



**Procedência:** Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais - CBMMG

**Interessado:** Comando-Geral do CBMMG

**Número:** 15.719

**Data:** 18 de julho de 2016

**Ementa:** DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. ESTADO ORDENADOR. PODER DE POLÍCIA. CBMMG. PREVENÇÃO CONTRA INCÊNDIO E PÂNICO NO ESTADO. COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL. ART. 136 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS [CEMG]. LEI COMPLEMENTAR N. 54/99. LEI ESTADUAL N. 14.130/2001 E ART. 11 DO DECRETO N. 44.746/2008. EVENTOS TEMPORÁRIOS. FISCALIZAÇÃO DE OUTROS ÓRGÃOS ESTADUAIS. BENS PÚBLICOS DE USO ESPECIAL. PARECER AGE N. 14.949/2009. REVISÃO.

O Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais -- CBMMG detém competência constitucional para atuar na preservação da incolumidade das pessoas, nos termos do art. 136 da CEMG e do art. 3º da Lei Complementar n. 54/99, sem exclusão de bens públicos e de bens particulares afetados ao uso especial pelo poder público. Entendimento fixado a partir da vinculação direta da Administração Pública à Constituição e ao direito fundamental à segurança, respeitado o regime jurídico de direito público.

A atividade administrativa sancionadora é vinculada e, diante do princípio da tipicidade, a aplicação de sanção somente se legitima se previamente descrita, em lei, a conduta e cominada a respectiva sanção.

Inviabilidade, na espécie, de se aplicar sanção administrativa pecuniária, quando o evento for inferior ao interregno de sessenta dias entre a primeira vistoria, com advertência escrita, e a aplicação da pena de multa. Recomendação de alteração legislativa, com previsão de medidas cautelares, como suspensão do evento e embargo.

A interdição será aplicada quando houver risco iminente de incêndio ou pânico, nos termos do art. 4º, § 4º, da Lei n. 14.130/2001. Exorbitância do poder regulamentar ao prever-se, em decreto, a interdição por persistência na conduta infracional, se não constatado risco iminente de incêndio ou pânico.

Orientação adotada com amparo no princípio da juridicidade de modo a assegurar a eficácia do direito fundamental à segurança (incolumidade das pessoas), além de ser comportamento



administrativo que evita riscos de responsabilização civil do Estado por omissão.

**Classificação temática:** Ato administrativo. Poder de polícia.

## RELATÓRIO

O Coronel BM Luiz Henrique Gualberto Moreira, Comandante-Geral do CBMMG, encaminha consulta ao Advogado-Geral do Estado – Ofício n. 7.102, de 23 de junho de 2016 -, cujo objeto se refere (1) à forma de sancionar organizadores de eventos temporários e (2) à fiscalização de bem público, considerando especialmente o teor do Parecer AGE n. 14.949/2009 quanto a esse segundo ponto.

O Consulente se reporta à Lei Estadual n. 14.130/2001 e ao Decreto regulamentar n. 44.746/2008, apresenta análise acerca de dispositivos de lei sobre bem público para, ao final, fazer os seguintes questionamentos:

- “1) De acordo com a Lei atual, como pode o CBMMG atuar na fiscalização de eventos temporários onde não seja verificado risco iminente de incêndio e pânico, não cabendo a interdição, contudo, que não foi organizado seguindo os procedimentos prescritos pelo regulamento mineiro de segurança contra incêndio e pânico?
- 2) Após a aplicação de todas as multas previstas em uma edificação e após a conclusão do procedimento de interdição, não tendo este concluído que há situação de risco iminente, como deve se posicionar a corporação diante da ausência de regularização por parte dos responsáveis?
- 3) Ainda que não haja a aplicação de penas pecuniárias por irregularidades encontradas em prédios do Estado, deve ser mantido o entendimento de que não compete ao CBMMG a fiscalização de bens públicos contido no parecer nº 14.949/2009-AGE?
- 4) Mantido o entendimento e, obedecendo à definição ampla de “bem público” trazida a cotejo, não deve o CBMMG fiscalizar bens de propriedade dos demais entes públicos?
- 5) Ainda mantendo-se o entendimento atual, qual deve ser o posicionamento da corporação frente às demandas recebidas do Ministério Público e/ou outras entidades para atestar a segurança (através de fiscalização) de bens públicos?”



