

**A LEI Nº 13.425/2017 (LEI KISS) E A NECESSIDADE DE EXPEDIÇÃO DE
DECRETO EXECUTIVO PARA SUA REGULAMENTAÇÃO**

***THE LAW Nº 13.425/2017 (KISS LAW) AND THE NEED TO ISSUE AN EXECUTIVE
DECREE FOR ITS REGULATION***

Juliano Antonio Vieira¹
Charles Fabiano Acordi²

Resumo

O presente artigo faz uma análise da Lei nº 13.425/2017 (Lei Kiss), da necessidade e da obrigatoriedade de edição de ato regulamentar para sua especificação que observe as limitações legais preexistentes, mas que seja suficientemente adequado a aprimorar e a uniformizar a execução da Lei na aplicação das Normas de Segurança Contra Incêndio, Pânico (NSCIP) e Desastres em âmbito nacional. Após análise sobre as alterações advindas pela Lei Kiss, verificou-se que para que haja maior eficácia na aplicação dos preceitos estabelecidos pela norma, e, conseqüentemente, maior efetividade nas ações de SCIP e desastres, faz-se necessária e, em alguns pontos, obrigatória, a regulamentação da *Lex* para a sua fiel execução por meio de Decreto Regulamentar expedido pelo Chefe do Poder Executivo Federal.

Palavras-chave: Lei Kiss. Decreto Regulamentar. Segurança Contra Incêndio, Pânico e Desastres.

Abstract

This article analyzes Law Nº 13.425 / 2017 (Kiss Law), the need and obligation to issue a regulatory act for its specification that observes the pre-existing legal limitations, but is sufficiently adequate to improve and standardize the execution of the law. Law on the application of the National Fire, Panic and Disaster Safety Standards (NSCIP). After analyzing the changes resulting from the Kiss Law, it was found that for greater effectiveness in applying the precepts established by the standard, and consequently, greater effectiveness in actions of SCIP and disasters, it is necessary and, in some points, mandatory, Lex's regulations for its faithful execution by Regulatory Decree issued by the Chief Executive.

Key words: Kiss Law. Regulatory decree. Fire Safety, Panic and Disaster.

¹Aspirante-a-Oficial do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, Bacharel em Direito pela Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí e Especialista em Gestão de Investigação de Incêndios e Explosões – Perícia pelo Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina. E-mail: julianoav@cbm.sc.gov.br.

²Chefe do Estado Maior-Geral do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, Graduação no Curso de Formação de Oficiais da Polícia Militar de Santa Catarina, Bacharel em Direito pela Universidade do Planalto Catarinense, Especialista em Direito Penal e Processo Penal pela Universidade do Planalto Catarinense, Especialista em Gestão Pública pela Universidade do Estado de Santa Catarina, Mestre em Direito pela Universidade Estácio de Sá e Mestre em Administração pela Universidade do Sul de Santa Catarina. E-mail: charles@cbm.sc.gov.br.

INTRODUÇÃO

No ano de 2017 houve relevante inovação legislativa no campo das ações de segurança contra incêndios, pânico e desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público – área de atuação precípua dos Corpos de Bombeiros Militares do País. Trata-se da aprovação da Lei nº 13.425, de 30 de março de 2017 (Lei Kiss), originária do Projeto de Lei Federal nº 2.020 do ano de 2007.

O nome pelo qual se tornou conhecida a *Lex* surgiu tempos após sua proposta, na tragédia ocorrida em 27 de janeiro de 2013 na boate Kiss em Santa Maria – Rio Grande do Sul –, que provocou a morte de 242 pessoas e deixou aproximadamente 680 feridos (VIEIRA, 2017) e serviu como alavanca para seu processo de aprovação junto ao Congresso Nacional.

Tendo em vista que a Lei nº 13.425/2017 começou a vigor após 180 dias de sua publicação oficial, ou seja, em setembro de 2017, pergunta-se se a legislação aprovada necessita ser regulamentada para sua fiel execução e para que possa proporcionar plenitude e eficácia nas ações de fiscalização e aplicação das Normas de Segurança Contra Incêndio, Pânico (NSCIP) e Desastres e, em caso positivo, qual seria o instrumento legal para a instrumentalização dessa regulamentação e quais as limitações desse ato normativo ante a legislação preexistente.

Para solucionar a problemática o artigo se baseará no seguinte objetivo geral: analisar a aplicabilidade da Lei nº 13.425/2017, a necessidade e a obrigatoriedade de edição de ato normativo para sua especificação, bem como apresentar o instrumento normativo adequado à regulamentação que observe as limitações legais preexistentes, mas que seja suficientemente adequado a aprimorar e uniformizar a execução da Lei Kiss nas ações de fiscalização e aplicação das NSCIP e Desastres em âmbito nacional.

