

---

# O PODER DE POLÍCIA DO CBMMG E O PARECER N. 15.719/2016 DA AGE: UMA ANÁLISE À LUZ DOS PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E EFICIÊNCIA

Pedro Henrique Moreira da Silva<sup>1</sup>

Escola Superior Dom Helder Câmara (ESDHC)

Pedro Henrique Cordeiro Gonçalves<sup>2</sup>

Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG)

Artigo recebido em: 10/07/2019

Artigo aceito em: 23/09/2019

## Resumo

A pesquisa pretende discutir a atuação do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG) na prevenção de incêndios e pânico. Recorrendo ao método hipotético-dedutivo, à análise da legislação e à pesquisa bibliográfica, objetiva-se apresentar os termos do parecer n. 15.719/2016 da AGE, que aponta a limitação do Poder de Polícia do CBMMG, com relação à possibilidade de interdição de estabelecimentos não regulares perante as normas técnicas tão somente quando constatado o risco iminente. Não obstante, considerando-se a ausência de critérios objetivos para constatação da iminência de sinistros, questiona-se acerca da inviabilização da

eficiência da atuação do CBMMG – o que se busca referendar pela invocação dos termos da Notícia de Fato MPMG n. 0024.18.021980-0. Nesse sentido, conclui-se que os limites para a interdição de edificações – além de onerar os servidores com a responsabilidade da discricionariedade – afetam a eficiência das normas técnicas de segurança, em desacordo com os fundamentos principiológicos do Direito Administrativo Ambiental – o que justifica a pesquisa.

**Palavras-chave:** Corpo de Bombeiros Militar; prevenção contra incêndio e pânico; princípio da eficiência; risco iminente.

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela ESDHC. Bacharel em Direito pela ESDHC. Professor no curso de Pós-Graduação em Direito Ambiental do Centro de Atualização em Direito (CAD). ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8217-2169> / e-mail: [pedroadvdireito@gmail.com](mailto:pedroadvdireito@gmail.com)

<sup>2</sup> Cadete do CBMMG. Técnico em Edificações pelo Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET-MG). Bacharelado em Engenharia de Produção Civil pelo CEFET-MG. E-mail: [goncalvespedro1997@gmail.com](mailto:goncalvespedro1997@gmail.com)

## *THE POLICE POWER OF THE MILITARY FIRE BRIGADE OF MINAS GERAIS AND THE LEGAL OPINION N. 15.719 / 2016 OF THE GENERAL ADVOCACY OF THE STATE: AN ANALYSIS IN THE LIGHT OF THE PRINCIPLE OF PREVENTION AND EFFICIENCY*

### **Abstract**

*The research intends to discuss the performance of the Minas Gerais Military Fire Brigade (CBMMG) in the prevention of fires and panic. Using the analysis of legislation and bibliographic research, the terms of opinion 15.719 / 2016, AGE and Decree 44.746, which limit the Police Power of the CBMMG regarding the possibilities of prohibiting non-regular establishments in relation to technical standards – with the possibility of interdiction only when the imminent risk is established. Nevertheless, considering the absence of objective criteria for finding imminent disasters, it is questioned about the ineffectiveness of the CBMMG's per-*

*formance – which is sought by the invocation of the terms of the News of Fact MPMG n. 0024.18.021980 -0. In this sense, it is hypothesized that the limits to the prohibition – besides burdening the servers with the responsibility of discretion – affect the efficiency of technical safety standards, in disagreement with the fundamental principles of Environmental Administrative Law – which justifies the search.*

**Keywords:** *imminent risk; Military Fire Brigade; prevention of fire and panic; principle of efficiency.*

### **Introdução**

O Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG), integrante do Sistema Nacional de Segurança Pública, atua como responsável – dentre outras competências – pela prevenção contra incêndio e pânico. Referida questão é regulamentada no Estado de Minas Gerais pela Lei n. 14.130/01 e pelo Decreto n. 44.746/08, além das Instruções Técnicas do próprio CBMMG.

Note-se que, para exercer referido papel, a Instituição goza de Poder de Polícia Administrativo, de forma que pode se utilizar da 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 estipuladas, pode proceder a aplicação de multas e promover a interdição de estabelecimentos.

Não obstante, pelo teor do Parecer n. 15.719/2016 da AGE, restou limitado o Poder de Polícia do CBMMG, na medida em que a interdição de edificações poderá ocorrer tão somente quando constatado o risco iminente – sob o entendimento de que as previsões para interdição do Decreto Estadual n. 44.746/08 exorbitaram os poderes de regulamentação. Diante dessa constatação, a pesquisa recorre à análise da legislação e da pesquisa bibliográfica para demonstrar que referida limitação implica entraves significativos no que tange ao serviço prestado pelos servidores públicos que integram o CBMMG.

O que se questiona, portanto, é se a possibilidade de interditar empreendimentos que não atendem às normas de prevenção de incêndio e pânico tão somente quando constatado o risco iminente não terminaria por onerar os bombeiros encarregados, bem como se não resultaria na baixa eficiência das vistorias e das próprias normas de prevenção. Isso porque, verificado o risco potencial pelo não cumprimento dos requisitos de segurança – mas ausente a iminência de sinistro – a atividade do CBMMG estará limitada à aplicação de duas multas.

