XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

JOSÉ BARROSO FILHO

JOSÉ QUERINO TAVARES NETO

Copyright © 2017 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

T772

Transformações na ordem social e econômica e regulação [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Barroso Filho; José Querino Tavares Neto - Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-421-1
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Desigualdade e Desenvolvimento: O papel do Direito nas Políticas Públicas

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Legitimidade. 3. Democracia. 4.Intervenção. XXVI EncontroNacional do CONPEDI (26. : 2017 : Brasília, DF).

CDU: 34

XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

Apresentação

Não se pode esquecer que Economia, para além das escolhas sobre o uso dos recursos escassos necessários a vida e no incremento das forças produtivas, é decisão política e opção de prioridades.

Em tempos de crise econômica, seguida de grave crise política, e ainda do questionamento da legitimidade da atividade estatal – fragilizada pelo estágio puberdante/obsolescente da Democracia Brasileira, a partir de fissuras institucionais em que as funções do Estado disputam hegemonia em torno do Poder – enfrenta a academia a tarefa de compreender o estágio de desenvolvimento econômico e político do "projeto" brasileiro de Nação.

No Grupo de Trabalho: TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO I, a partir da elaboração de 18 artigos aprovados e apresentados, cujos temas variavam entre a constituição econômica brasileira, desenvolvimento sustentável e regulação de vários setores, mais uma vez, o Direito Econômico foi problematizado com eximia competência e profundidade, típicas do CONPEDI, na sua presente edição, assim como nas passadas.

Na tarefa profícua de análise dos trabalhos e intervenções da bancada coordenadora, percebeu-se trabalhos versando sobre o papel do Estado no processo produtivo, em face da sua intervenção direta e indireta, na busca do desenvolvimento socioeconômico; ou ainda, na visão de alguns, objetivando a efetivação do capitalismo humanista.

O Grupo de Trabalho teve o intuito de construir uma oportunidade para a dialética e a retomada do projeto de desenvolvimento social, em meio a reincidência ao neoliberalismo de austeridade, sempre no sentido de problematizar a condição do Estado como propulsor /indutor da economia na produção capitalista da América Latina, ao mesmo tempo em que o projeto de síntese capital/trabalho globalizante, desde o desenvolvimentismo do setor público, vem sendo atropelado, de forma avassaladora, pela financeirização da Economia, e é preciso, então, compreendê-lo em suas nervuras.

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto (UFG)

Prof. Dr. José Barroso Filho (ENAJUM)

A REGULAÇÃO DE EXPLOSIVOS NO BRASIL: UMA SÍNTESE SOBRE O SISTEMA DE CONTROLE E A ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS FISCALIZATÓRIOS

THE REGULATION OF EXPLOSIVES IN BRAZIL: A SYNTHESIS ON THE SYSTEM OF CONTROL AND THE OPERATION OF THE SUPERVISORY BODIES

Silvio César Cardoso de Freitas [1]
Bruno Costa Marinho [2]

Resumo

O trabalho visa apresentar uma síntese sobre a regulação de explosivos no Brasil, esclarecendo aspectos referentes à legislação e ao sistema de comando e controle adotados quanto a esses materiais no país. Para tal, serão apresentadas as legislações e os procedimentos atinentes ao assunto, demonstrando a forma como o Estado exerce seu poder de polícia, a fim de resguardar o interesse público diante das atividades comerciais de explosivos. Ao final, estabelecerá uma visão sobre a matriz nacional regulatória desses produtos controlados, identificando os órgãos fiscalizatórios.

Palavras-chave: Regulação, Explosivos, Poder de polícia, Produtos controlados, Políticas públicas

Abstract/Resumen/Résumé

The paper aims to present a synthesis on a regulation of explosives in Brazil, accounting aspects of the legislation and the command and control system adopted for these materials in the country. To this end, the laws and procedures relating to the subject will be presented, demonstrating how the State exercises its police power in order to protect the public interest from commercial activity of explosives, establishing, at the end, an insight into the national matrix this regulatory controlled product and how to locate and contact the supervisory bodies.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Regulation, Explosives, Police power, Products controlled, Public policy

[1] Mestrando em Direito e Políticas Públicas

[2] Doutorando em Propriedade Intelectual e Inovação

1. INTRODUÇÃO

A regulação de explosivos no Brasil é uma atividade extremamente complexa, visando atingir objetivos estratégicos no campo da segurança nacional e no desenvolvimento da indústria bélica do país.

Além desses objetivos estratégicos, a ação governamental fomenta a fabricação de explosivos para atender grande demanda por esse produto no setor privado. Os principais clientes desse setor são a indústria da construção civil, a naval, o comércio de fogos de artifícios, as fábricas de munições, dentre outros, os quais necessitam de produtos controlados para desenvolver suas atividades.

É nesse sentido que se pode citar, como exemplo, o fato de as fábricas de pólvora, por estocarem grandes quantidades de compostos químicos, sem dúvida precisam ser rigorosamente controladas e fiscalizadas. Caso contrário, a vida de muitas pessoas e de seus bens estariam em alto risco, se houver falha na fiscalização quanto ao cumprimento dos procedimentos de segurança. Foi o que ocorreu na explosão da Fábrica Elephant[1], no interior de Pernambuco, a qual deixou uma pessoa morta e dois feridos.