Para o alcance do objetivo geral, pretende-se, especificamente: a) analisar os preceitos trazidos pela Lei nº 13.425/2017 e as consequências de sua aprovação para as ações de fiscalização e aplicação das NSCIP e Desastres com a verificação da necessidade ou obrigatoriedade de edição de ato normativo para sua regulamentação; b) em se constatando a necessidade ou obrigatoriedade de regulamentação, verificar quais pontos especificamente necessitam ser regulamentados e quais carecem obrigatoriamente de regulamento; c) estudar a possibilidade de utilização do Decreto Executivo para a regulamentação da Lei nº 13.425/2017, os requisitos necessários para sua aprovação e quais as limitações a ele impostas ante os preceitos já estabelecidos na Lei Kiss.

O método utilizado no estudo é o dedutivo, pois se parte de um fato geral, subdividindo-o e explicitando o conteúdo de suas premissas. No que diz respeito à pesquisa científica, tem-se uma pesquisa exploratória. Quanto aos procedimentos técnicos, serão utilizadas pesquisas bibliográficas e também pesquisas documentais que forem adequadas ao trabalho.

Há evidente aplicação prática na solução de problemas específicos, qual seja: o esclarecimento de pontos que geram dúvidas na Lei nº 13.425/2017 e que podem necessitar de regulamentação, razão pela qual a natureza da pesquisa deve ser caracterizada como aplicada.

Tendo em vista a complexidade e a subjetividade da temática, consubstanciadas nas interações existentes entre a sociedade e as Instituições Públicas com as inovações presentes na nova legislação federal, a abordagem qualitativa é a mais adequada para o estudado tema.

DESENVOLVIMENTO

O desenvolvimento das legislações que tratam sobre sistemas preventivos e de combate a incêndios foi, conforme apresentado no campo introdutório, gradativo e decorrente da ocorrência de grandes tragédias que mobilizaram sociedade e governantes acerca da necessidade de adequações no campo das atividades técnicas e de fiscalização.

Ainda que tenham ocorrido grandes incêndios no mundo antes dos anos 1970³, pode-se observar que “A década de 70 do século XX representou um marco na mudança das atividades de bombeiros em todo o Brasil. Os incêndios registrados na capital paulista em fevereiro de 72 e 74 nos edifícios Andraus e Joelma, respectivamente”(CARDOSO, 2014, p. 44).

Após esses eventos, houve grande mobilização da sociedade, ante a inexistência de legislações e normatizações referentes à prevenção de sinistros como os que ocorreram. Nesse sentido: “Se os incêndios e as tragédias podiam ser evitados através de medidas preventivas, essas devem ser difundidas, cobradas e fiscalizadas, devendo os Corpos de Bombeiros se engajarem neste processo”(MAUS, 2006, p. 8).

³Citam-se, como exemplo: o Grande Incêndio de Roma em 64 depois de Cristo, do Teatro Iroquois em Chicago em 1903 com a morte de 600 pessoas, como também a Casa de Ópera de Rhoads na Pensilvânia em 1908 com 170 mortos e a da Indústria TriagleShirtwaistFactory em Nova York de 1911 que provocou a morte de 146 pessoas. A despeito disso, no Brasil até a década de 1970 o problema incêndio era visto como uma responsabilidade apenas do Corpo de Bombeiros (GILL; NEGRISOLO; OLIVEIRA, 2008).

Outro exemplo recente foi a tragédia da Boate Kiss, que aconteceu em 27 de janeiro de 2013 no Município gaúcho de Santa Maria com a morte de 242 pessoas durante um *show* musical, ocasionado após um dos integrantes da banda acionar um sinalizador, cujas faíscas alcançaram o material de forração acústica da casa noturna. O incêndio se espalhou rapidamente e a inalação da fumaça tóxica originada foi a maior causa de mortes (OLIVEIRA, 2015).

Em decorrência desse infortúnio, houve grande mobilização social e política, que culminou na aprovação junto ao Congresso Nacional do Projeto de Lei Federal nº 2.020 de 2007 que inicialmente contava somente com oito artigos e em muito se diferenciava da Lei aprovada. Contrariamente ao seu texto final, o projeto inicial tratava apenas de normas gerais de segurança em casas de espetáculos e similares, e excluía da aplicação da norma os estabelecimentos situados em Municípios com menos de 100.000 (cem mil) habitantes (BRASIL, 2007).

Tendo em vista que atualmente a maior parte dos Municípios brasileiros conta com menos de 100.000 (cem mil) habitantes, a manutenção daquela restrição à aplicação da lei tornaria inócuas as medidas de fiscalização e provocaria distinção desarrazoada no tratamento a estabelecimentos presentes em locais menos populosos.

