as restrições preexistentes e de que se cuida de função executória, e não inovadora. Por outro lado, também não lhe coube o argumento de que seus agentes são empregados regidos pela CLT. Várias autarquias incumbidas do poder de polícia relativo ao exercício das profissões, como é o caso da OAB, têm em seu quadro, senão todos, mas ao menos em parte, de servidores sujeitos ao regime celetista. Seus atos, no exercício da função delegada, caracterizam-se como atos administrativos, o que não é nenhuma novidade no direito administrativo. Fora daí, o que resta é estranheza no entendimento proibitivo, e em cujo foco parece haver maior preocupação com aspectos formais do direito do que com exigências de postura mais civilizada no trânsito por parte de algumas pessoas - exigência, diga-se de passagem, notória em toda a sociedade.

Então, para se verificar a correção formal do exercício do poder de polícia materializado na análise de projetos de prevenção e combate a incêndios por conselhos classistas, percorrer-se-á as três fases apontadas no julgado congênere.

Inicialmente a pessoa jurídica deve integrar a estrutura da Administração Indireta. No entanto, conforme síntese de Ferraz (2017) não há clareza da

personalidade jurídica dos entes classistas:

A Constituição de 1988 não expressou satisfatoriamente essa peculiaridade dos conselhos profissionais, deixando, no particular, espaço de conformação ao legislador, à jurisprudência, à doutrina. E as divergências se apresentaram, desaguando em ações que tramitaram e tramitam no STF.

A Lei Federal de nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências, em seu Art. de nº 58 e parágrafos dá sinais de incompatibilidade da manutenção do vínculo proposto pela Lei gaúcha nos atuais termos regentes dos conselhos profissionais:

Art. 58. Os serviços de fiscalização de profissões regulamentadas serão exercidos em caráter privado, por delegação do poder público, mediante autorização legislativa.

[...]

§ 2º Os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, dotados de personalidade jurídica de direito privado, não manterão com os órgãos da Administração Pública qualquer vínculo funcional ou hierárquico

[...]

§ 5º O controle das atividades financeiras e administrativas dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas será realizado pelos seus órgãos internos, devendo os conselhos regionais prestar contas, anualmente, ao conselho federal da respectiva profissão, e estes aos conselhos regionais.

Sendo suposto que o exercício da análise de projetos de prevenção de incêndios trata-se de autêntico poder de polícia, não podem ser desempenhadas pelos conselhos profissionais. Conforme o §2º do Art. 58, da Lei Federal de nº 9.649, não podem manter qualquer vínculo com órgãos da administração pública. Ainda, segundo o §5º da mesma Lei, o controle administrativo e financeiro será desempenhado por órgãos internos dos conselhos o que contraria princípios fundamentais da Administração Pública esculpidos na Constituição Federal especialmente a publicidade. Partindo-se da premissa de que Friedman (1975) em algum nível está correto, e que não existe almoço gratuito, o ente classista receberá valores em contrapartida ao serviço prestado ao Corpo de Bombeiros e não ficará sujeito à fiscalização do Tribunal de Contas, Controladoria Geral do Estado, etc.

A manifestação da Procuradoria Geral da República nos autos da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental Nº 367, que se encontra em tramitação no Supremo Tribunal Federal, sintetiza a discussão desta falta de clareza do regime

jurídico aplicável aos entes classistas:

O que se vê, ao longo do tempo, é a aprovação de leis que pretendem atribuir a essas entidades vantagens do regime público (como a própria competência para fiscalizar o exercício profissional, além da de cobrar valores compulsórios de cidadãos por esse exercício), aliadas às liberdades dos entes privados (como a não submissão à corte de contas e a possibilidade de contratação livre de empregados, regidos pela CLT).

Portanto, antes que se preceda o convênio para a análise de projetos de prevenção e combate à incêndios na modalidade ora estudada, deve-se terminar com esta esquizofrenia jurídica das entidades classistas por se tratar de efetivo exercício de poder de polícia administrativa.