Registra-se que o primeiro explosivo descoberto foi a pólvora negra, também chamada de fogo grego. A sua descoberta ocorreu por volta do século VII, sendo, segundo Castro (1983), mantida em segredo por vários anos pelos chineses. O fato se deu por acidente quando alquimistas, manipulando produtos químicos, tentavam descobrir o elixir da imortalidade e acabaram misturando os componentes necessários para formar o explosivo.

O fogo grego era uma mistura viscosa que, dentre outras substâncias, queimava mesmo em contato com a água, sendo utilizado como arma química, a qual, segundo uma das hipóteses mais aceita é que era composta por cal (óxido de cálcio), petróleo, nafta, enxofre e salitre (nitrato de potássio).

A partir da descoberta da pólvora, houve uma grande mudança nos conflitos bélicos entre as nações, que passaram a desenvolver novas armas de guerra. A primeira referência da utilização da pólvora em conflitos militares ocorreu na China, por volta do século X, a partir de um canhão feito com tubos de bambu, posteriormente substituído pelo ferro, além de bombas explosivas lançadas por catapultas.

---

1 Explosão em fábrica de fogos do município de Barreiros assusta moradores. Disponível em: <http://mais.uol.com.br/view/8bak1uywu0n2/explosao-de-fabrica-deixa-um-morto-e-dois-feridos-em-barreiros-04024C1A3764C0C14326?types=A&>.

Muitos anos se passaram e os cientistas aperfeiçoaram a fórmula inicial. Em 1846, foram descobertos, quase simultaneamente, outros dois explosivos que revolucionaram a indústria: a nitroglicerina e nitrocelulose (Castro, 1983).

A partir da possibilidade da larga utilização dos explosivos, seja de uso bélico ou comercial, o Estado brasileiro optou por realizar a regulação dessas substâncias, tendo como baliza: a segurança nacional, a periculosidade e a possibilidade de o uso inadequado desses artefatos causar danos à sociedade.

O presente trabalho tem por escopo apresentar um panorama sobre a matriz regulatória adotada para a fabricação e o controle de artefatos explosivos no Brasil. Essa matriz desdobra-se nos seguintes tópicos: na elaboração de regras pelo Estado para a incidência do poder de polícia, vetor inicial dessa atividade; na distribuição de competências referente à regulação desses produtos, onde serão discutidas essas responsabilidades distribuídas aos demais entes da federação; e a matriz regulatória dos explosivos, ponto que apresentará a importância e a complexidade das atividades que envolvem essas substâncias.

Assim, nesta perspectiva, o Estado tem o dever de controlar todas as ações envolvendo produtos perigosos, considerando o fato de o interesse público relativo à sua regulação superar a livre iniciativa e a livre concorrência, inerentes às atividades do mercado.

2. A ELABORAÇÃO DE REGRAS PARA O CONTROLE E A FISCALIZAÇÃO DOS EXPLOSIVOS

Com o emprego de inúmeras substâncias químicas de alta periculosidade para a coletividade, somado ao interesse empresarial (privado) em controlar esses produtos para aplicação no ramo comercial e industrial, sobressalta o papel do Estado para impor uma matriz regulatória. A razão dessa matriz regulatória ocorre diante largo emprego desses produtos (matéria prima ou não) em vários setores da sociedade, tais como a saúde, a produção tecnológica, a mineração, a segurança nacional, entre outros.

O interesse público na atuação regulatória dessas substâncias está pautado na história e, também, diante da complexa e real situação de perigo que a manipulação desse tipo de produto pode trazer para toda a sociedade.

A Administração Pública, neste caso, tem o dever de condicionar o exercício das atividades que envolvem esses materiais, pois a necessidade de o Estado regular o setor de produtos controlados, como dito acima, está em questões de alta relevância para a sociedade como a segurança nacional, a periculosidade e a possibilidade de causar danos à coletividade, sendo estas as balizas para direcionar a atuação do poder de polícia estatal.

Segundo Ogus (2004), essa situação é tratada como uma regulação social, com base no fundamento de que o interesse público envolve assuntos relacionados à saúde, à segurança, à proteção ambiental e ao consumidor. Para o autor, esses assuntos apresentam algumas características que o impedem de ser entregues diretamente à iniciativa privada. Isso serve para evitar que sejam criadas regras próprias de interesse do mercado, ou seja, a regulação atingiria apenas as questões privadas.

Neste ponto, ingressa a atuação estatal, que passa a criar normas e, com o seu poder de polícia, inicia as ações de comando e controle[2] para aplicar e fiscalizar a utilização regular dessas diretrizes vigentes. Na elaboração dessas normas, um fator que deve ser levado em consideração, de forma acentuada, é a segurança, com fundamento na supremacia do interesse público, que permite ao ente estatal agir, restringindo direitos do particular, com vistas a proteger a sociedade.

Assim, apresenta-se o Poder de Polícia do Estado, que muitos confundem com as atribuições destinadas às polícias civis, às militares e à federal. Contudo, esse é um pensamento equivocado, uma vez que, além desses órgãos, diversos outros entes estatais são titulares desse poder.