Após trâmite legislativo impulsionado e influenciado diretamente pelo sinistro ocorrido na Boate Kiss, em março de 2017 foi aprovada a Lei nº 13.425/2017, posteriormente sancionada com vetos parciais do então Presidente da República Michel Temer com diversas evoluções, se comparada ao texto original.

Principais alterações advindas pela Lei Kiss nas ações de fiscalização exercidas pelos Corpos de Bombeiros

A Lei nº 13.425/2017 trouxe diversas novidades, principalmente por ser a primeira Lei Federal a tratar especificamente sobre as atividades de prevenção e combate a incêndio, pânico e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público realizadas pelos Corpos de Bombeiros Militares. Além disso, a Lei Kiss não se limita somente a casos de incêndio, mas também a situações de desastres que provocam pânico, como desabamentos, ou ainda acidentes e, nesse sentido, os sistemas e as medidas de segurança devem abarcar tanto proteção ao fogo descontrolado, como também meios de segurança e controle à evacuação de áreas em situações extremas.

Não obstante isso, o tema pânico possui ligação umbilical com a Segurança Contra Incêndios⁴. Assim, tendo em vista o acréscimo pela Lei Kiss da expressão: desastre, sempre que se utilizar o termo Segurança Contra Incêndio, incluir-se-á além de Desastres, o Pânico, para adequação aos preceitos trazidos pela Lei nº 13.425/2017.

Em sucinta análise à Lei Kiss, observa-se que esta traz algumas inclusões normativas, quais sejam: a) a obrigatoriedade de planejamento urbano a cargo dos Municípios, que observe normas especiais de prevenção e combate a incêndio e a desastres para locais de grande concentração e circulação de pessoas, nos termos do artigo 2º da Lei nº 13.425/2017, com possibilidade de configuração de ato de improbidade administrativa em caso de eventual descumprimento (BRASIL, 2017).

Incluiu-se também: b) possibilidade de, nos Municípios onde não for possível a atuação dos Corpos de Bombeiros Militares, o poder público municipal através de equipe técnica da prefeitura, com capacitação homologada pela instituição militar estadual, poderá realizar vistorias para aprovação da construção, instalação, reforma, ocupação ou uso de estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público, na forma do § 5º do artigo 2º da Lei Kiss (BRASIL, 2017).

Além disso: c) obrigatoriedade de inclusão na grade curricular de cursos de graduação em engenharia, arquitetura e em cursos de tecnologia e de ensino médio correlatos, de disciplinas relativas à prevenção e ao combate a incêndio e a desastres, conforme artigo 8º da Lei (BRASIL, 2017); d) obrigatoriedade de curso específico para profissionais dos setores de fiscalização, conforme art. 9º da Lei (BRASIL, 2017);

E, ainda: e) configuração prática abusiva contra as relações de consumo, previstas no Código de Defesa do Consumidor, com a inclusão do inciso XIV ao artigo 39 da Lei 8.078/1990: “[...] XIV - permitir o ingresso em estabelecimentos comerciais ou de serviços de um número maior de consumidores que o fixado pela autoridade administrativa como máximo”; e f) a tipificação de crime a inobservância da lotação máxima prevista, com pena de seis meses a dois anos e multa, nos termos do artigo 18 da Lei nº 13.425/2017 (BRASIL, 2017); bem como determinou: g) reunião das informações sobre incêndios ocorridos no País em um sistema unificado, na forma do artigo 15 da referida *Lex* (BRASIL, 2017).

⁴Em mesmo sentido: “Quando se exige que as portas de uma boate abram no sentido do fluxo de saída das pessoas, a preocupação não é o incêndio, mas a evacuação rápida e segura das pessoas por ocasião de um pânico – gerado ou não por um incêndio [...]”(ACORDI, 2015, p. 96-97).

A aplicabilidade da Lei nº 13.425/2017 e a necessidade / obrigatoriedade de regulamentação da norma

A aprovação da Lei nº 13.425/2017 foi um marco para as ações de prevenção e combate a incêndio, pânico e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público, exercidas pelos Corpos de Bombeiros Militares. No entanto, naturalmente surgem dúvidas acerca da aplicabilidade imediata dos preceitos da Lei Federal aprovada e da necessidade ou não de regulamentação da norma.

A eficácia de uma norma jurídica pode se definir como: “[...] a relação entre a ocorrência concreta, real, fatural no mundo do ser e o que está prescrito pela norma jurídica (e que está no mundo do ‘dever-ser’)” (NUNES, 2007, p. 228).

Correlaciona-se a eficácia à vigência: “O mínimo de eficácia é condição de vigência da norma, logo, se ela nunca puder ser aplicada pela autoridade competente nem obedecida pelo seu destinatário, perderá sua vigência” (DINIZ, 2005, p. 401).

