II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

JANAÍNA RIGO SANTIN

JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM

Copyright © 2020 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho -Unifor – Ceará
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Janaína Rigo Santin; José Sérgio da Silva Cristóvam – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-155-5
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Direito, pandemia e transformação digital: novos tempos, novos desafios?

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. II Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

O Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública II reuniu-se no II Encontro Virtual do CONPEDI, evento totalmente virtual e síncrono ocorrido entre os dias 2 e 8 de dezembro de 2020, sob a temática "Direito, Pandemia e Transformação Digital: novos tempos, novos desafios".

Com 9 meses de isolamento social e todas as dificuldades decorrentes da severa pandemia da Covid-19, o CONPEDI conseguiu contornar todas as enormes adversidades e ofereceu um evento com conferências, painéis e grupos de trabalho de excelência. Um momento marcado pela alegria do reencontro, ainda que virtual, e que ficou evidente nos debates, trocas e contribuições dos participantes do Grupo de Trabalho (GT).

Os trabalhos e debates desenvolvidos produziram grande empatia entre os participantes, a repercutir as preocupações da sociedade brasileira contemporânea e sua agudização neste momento grave de pandemia, sob os eixos do combate à corrupção e à improbidade administrativa; da regulação e controle; e da transparência e eficiência administrativa.

Os artigos destes anais gravitam em torno das seguintes temáticas:

1. POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS COM ENFOQUE À EDUCAÇÃO INCLUSIVA COMO FORMA DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

2. GOVERNANÇA PÚBLICA PARA GARANTIR O FINANCIAMENTO DOS DIREITOS SOCIAIS EM TEMPOS DE PANDEMIA

3. REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA: UM INSTRUMENTO PARA A COMPRA INTERNACIONAL EM TEMPOS DE PANDEMIA

4. A ANÁLISE DAS FRAUDES AO PROGRAMA DE AUXÍLIO EMERGENCIAL DO GOVERNO FEDERAL (PANDEMIA DA COVID-19). A NECESSIDADE DE CONSTRUÇÃO DE UM PADRÃO DE COMPORTAMENTO ÉTICO INSTITUCIONAL

5. MUNICÍPIO, FEDERALISMO FISCAL E DIREITOS SOCIAIS: POSSÍVEIS SOLUÇÕES A PARTIR DE UMA GESTÃO DESCENTRALIZADA E PARTICIPATIVA

6. A SUPOSTA ALTERAÇÃO DOS FUNDAMENTOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO PELA NOVA REDAÇÃO DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO (LINDB)

7. A POSSE E A (IM) POSSIBILIDADE DE USUCAPIÃO DE BENS PÚBLICOS NO BRASIL

8. A TRANSPARÊNCIA E O ACESSO À INFORMAÇÃO COMO ELEMENTO NECESSÁRIO DA CAPACIDADE GOVERNATIVA: O CONTROLE SOCIAL NA LICITAÇÃO COMO FORMA DE APERFEIÇOAMENTO DO PROCEDIMENTO E NO COMBATE A PATOLOGIAS CORRUPTIVAS

9. A (IM)PRESCRITIBILIDADE DAS AÇÕES POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA OBJETIVANDO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO TEMA 897 DA REPERCUSSÃO GERAL NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

10. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL

11. FUNÇÃO NORMATIVA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO CONTEXTO DA DESLEGALIZAÇÃO: STF E O CASO ANVISA

12. MONOPÓLIO DO NETFLIX NO MERCADO BRASILEIRO DE SVOD - (SUBSCRIPTION VIDEO ON DEMAND)

13. GATE KEEPING E BENIGN BIG GUN NO CONTEXTO DA AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA - ANCINE E DO FUNDO SETORIAL AUDIOVISUAL - FSA

Com 15 (quinze) artigos aprovados e 13 (treze) efetivamente apresentados no GT, a presença maciça dos inscritos no evento confirma que o formato de CONPEDI Virtual veio para ficar, como mais uma modalidade possível ao lado dos eventos presenciais.

Será possível conferir nestes anais artigos científicos de elevada qualidade e pertinência acadêmica, com uma pluralidade de abordagens bastante originais e com induvidoso relevo prático.

Registramos os cumprimentos ao CONPEDI, pelo empenho e a qualidade da organização desse II Encontro Virtual - um excepcional momento de divulgação da pesquisa científica na área do Direito!

Assim, temos a satisfação de apresentar a presente obra a toda a comunidade jurídica, a confirmar que a Covid-19 pode até ter nos distanciado fisicamente, mas continuamos a pesquisar e difundir nossas pesquisas agora no formato virtual. Não temos a ternura do abraço presencial, mas temos o sorriso e a certeza da presença.

De Passo Fundo (RS) e de Florianópolis (SC), dezembro de 2020.

Profa. Dra. Janaína Rigo Santin – Universidade de Passo Fundo (UPF)

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Nota técnica: O artigo intitulado “ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL” foi indicado pelo Mestrado em Direito Processual e Cidadania da Universidade Paranaense - UNIPAR, nos termos do item 5.1 do edital do Evento.