A legislação nacional que conceitua poder de polícia é o Código Tributário Nacional, Lei nº 5.172/1966:

> 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 tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Para Justen Filho (2015, p.575) o poder de polícia administrativa pode ser definido como "a competência para disciplinar o exercício da autonomia privada para a realização de direitos fundamentais e da democracia, segundo os princípios da legalidade e da proporcionalidade".

Para Milaré (2015, p. 341), "o poder de polícia é prerrogativa da Administração Pública, que legitima a intervenção na esfera jurídica do particular em defesa de interesses

2 O conceito de Comando e Controle (C2), segundo a Doutrina para o Sistema Militar de Comando e Controle - MD31-M-03 (3a Edição/2015), é, simultaneamente, ciência e arte. Ele trata do funcionamento de uma cadeia de comando e envolve três componentes imprescindíveis e interdependentes: a) autoridade, legitimamente investida, da qual emanam as decisões que materializam o exercício do comando e para a qual fluem as informações necessárias ao exercício do controle; b) processo decisório, baseado no arcabouço doutrinário, que permite a formulação de ordens e estabelece o fluxo de informações necessário ao seu cumprimento; e c) estrutura, que inclui pessoal, instalações, equipamentos e tecnologias necessários ao exercício da atividade de comando e controle.

maiores relevantes para a coletividade", sendo obrigatório que seus contornos sejam fundados e disciplinados em lei.

Mello (2015, p. 846) divide o poder de polícia em "sentido amplo" e "sentido restrito":

> A atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade ajustando-as aos interesses coletivos designa-se "poder de polícia". A expressão, tomada nesse sentido amplo, abrange tanto atos do Legislativo quanto do Executivo. Refere-se, pois, ao complexo de medidas do Estado que delineia a esfera juridicamente tutelada da liberdade e da propriedade dos cidadãos. (…) A expressão "poder de polícia" pode ser tomada em sentido mais restrito, relacionando-se unicamente com as intervenções, quer gerais e abstratas, como os regulamentos, quer concretas e específicas (tais as autorizações, as licenças, as injunções), do Poder Executivo destinadas a alcançar o mesmo fim de prevenir e obstar ao desenvolvimento de atividades particulares contrastantes com os interesses sociais. Essa acepção mais limitada responde à noção de polícia administrativa.

Nesse sentido, quando uma lei é formulada no Congresso Nacional ou um decreto editado pelo chefe do Poder Executivo, o ato é feito com base no poder de polícia em sentido amplo e quando existe uma inspeção de um depósito de explosivos, o amparo legal é o poder de polícia no sentido restrito.

A política pública utilizada pelo Brasil para tratar desse assunto foi, basicamente, a de realizar alto grau de intervenção diante das possíveis externalidades[3] que as atividades relacionadas aos explosivos podem trazer para a população, tais como: o perigo de explosões descontroladas quando do manuseio na fabricação, na estocagem, no comércio e no transporte desses produtos.

É importante considerar também a utilização inadequada de explosivos para fins ilícitos como, por exemplo, o furto ou o roubo de bancos que tem sido muito comum com a explosão dos caixas eletrônicos realizados pelas quadrilhas especializadas nessas ações. Essa é uma falha grave e pode estar relacionada à ausência de fiscalização ou de segurança por parte das empresas e/ou do Estado, os quais são os responsáveis pelas atividades envolvendo esses produtos controlados.

Aponta-se, como vetor estratégico para o país, as ações de fomento relacionadas à fabricação e ao comércio de explosivos para serem consumidos pelo mercado interno. O interesse do Estado mostra-se ainda mais latente diante da possibilidade dessa atividade ser mobilizada em caso de situação de guerra, quando a fabricação seria voltada exclusivamente para as atividades de produção de munições e de explosivos militares. Sem dúvidas, é uma

3 Segundo Ogus (2004), externalidades são efeitos colaterais de uma decisão sobre aqueles que não participaram dela. Existirá uma externalidade quando ocorrer consequências para terceiros, que não são levadas em conta por quem toma a decisão. Neste caso, terá natureza negativa, vindo a gerar custos para os demais agentes pela sinistralidade decorrente da explosão de fábricas de explosivos.

atividade essencial para a nação e projeta o seu poder em decorrência do desenvolvimento e do manuseio desses produtos controlados.

Nesse sentido, foi elaborada uma legislação detalhada sobre o assunto que envolve a fabricação e o manuseio de armas, de explosivos e de seus acessórios, controlados pelo Exército Brasileiro, que é o Decreto nº 3.665, de 20.11.2000, que trata do Regulamento para a Fiscalização de Produtos Controlados (R-105). Entretanto, observa-se que o Presidente da República, com fundamento no art. 84, inciso IV, da Constituição Federal, ao aprovar esta norma, inova o ordenamento jurídico brasileiro sem haver lei, em sentido formal, que pudesse ser regulamentada, como exige o referido dispositivo constitucional. A constitucionalidade do referido Decreto nº 3.665/2000 é questionada nesse ponto. O Decreto é bastante detalhado para que os interessados, em trabalhar com esses materiais químicos perigosos, adquiram a expertise necessária, visando alcançar os protocolos exigidos para, posteriormente, receberem as certificações pelos órgãos governamentais.