Logo, caso uma norma seja totalmente ineficaz, ou seja, sem possibilidade de produzir qualquer efeito prático, a tendência é que, pelo seu desuso, logo perca a vigência. A Lei Kiss é uma Lei ordinária, razão pela qual possui algumas características típicas: “As leis ordinárias são os atos normativos típicos produzidos pelo Poder Legislativo, sendo caracterizadas, em regra, pela sua abstração e generalidade (quando, então, são consideradas lei em sentido formal e material)” (HOLTHER, 2010, p. 702).

Pode-se verificar que diversos pontos trazidos pela Lei nº 13.425/2017 são abstratos e gerais. Nesse sentido, citar-se-ão alguns dispositivos que necessitam ser mais bem especificados, para a uniforme aplicação da Lei Kiss no âmbito nacional. Ainda, tratar-se-á das situações em que a regulamentação deixa de ser necessária, e torna-se obrigatória para a aplicação da Lei.

Antes, porém, é relevante tratar sobre a diferença entre necessidade e obrigatoriedade de regulamento. A doutrina defende que toda e qualquer lei pode ser regulamentada, se assim se considerar adequado: “O regulamento não é lei, embora a ela se assemelhe no conteúdo e poder normativo. Nem toda lei depende de regulamento para ser executada, mas toda e qualquer lei pode ser regulamentada se o Executivo julgar conveniente fazê-lo” (MEIRELLES, 2013, p. 137).

Para aquelas normas que expressamente requerem regulamento para sua exequibilidade, a doutrina afirma que estas leis são inexecutáveis até a expedição de decreto

regulamentar: “As leis que trazem recomendação de serem regulamentadas não são exequíveis antes da expedição do decreto regulamentar, porque esse ato é *conditio juris* da atuação normativa da lei” (MEIRELLES, 2013, p. 137).

No caso específico da Lei Kiss, apenas o parágrafo 7º do artigo 2º e o artigo 15 mencionam expressamente a obrigatoriedade de expedição de regulamento⁵. Nesses dois casos, trata-se de regulamentação obrigatória, ao passo que os demais preceitos da lei podem ser regulamentados. Não se trata, dessarte, de mera faculdade, mas sim de obrigatoriedade de regulamentar.

Já quanto aos demais preceitos, tendo em vista a generalidade e abstração inerente da própria natureza das leis ordinárias – como no caso da Lei nº 13.425/2017 -, o regulamento é necessário, pois, como se verá, sua expedição é essencial para esclarecimento de vários pontos de modo a facilitar a aplicação uniformemente da *Lex*.

A ementa e o artigo 1º da Lei nº 13.425/2017 trazem algumas definições genéricas que merecem ser discriminadas, como os conceitos de: a) sistemas de prevenção e combate a incêndios e a desastres; b) medidas de prevenção e combate a incêndios e a desastres; c) distinção entre estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público; d) desastres; e) pânico.

O artigo 2º da Lei Kiss necessita de norma que regule a atuação do Município na elaboração de seu planejamento urbano, definindo seus limites de atuação; a abrangência de suas normas e casos em que a atribuição municipal exorbite a competência normativa do Estado e da União, cuja prática é vedada.

Além disso, faz-se necessária a regulamentação de quais são as medidas mínimas necessárias que devem ser cumpridas para que o Prefeito possa conceder autorização especial para a realização de eventos que integram o patrimônio cultural local ou regional prevista no § 3º do artigo 2º da Lei nº 13.425/2017, sendo correto afirmar que tais requisitos devem ser previamente analisados e vistoriados *in loco* pelo Corpo de Bombeiros Militar (BRASIL, 2017).

O significado do § 5º do artigo 2º, por sua vez, necessita ser descrito de modo mais claro, com vistas a evitar interpretações errôneas, porquanto a possibilidade de execução de

⁵Art. 2º, §7º Regulamento disporá sobre o licenciamento simplificado de microempresas e empresas de pequeno porte, cuja atividade não ofereça risco de incêndios. [...] Art. 15. As informações sobre incêndios ocorridos no País em áreas urbanas serão reunidas em sistema unificado de informações, com a participação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, integrado ao sistema de informações e monitoramento de desastres previsto pela Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, nos termos do regulamento (BRASIL, 2017).

atividade de poder de polícia de vistoria *in loco* pelo Município somente pode ocorrer nos casos e nas condições relacionadas no artigo em espeque de maneira similar ao contido no artigo 4º, § 1º e artigo 5º, § 2º da Lei.

O § 7º do artigo 2º da Lei nº 13.425/2017 traz expressamente a obrigatoriedade de regulamento, que disporá sobre o licenciamento simplificado de microempresas e empresas de pequeno porte, cuja atividade não ofereça risco de incêndios (BRASIL, 2017). O instrumento normativo secundário deve, portanto, estabelecer critérios objetivos para o enquadramento do grau de risco da atividade⁶.