O segundo requisito apontado como necessário para a delegação regular do poder de polícia é a necessidade de lei permissiva neste sentido. A Constituição Federal não menciona ou veda expressamente o procedimento sob análise neste trabalho, o que permite o preenchimento normativo dentro do contexto infraconstitucional. Formalmente este requisito foi preenchido pela Lei Complementar nº 14.555 de 02 de julho de 2014, quando inseriu o §3º na Art. 53 da Lei Complementar nº 14.376, no Estado do Rio Grande do Sul. No entanto a superveniência da Lei Nacional nº 13.425 reacendeu a discussão sobre a legalidade da norma gaúcha prevencionista. A manutenção desta mudança deverá se apegar no Art. 7º desta Lei quando estabelece que as diretrizes estabelecidas pela Lei Nacional serão suplementadas por normas estaduais, municipais e do Distrito Federal.

A terceira e última exigência para a delegação do poder de polícia é a restrição à prática de atos de natureza fiscalizatória e não a criação das normas propriamente ditas. Na teoria se têm a análise como verificação formal de preenchimento de normas antepostas no tempo. Entretanto, a dinâmica da análise de projetos de prevenção e combate a incêndios é uma constante adaptação de normas abstratas conjugando quantidade e qualidade de sistemas de prevenção e combate a incêndios num local real.

Não se pode ignorar que a tecnologia está em constante evolução e grande parte dos centros urbanos foram edificados noutro parâmetro construtivo. Amarrar um local às exigências pretéritas de prevenção é ignorar toda e qualquer evolução tecnológica expondo a riscos demasiados os ocupantes. Por outro lado, exigir na

completude os atuais parâmetros prevencionistas das edificações há muito construídas, é transferir um custo imensurável ao proprietário do local ou impossibilitar seu uso pela inviabilidade técnica de adequação. Em suma, a análise de projetos pelos entes classistas formalmente é a execução de atos de natureza fiscalizatória, materialmente é a criação da melhor norma possível no caso concreto.

Após percorrer os requisitos apontados pela jurisprudência, percebe-se que existe viabilidade jurídica para o exercício do poder de polícia por parte dos entes classistas. Bastam estes migrarem para a administração pública com todos os deveres e as benesses que tal qualidade lhes propiciaria. Entretanto, como tal situação não parece factível a curto ou médio prazo, o outro desafio e alternativa a ser enfrentada, seria a descaracterização do documento produzido ao final da análise do projeto como será visto a seguir.

1.3.2 Natureza jurídica do documento produzido ao final da análise do projeto de prevenção e sua repercussão no Corpo de Bombeiros

Percebendo-se a flagrante impossibilidade do exercício do poder de polícia pelos conselhos classistas enquanto figurarem no âmbito externo à administração pública, a outra ferramenta jurídico administrativa que viabilizaria tal manobra seria a descaracterização da aprovação do projeto à parecer administrativo. Dessa forma o resultado da análise seria passível de ser exarado pelos profissionais do CREA-RS.

Como adverte Marinella (2017) nada impede que atos anteriores ao exercício da polícia administrativa sejam praticados por particulares, tal qual a instalação de radares eletrônicos nas vias. No caso da prevenção de incêndios o poder de polícia seria a verificação no local pela Administração dos sistemas preventivos aprovados pelo CREA-RS culminando no ato administrativo final que é a emissão do alvará.

Nas lições de Di Pietro (2017, p. 277) define-se o alvará como:

Alvará é o instrumento pelo qual a Administração Pública confere licença ou autorização para a prática de ato ou exercício de atividade sujeitos ao poder de polícia do Estado. Mais resumidamente, o alvará é o instrumento da licença ou da autorização. Ele é a **forma**, o revestimento exterior do ato; a licença e a autorização são o **conteúdo** do ato.(grifo do autor)

Este procedimento de subdividir a prática de atos pela Administração não é

nova. Nas palavras de Moreira Neto (2014, p. 206) cuja citação, apesar de longa, merece ser transcrita para perfeito entendimento deste método de participação de entes diversos num mesmo ato administrativo:

[...] o ato conjunto recebia de alguns autores a denominação de ato complexo, por entenderem que se trataria de uma subespécie de ato administrativo subjetivamente complexo, porque necessita da conjunção de manifestações sucessivas de dois ou mais órgãos, embora vindo a se integrar para formar uma única vontade - com um único e mesmo efeito. Trata-se agora de estudar sob esta denominação, não um ato subjetivamente complexo, mas um ato administrativo que é tanto subjetiva quanto objetivamente complexo, pois que se constitui pela manifestação de vontade de mais de uma entidade (daí a complexidade subjetiva), mantendo cada uma delas sua respectiva identidade e personalidade jurídica e, também, autônomas as respectivas vontades como coparticipantes do ato, tanto quanto sejam, visando à produção de efeitos cumulados (aqui a complexidade objetiva), conformando um ato coletivo, em que as vontades convergentes necessariamente se somam para a satisfação de um interesse declaradamente comum.

Ressalta-se que os pareceres administrativos podem vincular ou não a decisão da autoridade responsável pela emissão final do ato administrativo. Como a razão da existência do convênio ora estudado seria supostamente a falta de efetivo no Corpo de Bombeiros, seria plausível tal parecer vincular a autoridade responsável a eximindo da responsabilidade por eventuais erros. Caso contrário, se o parecer fosse tão somente opinativo, o Corpo de Bombeiros teria que realizar novamente toda a análise do plano para conferir a efetiva correção do mérito do parecer recebido. Tal situação tornaria sem sentido a existência do convênio com o ente classista.

2 METODOLOGIA

O presente a pesquisa foi bibliográfica pois se apoiou em livros de referência, legislações, resoluções técnicas e jurisprudências que abordam as características do objeto estudado.

Quanto à abordagem, a pesquisa foi qualitativa pois o critério para a identificação dos resultados foi a notoriedade e renome dos autores e das instituições que se debruçam sobre o objeto.

O método adotado foi o indutivo, pois partiu de observações específicas sobre as partes que compõem a prevenção de incêndios, para obter como conclusão uma premissa geral. A indução se deu pela observação individual dos fenômenos, seguida pela identificação de coincidências entre eles e a consequente generalização.

A finalidade desta pesquisa foi aprofundar o conhecimento disponível na ciência sobre o dispositivo legal que prevê a possibilidade de conveniar a análise de projetos de prevenção de incêndios pelos CREA-RS. Foram abordados conceitos jurídicos regentes da Administração sistematizando-os segundo a prevenção de incêndios.

Tratou-se de uma pesquisa estratégica pois desenvolveu conhecimentos que podem ser utilizados para a solução de problemas como a falta de efetivo aplicado na prevenção de incêndios no Estado do Rio Grande do Sul.

Por fim a pesquisa objetivou descrever as características do objeto estudado, expondo os fenômenos, para estabelecer a natureza do objeto que possivelmente será conveniado entre o Estado do Rio Grande do Sul e o Conselho classista mencionado.

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Após a exposição dos textos Legais se percebe que a Lei gaúcha foi além do regulamentado na norma nacional. Prevê aquela a possibilidade de convênio administrativo entre o Corpo de Bombeiros e o CREA enquanto esta menciona somente o convênio entre diferentes âmbitos da própria administração.

As normas preventivas detêm características inequívocas de limitações administrativas ao direito de propriedade, pressupondo-se uma relação vertical entre a Administração Pública e a coletividade que deve obediência a estas normas. A aplicação destas normas se revestem de complexidade ímpar que se confundem com a própria criação das normas. A inexistência de parâmetros precisos de aplicação deixam ao analista uma abertura chamada de discricionariedade administrativa. Para a escolha da melhor solução no caso concreto pelo analista, dá-se o nome de mérito administrativo.

Ao confrontar este procedimento da Administração de verificar o cumprimento

de normas por parte do particular e o previsto como definição de poder de polícia, percebe-se uma perfeita adequação. Sendo assim, não exercitável através do convênio administrativo por expressa proibição legal. Mas como conciliar a existência deste dispositivo proibitivo e o §3º, do Art. 53 da Lei gaúcha?