O Exército Brasileiro é o órgão responsável pela fiscalização, com a colaboração das Secretarias de Segurança Pública dos Estados e das Prefeituras Municipais, e, no caso de produtos químicos armazenados em grandes quantidades, dos órgãos de controle ambiental, nos termos do art. 139 do Decreto nº 3.655/2000 (R-105).

Tudo isso somente é possível após os interessados, pessoas físicas ou jurídicas, receberem o Certificado de Registro (CR) ou o Título de Registro (TR), dependendo da natureza de suas atividades. O CR e o TR são os documentos emitidos pelo Exército, constando a autorização para o início das atividades, ou seja, a fabricação, a armazenagem, a importação, a exportação, o comércio, o desembaraço alfandegário e as demais atividades relacionadas aos produtos controlados.

Nota-se que o poder de polícia está vinculado à legislação federal que trata sobre o assunto, com a finalidade de estabelecer a correta fiscalização das atividades exercidas por pessoas físicas e jurídicas, que envolvam produtos controlados pelo Exército.

As principais atividades desta regulação abrangem a fabricação; a recuperação; a manutenção; a utilização industrial; o manuseio; o uso esportivo; o colecionamento; a exportação; a importação; o desembaraço alfandegário; o armazenamento; o comércio; e o tráfego dos produtos controlados previstos no Anexo I do Decreto nº 3.665, de 20.11.2000, que trata do Regulamento para a Fiscalização de Produtos Controlados (R-105).

Como dito, o Exército realiza a fiscalização e o controle das atividades relacionadas aos produtos químicos controlados, que ensejam na fabricação de explosivos, antes de emitir as respectivas certificações. Em relação ao exercício de seu poder de polícia, o Exército atua

em coordenação com os órgãos estaduais e municipais na fiscalização e no controle das atividades autorizadas, inclusive com a colaboração de entidades ligadas ao controle ambiental.

Assim, resta claro que a prerrogativa da Administração Pública, ao exercer o seu poder de polícia sobre o controle e a fiscalização dos explosivos, respeita as regras de distribuição de competências relativas a cada órgão da estrutura do Estado.

3. A DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS REFERENTE À REGULAÇÃO DOS EXPLOSIVOS NO BRASIL

A organização político-administrativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos entre si (art. 18 da Constituição Federal de 1988), sendo que estes entes atuam conjuntamente, visando atingir os objetivos de proporcionar a máxima segurança da sociedade quando da utilização desses produtos controlados.

A regra constitucional da atuação do Estado na atividade econômica é da não intervenção, ou seja, o ente somente atuará nas atividades e nas ações necessárias aos imperativos de segurança nacional ou à relevantes interesses coletivos que forem definidos em lei, de acordo com o art. 173 da Constituição Federal de 1988.

Nesse contexto, a ação do Estado na regulação de atividades referentes aos explosivos e às substâncias que o compõem ocorre de acordo com a competência de cada ente federado, com vistas a atender aos interesses da segurança nacional. Assim, atualmente, é perceptível a necessidade de o Estado aumentar o controle e a fiscalização, pois a demanda para a utilização desses materiais cresce constantemente.

Nota-se que a grande demanda pelos produtos químicos de natureza controlada faz com que o Estado atue, quase sempre, de forma passiva, ou seja, realize as fiscalizações apenas quando instado pelo particular. Esse, por sua vez, busca o setor público no momento que deve ser checado *in loco* para poder receber a sua certificação, atestando o cumprimento dos protocolos necessários para o exercício da atividade controlada.

Dessa forma, a grande demanda pela utilização de produtos químicos de natureza controlada é o principal motivo para o aprimoramento da rede de fiscalização de produtos controlados. Os órgãos devem estar altamente organizados e equipados, possuindo a expertise necessária para cumprir os objetivos de interesse público, não apenas quando instados pelo particular interessado, mas em todo o momento. Registre-se que a modelação dessa rede se dá no campo federal, estadual e municipal.

O controle federal desses produtos controlados inicia-se no Ministério da Defesa, que, por intermédio do Exército Brasileiro, criou a Rede Nacional de Produtos Controlados (RNPC) distribuída por todos os estados brasileiros. Assim, o Exército Brasileiro é órgão com a atribuição para a qual se proporcionará o cumprimento do mandamento constitucional, vigente no inciso IV do art. 21, que diz: "compete à União autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico", onde se encontram inseridos os explosivos.

O Exército tem a atribuição de elaborar as normas de regulamentação técnica e administrativa para a fiscalização de produtos controlados, cujas instruções vinculam os demais entes da federação nas suas atividades específicas.