Além disso, o regulamento deve levar em consideração o previsto no artigo 6º da Lei Complementar nº 123/2006 e no artigo 5º da Lei nº 11.598/2007, que estabelecem critérios diferenciados para concessão de atestado para funcionamento para microempresas e empresas de pequeno porte, conforme artigo 22 da Lei Kiss (BRASIL, 2017).

O artigo 3º da Lei nº 13.425/2017 necessita ser regulamentado em alguns pontos, dentre eles se ressalta a definição de conceitos abertos trazidos na norma, como as atividades de: a) planejar, analisar, avaliar, vistoriar, aprovar e fiscalizar as medidas de prevenção e combate a incêndio e a desastres (BRASIL, 2017).

Pode o regulamento, também, descrever formalizações mínimas para a aplicação de medidas coercitivas e sancionadoras, exemplificadas no § 1º do artigo 3º da Lei nº 13.425/2017, assim como procedimentos a serem adotados para que se observe na atuação administrativa o respeito à ampla defesa e ao contraditório, inclusive com possibilidade de duplo grau recursal para processos administrativos.

O § 2º do artigo 3º da Lei Kiss, igualmente, necessita ser mais bem especificado para se evitar aplicação incorreta da norma. Para tanto, faz-se necessária a correta explicação acerca da possibilidade de execução pelo poder público municipal dos serviços de prevenção e dos serviços públicos de atendimento a emergências. Tal regulamentação afeta diretamente o que preveem: o artigo 2º, §5º, o artigo 4º, §1º e o artigo 5º, §2º (BRASIL, 2017).

Ainda para o dispositivo em análise, verifica-se que deve o regulamento conter a vinculação do Corpo de Bombeiros Militar (CBM) para a celebração de convênio com aqueles Municípios que não tenham unidade do CBM instalada, mas que tenham interesse em

⁶Viu-se que quando se declara expressamente a exigência de regulamento para a especificação da lei, sua regulamentação é obrigatória para exequibilidade da norma, razão pela qual neste caso é indispensável a edição de ato normativo secundário.

criar e manter os serviços de prevenção relacionados à SCIP e Desastres e/ou serviços de atendimento a emergências.

O termo alto risco, trazido no § 4º do artigo 5º da Lei Kiss, que possibilita a interdição preventiva do imóvel (BRASIL, 2017), deve ser especificado no regulamento, para que se identifiquem as situações mínimas nas quais a medida administrativa deva ser aplicada para garantia do cumprimento uniforme em âmbito nacional, bem como dos princípios do contraditório e da ampla defesa, protegidos pelo texto constitucional e pela Lei Kiss.

O artigo 8º da Lei nº 13.425/2017, que trata da obrigatoriedade de inclusão no currículo dos cursos de graduação em Engenharia e Arquitetura, bem como cursos de tecnologia e de ensino médio correlatos, com a inclusão de disciplinas com conteúdo relativo à SCIP e Desastres (BRASIL, 2017), merece melhor especificação, porquanto não se detalharam quais cursos de engenharia serão abrangidos por esta obrigação, tampouco quais cursos de tecnologia e de ensino médio correlatos deverão se adaptar à obrigação legal.

O artigo 9º da Lei nº 13.425/2017 trata de importante ponto, qual seja: a obrigatoriedade de curso específico voltado à SCIP e Desastres para os oficiais e praças integrantes dos setores técnicos e de fiscalização do CBM (BRASIL, 2017).

O dispositivo em análise necessita que se especifiquem as cargas horárias mínimas de capacitação em SCIP e Desastres e disciplinas essenciais, para oficiais e praças do Corpo de Bombeiros Militar que desempenharão suas funções nos setores de atividades técnicas, assim como dos servidores efetivos da equipe técnica dos Municípios que conveniarem com o CBM, conforme as excepcionalidades previstas no § 5º do artigo 2º; no § 1º do art. 4º; e no § 2º do art. 5º da Lei nº 13.425/2017 (BRASIL, 2017).

O artigo 13 da Lei nº 13.425/2017 necessita de regulamento que descreva claramente a hipótese de ato que caracteriza improbidade administrativa do Chefe do Poder Executivo municipal por violação aos princípios da Administração Pública nos termos do artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa (BRASIL, 1992) para que se evitem interpretações equivocadas da hipótese de incidência do dispositivo acima, sobretudo pelo fato de a Lei Kiss no inciso I do artigo 13 trata da questão fazendo referência ao *caput* e aos §§ 1º e 2º do artigo 2º da referida *Lex*. Trata-se de utilização do regulamento para desdobrar aquilo que a lei trouxe sinteticamente (MELLO, 2013).