Acerca dessa realidade, a pesquisa objetiva invocar os termos da Notícia de Fato MPMG n. 0024.18.021980-0. No caso suscitado, demonstra-se que a fragilidade de instrumentos e alternativas de coerção disponibilizadas ao CBMMG acaba por direcionar a demanda ao Ministério Público do Estado que, diante de suas limitações de competência, vê infrutífera a tentativa de resolução dos entraves – sendo compelido a encaminhar o imbróglío ao Judiciário, o que impacta na eficiência e celeridade da resolução de problemas que, não fosse a limitação do Poder de Polícia dos Bombeiros, poderia ser solucionado por vias extrajudiciais e autoexecutórias.

Nesse sentido, objetiva-se responder o questionamento supramencionado por meio da hipótese da necessidade de reformulação legislativa e interpretativa que considere os fundamentos principiológicos do Direito Administrativo Ambiental. Assim, dá-se ênfase aos princípios da prevenção e precaução como instrumentos para garantia da ordem urbanística – o que pode maximizar os resultados da atuação do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais e, conseqüentemente, impactar no bem-estar urbanístico que pretende promover a Instituição por meio da prevenção de incêndios.

Para tanto, a pesquisa apresentará na primeira seção os panoramas sobre o trabalho e atuação do Corpo de Bombeiros Militar na prevenção contra incêndio e pânico, pontuando os principais desafios do empenho. Ademais, demonstrar-se-á os mecanismos de vistoria e sanção no caso de descumprimento das normas estaduais para garantia da segurança de edificações. Na segunda seção, por sua vez,

o estudo demonstrará as perspectivas e limitações do poder de polícia da corporação, pontuando de que forma o Parecer n. 15.719/2016 da AGE termina por onerar a atividade do Corpo de Bombeiros de Minas Gerais, trazendo insegurança quanto a ordem urbanística e habitacional.

## 1 Prevenção de incêndio e pânico

O Corpo de Bombeiros Militar faz parte do Sistema Nacional de Segurança Pública, atuando como força militar auxiliar e reserva do Exército Brasileiro. Trata-se de instituição de contornos estaduais, cuja consolidação ocorreu por força constitucional, notadamente pelo art. 144, §§ 5º e 6º da Carta Magna, que delega ao Corpo de Bombeiros Militar a responsabilidade pela Defesa Civil e Segurança Pública – ainda que nesta última seja suscitada controvérsia constante.

É o que se confirma, *in verbis*:

Art. 144.

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; **aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.**

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Referido dispositivo constitucional, por reafirmar a importância fundamental da Defesa Civil, desdobrou-se no Sistema Nacional de Defesa Civil, do mesmo ano da Constituição da República – cuja atualização ocorreu pela Lei n. 12.608, de 2012, com instituição da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, interligada ao Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil. Assim, restaram viabilizadas as centralizações gerais da Defesa Civil, sobretudo no que tange a “prevenção, mitigação, preparação para emergência e desastres e recuperação de cenários atingidos por desastres” (CBMGO, 2018, p. 16).

Com relação ao Corpo de Bombeiros, diz-se, ainda, acerca das competências para salvamento, prestação de socorro, resgate e prevenção e combate a incêndios. Trata-se do dever preventivo e combativo para preservação da ordem pública e bem-estar social – sobretudo nas perspectivas urbanísticas, em que a organização urbana por edificações demanda uma tratativa técnica para evitar sinistros.

A partir dos panoramas jurídico-ambientais supramencionados, reforça-se a competência do Corpo de Bombeiros Militar na efetivação dos princípios da precaução e da prevenção, principalmente por meio da promoção do equilíbrio

da multidimensionalidade da sustentabilidade (em seus sentidos ecológicos e urbanísticos) – que coroa o ordenamento maior pela incorporação da utopia de Estocolmo (1972) por parte do neoconstitucionalismo brasileiro. Nesse sentido, importa à pesquisa breve consideração acerca dos princípios supramencionados, para que sejam viabilizados os entendimentos relacionados às necessidades latentes de uma sociedade de risco (BECK, 2011).

No que tange ao Princípio da Precaução, trata-se de fonte do Direito para garantia de medidas que evitem os entraves ambientais de causa antropogênica – como forma de fazer desnecessária a própria mitigação ou compensação. Ora, trata-se de caminho para impedimento de danos irreversíveis, cuja confirmação científica é imprecisa (THOMÉ; DIZ, 2018, p. 42). Dessa maneira, ao Corpo de Bombeiros Militar incumbe recorrer às técnicas de formação de seus servidores para antecipação de riscos não contemplados pela doutrina e ciência.

O Supremo Tribunal Federal, seguindo referido entendimento, esclarece que a eficácia do Princípio da Precaução deve ser direta, como garantia do próprio Estado Democrático de Direito. Assim, há imperatividade na promoção do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, extrapolando-se aqui os limites de entendimento do meio ambiente natural, por meio de adoção de ações proporcionais nos casos de incertezas (BRASIL, 2016).

Assim, as instituições responsáveis pela Defesa Civil, segurança pública e demais ações preventivas para garantia da ordem e do bem-estar devem adotar um comportamento tático como política de ação que baste para a leitura eficaz e eficiente de riscos e o impedimento antecipado de tragédias (GONÇALVES, 2013). Trata-se de dever do Estado na promoção dos direitos fundamentais de primeira, segunda e terceira geração, remontando a própria gênese das instituições – que, em uma perspectiva ideal, surgem como forma de satisfazer os interesses e necessidades da sociedade (DALLARI, VENTURA, 2002).