Além da elaboração de regulamentos técnicos, o Exército Brasileiro realiza inspeções nos locais de fabricação, manuseio, estocagem e venda de explosivos. Exemplos dessa fiscalização são apresentados no sítio eletrônico da Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados do Exército (2017):

> Exército Brasileiro divulga balanço da Operação Rastilho III
> Em 30 de março, foi encerrada a Operação Rastilho III, que teve como objetivo fiscalizar a cadeia produtiva de materiais explosivos, desde a fabricação, passando pelo transporte, armazenamento e aplicação adequada. A ação promovida pela Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados – DFPC ocorreu em 13 estados do território brasileiro e contou com a importante participação dos Órgãos de Segurança Pública (OSP) e Agências Governamentais.
> (…)
> Durante toda a Operação, foram realizadas, aproximadamente, 400 vistorias em pontos de bloqueio e controle de rodovias, além de locais de armazenamento e produção de artigos explosivos e materiais controlados.
> No que tange aos explosivos e correlatos, foram apreendidos cerca de 17 toneladas. Grande parte do material apreendido foi em razão da ocorrência de problemas na documentação, transporte e armazenamento inadequado ou prazo de validade vencido. A Rastilho III, executada de forma interagências, contou com o efetivo de 968 militares e agentes. Além disso, mais de 48 mil km foram percorridos pelas diversas equipes de fiscalização.

Ainda na esfera federal, a Polícia Federal e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) têm importantes atribuições na fiscalização de produtos explosivos. A Polícia Federal, além das atividades fiscalizatórias comuns às polícias, regulamenta a fiscalização dos componentes químicos que possam ser utilizados na elaboração ilícita de substâncias entorpecentes, psicotrópicas ou que determinem dependência física ou psíquica, conforme previsto na Lei nº 10.357, de 27 de dezembro de 2001. Levando-se em consideração que muitos desses componentes podem ser utilizadas tanto na fabricação de explosivos quanto de entorpecentes, essa fiscalização tem efeito direto no controle dos explosivos.

Por força da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, será obrigatório o licenciamento ambiental para "a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e

atividades (...) efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental". Conforme o Anexo III da mesma Lei, as indústrias químicas de fabricação de pólvora, explosivos, detonantes, munição para caça e desporto, fósforo de segurança e artigos pirotécnicos, têm alto grau de potencial poluidor.

Tendo em vista a previsão constitucional de que a defesa do meio ambiente é de competência da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, além do IBAMA, os órgãos ambientais estaduais e municipais também exercerão a fiscalização sobre as indústrias químicas que trabalhem com explosivos, tendo em vista o potencial de poluição dessa atividade. Assim, as empresas que tenham atividades relacionadas aos produtos de natureza controlada deverão, para o pleno exercício desse mister, retirar a respectiva licença ambiental junto aos órgãos públicos competentes.

A Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, discrimina, de forma objetiva, as competências de cada um dos entes no que se refere ao licenciamento ambiental, ficando destinado à União os que extrapolem a competência dos Estados e Municípios, ou tenham interesse nacional, conforme art. 7º do referido dispositivo legal.

Conforme o art. 8º da Lei Complementar nº 140/2011, o licenciamento das indústrias de explosivos pode estar a cargo dos Estados, uma vez que será destes entes a competência para conceder o licenciamento ambiental para "atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos seus arts. 7º e 9º".

No que tange aos Estados-Membros, além da fiscalização de cunho ambiental, o controle será realizado por meio das Secretarias de Segurança Pública, as quais irão cooperar com o Exército na fiscalização e no controle do comércio e do tráfego de produtos controlados, em suas áreas de responsabilidade (art. 34, I, do R-105).

No Estado de São Paulo, por exemplo, o Decreto nº 6.911, de 19 de janeiro de 1935, instituiu o Regulamento para Fiscalização de Explosivos, Armas e Munições naquele ente da Federação e criou a Delegacia Especializada de Explosivos, Armas e Munições.

O Estado do Rio de Janeiro, em ato recente, de 20 de março de 2017, criou a Delegacia Especializada em Armas, Munições e Explosivos.

> Rio ganha delegacia especializada em armas, munição e explosivos.
> A criação da nova unidade da Polícia Civil foi oficializada nesta segunda (20), no Diário Oficial do Estado.
> Foi oficializada nesta segunda (20), no Diário Oficial, a criação de uma nova delegacia policial no Rio, a Delegacia Especializada em Armas, Munições e Explosivos (Desarme). Como o nome já diz, a unidade da Polícia Civil será especializada em armas, munição e explosivos, visando ao combate do tráfico de armas pesadas e da violência urbana. (VEJA RIO, 2017).

Conforme a Lei Complementar nº 140/2011, cabe também aos Municípios promover o licenciamento ambiental de alguns empreendimentos, dentre os quais podem estar inseridas as atividades de produção, de manuseio, de transporte e de venda de explosivos:

> Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:
> XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:
> a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou
> b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

Na esfera municipal, além da questão ambiental, o controle será realizado por intermédio da Secretaria de Planejamento Urbano ou outro órgão que tenha por atribuição promover o desenvolvimento urbano ordenado. Este ente municipal, ao receber um pedido de construção ou instalação de fábrica ou depósito de produtos químicos controlados, previamente, realizará a análise de áreas possíveis, as quais a empresa poderá ser instalada. Nesse caso, o poder público poderá adotar como parâmetro a atividade a ser desenvolvida pela empresa, devendo afastar-se dos centros urbanos na medida em que o grau de segurança seja mais elevado. Tudo isso com o objetivo de tutelar a efetiva segurança da população e do meio ambiente naquele local.