Os artigos do Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública II apresentados no II Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (https://www.indexlaw.org/), conforme previsto no item 7.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

TANGÊNCIAS ENTRE A SOCIEDADE DE RISCO E O PODER DE POLÍCIA DO CBMMG: CRÍTICA AO PARECER N.º 15.719/2016 DA AGE E AO DECRETO N.º 44.746/08

TANGENCIES BETWEEN RISK SOCIETY AND CBMMG POLICE POWER: CRITICAL TO LEGAL OPINION N.º 15.719 OF THE ADGOCACY-GENERAL OF THE STATE AND TO DECREE N.º 44.746/08

Pedro Henrique Moreira da Silva [1]

Resumo

A pesquisa abordou a sociedade de risco e a atuação do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais na prevenção de incêndios e pânico, à luz do poder de polícia. Assim, em que pese a possibilidade de aplicação de sanções administrativas pelo descumprimento de normas de segurança, o estudo questionou se o Parecer n.º 15.719/2016 está equivocado ao prever a possibilidade de interdição de imóveis tão somente quando constatado o risco iminente – em desencontro ao Decreto n.º 44.746/08. Pelo método hipotético-dedutivo, concluiu-se pela necessidade de observar a legalidade, ao mesmo tempo em que devem ser consideradas condutas mais eficientes.

Palavras-chave: Sociedade de risco, Corpo de bombeiros militar, Prevenção contra incêndio e pânico, Cbmmg, Legalidade

Abstract/Resumen/Résumé

The research addressed the risk society and the role of the Minas Gerais Military Fire Brigade in preventing fires and panic, in light of the police power. Despite the possibility of applying administrative sanctions for non-compliance with safety standards, the study questioned whether Opinion No. 15.719 / 2016 is mistaken in providing for the possibility of property interdiction only when the imminent risk is found - in non-compliance with Decree No. 44.746 / 08. Using the hypothetical-deductive method, it was concluded that there was a need to observe legality, at the same time that more efficient conduct should be considered.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Risk society, Military fire brigade, Prevention of fire and panic, Cbmmg, Legality

[1] Mestre em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável. Pós-graduando em Direito Constitucional aplicado. Advogado no Sette & Moreira Advocacia e Consultoria. Professor de Direito.

1 INTRODUÇÃO

Os debates acerca de uma sociedade de risco se acentuam na medida em que as tecnologias e o desenvolvimento alcançam ápices e desencadeiam uma série de desastres relacionados às falhas sistêmicas. É nesse sentido que as discussões acerca dos Corpos de Bombeiros se tornam imperiosas, sobretudo no Brasil – se considerarmos a delegação constitucional das atividades de defesa civil. Diz-se, portanto, que incumbe aos bombeiros a segurança pública ambiental e urbanística.

Aqui cabendo as discussões acerca do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG), especificamente, importa ressaltar que a Instituição integra o Sistema Nacional de Segurança Pública, atuando – principalmente – na prevenção de incêndios e pânico. Esta é uma questão regulamentada no Estado pela Lei Estadual n. 14.130/01 e pelo Decreto Estadual n. 44.746/08, dentre outras Instruções Técnicas.

Para exercer referido papel, o CBMMG possui poder de polícia administrativo, podendo recorrer à autoexecutoriedade, discricionariedade e coercibilidade para aprovar projetos e conceder o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB). Ainda, no caso de descumprimento das normas estaduais, lícita a aplicação de sanções administrativas – que incluem a lavratura de advertência, oneração por multa e, em último caso, a interdição da edificação.

Não obstante, conforme se verifica do Parecer n. 15.719/2016 da AGE, as possibilidades de interdição de edificação que não atendam às normas de segurança contra incêndio e pânico estão limitadas à constatação do risco iminente. Assim, a pesquisa recorre à análise da legislação e à pesquisa bibliográfica para demonstrar que referida limitação implica em problemas relacionados à eficiência e gerenciamento de riscos.

Isso porque, conforme verificar-se-á, a referida limitação ao poder de polícia do CBMMG aprofunda e prolonga riscos que – apesar de não iminentes – são potenciais [e podem se tornar um risco consumado, ou seja, um desastre]. Ademais, a inexistência de critérios objetivos para a configuração da iminência termina por afetar a segurança jurídica das condutas dos militares encarregados, em notório vilipêndio aos princípios da prevenção e precaução.

Nesse sentido, objetiva-se responder ao questionamento acerca dos entraves advindos com o Parecer n. 15.719/2016 [principalmente], por meio da hipótese da necessidade de reformulação legislativa e interpretativa que considere a necessidade de fortalecimento e enrijecimento da atuação do CBMMG, como instrumento de garantia da ordem urbanística. E

mais, como forma de mitigar as realidades que confirmam que o processo pós-industrial conduziu as organizações e espaços ambientais a riscos múltiplos e iminentes.

2 SOCIEDADE DE RISCO

O debate sobre riscos na modernidade assume novos contornos, de forma que se reconhecem fragilidades constantes – sobretudo nas searas ambiental e urbana, com traços construtivistas e culturalistas. Pautam-se inúmeras incertezas e certezas contraditórias, que permitem questionar as noções de verdade e precisão técnica do planejamento (BECK, 1992). Nota-se uma auto confrontação contínua, que dá cabo a uma reinvenção da modernidade.