Duas possibilidades se abrem. A primeira seria migrar o CREA para a Administração Pública. Para tanto seria necessário rever a Legislação regente do Conselho o submetendo a todo regime compatível ao âmbito Público. Como não parece factível tal via sequer a médio prazo, a outra possibilidade para não tornar letra morta a previsão conveniente, seria desqualificar a análise de projetos à emissão de parecer administrativo antecedente ao exercício do poder de polícia pela Administração.

No entanto, para que não se torne vulnerável o sistema preventivo e protetivo da coletividade, principalmente pela não repetição da análise dos projetos dentro do Corpo de Bombeiros como visto no item 1.3.2, necessita-se mencionar duas advertências técnico-jurídicas realizadas por Carvalho Filho (2017) acompanhado de Mendonça (2009) quando se debruçam sobre a possibilidade de delegar o poder de polícia. Em que pese não ser propriamente delegação de poder de polícia, tais apontamentos mantêm sua lógica no presente caso.

A primeira é que no ente classista só poderá existir capital público, jamais privado. Tal imposição se daria para que não houvesse possibilidade de conflito entre o interesse público e o privado, pois quem investe quer o retorno (lucro) de seu investimento. Consequentemente, pela presença de verba pública, o exercício da atividade estaria sujeita a fiscalização do tribunal de contas e a remuneração dos membros estaria limitada na lei. Nas palavras de Mendonça (2009, p.116) , "deveres e limites são impostos para tornar possível a vida em sociedade, não para enriquecer ninguém."

A segunda é que os envolvidos na execução da análise não poderão intervir concorrencialmente na economia. Ou seja, os componentes dos conselhos classistas não poderiam ser responsáveis técnicos ou manter vínculo (a qualquer título, sócio, empregado, prestador de serviço, etc.) com empresas que atuassem prestando serviços sujeitos à análise de planos de prevenção e combate à incêndios. Poderiam, entretanto, mesmo não tomando parte diretamente no mercado, flexibilizar as normas dentro do mérito da análise dos projetos estimulando o mercado (pois diminui os custos da execução de uma obra) em detrimento da

segurança da coletividade.

Nestes termos, de mero parecer administrativo antecedente ao exercício do poder de polícia por parte do Corpo de Bombeiros; recebendo toda a responsabilidade inerente à emissão de um parecer vinculativo; não havendo confusão entre verba pública e privada; estando sujeito à fiscalização e com regras bem claras de atuação dos profissionais envolvidos no processo. O CREA-RS poderia realizar a análise de projetos de prevenção de incêndios, mantendo a isonomia necessária, e auxiliando o Estado na consecução do fim maior que é preservar vidas e patrimônio.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em vista do exposto neste artigo, percebe-se que a inexecução de convênios administrativos no Estado do Rio Grande do Sul entre o Corpo de Bombeiros Militar e entes corporativos a exemplo do CREA-RS não se trata de mero esquecimento. Certamente um dos motivos desta situação é falta de clareza jurídica do que será feito, a que título e por quem. Não é sem razão que esta fórmula não encontrou ressonância na recente Lei Nacional de Prevenção de Incêndios e Desastres e não estava presente no texto original da Lei Complementar nº 14.376.

Não há dúvidas que o intento de ambos os legisladores na esfera nacional e na estadual foram auxiliar o Corpo de Bombeiros na execução da prevenção de incêndios. No entanto, foi melhor o legislador Federal pois manteve dentro da administração pública a atribuição de realizar a análise de projetos de prevenção.

Ao permitir que fosse conveniada tal tarefa com os conselhos classistas, o legislador gaúcho ingressou em zona de dúvida legalidade pois goza de pouca aceitação na doutrina e no judiciário o exercício do poder de polícia por particulares. Entretanto esse movimento do legislador gaúcho não foi inadvertido, eis que retira da possibilidade do convênio a vistoria por parte do CREA-RS. O ato da vistoria é inequívoca manifestação de poder de polícia e não lograria êxito de forma alguma se proposto para formalização legal.