Percebe-se que o art. 54, inciso VIII, do Decreto nº 3.655/2000[4], estabelece, em detalhes, os dados dentre os quais deverão constar na planta geral do terreno de localização da futura fábrica de produtos controlados. Essa exigência legal detalhada permite que o órgão responsável pela fiscalização, no caso o municipal, aplique diretamente a norma por ocasião da escolha da área a ser instalada a futura fábrica de produtos controlados.

Do mesmo modo, os empresários interessados em realizar a exploração dessas atividades de natureza controlada saberão, previamente, das restrições estabelecidas na legislação específica, relativas às instalações de fábricas em áreas próximas aos centros urbanos.

---

4 VIII - planta geral do terreno de localização da fábrica, com a situação dos diversos pavilhões e da área perigosa, se for o caso de fábricas de fogos de artifício e artifícios pirotécnicos, munições, pólvoras, explosivos e seus elementos e acessórios, contendo todos os detalhes planimétricos, confeccionada na escala de 1:1.000 (um por mil) a 1:100 (um por cem), conforme as dimensões da área a representar e plantas pormenorizadas das instalações, devendo as curvas de nível ser representadas com equidistância mínima de dez metros e os pontos salientes assinalados por cotas, em metros, constando, ainda das respectivas plantas: a) limites do terreno, área perigosa e distâncias a edifícios habitados, ferrovias, rodovias e outros depósitos ou oficinas; b) identificação de todos os pavilhões e oficinas, com indicação da finalidade de cada um; c) indicação da quantidade de material explosivo e do número de operários que trabalharão em cada oficina, quando for o caso; e d) os parapeitos de terra, muros, barricadas naturais ou artificiais e outros meios de proteção e segurança, anexando fotografias elucidativas, quando for o caso.

Noutro giro, a responsabilidade dos órgãos aumenta proporcionalmente, pois a fiscalização não pode ser realizada somente por ocasião da instalação das empresas, ou no momento das renovações das certificações, mas de forma constante e, principalmente, inopinada.

Frise-se que a fiscalização a ser realizada nas empresas será constante, exercida pelos três entes estatais a qualquer momento. Isso é possível por força do poder de polícia e diante do interesse público que há no controle desses produtos de natureza controlada. O interesse público, no tocante a esses produtos, revela-se em razão da alta capacidade de lesão que podem causar à sociedade, por isso é importante conhecer o sistema regulatório estabelecido na legislação nacional.

Por fim, entende-se que a matriz regulatória das atividades relacionadas aos produtos controlados, especificamente às ligadas à fabricação e estocagem desse material, necessitam de alta coordenação entre os três entes estatais.

4. A MATRIZ REGULATÓRIA RELACIONADA ÀS ATIVIDADES ENVOLVENDO EXPLOSIVOS NO BRASIL

A matriz regulatória dos explosivos no Brasil está fundamentada no Decreto nº 3.665, de 20 de novembro de 2000, que trata do Regulamento para a Fiscalização de Produtos Controlados (R-105). Este Decreto disciplina as atividades do Exército Brasileiro, autorizando-o, inclusive, a emitir normas suplementares visando a fiscalização e regulação dos produtos controlados.

As atividades de controle são: a fabricação, a utilização, a importação, a exportação, o desembaraço alfandegário, o tráfego e o comércio. No que tange aos explosivos, o grau de controle é de nível elevado, pois, como dito, existe grande interesse público no que se refere a esses produtos de natureza controlada, diante da alta capacidade de lesão que podem causar à população e ao meio ambiente.

Dessa forma, quando se fala em explosivos, imagina-se logo o produto completo como, por exemplo, a dinamite, que possui alta capacidade explosiva. Entretanto, a atividade de controle de explosivos vai além do produto final, havendo a necessidade de regular também os componentes químicos, os quais criarão a composição de alta periculosidade.

Em razão da complexidade dessas substâncias, há militares integrantes do Exército Brasileiro com expertise em engenharia química e de armamento, os quais são formados pelo Instituto Militar de Engenharia, com especializações, realizadas no país ou no exterior, para

trabalhar com esse tipo de material controlado. Portanto, registra-se que o Estado exige que o controle e a regulação desses produtos controlados sejam realizados por peritos.

Com isso, foi criada a RNPC[5], com sede em Brasília/DF, que se desdobra pelo país com órgãos em todos os Estados da Federação em condições de fiscalizar e prestar as informações necessárias sobre todos os produtos controlados, com natureza físico-química capaz de ser componente de explosivos.

Registra-se a existência de 385 (trezentos e oitenta e cinco) produtos controlados[6] e fiscalizados pelo Exército Brasileiro. A Seção de Fiscalização de Produtos Controlados (SFPC) é o órgão regional da RNPC, a qual realiza a fiscalização, diretamente nas empresas fabricantes, como também, nas que comercializam esses materiais, verificando se as atividades estão sendo executadas de acordo com as exigências legais, cumprindo, principalmente, as normas de segurança.