> Foi dito que esta é a "sociedade moderna tardia" (Giddens), "moderna reflexiva" (Beck), "surmoderne" (Balandier), ou "pós-moderna" (Bauman, 1998, p. 195), que ela é "sociedade de informação", "sociedade de consumo", ou, "sociedade Pós-Industrial" (cf Giddens, 1991, p. 11). Se não concordam no nome, em geral os estudiosos concordam que ela é uma sociedade marcada por um misto – contraditório, ambíguo, ambivalente – de esperança e de descrédito (SERRANO, LEIS, 2005, p. 245).

Diz-se que "o espaço vai se separando do tempo, estruturado e controlado por relações estabelecidas além dele, o risco desenvolve-se em latência no produtor e processos identificados com o progresso." (BECK, 1992). No mesmo sentido, os homens e coisas se defrontam frente aos sentidos, os padrões estipulados caem sobre os indivíduos e as relações técnicas e tradicionais são distanciadas (GUIVANT, 1998).

Assim, quando se refere à sociedade de risco, percebe-se que a suspensão pelo risco se torna a condição normal dos estados de espírito (BECK, 1992). As contradições e a autoconfrontação são estabelecidas em uma lógica de afrouxamento das certezas e seguranças. Dessa forma, "um perigo realizado é um desastre, terminando o percurso perigo; o risco está em aberto, bifurcando o percurso da história de forma imprevisível." (VALENCIO, 2006, p. 204)

No Brasil, a indução do processo de modernização promoveu a renovação dos locais com a alteração das noções e espaços sociais. Pautou-se a ideia de crescimento pelos conceitos de industrialização e urbanização, o que deu origem à construção de novos lugares e edificações – compatíveis à nova dinâmica da produção, consumo e acumulação (VALÊNCIO, GONÇALVES, 2006).

As intervenções técnicas, todavia – inicialmente responsáveis pelas alterações socioambientais – contribuíram tão somente para a remodelação dos espaços, sem a construção de uma lógica e dinâmica de segurança que contornasse as mazelas dos riscos. Em razão disso,

fala-se em uma modernidade postiça, onde prevalece “a superposição do arcaico ao moderno e na qual a resistência sociopática à mudança conviveria com a incorporação da inovação no cotidiano das elites” (VALÊNCIO, GONÇALVES, 2006).

Com isso, o que se verifica é que os riscos de uma sociedade pós-industrial passam a ser socializados – sobretudo nos campos urbanos. Isso porque inexiste a construção de uma consciência sociopolítica acerca das demandas de se contornar as mazelas e suspensões dos perigos que se amoldam em todos os espectros. Mitigar os conceitos de uma sociedade de risco perpassa por mitigar também os riscos mínimos e máximos – o que se faz, inicialmente, pela constatação destes perigos.

É nesse sentido que a discussão acerca dos incêndios em edificações urbanas se amolda. A própria gênese preventista e preservacionista do Corpo de Bombeiros Militar dá cabo às referidas considerações, na medida em que impera a existência de corporações que sejam responsáveis por evitar a consumação do perigo.

Desconstrói-se, portanto, a suspensão constante pela integração de saberes técnicos que – pelas diligências constantes – não afastam também os conhecimentos de base, evitando-se o exercício de controle estatal por uma tecnopolítica. Em outras palavras, é justamente a atuação dos Corpos de Bombeiros que garante a eficácia e eficiência de métodos de gerenciamento de riscos que fazem da sociedade uma sociedade de risco.

3 OS CORPOS DE BOMBEIROS E SUA ATUAÇÃO PAUTADA NOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS E AMBIENTAIS

O Corpo de Bombeiros Militar é instituição militar estadual, cuja gênese atual remonta a própria Constituição Cidadã, de 1988, que delega as atribuições estabelecidas em lei própria, bem como a execução de atividades de defesa civil. Ademais, trata-se de componente do Sistema Nacional de Segurança Pública e força auxiliar do Exército Brasileiro (BRASIL, 1998, art. 144, §5º, II).

Diz-se que os Corpos de Bombeiros são promotores dos princípios ambientais da prevenção e da precaução, de forma que sua atuação alcança os conceitos da multidimensionalidade da sustentabilidade, sobretudo no que tange à manutenção e gestão da pacificação urbanística. Trata-se, portanto, de peça essencial para satisfação do ordenamento jurídico global Pós-Convenção de Estocolmo.

Em Minas Gerais, no contexto de prevenção contra incêndio e pânico, o Corpo de Bombeiros Militar tem suas competências estabelecidas na Lei Estadual n. 14.130/01 e no

Decreto Estadual n. 44.746/08. Assim, quando da análise da questão, a observância da legislação importará para embasar as atividades, em observância ao princípio da legalidade – que orienta os atos da Administração Pública.

Assim, cabe a atuação dos Corpos de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG) para combater, preventivamente, danos e eventuais mazelas que possam, notadamente, surgir (CIELO *et al*, 2012), seja por antecipação de possibilidades, seja pela correção de constatações que indicam o possível risco – sobretudo no que diz respeito à prevenção contra incêndio e pânico. Para tanto, incumbe à instituição analisar e aprovar ou rejeitar os projetos com plantas e especificações das medidas de segurança contra incêndio e pânico [oportunizando a correção de pontos controversos], bem como realizar as visitas técnicas que atestem o cumprimento das normas e enquadramento da realidade com o projeto, o que ensejará a emissão do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros.