O artigo 15 da Lei Kiss obrigatoriamente deve ser regulamentado, porquanto há expressa previsão neste sentido no dispositivo da *Lex*. Logo, regulamento deve: a) dispor sobre a forma de integração entre as informações relativas a incêndios prestadas por agentes

estaduais, municipais ou distritais (BRASIL, 2017); assim como b) regular quais as informações mínimas devem ser inseridas em banco de dados nacional.

O artigo 22 da Lei nº 13.425/2017, por sua vez, também necessita ser regulamentado para especificar diretrizes a serem seguidas pelos demais entes federativos para o tratamento diferenciado das microempresas e empresas de pequeno porte (BRASIL, 2017).

Como se observou exaustivamente a Lei Kiss pode, necessita e deve ser regulamentada para sua fiel execução com melhor especificação dos preceitos nela presentes para que os executores da norma, sejam eles: bombeiros militares, membros do Ministério Público e do Poder Judiciário, dentre outros, possam aplicá-la com maior precisão.

A partir da constatação de necessidade (em diversos aspectos) e de obrigatoriedade – em alguns pontos - de regulamentação da Lei nº 13.425/2017, faz-se imperioso aprofundar estudo sobre o instrumento adequado à sua especificação, suas características e limitações.

O instrumento jurídico adequado para regulamentação da Lei nº 13.425/2017 – definição, características gerais e limitações

Consoante se abordou acima, à lei ordinária – como exemplo da Lei nº 13.425/2017 – cabe regular as matérias com a generalidade e abstração que lhe permita atingir número indeterminado de indivíduos por meio de atividade típica do Poder Legislativo (MONTORO, 2009).

Por outro lado, embora seja função típica do Poder Legislativo redigir e compor o arcabouço normativo, a normatização pode ser composta por outros Poderes, haja vista que a faculdade normativa naquele não se exaure, remanescendo boa parte ao Poder Executivo – que expede regulamentos⁷ e atos de caráter geral e de efeitos externos (MEIRELLES, 2013).

O poder regulamentar, portanto, é: “[...] uma das formas pelas quais se expressa a função normativa do Estado”(DI PIETRO, 2012, p. 91). Além disso, o regulamento é ato administrativo geral e normativo (MEIRELLES, 2013), ou seja, aqueles que: “[...] contêm um comando geral do Executivo, visando à correta aplicação da lei” (MEIRELLES, 2013, p. 189).

⁷Regulamento, em mesmo sentido, é apenas uma espécie de manifestação do poder normativo, que inclui, além de decreto, diversas categorias de atos denominados gerais, como: “[...] regimentos, instruções, deliberações, resoluções e portarias” (MAZZA, 2013).

Sendo um ato administrativo unilateral, é necessário que estejam presentes alguns requisitos, também chamados de elementos, que são: competência, finalidade, forma, motivo e objeto (DI PIETRO, 2012).

Diferentemente dos autônomos, os regulamentos executivos pressupõem a existência de uma lei prévia, nos termos do que preconiza o inciso IV do artigo 84 da CRFB/1988: “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...] IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução; [...]” (BRASIL, 1988).

Do excerto constitucional se verificam três condições para os regulamentos executivos, quais sejam: a) a existência de lei anterior; b) sejam expedidos pelo Chefe do Executivo (Presidente da República para leis federais, Governador de Estado para leis estaduais e Prefeito para Municípios); e c) exteriorização do regulamento por meio de decreto.

A primeira condição determina que os regulamentos possuem finalidade precípua de facilitar a execução das leis, solucionando eventuais entraves de cunho prático que possam surgir na aplicação da *lex*, pressupõe-se que, para tanto, haja lei anterior que lhe dê norte e campo para regulamentação.

Enquanto a segunda condição estabelece que o regulamento deve ser expedido pelo Chefe do Executivo do ente de cuja lei originou, o terceiro requisito para exercício do poder regulamentar é que o mesmo seja exteriorizado por meio de decreto.

Não se pode confundir regulamento com decreto. Enquanto aquele é ato administrativo que representa o conteúdo normativo regulamentar, este é o veículo introdutor do regulamento (MAZZA, 2013).

Mas é imprescindível destacar que a atuação do Poder Regulamentar possui limites, pois a natureza secundária que é inerente ao poder regulamentar e, por conseguinte, aos decretos executivos, impõe limitações que devem ser observadas, sobretudo ante a existência de ato normativo primário, que é a lei, apontando e normatizando caminhos para o fiel cumprimento da lei que ele visa regulamentar (NUNES, 2007).

Nesse sentido, ante o princípio da legalidade o poder regulamentar externalizado por meio de decreto não pode contrariar aquilo que está previsto na lei, limitando-se como fonte normativa *secundum legem* – de acordo com o conteúdo da lei e nos limites por ela impostos (CARVALHO FILHO, 2009).