Com relação ao Princípio da Prevenção, diz respeito à prevenção antecipada de fatos que, notadamente, afetarão a ordem do ambiente (SIRVINSKAS, 2011). Surge, portanto, para coroar as percepções de maior facilidade em se prevenir que em mitigar, tendo em vista o poupar-se os gastos e perdas de bens de valor econômico, histórico-cultural e afetivo. Nesse sentido, considerando a preocupação e delegação constitucional acerca da temática, ao Corpo de Bombeiros cabe o dever de atuação para evitar e combater referidos danos e ainda as mazelas eventuais (CIELO et al., 2012), seja por antecipação de possibilidades, seja pela correção de constatações que indicam o possível risco.

O que se afirma, nesse sentido, é que o Corpo de Bombeiros é incumbido do dever de estabelecer condições para evitar, mitigar e combater os riscos e suas

possibilidades – competência que pode ser ampliada ou restringida a depender das legislações estaduais. Não obstante, é inegável que as capacidades técnicas da instituição são essenciais para a garantia da ordem ambiental e urbanística.

No Estado de Minas Gerais, por exemplo, as competências e atribuições do Corpo de Bombeiros são esclarecidas e aclaradas pela Lei Complementar 54, de 13 de dezembro de 1999. Conforme se verifica, no art. 2º, *caput*, resta definida a instituição como “órgão com regime especial de administração centralizada, na forma de legislação estadual, e, como tal, integra-se ao sistema da administração do Estado” (MINAS GERAIS, 1999).

A seguir, o art. 3º aponta as competências do CBMMG, quais sejam, *in verbis*:

I – coordenar e executar as ações de defesa civil, proteção e socorrimto públicos, **prevenção e combate a incêndio**, perícias de incêndio e explosão em locais de sinistro, busca e salvamento;  
 II – atender à convocação, à mobilização do Governo Federal inclusive, em caso de guerra externa ou para prevenir grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção, subordinando-se à Força Terrestre para emprego em suas atribuições específicas de Corpo de Bombeiros Militar e como participante da defesa interna e territorial;

**III – coordenar a elaboração de normas relativas à segurança das pessoas e dos seus bens contra incêndios e pânico e outras previstas em lei, no Estado;**

IV – exercer a polícia judiciária militar, relativamente aos crimes militares praticados por seus integrantes ou contra a instituição Corpo de Bombeiros Militar, nos termos da legislação federal específica;

V – incentivar a criação de Bombeiros não militares e estipular as normas básicas de funcionamento e de padrão operacional;

VI – exercer a supervisão das atividades dos órgãos e das entidades civis que atuam em sua área de competência;

VII – aprimorar os recursos humanos, melhorar os recursos materiais e buscar novas técnicas e táticas que propiciem segurança à população (MINAS GERAIS, 1999, grifos nossos).

Neste ponto, importará à pesquisa ater-se às questões relativas às competências do Corpo de Bombeiros na prevenção de incêndios, sobretudo os urbanos. Isso porque, as hipóteses e conclusões finais serão tecidas a partir da análise da atuação da instituição nestes casos.

## 1.1 A prevenção de incêndio e pânico no Estado de Minas Gerais

A prevenção contra incêndio e pânico no Estado de Minas Gerais é regulada pela Lei n. 14.130, de 2001, e alcança o controle das condições de edificações destinadas tanto ao uso coletivo – de fins comerciais ou industriais – quanto as edificações residenciais, na forma do parágrafo único do art. 1º da supracitada.

Nesse sentido, o art. 2º da Lei 14.130/01 – seguindo as disposições da Lei Complementar n. 54/99 – trata de delegar ao Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais a competência para adoção de condutas passivas e ativas no que tange a prevenção, a partir da observância de parâmetros dentro das perspectivas dos princípios do Direito Administrativo Ambiental. É o que se verifica:

- I – análise e aprovação do sistema de prevenção e combate a incêndio e pânico;
- II – planejamento, coordenação e execução das atividades de vistoria de prevenção a incêndio e pânico nos locais de que trata esta lei;
- III – estabelecimento de normas técnicas relativas à segurança das pessoas e seus bens contra incêndio ou qualquer tipo de catástrofe;
- IV – aplicação de sanções administrativas nos casos previstos em lei (MINAS GERAIS, 2001).

O que se nota, portanto, é que o Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG) deverá atuar – para além do combate efetivo às chamadas [o que confere aos servidores o título de “heróis do fogo”] – na garantia de condições urbanísticas que atestem a segurança contra incêndios. Nota-se que isso deverá ser realizado pela análise de projetos de prevenção de incêndio e pânico, realização de vistorias *in loco*, utilização de parâmetros técnicos para formulação de normas específicas e, por último, pela aplicação de multas administrativas e/ou interdição – conforme se verificará a seguir.

Assim, as atividades da instituição estão alinhadas às disposições do Decreto n. 44.746, de 2008, que regulamenta a Lei n. 14.130/01. O que se busca, nesse sentido, é proporcionar a segurança da população, minimizar riscos para adjacências, meio ambiente e patrimônio, bem como garantir a intervenção e entrada do Corpo de Bombeiros nas edificações – no caso de necessidade (MINAS GERAIS, 2008, art. 2º).