Com isso, o que se procura demonstrar é que existem produtos como os combustíveis, os agentes oxidantes, os antiácidos e os absorventes, os quais têm função específica na mistura explosiva. Por isso, por ocasião da fiscalização, há necessidade de que o agente tenha conhecimento técnico para detectar a presença desses componentes armazenados de acordo com as exigências legais, pois, caso contrário, as pessoas naquela localidade estarão correndo sério risco no tocante a sua segurança. Assim, entende-se que foi este o entendimento do legislador, quando indicou, no art. 25 do R-105, a necessidade de a chefia da SFPC regionais ser exercida por oficial engenheiro militar, químico ou de armamento.

O Exército Brasileiro, por intermédio do Comandante Logístico, expediu a Portaria nº 3, de 10 de maio de 2012, que aprovou as normas específicas relativas às atividades com explosivos e seus acessórios, visando complementar e regulamentar procedimentos previstos no R-105.

Essa Portaria nº 3/2012, em síntese, diz que os explosivos e acessórios são produtos de interesse militar tendo as suas atividades controladas (art. 3º); necessitam obrigatoriamente de registro específico - CR ou TR (art. 7º); a empresa deve ter o capital mínimo de R$ 200.000,00 (duzentos mil reais) para a fabricação ou comércio desses materiais (art.10); exige o Plano de Segurança, o qual abrange as situações de contingenciamento, sinistros e outras dessa natureza (art. 14); exige uma cláusula específica, alocada no contrato social, para a

5 EXÉRCITO BRASILEIRO; Rede Nacional de Fiscalização de Produtos Controlados. Disponivel em: <http://www.dfpc.eb.mil.br/index.php/rede-nacional-de-fiscalizacao-de-produtos-controlados>.

6 ANEXO I do Decreto nº 3.665, de 20 de novembro de 2000, que dá nova redação ao Regulamento para a Fiscalização de Produtos Controlados (R-105). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3665.htm>. Acesso em 28 de abril de 2017.

fabricação (art. 19); denota-se que somente pessoas físicas ou jurídicas, cadastradas pelo Exército, podem comerciar esse material (art. 24); as embalagens devem ser padronizadas (art. 27); e outros apontamentos necessários para aumentar a segurança, a fiscalização e o controle.

Note-se que o campo normativo, no tocante à regulação de materiais controlados pelo Exército Brasileiro, é extremamente detalhado, visando minimizar a possibilidade de ocorrer externalidades decorrentes de instalações de fábricas e depósitos dessas substâncias em locais inadequados. Entretanto, destaca-se a importância do preparo técnico dos militares, dos agentes federais, estaduais e municipais, os quais são os elementos primordiais para a aplicação do poder de polícia na fiscalização das fábricas de produtos controlados ou daquelas que façam uso desses materiais. Sem o conhecimento técnico sobre esses materiais, a fiscalização e o controle não terá efetividade, deixando o Estado de cumprir os seus objetivos no que tange a proporcionar a segurança, a paz e o bem-estar de todos na sociedade.

Ressalta-se que existe questionamento sobre a constitucionalidade do Decreto nº 3.665, de 20 de novembro de 2000, pelo fato de decorrer diretamente de ato do Presidente da República, nos termos do art. 84, inciso IV, da Constituição Federal de 1988. A citada norma prevê, abstratamente, situaçõ0,10 cmes gerais e individuais que atingem os cidadãos interessados em atuar no ramo de produtos controlados, porém a finalidade da competência regulamentar do Chefe do Poder Executivo, nos termos desse dispositivo constitucional, é a de produzir normas regulamentadoras para a execução fiel de leis.

Assim, em que pese a importância do Decreto nº 3.665/2000 para o funcionamento da matriz regulatória sobre as atividades com explosivos, a inexistência de lei em sentido formal, a qual seria regulamentada pela referida norma, fere o princípio da legalidade.

5. CONCLUSÃO

Do acima exposto, depreende-se que a regulação estatal de produtos controlados faz-se necessária, sobretudo, por razões de interesse público, consubstanciada pelo fato da periculosidade e da lesividade que esse material representa para a sociedade. Há também a possibilidade de esses produtos serem empregados para fins bélicos (em caso de guerra), quando passa a figurar as questões de defesa nacional, devendo a produção e o estoque desses materiais serem incorporados aos meios de mobilização para garantir a soberania do país.

A análise aprofundada da regulação permite ao Estado avaliar seus objetivos estratégicos, fomentando o desenvolvimento da indústria nacional para a produção de explosivos de alto padrão de qualidade. Visa também permitir a comercialização segura

desses produtos, evitando a possibilidade da ocorrência de externalidades que prejudiquem as pessoas e o meio ambiente.

Diante disso, como instrumento de projeção de poder do Estado e pelo alto grau de lesividade que os explosivos podem causar às pessoas e ao meio ambiente, é que o interesse público na regulação desse produto controlado supera a liberdade de iniciativa do mercado.

Assim, destaca-se a necessidade de elaboração de regras claras para a incidência do poder de polícia, permitindo ao Estado realizar o controle e a fiscalização dos explosivos em razão da alta periculosidade que esses produtos acarretam para a sociedade.