Utilizam-se as abordagens realizadas para se chegar à seguinte consideração quanto às limitações ao alcance e ao cabimento dos decretos:

Em síntese: os regulamentos serão compatíveis com o princípio da legalidade quando, no interior das possibilidades comportadas pelo enunciado legal, os perceptivos regulamentares servem a um dos seguintes propósitos: (I) limitar a discricionariedade administrativa, seja para (a) dispor sobre o *modus procedendi* da Administração nas relações que necessariamente surdirão entre ela e os administrados por ocasião da execução da lei; (b) caracterizar fatos, situações ou comportamentos enunciados na lei mediante conceitos vagos cuja determinação mais precisa deva ser embasada em indícios, fatores ou elementos configurados a partir de critérios ou avaliações técnicas segundo padrões uniformes, para a garantia do princípio da igualdade e da segurança jurídica; (II) decompor analiticamente o conteúdo de conceitos sintéticos, mediante simples discriminação integral do que neles se contém (MELLO, 2013, p. 370).

Destarte, o decreto executivo que se servir a limitar a discricionariedade administrativa ante a abstração trazida por lei em sentido estrito, atua regulando o modo de proceder da Administração Pública e sua relação com os administrados na execução da lei. Cita-se como exemplo regulamento que discipline a forma pela qual os Municípios e o Corpo de Bombeiros Militar poderão realizar o convênio referido no artigo 3º, parágrafo 2º da Lei Kiss (BRASIL, 2017).

A limitação ao regulamento, neste caso, dá-se pela análise teleológica da norma legal a ser regulamentada, ou seja, não pode o decreto executivo exorbitar seu poder regulamentar e dispor, por exemplo, sobre a possibilidade de convênio do Corpo de Bombeiros Militar com associações privadas, mesmo que de abrangência municipal, para planejar, analisar, avaliar, vistoriar, aprovar e fiscalizar as medidas gerais de prevenção e de combate a incêndio, pânico e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público, porquanto evidentemente esta indicação seria *contra legem*.

De outra vista, é permitido ao decreto regulamentar caracterizar de maneira tanto mais técnica conceitos vagos estabelecidos na lei, como por exemplo a definição de risco, com definição abstrata na Lei Kiss e nas normas atinentes, a exemplo de: baixo grau e alto grau de risco (art. 2º, § 7º e art. 22 da *Lex*) ou ainda condições de condição de alto risco com previsão no artigo 5º, §4º da Lei nº 13.425/2017 (BRASIL, 2017).

A definição dos termos acima, deve seguir critérios técnicos seguindo padrões uniformes que garantam a igualdade e a segurança jurídica aos aplicadores da lei e àqueles a quem a lei se aplica⁸.

⁸Cabe ressaltar que quando não houver possibilidade alguma de discricionariedade na interpretação da lei, a regulamentação pode e deve tão somente decompor analiticamente os conteúdos apresentados sinteticamente, ou seja: quando se define no artigo 13 da Lei nº 13.425/2017 que a inobservância pelo Prefeito do determinado no caput e nos §§ 1º e 2º do artigo 2º da *Lex*, o decreto pode descrever analiticamente as condutas caracterizadoras de improbidade administrativa aos Prefeitos, desde que se limite estritamente às hipóteses legais, não podendo jamais inovar criando conduta típica que possa caracterizar ato de improbidade administrativa.

Destarte, no caso da Lei nº 13.425/2017, como se viu, é necessária a regulamentação dos seus preceitos gerais e o instrumento adequado para sua materialização é o decreto regulamentar que deve obedecer aos limites preexistentes na *Lex* que este especifica.

CONCLUSÃO

Por meio dessa pesquisa, pode-se aprofundar o conhecimento acerca da atividade de SCIP e Desastres em âmbito nacional. Partindo de uma explanação acerca dos grandes incêndios ocorridos no Brasil e no mundo, verificaram-se suas relações com o desenvolvimento de ações públicas (normativas, preventivas e fiscalizatórias) que ganharam forma à medida que novas tragédias ocorriam.

Vislumbrou-se que após a tragédia ocorrida na Boate Kiss em 27 de janeiro de 2013 o PL 2.020/2007 sofreu inúmeras alterações e complementações, sendo o seu texto final assinado e encaminhado à Presidência da República em 10 de março de 2017, e sancionado com vetos (tratados neste trabalho), que *a posteriori* foram mantidos pelo Congresso Nacional e a Lei nº 13.425 foi publicada no Diário Oficial da União em 31 de março de 2017, com vigência em todo o território nacional a partir de 27 de setembro de 2017 (BRASIL, 2017).