Como foi mantida tão somente a análise do projeto de prevenção no convênio previsto em Lei, reveste de aparente legalidade o procedimento que passa

desapercebido frente àqueles que não dispõem de conhecimento mais aprofundado da área de prevenção de incêndios. No entanto, caso ocorra alguma tragédia, a sociedade (inclusive o judiciário) irá demandar informações como se procede a prevenção de incêndios.

Para fins de reflexão uma comparação seria pertinente. Faça-se um conselho de profissional de montadores de veículos o qual será chamado de CRMV nesta reflexão. Em vista da inexistência de servidores em número suficiente nas Polícias Rodoviária Federal, Militares e nos Municípios para fiscalizar os veículos que circulam pelas ruas, propõe-se um convênio com o CRMV.

Através deste convênio os montadores farão a análise do veículo, emitirão um parecer e o Órgão Público tomará as providências de polícia administrativa. É inegável que estes profissionais tem conhecimento mais que necessário para a realização das análises do veículo, mas é desejável tal atribuição nas mãos dos montadores de veículos? Acredita-se que não, pois caso o fosse, tal proposição já teria sido feita pela sociedade através de seus representantes no Poder Legislativo - observa-se que o trânsito notoriamente mata muito mais que planos de prevenção mal executados, e todos aqueles que transitam nas cidades, ao final de seu trajeto acabam ingressando em locais que deveriam conceder segurança aos seus frequentadores.

Para aumentar a reflexão, se acrescesse a informação que não há impedimento até a execução do convênio que os trabalhadores da empresa Fiat (Ford, Renault, BMW, etc.) poderão trabalhar fiscalizando qualquer montadora. Ainda, que parte das taxas de fiscalização reverterão para os empregados do conselho incentivando o que popularmente é chamado de "indústria da multa". Todas estas questões se encontram com a resposta em aberto quando o assunto é prevenção de incêndios e desastres.

Portanto, este momento se torna propício para lançar luz sobre o tema o que foi feito no decorrer deste trabalho. As normas de prevenção de incêndios não são meras sugestões da Administração para um melhor aproveitamento da propriedade, mas regras obrigatórias que devem ser seguidas por todos para que a propriedade se legitime. A análise de projetos de prevenção de incêndios não tem precisão matemática e necessita de um juízo de valor para se alcançar o intento de prevenir e mitigar os danos provenientes de um incêndio. O exercício deste juízo de valor se confunde com o próprio poder de polícia administrativo.

O Convênio administrativo em sua raiz legal já coíbe de pronto a delegação de poder de polícia. Dessa forma, para não tornar letra morta a previsão legal da possibilidade de conveniar a análise de projetos de prevenção de incêndios com o CREA-RS, seria necessário reduzir o resultado da análise de projetos preventivos em simples parecer administrativo. No entanto, tal situação conflita com a natureza jurídica da análise de projetos conforme exposto anteriormente desaconselhando tal procedimento.

Certamente chegará o momento em que a execução da análise de projetos preventivos pelos entes classistas será apresentada como uma solução para a obtenção de mais recursos humanos para as outras atividades do Corpo de Bombeiros sem nenhum investimento público. Quando este momento chegar a sociedade poderá escolher sabendo um pouco mais sobre o tema e os riscos inerentes a esta escolha, fruto deste trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS

BRASIL. Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014. **Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1 ago. 2014. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/L13019compilado.htm>. Acesso em: 23 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. **Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 28 mai. 1998. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9649cons.htm>. Acesso em: 23 set. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 23 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.425, de 30 março de 2017. **Estabelece diretrizes gerais sobre medidas de prevenção e combate a incêndio e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 31 mar. 2017. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13425.htm>. Acesso em: 23 set. 2017.