Portanto, caberá ao Estado a capacitação dos Oficiais e Praças para exercício das funções, de forma que os referidos servidores sejam eficientes nas diligências para expedição ou cassação de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB), realização de pesquisas e perícias na área de prevenção [o que reforça a importância da Academia dentro da instituição], planejamento de ações táticas e estratégicas, fiscalização da legislação pertinente (MINAS GERAIS, 2008, art. 4º), bem como atuação como promotores da educação ambiental na sociedade.

Confirma-se o exposto, *in verbis*:

Art. 4º – É de competência do CBMMG, por intermédio do Serviço de Segurança Contra Incêndio e Pânico:

I – capacitar seus oficiais e praças por meio de cursos e treinamento, para desenvolvimento das atividades de verificação da conformidade das medidas de segurança contra incêndio e pânico;

II – analisar processos de segurança contra incêndio e pânico;

III – realizar vistorias em edificações e áreas de risco;

IV – expedir o respectivo AVCB;

V – cassar o AVCB ou o ato de aprovação do processo, no caso apuração de irregularidade;

VI – realizar estudos, pesquisas e perícias na área de segurança contra incêndio e pânico por intermédio de profissionais qualificados;

VII – planejar ações e operações na área da segurança contra incêndio e pânico;

VIII – fiscalizar o cumprimento deste Decreto e aplicar sanções administrativas; e

IX – dispor sobre as medidas de segurança contra incêndio e pânico nas edificações e áreas de risco e demais ações previstas neste Decreto (MINAS GERAIS, 2008, art. 4º).

Nesse sentido, caberão as exigências de prevenção e combate a incêndio e pânico, a serem regulamentadas por Instruções Técnicas da Instituição, a saber:

- a) IT05, que dispõe sobre a separação entre edifícios como condição de isolamento de risco;
- b) IT08, que dispõe sobre a criação de saídas de emergência em edificações;
- c) IT11, que dispõe sobre plano de intervenção de incêndio;
- d) IT13, que dispõe sobre a iluminação de emergência;
- e) IT14, que dispõe sobre sistema de detecção e alarme de incêndio;
- f) IT16, que dispõe sobre sistema de proteção por extintores de incêndio;

- g) IT17, que dispõe sobre sistema de hidrantes e mangotinhos para combate a incêndio;
- h) IT21, que dispõe sobre sistema fixo de gases para combate a incêndio.

Assim, as edificações construídas após a data da publicação do Decreto n. 44.746, de 29/02/2008, bem como as que se modificaram de forma a comprometer a eficiência das medidas de segurança, as que alteraram a ocupação ou uso ou ampliaram a área construída, deverão estar atentas às recomendações e imposições acerca dos procedimentos de segurança. Quanto as edificações construídas até o primeiro dia de julho de 2005, com Processo de Segurança Contra Incêndio e Pânico (PSCIP) aprovado, “deverão atender às tabelas específicas previstas em Instrução Técnica” (MINAS GERAIS, 2008, art. 5º).

Por fim, as demais edificações terão seus requisitos determinados a depender do teor dos parágrafos 2º ao 13, do Decreto supracitado, conforme se transcreve:

§ 2º – As edificações projetadas ou em construção, cujo PSCIP tenha sido aprovado pelo CBMMG, até a data da publicação deste Decreto, terão garantidos os direitos de acordo com a legislação anterior, inclusive a emissão do AVCB.

§ 3º – As edificações existentes, cujos PSCIP foram aprovados e liberados pelo CBMMG, sofrerão vistorias permanentes, observada a legislação vigente à época de sua aprovação inicial.

§ 4º – Para as edificações existentes, construídas até 1º de julho de 2005, que não possuam Processo de Segurança Contra Incêndio e Pânico – PSCIP, aprovado e liberado pelo CBMMG, cuja área de ampliação especificada no inc. III ultrapassar cinquenta por cento da área comprovada da edificação, deverão atender às mesmas exigências previstas para edificações construídas a partir da publicação deste Decreto.

§ 5º – Para as edificações existentes, construídas até 1º de julho de 2005, que possuam Processo de Segurança Contra Incêndio e Pânico – PSCIP, aprovado e liberado pelo CBMMG até a data da publicação deste Decreto, cuja área de ampliação especificada no inc. III ultrapassar cinquenta por cento da área da edificação, deverão atender às mesmas exigências previstas para edificações construídas a partir da vigência deste Decreto.

§ 6º – Às ampliações em edificações existentes, construídas até 1º de julho de 2005, que não ultrapassarem os limites previstos nos §§ 4º e 5º, serão aplicadas tabelas específicas previstas no § 1º, sendo aceitas quantas ampliações necessárias, desde que observados os limites previstos.

§ 7º – Para as edificações com projetos aprovados a partir de 2 de julho de 2005 até a data da publicação deste Decreto, serão aplicadas as exigências previstas na legislação em vigor da época.

§ 8º – Não se aplicam as exigências deste Decreto nos seguintes casos:

I – edificações residenciais unifamiliares, exceto àquelas que compõem um conjunto arquitetônico formado pelo menos por uma edificação tombada pelo patrimônio histórico e edificações vizinhas, estas ainda que não tombadas, de tal modo que o efeito do incêndio gerado em uma delas possa atingir as outras; e

II – residências unifamiliares de ocupação mista que tenham acessos independentes, podendo a edificação possuir no máximo dois pavimentos.