A aprovação da Lei Kiss foi um marco para as ações de SCIP e Desastres no Brasil, pois foi a primeira norma que tratou do assunto com abrangência nacional. No entanto, apesar de aprovada e vigente, supunha-se que existam alguns pontos na Lei em que a aplicação ainda não fosse plena no País.

Por essa razão, o problema inicial desse trabalho fundou-se em saber se a legislação aprovada necessita ser regulamentada para sua fiel execução e para que possa proporcionar plenitude e eficácia das ações de fiscalização e aplicação das NSCIP e Desastres.

Para a solução do problema, apresentaram-se as principais alterações advindas pela aprovação da Lei nº 13.425/2017 e se verificou a necessidade e obrigatoriedade de edição de Decreto Executivo para regulamentar a referida *Lex*.

Após isso, abordou-se o instrumento normativo adequado à regulamentação da Lei, qual seja: decreto executivo regulamentar, cujo conteúdo deve objetivar aprimoramento e uniformização da execução da Lei Kiss nas ações de fiscalização e aplicação das NSCIP e Desastres em âmbito nacional, observando-se as limitações legais preexistentes.

Tratou-se, a seguir, dos requisitos necessários para aprovação de decreto regulamentar e quais as limitações a ele impostas ante os preceitos já estabelecidos na Lei Kiss, pelo qual se

destaca a vedação de o decreto exorbitar o poder regulamentar e ser contrário aos preceitos da lei que especifica, ou ainda exercê-lo além do que o ordenamento jurídico lhe permite, criando direitos e obrigações sem a devida autorização legislativa (MORAES, 2007).

O resultado final que se apresenta a este trabalho se resume a um apanhado geral acerca das evoluções legislativas na área de SCIP e Desastres no País ligado a uma detalhada análise da novel legislação, com a verificação daquilo a que o legislador se propôs e daquilo que carece de complementação normativa, implementável por meio de decreto regulamentar a ser editado pelo Chefe do Poder Executivo Federal, que observe os limites ante a lei ordinária preexistente, com a finalidade de aprimorar e uniformizar as ações de SCIP e Desastres em âmbito nacional.

REFERÊNCIAS

ACORDI, Charles Fabiano. **A possibilidade de execução de fiscalização da segurança contra incêndio e pânico por parte de bombeiros privados**. 2015. 134 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública com ênfase à atividade bombeiril) - Universidade do Estado de Santa Catarina; Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2.020/2007. Dispõe sobre normas gerais de segurança em casas de espetáculos e similares. 12 set. 2007. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=367329>>. Acesso em: 10 jun. 2019. Texto Original.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Promulgada em 05 de Outubro de 1988. Institui a Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 31 mai. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública Direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Lei**. Rio de Janeiro, RJ, 02 jun. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm>. Acesso em: 04 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.425, de 30 de 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; altera as Leis nºs 8.078, de 11 de setembro de 1990, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil; e dá outras providências. **Lei**. Brasília, DF, 30 mar. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13425.htm>. Acesso em: 09 jun. 2019.

CARDOSO, Luiz Antônio. **Prevenção de Incêndios, uma Retrospectiva dos Primeiros Anos de Atividades Técnicas em Santa Catarina**. Florianópolis: Papa-Livro, 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 22. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de introdução à ciência do direito**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

GILL, Alfonso Antonio; NEGRISOLO, Walter; OLIVEIRA, Sérgio Agassi de. Aprendendo com os grandes incêndios. In: SEITO, Alexandre Itiu, *et al* (orgs.). **A Segurança contra incêndio no Brasil**. São Paulo: Projeto Editora, 2008.

HOLTHE, Leo Van. **Direito Constitucional**. 6. ed. Bahia: Juspodivm, 2010.

MAUS, Álvaro. **Segurança contra sinistros: teoria geral**. Florianópolis: Editograf, 2006.

Disponível em

<https://biblioteca.cbm.sc.gov.br/biblioteca/index.php/component/docman/doc_download/361--seguranca-contrasinistros--teoria-geral>. Acesso em 13 jun. 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MONTORO, André Franco. **Introdução à ciência do direito**. 28. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

NUNES, Rizzatto. **Manual de Introdução ao Estudo do Direito**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

OLIVEIRA, Vanessa. **Incêndio na boate Kiss em Santa Maria: a cobertura jornalística regional e global**. 2015. 12 f. Artigo Científico (VII Seminário Internacional Sobre Desenvolvimento Regional Sustentável) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2015. Disponível em:

<<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/viewFile/13451/2618>>. Acesso em 25 jun. 2019.

VIEIRA, Sérgio. Segue para sanção proposta que busca evitar tragédias como a da boate Kiss. **Senado Notícias**, Brasília, 08 de março de 2017. Disponível em:

<<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/03/08/segue-para-sancao-proposta-que-busca-evitar-tragedias-como-a-da-boate-kiss>>. Acesso em 09 jun. 2019.