Caso seja verificado que a edificação não atende às normas de segurança contra incêndio e pânico, o Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais pode promover sanções de cunho administrativo. Estas – note-se – vão de advertências escritas a aplicação de multa, com possibilidade de interdição da edificação em caso específico, conforme verificar-se-á (MINAS GERAIS, 2008, Art. 11). Para tanto, devem ser observados os procedimentos formais de controle.

Quando da realização da primeira vistoria, a verificação de irregularidades ensejará a lavratura de advertência escrita, para adequação à norma técnica regulamentar. Transcorridos sessenta dias, a não adequação às normas ensejará a aplicação de multa – que poderá ser reaplicada no caso da reincidência, conforme o Parecer n. 16.011/2018, da AGE.

Neste caso, será possível recorrer à instauração de procedimento administrativo perante o Serviço de Segurança Contra Incêndio e Pânico do CBMMG, com cassação da documentação (se existir o AVCB) ou, em casos mais extremos, pela proclamação da constatação de risco iminente, o que se faz em respeito ao artigo 11, §6º, do Decreto 44.746/08 que determina, *in verbis*, que "a pena de interdição será aplicada sempre que houver situação de risco iminente devidamente fundamentado".

É de se destacar que a possibilidade de interdição de edificações decorre do poder de polícia do Corpo de Bombeiros, resultado das atribuições básicas da Administração Pública para controle legal de direitos e liberdades da sociedade civil, cuja finalidade é a promoção do bem comum (LAZZARINI, 2008). Ora, este trata-se de poder dos órgãos da Administração Pública de restringirem o uso da propriedade para garantia de condições dignas à coletividade (MEIRELLES, 2007). É o que se confirma:

> Em essência, poder de polícia é a atividade da Administração Pública que impõe limites a direitos e liberdades. O tema é típico do direito público, o tema público por excelência, aquele de que se cogite em qualquer ordenamento; isto porque, onde existe um ordenamento jurídico, este não pode deixar de adotar medidas para disciplinar direitos fundamentais de indivíduos e grupos. Trata-se do tema que mais diretamente se insere na encruzilhada autoridade-liberdade, Estado-indivíduo, que permeia o direito administrativo e o direito público, revelando-se, pois, muito sensível à indole do Estado e às características históricas, políticas e econômicas dos países (MEDAUAR, 1995, p. 89).

Assim, note-se, estando irregular uma edificação, o risco social de incêndio torna-se potencial – o que coloca em risco o bem-estar coletivo, de forma que sua utilização deve ser restringida em razão do poder-dever do Corpo de Bombeiros de promover a ordem urbanística.

O poder de polícia, importa frisar, é estabelecido sobre os fundamentos da discricionariedade, autoexecutoriedade e coercibilidade.

> A discricionariedade no exercício do poder de polícia significa que a Administração, quanto aos atos a ele relacionados, regra geral, dispõe de uma razoável liberdade de atuação, podendo valorar a oportunidade e conveniência de sua prática, estabelecer o motivo e escolher, dentro dos limites legais, seu conteúdo. A auto-executoriedade, ou seja, a faculdade de a Administração decidir e executar diretamente sua decisão por seus próprios meios, sem intervenção do Judiciário, é outro atributo do poder de polícia. Com efeito, no uso desse poder, a Administração impõe diretamente as medidas ou sanções de polícia administrativa necessárias à contenção da atividade anti-social que ela visa obstar. A coercibilidade, isto é, a imposição coativa das medidas adotadas pela Administração, constitui também atributo do poder de polícia. Realmente, todo ato de polícia é imperativo (obrigatório para seu destinatário), admitindo até o emprego da força pública para seu cumprimento, quando resistido pelo administrado. Não há ato de polícia facultativo para o particular, pois todos eles admitem a coerção estatal para torná-los efetivos, e essa coerção também independe de autorização judicial (MEIRELLES, 2005, p. 136-137).

Dessa forma, incumbe ao Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais promover atos independentes para garantir o cumprimento das normas de prevenção e combate a incêndios, podendo fazer valer tais legislações de forma vinculada e relativizadora dos interesses individuais em prol dos interesses comuns. Isso implica dizer que, quando da aprovação ou não aprovação de projetos para edificações, o CBMMG exerce poder sobre a propriedade privada.

Portanto, há um poder pleno de polícia administrativa – que fortalece as noções do Estado Democrático de Direito, na medida em que a ordem urbanística e ambiental é promovida. Daí se reafirma a importância da correta análise técnica, bem como da realização das vistorias *in loco*.

Referido poder de polícia, todavia, não pode ser exercido de forma arbitrária. Isso porque a discricionariedade concedida não exime a necessidade de fundamentação para a

tomada de decisões. Ademais, a própria vinculação das ações ao princípio da legalidade impõe limites de ordem prática às aplicações de sanções administrativas – sob pena de vilipêndio da impessoalidade e moralidade (CRETELLA JÚNIOR, 2012).