§ 9º – As medidas de segurança contra incêndio e pânico em edificações que compõem o patrimônio histórico deverão ser especificadas em Instrução Técnica.

§ 10 – Nas edificações de ocupações mistas serão observados os seguintes critérios:

I – não existindo compartimentação, deverão ser adotados os parâmetros correspondentes à ocupação que apresentar exigências mais rigorosas;

II – existindo compartimentação, deverão ser adotados os parâmetros correspondentes às exigências de cada uma das ocupações;

III – nas situações previstas nos incisos I e II, para fins de exigência de reserva técnica para a edificação, deverá ser observado o parâmetro mais rigoroso, considerando a área total da edificação.

§ 11 – Não é considerada ocupação mista o conjunto de atividades onde predomina uma atividade principal que possua atividades secundárias fundamentais para a concretização da primeira.

§ 12 – Para que a ocupação se caracterize como mista, é necessário que a área destinada às ocupações principais diversas, excluindo-se a maior delas, seja superior a dez por cento da área total do pavimento onde se situa.

§ 13 – As edificações e áreas de risco que não tenham sua ocupação ou seu uso definidos na Tabela 1 do Anexo deste Decreto deverão submeter-se às exigências definidas por Corpo Técnico (MINAS GERAIS, 2008).

Considerando-se o que se dispõe, importa frisar a necessidade de garantia de uma duração razoável para o processo administrativo que envolve a aprovação

das condições da edificação pelo Corpo de Bombeiros. Nesse sentido, o Decreto n. 44.746/08 trata de dispor acerca do protocolo de projeto com plantas e especificações das medidas de segurança contra incêndio e pânico – a ser realizado por profissionais ou empresas cadastradas no Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA).

A partir da apresentação do PSCIP, terá o CBMMG o prazo de quinze dias úteis para promover a respectiva análise por parte de Oficial ou Praça responsável que poderá deferir o teor do projeto apresentado, ou indeferir de forma motivada – com oportunidade de correção dos pontos controversos, a serem novamente apreciados pelo CBMMG, no prazo de dez dias úteis. O que se nota, portanto, é que o deferimento do projeto não é uma atitude discricionária, mas vinculada ao atendimento de normas previamente estabelecidas pela legislação estadual.

Aprovado o PSCIP e executadas as medidas de segurança contra incêndio e pânico, promoverá o Corpo de Bombeiros a vistoria para emissão de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB), realizada no prazo de dez dias úteis a contar do protocolo de solicitação da vistoria. Estando em execução as medidas de segurança delimitadas no projeto aprovado, proceder-se-á com a expedição do AVCB [com validade de três anos para locais de reunião de público e cinco anos para demais ocupações].

## 1.2 Sanções administrativas

No caso de constatada a inobservância das regras específicas no que tange à segurança contra incêndio e pânico, caberá ao Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais a aplicação de sanções administrativas, quais sejam, advertência escrita, aplicação de multa e, em último caso, a interdição da edificação (MINAS GERAIS, 2008, art. 11). Note-se que a advertência escrita é medida adotada na primeira vistoria, quando constatado o desrespeito a norma técnica regulamentar.

Após sessenta dias, caso não sanada a irregularidade que ensejou a notificação escrita, caberá a aplicação de multa “de 80,0645 a 2.404,9216 Unidades Fiscais do Estado de Minas Gerais – UFEMGs” (MINAS GERAIS, 2008). Ainda, se constatada a reincidência, promover-se-á a cassação do AVCB, o que se fará por processo administrativo próprio.

Com relação à aplicação de multa por reincidência, impera invocar o Parecer n. 16.011/2018 da Advocacia-Geral do Estado, no sentido de que o art. 4º, § 3º, da Lei 14.130/2001 prescreve “nova multa”, no singular – o que termina por limitar a atuação do CBMMG a apenas uma nova multa em dobro, de forma cumulativa. O ânimo do legislador ao restringir a aplicação de um número determinado

de multas foi justamente de impedir o prolongamento da situação de risco. Assim, realizada nova diligência após a aplicação da primeira multa, poderá o Corpo de Bombeiros aplicar nova sanção pecuniária e, depois, ater-se aos procedimentos de cassação administrativa da documentação.

Permanecendo o estabelecimento com as irregularidades que ensejaram a aplicação de multas e cassação do AVCB, caberá a interdição – caso constatado o risco iminente. Assim, diz-se que é fragilizado o poder de polícia do CBMMG, vez que condicionado à constatação subjetivo de iminência de risco.

## 2 O poder de polícia do Corpo de Bombeiros Militar

A possibilidade de interdição de edificações pelo Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais decorre do Poder de Polícia administrativo que pode ser entendido como

[...] conjunto de atribuições da Administração Pública, indelegáveis aos particulares, tendentes ao controle dos direitos e liberdades das pessoas, naturais ou jurídicas, a ser inspirado nos ideais do bem comum, e incidentes não só sobre elas, como também em seus bens e atividades (LAZZARINI, 2008, p. 30).

Referendando os sentidos acima dispostos, Meirelles (2007, p. 138) trata de afirmar que o Poder de Polícia é “a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado”. Ainda, são atribuições do Poder de Polícia a discricionariedade, autoexecutoriedade e a coercibilidade.