Outro aspecto importante é a distribuição de competências quanto à regulação dos explosivos no Brasil, pois, em que pese a regra constitucional vedando a atuação do Estado na atividade econômica, há situações imperativas relacionadas à segurança nacional ou a relevantes interesses coletivos. A regulação está no Decreto nº 3.665/2000, quando determina, no Capítulo III, art. 27 e seguintes, as atribuições de cada órgão de fiscalização da cadeia de responsabilidades.

Em razão dessas atribuições, cria-se a matriz regulatória relacionada às atividades envolvendo explosivos, definindo como órgão principal o Exército Brasileiro, o qual está autorizado, inclusive, a emitir normas suplementares visando aprimorar a cadeia fiscalizatória desses produtos controlados.

O Decreto nº 3.665/ 2000, prevê, abstratamente, situações gerais e individuais que atingem os cidadãos interessados em realizar atividades relacionadas a produtos controlados, as quais deveriam ser previstas em lei em sentido formal. O art. 84, inciso IV, estabelece que compete ao Presidente da República sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução. Ressalta-se que não há lei anterior ao referido Decreto, a qual serviria de base para toda a regulação de explosivos no Brasil.

Em que pese a importância do Decreto nº 3.665/2000 para o funcionamento das atividades de regulação, de controle e de fiscalização de explosivos no Brasil, detecta-se que não há lei em sentido formal, a qual tenha tramitado pelo Congresso Nacional, ferindo, dessa forma, o princípio da legalidade, previsto na Constituição Federal.

Por fim, conforme abordado nos capítulos antecedentes, a ausência de lei em sentido formal, que deveria ser regulamentada pelo Decreto nº 3.665/2000, fere o princípio da legalidade, previsto na Constituição. Contudo, ante a inércia do Poder Legislativo, o referido Decreto tem sido o amparo para o funcionamento das atividades de regulação, de controle e de fiscalização de explosivos no Brasil.

6. REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm>. Acesso em abril de 2017.

_____. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em abril de 2017.

_____. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm>. Acesso em abril de 2017.

_____. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em abril de 2017.

_____. Decreto nº 3.665, de 20 de novembro de 2000, que dá nova redação ao Regulamento para a Fiscalização de Produtos Controlados (R-105). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3665.htm>. Acesso em abril de 2017.

_____. Portaria Normativa nº 1.691/EMCFA/MD, de 5 de agosto de 2015, dispões sobre a Doutrina para o Sistema Militar de Comando e Controle - MD31-M-03 (3a Edição/2015). Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/comando_controle/md31_m_03_dout_sismc_3_ed_2015.pdf>. Acesso em maio de 2017.

_____. EXÉRCITO BRASILEIRO; **Rede Nacional de Fiscalização de Produtos Controlados**. Disponivel em: <http://www.dfpc.eb.mil.br/index.php/rede-nacional-de-fiscalizacao-de-produtos-controlados>. Acessado em julho de 20145.

_____. Exército Brasileiro divulga balanço da Operação Rastilho III. Disponível em:<http://www.dfpc.eb.mil.br/index.php/ultimas-noticias/394-exercito-divulga-balanco-da-operacao-rastilho-iii>. Acesso em abril de 2017.

CASTRO, Armando Guy Britto de. **Explosivos Comerciais**. Revista Brasileira de Saúde Ocupacional, São Paulo, v. 11, n. 41, p. 67-84, 1983.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. Editora Atlas, 2002, p. 111.

G1 ON LINE; **Dois mortos em explosão em fábrica de fogos em MG**. Disponível em: < http://g1.globo.com/minas-gerais/triangulo-mineiro/noticia/2012/05/dois-morrem-em-explosao-em-fabrica-de-fogos-de-artificio-em-mg.html>. Acessado em março 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 11ª ed., revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente. 10ª ed., revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

OGUS, Anthony; I. ***Regulation. Legal Form and Economic Theory.*** Editora Hart, 2004.

RADIO JORNAL; **Explosão em fábrica de fogos do município de Barreiros assusta moradores**. Disponível em: <http://radiojornal.ne10.uol.com.br/2013/12/20/explosao-em-fabrica-de-fogos-do-municipio-de-barreiros-assusta-moradores>. Acessado em julho 2015.

SAFFIOTI, Waldemar. **Fundamentos de Energia Nuclear: Radiações, Energia, Reatores, Explosivos Nucleares, Política Energética e Acordo Nuclear.** 2010. Editora Vozes – Petrópolis.

SÃO PAULO. Decreto nº 6.911, de 11 de janeiro de 1935. Aprovou o Regulamento para Fiscalização de Explosivos, Armas e Munições. Disponível em: <http://rsprodutoscontrolados.com.br/legislacao/decreto-6.911-policia-civil-produtos-controlados.pdf>. Acesso em abril de 2017.

VASCONCELOS, Flávia C. G. C. de; SILVA, Ladjane P. da; ALMEIDA, Angela V. De. **Um pouco da história dos explosivos: da pólvora ao Prêmio Nobel**. Disponível em:<www.xveneq2010.unb.br/resumos/R0011-1.pdf>. Acessado em março de 2015.

VEJA RIO. Rio ganha delegacia especializada em armas, munição e explosivos. Disponível em: <http://vejario.abril.com.br/cidades/rio-ganha-delegacia-especializada-em-armas-municao-e-explosivos/>. Acesso em abril de 2017.