Nesse sentido, importa que os militares servidores do Corpo de Bombeiros estejam sempre pautados pelas recomendações da legislação estadual, sendo capazes de promoverem a aplicação das disposições legais aos casos concretos. Isso para garantir a pertinência de atuação e promover a eficiência do serviço essencial que se presta.

4 O PARECER N. 15.719/2016 E O RISCO IMINENTE

Considerando-se referido poder de polícia do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, com possibilidade de aplicação de multas e interdição de edificações que se encontrarem irregulares perante as normas de prevenção e combate a incêndio, há que se ressaltar as limitações da plenitude de atuação advindas com o Parecer n. 15.719/2016, da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais – conforme mencionado de forma breve anteriormente. Para fins de contextualização, importará a transcrição da ementa, no que interessa à pesquisa:

> DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. ESTADO ORDENADOR. PODER DE POLÍCIA. CBMMG. PREVENÇÃO CONTRA INCÊNDIO E PÂNICO NO ESTADO. COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL. ART. 136 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS [CEMG]. LEI COMPLEMENTAR N. 54/99. LEI ESTADUAL N. 14.130/2001 E ART. 11 DO DECRETO N. 44.746/2008. EVENTOS TEMPORÁRIOS. FISCALIZAÇÃO DE OUTROS ÓRGÃOS ESTADUAIS. BENS PÚBLICOS DE USO ESPECIAL. PARECER AGE N. 14.949/2009. REVISÃO.
> (…)
> A interdição será aplicada quando houver risco iminente de incêndio ou pânico, nos termos do art. 4º, §4º, da Lei n. 14.130/2001. Exorbitância do poder regulamentar ao prever-se, em decreto, a interdição por persistência na conduta infracional, se não constatado risco iminente de incêndio e pânico.
> Orientação adotada com amparo no princípio da juridicidade de modo a assegurar a eficácia do direito fundamental à segurança (incolumidade das pessoas), além de ser comportamento administrativo que evita riscos de responsabilização civil do Estado por omissão.

Ora, conforme se verifica do teor da ementa supra, caberá a interdição tão somente se constatado o risco iminente de incêndio ou pânico. Isso porque a Lei Estadual n. 14.130/2001 é enfática na disposição, tendo exorbitada a Administração Pública em seu poder regulamentar quando da edição do Decreto n. 44.746/08 – que autorizou a interdição nos casos de reiterado descumprimento das normas de segurança contra incêndio e pânico.

Referida questão se fundamenta no princípio da tipicidade, que se consolida pela vinculação da aplicação das sanções. Assim, só haverá conduta punível no caso de lei anterior que defina e determine respectiva punição – a teor da própria essência da legalidade, não cabendo ao Poder Executivo usurpar as competências legislativas e ampliar os sentidos e disposições da Lei n. 14.130/01.

Isso porque, o poder regulamentar garante à Administração Pública tão somente o poder de edição de atos gerais de caráter complementar, de forma a garantir a aplicação e efetivação das razões legislativas. Diz-se, portanto, acerca da inviabilidade de alteração ou ampliação dos termos da lei, sob pena de vilipêndio das competências constitucionais.

Assim, considerando o teor da Lei n. 14.130/01, a AGE entendeu pela possibilidade de interdição de edificações tão somente quando constatado o risco iminente de incêndio e pânico, vez que são os termos específicos da legislação supramencionada, *in verbis*:

> Art. 4º. §4º – A pena de interdição será aplicada quando houver risco iminente de incêndio ou pânico (MINAS GERAIS, 2001).

Nesse caso, importará a observância do princípio da legalidade estrita, que "significa que a Administração sempre se submeterá à lei e só poderá agir quando – e como – a lei autorizar. Enquanto ao particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza." (MELLO, 2012, p. 276) Dessa forma, não pode o administrador afastar-se da especificidade da lei, sob pena de se tornar o ato inválido.

Sundfeld (2004) também apresentará referidas considerações ao lecionar que

> Segundo o princípio da submissão do Estado ao Direito, todo ato ou comportamento do Poder Público, para ser válido e obrigar os indivíduos, deve ter fundamento em norma jurídica superior. O princípio determina não só que o Estado está proibido de agir contra a ordem jurídica como, principalmente, que todo poder por ele exercido tem sua fonte e fundamento em uma norma jurídica (SUNDFELD, 2004, p. 158).

Esta observação, note-se, faz parte do próprio fundamento do Estado Democrático de Direito que se aprimorou pelas releituras de conceitos ao longo dos anos. Assim, "*en un primer tiempo se pudo decir que lo fundamental era el respeto a la ley por parte del Poder Ejecutivo; esto era y es el todavía vigente principio de la legalidad de la administración*." (GORDILHO, 2003, p. 22)

É pautado nesse princípio que o Parecer n. 15.719/16, da Advocacia-Geral do Estado, concluiu pelos seguintes termos:

> Nossa interpretação é no sentido de que há previsão legal de pena de interdição somente quando houver risco iminente de incêndio ou pânico. A aplicação de penalidades está sujeita ao princípio da legalidade estrita. Atos administrativos servem apenas como meio de possibilitara execução da regra sancionadora, mas não podem, por si mesmos , dar origem a sanções, ressalvadas situações específicas, como é o caso do Direito Ambiental (AGE, 2016, p. 17).