BRENTANO, Telmo. **A proteção contra incêndios no projeto de edificações.**/ Telmo Brentano. 3. ed. rev. atual. Porto Alegre: Edição do autor, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**/ José dos Santos Carvalho Filho. - 31.ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Atlas, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**/ Maria Sylvia Zanella Di Pietro. - 30.ed. rev., atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FERRAZ, Lunciano. **Regime jurídico aplicável aos conselhos profissionais está nas mãos do Supremo.** Disponível em: < <http://www.conjur.com.br/2017-mar-02/interesse-publico-regime-juridico-conselhos-profissionais-maos-stf#author>> Acesso em: 29/09/2017.

FONTENELLE, André Luiz Moreira. **Metodologia científica: Como definir os tipos de pesquisa do seu TCC?** Disponível em: <<http://www.andrefontenelle.com.br/tipos-de-pesquisa/>> Acesso em: 14/10/2017.

LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de Direito Administrativo**/Álvaro Lazzarini; sistematização Rui Stoco. - 2. ed. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo** / Fernanda Marinela. 11. ed. - São Paulo: Saraiva, 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discrecionalidade e controle jurisdicional**./ Celso Antônio Bandeira de Mello. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. **Estatais com poder de polícia: por que não?**. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/7958>> Acesso em: 29/09/2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial/ Diogo de Figueiredo Moreira Neto. - 16. ed. ver. e atual. - Rio de Janeiro: Forense, 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Lei complementar nº 14.376, de 26 de dezembro de 2013. **Estabelece normas sobre Segurança, Prevenção e Proteção contra Incêndios nas edificações e áreas de risco de incêndio no Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências**. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei%20Complementar%20n%BA%2014376&idNorma=1232&tipo=pdf>>. Acesso em: 29/09/2017.

RIO GRANDE DO SUL. Lei complementar nº 14.555, de 02 de julho de 2014. **Altera a Lei Complementar n.º 14.376, de 26 de dezembro de 2013, que estabelece normas sobre Segurança, Prevenção e Proteção contra Incêndios nas edificações e áreas de risco de incêndio no Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=61071&hTexto=&Hid_IDNorma=61071>. Acesso em: 29/09/2017.

RIO GRANDE DO SUL. Corpo de Bombeiros Militar. **Resolução Técnica Nº 02 Terminologia aplicada a segurança contra incêndio**. 2014. Disponível em: <<http://www.cbm.rs.gov.br/upload/arquivos/201705/31151112-resolucao-tecnica-cbmrs-n-02-2014.pdf>> Acesso em 29/09/2017.

RIO GRANDE DO SUL. Corpo de Bombeiros Militar. **Resolução Técnica Nº 05 parte 7 Processo de segurança contra incêndio: edificações e áreas de risco de incêndio existentes**. 2016. Disponível em <http://www.cbm.rs.gov.br/upload/arquivos/201706/01145642-rtcbmrs-n-05-parte-07-2016-existent-versao-corrigida.pdf>> Acesso em 29/09/2017.

RIO GRANDE DO SUL. Corpo de Bombeiros Militar. **Resolução Técnica de Transição: estabelece os requisitos mínimos exigidos nas edificações, áreas de risco de incêndio, estabelecendo especificações para a segurança contra incêndio no Estado do Rio Grande do Sul, até a publicação das Resoluções Técnicas do CBMRS específicas**. 2017. Disponível em <http://www.cbm.rs.gov.br/upload/arquivos/201705/31151055-resolucao-tecnica-de-transicao-2017.pdf>> Acesso em 14/10/2017.

RIO GRANDE DO SUL. Corpo de Bombeiros Militar. **Resolução Técnica CBMRS n.º 05 - Parte 1.1 - Processo de segurança contra incêndio: Plano de Prevenção e Proteção Contra Incêndio na forma completa, que fixa o procedimento**

administrativo nas edificações regularizadas mediante Plano de Prevenção e Proteção Contra Incêndio – PPCI. 2016. Disponível em <http://www.cbm.rs.gov.br/upload/arquivos/201705/31151115-resolucao-tecnica-cbmrs-n-05-parte-1-1-2016-ppci-na-forma-completa-versao-corrigida.pdf>> Acesso em 14/10/2017.