No que diz respeito à discricionariedade, relaciona-se ao poder da Administração em agir de acordo com as conveniências – desde que respeitados os elementos do art. 37, da Constituição Federal, a saber, legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência. É o que se confirma:

Quando tem a lei diante de si, a Administração pode levar em consideração a área de atividade em que vai impor a restrição em favor do interesse público e, depois de escolhê-la, o conteúdo e a dimensão das limitações. É o caso, por exemplo, em que autoridades públicas enumeram apenas alguns rios onde a pesca se tornará proibida. Sem dúvida que nesse momento a Administração age no exercício de seu poder discricionário (CARVALHO FILHO, 2011, p. 105).

No que tange à autoexecutoriedade, diz respeito à possibilidade da Administração Pública aplicar por ela mesma as sanções necessárias para o alcance de seus objetivos finais. Isso, note-se, sem a necessidade de intervenção de outras searas da República – como o Poder Judiciário.

As medidas de polícia administrativa frequentemente são autoexecutorias, isto é, pode a Administração Pública promover, por si mesma, independentemente de remeter-se ao Poder Judiciário, a conformação do comportamento do particular às injunções dela emanadas, sem necessidade de um prévio juízo de cognição e ulterior juízo de execução processado perante as autoridades judiciárias. Assim, uma ordem para dissolução de comício ou passeata, quando estes sejam perturbadores da tranquilidade pública, será coativamente assegurada pelos órgãos administrativos. Estes se dispensam de obter uma declaração preliminar do Judiciário, seja para declaração do caráter turbulento do comício ou da passeata, seja para determinar sua dissolução (MELO, 2012, p. 857).

Por fim, quanto a coercibilidade, relaciona-se à possibilidade de utilização da “força” para fazer cumprir a determinação da Administração, caso encontre resistência a sua satisfação. Note-se que, ao se referir a violência, diz-se acerca da força amparada nos limites da proporcionalidade e legalidade – necessária tão somente para fazer acontecer o interesse do ente público. Referenda-se:

Diga-se, por oportuno, que é intrínseco a essa característica o poder que tem a Administração de usar a força, caso necessária para vencer eventual recalcitrância. É o que sucede, por exemplo, quando, em regime de greve, operários se apoderam *manu militari* da fábrica e se recusam a desocupá-la na forma da lei (CARVALHO FILHO, 2011, p. 107).

O que se diz, portanto, é que o Corpos de Bombeiros Militar – dotado de Poder de Polícia – pode valer-se de seus atos para a garantia de cumprimento dos sistemas técnicos para prevenção e combate a incêndios. Assim, a aprovação ou não de projeto contra incêndio e a própria aplicação de sanção pecuniária no caso de não observância das normas estaduais decorre de poder administrativo.

Note-se, ao aprovar ou não determinado projeto para edificação, os Oficiais e Praças do Corpo de Bombeiros exercem controle direto ao direito de propriedade que – apesar de apontar no ordenamento como direito fundamental – não é absoluto, e deve observar a função social do imóvel. Assim, dentro da competência que

lhes cabe, seja na esfera de análise de questões técnicas, seja na realização de vistorias *in loco*, a atividade do Corpo de Bombeiros é plena de polícia administrativa, sem prejuízos ao Estado Democrático de Direito, ao contrário.

Não obstante, importa dizer que o Poder de Polícia, apesar de garantir condutas discricionárias, não viabiliza uma postura arbitrária (CRETILLA JÚNIOR, 2012). Assim, importa que a legalidade do ato de polícia acompanhe as questões da realidade, proporcionalidade e razoabilidade – que são limites técnicos à própria discricionariedade, sob pena de afronta à eficiência, impessoalidade e à própria moralidade [inscritas no *caput* do art. 37 da Carta Magna].

Nesse sentido, os Oficiais e Praças responsáveis pelas atividades de Prevenção e Combate a Incêndio e Pânico devem ter suas condutas pautadas nos termos da legislação estadual, mas sempre considerando os aspectos locais e reais do caso em testilha. Dessa forma, garante-se a pertinência de sua atuação – o que preserva a eficiência do serviço público que, mais que tornar a adequação às normas de segurança uma tarefa dispendiosa, garante a segurança efetiva da população.

## 2.1 O Parecer n. 15.719/2016, da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais

Muito embora seja incontroverso o Poder de Polícia do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, sobretudo no que diz respeito à possibilidade de aplicação de multas e até mesmo a interdição das edificações, vale dizer que a atividade encontrou importantes limites após a emissão do Parecer n. 15.719/2016, da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais. Isso porque, conforme a interpretação do Advogado-Geral do Estado, a autorização da Lei Estadual n. 14.130/01 não dizia respeito à obrigatória e imediata interdição dos estabelecimentos sem AVCB, conforme regulamentou o Decreto Estadual n. 44.746/08.

Ora, conforme supramencionado, a capacidade de aplicar sanções é vinculada – em respeito ao princípio da tipicidade – de forma que só se aplicam sanções que outrora e anteriormente estiveram prescritas em lei. Diz-se acerca da legalidade, de forma que só haverá conduta punível se existir lei anterior que a defina e determine a respectiva punição.