Assim, o que se diz é que a não observância formal das normas técnicas configura tão somente irregularidade administrativa a ser punida pela aplicação de multas. Nota-se, portanto, o Parecer supra entendeu que o não atendimento à legislação não enseja necessário risco iminente – conforme o *animus* do legislador. Da mesma forma, a ausência de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros não é razão que motive a interdição das edificações, tendo em vista que – eventualmente – pode o espaço ter atendido materialmente as normas, sem êxito tão somente dos aspectos formais.

Não obstante, é de se destacar que a impossibilidade de interdição imediata de estabelecimentos pelo Corpos de Bombeiros Militar de Minas Gerais termina por minguar a autoexecutoriedade e coercibilidade natos do poder de polícia e ampliar a discricionariedade. Isso porque, o servidor designado às vistorias fica incumbido de promover considerações abstratas relacionadas à percepção de uma suposta e possível iminência – que encontra limitações em face da inexistência de uma perspectiva técnica sólida e que conceda objetivamente as condições de imóvel que configure risco iminente.

Em que pese a constatação da iminência do risco, sua conceituação encontra-se no artigo 3º, inciso XXXVIII, do Decreto n. 44.746/2008, que o define como uma exposição extrema e atual ao perigo, com probabilidade de causar danos à época da vistoria. Trata-se, portanto, de um perigo potencial, imediato e atual – que enseja interdição imediata para promoção da segurança urbanística e habitacional. É o que se confirma:

> 4.451 Risco iminente: É a constatação de situação atual e iminente de exposição ao perigo e a probabilidade de ocorrência de um sinistro que deve ser fundamentada pelo bombeiro militar durante a realização de vistoria levando se em consideração a exposição ao perigo potencial e as medidas de proteção adotadas no local (CBMMG, 2017, p. 35).

O que se suscita, todavia, são os desafios para constatação da iminência do risco e, ainda mais, a dificuldade dos militares para garantir a eficiência e prevenção a incêndio e pânico frente a inviabilização da interdição de edificações irregulares. Ora, ao delegar ao servidor o dever de constatar uma situação que não atende a parâmetros objetivos, corre-se o risco de onerar o agente pela responsabilidade de uma segurança que não é absoluta – vez que parte de uma constatação discricionária e subjetiva.

O que bastaria para contornar a referida problemática seria o desenvolvimento de legislação bastante para estabelecer critérios mais cristalinos para a constatação da iminência de risco. Assim, fortalecer-se-ia a segurança jurídica, na medida em que a promoção da segurança de edificações estaria vinculada a critérios objetivos da lei.

Nesse sentido, diz-se acerca da fragilização da eficiência do trabalho de prevenção a incêndio do CBMMG, na medida em que se permite a prolongação das irregularidades frente às normas técnicas – sobretudo se considerarmos que, não raras vezes, a instituição estará limitada à aplicação de uma segunda multa a partir do retorno da vistoria técnica. Assim, ainda que potencial o risco constatado, se não iminente, estará a edificação operante, em violação ao contrato social firmado outrora para garantia do equilíbrio e bem-estar urbano e ambiental.

Trata-se de violação dos próprios princípios da precaução e prevenção, que coroam o Direito Administrativo Ambiental. Isso porque, nos casos de irregularidade ou incertezas técnicas acerca do risco, a inviabilização da imediata interdição termina por prolongar riscos que, inconvenientemente, poderão resultar em um dano consumado.

A partir dessa perspectiva, considera-se parcialmente equivocado o Parecer n. 15.719/2016 da AGE, vez que desconsidera a primazia principiológica do direito ambiental e urbanístico – contribuindo para uma possível baixa de eficácia do serviço prestado pelo Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais.

Ademais, a proposta suscitada pelo presente artigo merece retomar os sentidos iniciais da pesquisa, no que tange às considerações sobre a sociedade de risco. Isto porque, ao permitir a potencialidade do risco sob o argumento da inexistência da iminência de incêndio, assume-se o preço do desastre, que é o risco consumado. Ademais, a não interdição imediata de edificações que já tenham sido vistoriadas três ou mais vezes pelo Corpo de Bombeiros contribui para o prolongamento de situações de risco potencial – tendo em vista que a chegada da demanda ao Ministério Público faz morosa as soluções do entrave: aprofunda-se a sociedade de risco.

Ora, as competências do *parquet*, quando da instauração da Notícia de Fato direcionada pelo Corpo de Bombeiros implicará em reiteradas notificações do representado irregular perante as normas de prevenção de incêndio e pânico o que – pelo lapso temporal – implicará na instauração de Inquérito Civil. Nesse ponto, as mesmas diligências ministeriais serão consideradas, com expedição de ofícios múltiplos ao CBMMG para realização de vistorias que atestem reversão dos quadros de irregularidade.

Isso, além de sobrecarregar o Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), especialmente a Promotoria de Justiça e Habitação e Urbanismo – vez que fada os membros e servidores a um ciclo de diligências pouco eficazes – também onera o CBMMG, que passa a

mobilizar profissionais e aparato logístico e técnico para as vistorias que, reiteradamente, não apresentarão evolução. Tal realidade será agravada quando do ajuizamento de Ações Civis Públicas, vez que o descumprimento das normas de prevenção contra incêndio e pânico e as impossibilidades de interdição do estabelecimento por critérios mais objetivos mobilizarão o Judiciário com demandas que poderiam [e deveriam] ser resolvidas na esfera administrativa, pela própria Administração Pública.

Não obstante, embora se entenda que é necessário criar critérios mais objetivos e palpáveis para a aplicação da pena de interdição de edificações – bem como o estabelecimento de padrões menos discricionários para a constatação da iminência do risco, com eventual fortalecimento e ampliação do poder de polícia do CBMMG – não pode a pesquisa deixar de considerar que as aplicações da legalidade estrita importam quando da análise do Decreto Estadual n. 44.746/08. Isso porque é imperiosa a observação dos princípios que alicerçam o Estado Democrático de Direito, sob pena de contemplar-se a Administração Pública com poderes que extrapolam suas competências e a razoabilidade de sua atuação como viabilizadora das ordens legislativas.

O que se diz, portanto, é que a análise crítica da Lei Estadual n. 14.130/01, do Decreto Estadual n. 44.746/08 e do Parecer n. 15.719/2016 da AGE levou a uma confirmação parcial da hipótese suscitada quando da motivação para a realização dos estudos. Isto é, ao mesmo tempo em que se reconhece que o Parecer supra, ao apontar as limitações para interdição de edificações que não atendam às normas de prevenção contra incêndio e pânico, termina por fragilizar o poder de polícia do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, reconhece-se que sua motivação e fundamentação é acertada, na medida em que se atenta para as formalidades da regulamentação da Lei Estadual n. 14.130/01.

Nesse sentido, visando o fortalecimento da atuação do CBMMG frente às ações de prevenção contra incêndio e pânico, o que se propõe é que eventuais ampliações das possibilidades de interdição de edificações, bem como o estabelecimento de critérios mais objetivos para a constatação do risco iminente devem ser previstos por lei – de forma que carece a mobilização legislativa para a satisfação da demanda que se aponta. Buscar a ampliação dos poderes de polícia do CBMMG por meio da regulamentação da Administração Pública é medida temerária que propõe contornar as mazelas de uma sociedade de risco às custas do paradigma do Estado Democrático de Direito.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando da atividade de prevenção de incêndio e pânico, o Corpo de Bombeiros de Minas Gerais goza de Poder de Polícia Administrativa, podendo aprovar ou não os projetos apresentados, bem como realizar vistorias e aplicar até duas multas pelo não atendimento dos requisitos da Lei nº 14.130/01, Decreto nº 44.746/08 e demais Instruções do próprio CBMMG. Não obstante, com relação à possibilidade de interdição de edificações que não atendam às normas de prevenção contra incêndio e pânico, constatam-se restrições ao referido Poder Administrativo.

Isso porque, conforme os termos da Lei Estadual n. 14.130/01 e pela interpretação do Parecer nº 15.716/16, da Advocacia-Geral do Estado, o Corpo de Bombeiros de Minas Gerais somente poderá aplicar a pena de interdição nos casos da constatação de risco iminente. Ou seja, entendeu-se que o Decreto Estadual n. 44.746/08 extrapolou suas possibilidades de regulamentação ao prever outras hipóteses em que seria aplicada a pena de interdição por descumprimento das normas de proteção contra incêndio e pânico.

A conclusão do parecer supra é pautada no princípio da legalidade em sentido estrito, ou seja, não pode a Administração Pública utilizar-se de decretos para ampliar o teor da lei, sob pena de ofender o paradigma do Estado Democrático de Direito. Isto é, está limitado o Poder Executivo apenas na regulamentação das legislações, de forma a tornar viável sua aplicação na sociedade.

Não obstante, o estudo demonstrou que os resultados e efeitos da interpretação do Parecer nº 15.716/16 é problemático na medida em que fragiliza o poder de polícia do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais ao restringir sua atuação na promoção da ordem urbanística e habitacional. Ademais, verificou-se ainda que a constatação do risco iminente é igualmente problemática, vez que depende de critérios subjetivos e discricionários – o que, eventualmente, gera insegurança jurídica e social.

Nesse sentido, a pesquisa não se furtou de apontar que a limitação supramencionada termina por onerar os servidores do CBMMG, tendo em vista a responsabilidade subjetiva que advém com a discricionariedade na verificação do risco iminente. Da mesma forma, a impossibilidade de interdição dos empreendimentos quando não verificado o risco iminente fada o trabalho do Corpo de Bombeiros à ineficiência, na medida em que perpetuam-se as irregularidades sem a possibilidade de garantia efetiva da segurança das pessoas que se encontram ou frequentam o estabelecimento.

Ademais, a remessa das questões de irregularidades não sanadas ao Ministério Público para ajuizamento de Ações Civis Públicas também vilipendia os princípios da eficiência e celeridade processual, vez que se trata de demanda que poderia ser solucionada na própria

esfera administrativa do Poder Executivo. Isto é, recorrendo à autoexecutoriedade e à coercibilidade, poderia o Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais fazer cessar o risco potencial pela interdição das edificações – ainda que não iminente.