Nesse sentido, atendo-se aos sentidos do art. 4º, §4º, da Lei n. 14.130/2001, a Advocacia-Geral do Estado entendeu pela possibilidade de interdição de estabelecimentos tão somente quando constatado o risco iminente de incêndio e pânico – sob pena de violar os sentidos legais do ordenamento pátrio. Diz-se, portanto, que o Decreto Estadual n. 44.746/08 extrapolou os poderes regulamentares ao prever outras hipóteses para a interdição de edificações.

Dessa forma, a não observância das normas de prevenção de incêndio e pânico e a não realização de licenciamento para a emissão de licença por parte do CBMMG configura tão somente irregularidade administrativa não punível com a mais severa das sanções que pode ser aplicada pela Instituição – a interdição.

Isso pois, não atender aos requisitos previamente estipulados pela legislação e pelas instruções técnicas não configura – por si só – risco iminente. Da mesma forma, a ausência de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros não é razão que motive a interdição do empreendimento, tendo em vista que pode a edificação ter atendido a todos os requisitos práticos sem êxito ou interesse nos requisitos burocráticos.

Nesse sentido, reduz-se a autoexecutoriedade e coercibilidade do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais e amplia-se a discricionariedade na medida em que o servidor designado às vistorias ficará incumbido de considerar condições mínimas de segurança e condições extremas de risco – conduta que encontra limites da perspectiva técnica, tendo em vista a inexistência de uma tabela que discrimine objetivamente as condições de imóvel que configure risco iminente.

Acerca da conceituação do risco iminente, o art. 3º, inc. XXXVIII, do Decreto n. 44.746/2008 trata de definir tal risco, dispondo que se trata de uma exposição extrema e atual ao perigo, cuja probabilidade de causar danos à época da vistoria é também extrema. Diz-se acerca de perigo em potencial e atual, que ensejará a interdição imediata com vistas em garantir a segurança das pessoas que ali se encontram e frequentam.

A Instrução Técnica n. 02 do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais trata de referendar a questão ao explicar que:

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 entrave apontado, não obstante, reside justamente na dificuldade de constatação da iminência do risco e mais, na dificuldade da efetivação do trabalho do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais com vistas no alcance da eficiência da prevenção contra incêndio e pânico no caso da inviabilização de interdição dos estabelecimentos que não apresentem as condições necessárias para garantia da segurança. Isto é, ao delegar-se ao servidor o dever de constatar uma situação que não segue parâmetros objetivos, corre-se o risco de onerar o agente e seus superiores pela responsabilidade de garantir o bem-estar e a vida de outros a partir de condutas discricionárias e subjetivas.

Nesse caso, importaria a construção de uma lógica legislativa que permitisse aos integrantes do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais a observância de modos práticos de declaração de iminência do risco. Isso, note-se, impactaria na própria segurança jurídica, uma vez que não estaria delegado o direito à vida e bem-estar a condutas discricionárias da Administração Pública.

No que tange à fragilização da eficiência do trabalho do CBMMG, diz respeito ao prolongamento das condições de irregularidade – vez que a instituição fica limitada à aplicação de uma segunda multa a partir do retorno da vistoria técnica. Com isso, ainda que o local represente risco potencial – mas sem a constatação da iminência de tragédias – poderá manter-se operante. Essa situação, note-se, vilipendia a própria razão de ser do Poder de Polícia conferido ao Corpo de Bombeiros e a própria dinâmica do Direito Administrativo Ambiental, que se pauta nos princípios da prevenção e precaução, conforme supramencionado.

Dessa forma, constatado o desrespeito a critérios objetivos para prevenção de incêndio e pânico, latente a necessidade de preservação da ordem urbanística e configuradas as incertezas acerca das possibilidades de incidentes, importaria a invocação da precaução – que implica interdição do estabelecimento pela dúvida motivada. Assim, o Parecer n. 15.719/2016 da AGE soa equivocado à pesquisa, na medida em que dispõe acerca da temática sem considerar a imperatividade principiológica que acompanha e fundamenta o Direito Ambiental como seara maior que abarca o Direito Urbanístico – contribuindo para a baixa eficiência dos serviços da Administração Pública.

É o que se confirma quando da invocação de caso noticiado na cidade de Belo Horizonte ainda no ano de 2019. Ora, conforme se extrai do teor da Notícia de Fato n. 0024.18.021980-0, de competência do Ministério Público de Minas Gerais, o estabelecimento denominado “Mercado Novo” encontra-se, até a data de abril de 2019, irregular perante as normas de segurança contra incêndio e pânico.

Apesar da não constatação da iminência do risco – embora notório e potencial – o Corpo de Bombeiros de Minas Gerais optou por noticiar a Promotoria competente, em razão de tratar-se de casa de espetáculos frequentada por quantidade considerável de pessoas e que possui histórico com incêndios. Ainda mais conturbado o relatório de fiscalizações carreado pelo Corpo de Bombeiros nos autos do procedimento, que conta com a anotação de mais de 15 (quinze) vistorias no local – que ensejaram, vez ou outra, lavratura de Boletins de Ocorrência [quando da constatação de sinistros] e interdições [quando da constatação de risco iminente].

Em que pesem o Auto de Notificação n. 20180009750AN, o Auto de Infração n. 20180009521AI, o Auto de Interdição n. 20180011997AT, o desinteresse

do proprietário em promover a regularização do empreendimento fada o Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais e o próprio Ministério Público do Estado ao limbo de ações. Isso porque seguem sendo realizadas diligências infrutíferas que – cedo ou tarde – implicarão no arquivamento do procedimento ou posterior distribuição da demanda para o Judiciário, por meio de Ação Civil Pública e/ou representação criminal.