Assim, o que se conclui é que o Parecer da Advocacia-Geral do Estado é acertado quando analisado sob a ótica dos Princípios do Estado Democrático de Direito. Isto é, não faz mais que reconhecer que o Decreto Estadual n. 44.746/08 exorbitou das capacidades de regulamentação, o que não se pode admitir. Não obstante, termina por reproduzir uma falha sistêmica, na medida em que referenda a fragilização do poder de polícia do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, bem como mantém subjetivos os critérios para constatação do risco iminente.

O que se pontua, portanto, é a necessidade de provocação do legislador para consideração dos fundamentos principiológicos que sustentam o Direito Administrativo Ambiental. Dessa forma, importa recorrer aos princípios da prevenção e precaução para garantia de melhor eficiência no trabalho do Corpo de Bombeiros Militar quando da atuação para prevenção de incêndios urbanos, seja pelo enrobustecimento do poder de polícia, seja pela delimitação de critérios objetivos para a constatação da iminência do risco.

Dessa forma, a demanda problematizada no início do estudo será devidamente satisfeita por uma legislação mais atenta e completa. Isto é, a garantia de um Corpo de Bombeiros forte e eficiente no Estado de Minas Gerais é capaz de mitigar as mazelas socioambientais que mobilizam as instituições da ordem urbanística e habitacional, na medida em que – mais que afastá-los – serão capazes de evitar a transmutação dos riscos em desastres.

REFERÊNCIAS

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco:** Rumo a uma outra modernidade. Rio de Janeiro: Editora 34. 2011.

BRASIL. Constituição da República. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 08 maio.2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 627.189/SP.** Relator: Dias Toffoli.Diário da Justiça, Brasília, 08 junho 2016.

CBMGO. Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Goiás. **Manual operacional dos bombeiros:** Defesa Civil. Secretaria de Segurança Pública. 2018.

CBMMG. Instrução Técnica nº 02. **Terminologia de proteção contra incêndio e pânico.** Disponível em: < http://bombeiros.mg.gov.br/images/stories/dat/it/it_02_2a_edicao.pdf>. Acesso em: 08 maio.2019.

CIELO, Patrícia Fortes Lopes Donzele. Uma leitura dos princípios da prevenção e da precaução e seus reflexos no Direito Ambiental. **Revista CEPPG**, v. 26, n. 01, p. 1996-207. 2002.

CRETELLA JÚNIOR, José. Polícia e poder de polícia. Revista de Direito Administrativo, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, v. 162, p. 30.

DALLARI, Sueli Gandolfi. VENTURA, Deisy de Freitas Lima. O princípio da precaução: dever do Estado ou protecionismo disfarçado? **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 53-63. 2002.

FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 24ª Ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2011.

GONÇALVES, Vasco Barroso. O princípio da precaução e a gestão dos riscos ambientais: Contribuições e limitações dos modelos econômicos. **Ambiente e Sociedade**, São Paulo, v. 16, n. 4, p. 121-140, out-dez. 2013.

GORDILLO, Agustín. Tratado de derecho administrativo. T. 1. Parte General. 8. ed. Buenos Aires: FDA, 2003. Disponível em: . Acesso em: 22 jun. 2010.

LAZZARINI, Álvaro. Do Poder de Polícia. **Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**, Ed. Lex, São Paulo, v. 98. 2008.

MEDAUAR, Odete. Poder de polícia. **R. de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 199, jan-mar. 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32. ed., São Paulo: Malheiros, 2007.

MELO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo, 29ª ed., pág. 857, Malheiros Editores, São Paulo, 2012.

MINAS GERAIS. Decreto 44.746, de 29 de fevereiro de 2008. **Regulamenta a Lei nº 14.130, de 19 de dezembro de 2001, que dispõe sobre a prevenção contra incêndio e pânico no Estado e dá outras providências.** Belo Horizonte, MG, 2008. Disponível em: < https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=Dec&num=44746&comp=&ano=2008&texto=original>. Acesso em: 30 abril.2019.

MINAS GERAIS. Lei Complementar 54/99. **Dispõe sobre a organização básica do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais – CBMMG – e dá outras providências.** Disponível em: < https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=54&ano=1999&tipo=LCP>. Acesso em: 08 maio.2019.

MINAS GERAIS. Decreto 46.595/2014. ***Altera o Decreto nº 44.746, de 29 de fevereiro de 2008, que regulamenta a Lei nº 14.130, de 19 de dezembro de 2001, que dispõe sobre a prevenção contra incêndio e pânico no Estado e dá outras providências.*** *Disponível em:* < https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=274619>. Acesso em: 08 maio.2019.

MINAS GERAIS. Lei 14.130, de 19 de dezembro de 2001. **Dispõe sobre a prevenção contra incêndio e pânico no Estado e dá outras providências.** Belo Horizonte, MG, 2001. Disponível em: <http://bombeiros.mg.gov.br/images/documentos/lei-14130.pdf>. Acesso em: 05 maio.2019.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental.** 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público.** 4. ed., rev., aum. e atual., 5. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2004.

THOMÉ, Romeu Faria. DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. Princípio da precaução: definição de balizas para a prudente aplicação. **Veredas do Direito**: Belo Horizonte. v. 15, n. 32, p. 36-66, mai-ago. 2018.