A questão é que, mobilizar o Poder Judiciário para referida demanda afeta o princípio da celeridade e da eficiência – argumento que bastaria em si mesmo para promoção de vias alternativas de resolução do conflito. Ademais, apesar de necessárias as limitações práticas ao Poder de Polícia, o afastamento da atuação do Corpo de Bombeiros Militar não pode ensejar o desvio da demanda de trabalho da Administração Pública para um dos Poderes da República, qual seja, o Judiciário, sob pena de afronta à descentralização prévia das atividades públicas.

O que se ressalta, portanto, é que uma revisão das condições supramencionadas se faz necessária como forma de garantir:

- a) a eficiência do Poder de Polícia Administrativo do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais na efetivação e cobrança das regras de prevenção de incêndio e pânico, como forma de garantir a correta e ampla aplicação dos mandamentos legislativos acerca da questão;
- b) parâmetros e critérios objetivos que possibilitem a verificação do risco iminente, como forma de superar a discricionariedade do ato – a fim de reduzir-se a responsabilidade dos servidores e reforçar os aspectos relacionados à segurança jurídica e ambiental urbanística.

## Considerações finais

Quando da atividade de prevenção de incêndio e pânico, o Corpo de Bombeiros de Minas Gerais (CBMMG) 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 n. 14.130/01, Decreto n. 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, constata-se restrições ao referido Poder Administrativo.

Isso porque, conforme se verifica do Parecer n. 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. Essa regulamentação e disposição – todavia – é problemática, na medida em que carente de critérios

objetivos para configuração da iminência do risco, bem como por afetar a própria eficiência do trabalho de prevenção.

Nesse sentido, a pesquisa demonstrou 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 Ação Civil Pública 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 estudo conclui pela necessidade de provocação do legislador e da própria Advocacia-Geral do Estado 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.

## Referências

BECK, U. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. Rio de Janeiro: Editora 34. 2011.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 6 set. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 627.189/SP. In: *Súmulas*. São Paulo: Associação dos Advogados do Brasil, 2016.

CBMGO – CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS. *Manual operacional dos bombeiros: Defesa Civil*, Goiânia: Secretaria de Segurança Pública. 2018.

CBMMG – CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Instrução Técnica n. 02. *Terminologia de proteção contra incêndio e pânico*. 2017. Disponível em: <[http://bombeiros.mg.gov.br/imagens/stories/dat/it/it\\_02\\_2a\\_edicao.pdf](http://bombeiros.mg.gov.br/imagens/stories/dat/it/it_02_2a_edicao.pdf)>. Acesso em: 8 maio 2019.

CIELO, P. F. L. D. et al. Uma leitura dos princípios da prevenção e da precaução e seus reflexos no Direito Ambiental. *Revista CEPPG*, São Paulo, v. 26, n. 01, p. 196-207. 2002.

CRETELLA JÚNIOR, J. Polícia e poder de polícia. *Revista de Direito Administrativo*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, v. 162, p. 30-56. 1985.

CRETELLA JÚNIOR, J. *Curso de Filosofia do Direito*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

DALLARI, S. G.; VENTURA, D. F. L. O princípio da precaução: dever do Estado ou protecionismo disfarçado? *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 53-63. 2002.

CARVALHO FILHO, J. S. *Manual de Direito Administrativo*. 24. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2011.

GONÇALVES, V. B. 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.

LAZZARINI, Á. Do Poder de Polícia. *Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*, São Paulo, v. 98, p. 40-69. 2008.

MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo Brasileiro*. 32. ed., São Paulo: Malheiros, 2007.

MELO, C. A. B. *Curso de Direito Administrativo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

MINAS GERAIS. *Lei Complementar n. 54/99, de 13 de dezembro de 1999*. Dispõe sobre a organização básica do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais – CBMMG – e dá outras providências. Disponível em: <<http://leisestaduais.com.br/mg/lei-complementar-n-54-1999-minas-gerais-dispoe-sobre-a-organizacao-basica-do-corpo-de-bombeiros-militar-de-minas-gerais-cbmmg-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 23 set. 2019.

MINAS GERAIS. Lei n. 14.130, de 19 de dezembro de 2001. Dispõe sobre a prevenção contra incêndio e pânico no Estado e dá outras providências. *Coleção de leis do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 79, n. 09, 2001.

MINAS GERAIS. Decreto n. 44.746, de 29 de fevereiro de 2008. Regulamenta a Lei n. 14.130, de 19 de dezembro de 2001, que dispõe sobre a prevenção contra incêndio e pânico no Estado e dá outras providências. *Coleção de leis do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 62, n. 03, 2008.

MINAS GERAIS. Decreto n. 46.595/2014. Altera o Decreto n. 44.746, de 29 de fevereiro de 2008, que regulamenta a Lei n. 14.130, de 19 de dezembro de 2001, que dispõe sobre a prevenção contra incêndio e pânico no Estado e dá outras providências. *Coleção de leis do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 79, n. 09, 2014.

SIRVINSKAS, L. P. *Manual de Direito Ambiental*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

THOMÉ, R. F. DIZ, J. B. M. Princípio da precaução: definição de balizas para a prudente aplicação. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 15, n. 32, p. 36-66, maio-ago. 2018.