Relatado o teor da consulta, passamos ao exame.

## PARECER

O objeto da presente consulta consiste em interpretar dispositivos da lei de regência de prevenção de incêndios e pânico no Estado para determinar o alcance dessa atuação especialmente quanto a eventos temporários e à fiscalização em bens públicos, a par das competências constitucionais do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais.

### 1. Eventos temporários. Aplicação de multa. Inviabilidade.

A primeira questão objeto da consulta diz respeito à inviabilidade de se aplicarem sanções a organizadores de eventos temporários, porque o art. 4º da Lei Estadual n. 14.130/2001 fixa intervalo de tempo de sessenta dias entre a advertência, aplicada na primeira vistoria, e a aplicação de multa, caso a conduta infracional persista. E, normalmente, os eventos temporários ocorrem em períodos inferiores a esse prazo. Ou seja, mesmo detectada irregularidade, essa poderá persistir, sem que haja nenhuma medida restritiva, porque, como aduz o Consultante, nem sempre é caso de risco iminente a justificar a interdição do evento.

Nos termos do art. 4º da Lei 14.130/2001 e do art. 11 do Decreto 44.746/08, fica mesmo inviabilizada a aplicação de sanção administrativa em caso de evento temporário realizado em período de tempo inferior a sessenta dias.

A legislação estadual não contempla a situação específica de imposição de multa para hipótese de evento temporário, embora o ato tido por infracional esteja previamente definido por lei como infração administrativa. Com efeito, considerando que a atividade administrativa sancionadora é vinculada e diante do princípio da tipicidade, constituindo-se corolário dos princípios da legalidade e da segurança jurídica, há necessidade de previsão legal da sanção específica para a situação. Até porque, na forma da legislação em vigor, podemos perceber que a fiscalização do Corpo de Bombeiros e a lavratura do Auto de Vistoria com notificação para adoção das medidas preventivas torna-se inócua, eis que, se não se tratar de hipótese de interdição – e como afirma o Consultante, a maioria



dos casos não apresenta um risco iminente a justificar a medida restritiva – todas as demais inconformidades, configuradoras de infrações administrativas restarão desacobertas da respectiva sanção, e a penalidade não verá efetivado seu potencial pedagógico. E o pior: o objetivo maior de conferir segurança às pessoas, com afastamento do risco de incêndio e pânico não será debelado, porque o Corpo de Bombeiros não dispõe de uma medida prevista em lei.

A conclusão é pela impossibilidade de aplicação de multa quando se tratar de evento temporário em período inferior ao prazo de sessenta dias, por falta de amparo legal.

Recomendamos providências para alteração legislativa para prever penalidade específica para hipóteses de eventos temporários. Sugerimos previsão de medida cautelar para esses casos, como suspensão do evento e embargo, acaso constatada a persistência da conduta infracional, de modo que a prevenção dos riscos seja efetiva, além da aplicação da pena pecuniária, com o intuito de evitar reincidência.

### **1.1. Processo fiscalizador - Segunda reincidência e cassação do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) .**

O Consulente relata outras “dificuldades frente ao processo fiscalizatório”, considerando os termos dos §§ 4º, 7º e 11, todos do art. 11 do Decreto 44.746/2008.

É que, segundo aduz, na forma do § 4º do art. 11, a ordem de fiscalização com aplicação de sanções é a seguinte: na primeira vistoria, constatado descumprimento das regras do Decreto ou de norma técnica regulamentar, faz-se advertência escrita, em forma de notificação. Sessenta dias após a formalização da advertência, persistindo a conduta infracional, aplica-se multa. Na primeira reincidência, multa em dobro. Ocorrendo nova reincidência, dar início ao processo de cassação do AVCB (§ 4º). Entretanto, ainda de acordo com o Consulente, cerca de 90% dos locais fiscalizados não possuem esse documento, o que conduz à aplicação da sanção prevista no § 11 do mesmo artigo, que é a interdição.



A dúvida do Consulente reside em interditar, ou não, em razão da permanência da irregularidade após a aplicação das multas, mas quando não se apresentar situação de risco iminente, porque o art. 4º da Lei 14.130/2001 não traz previsão de interdição para a situação de permanência em situação de irregularidade. Vejamos o teor do art. 4º:

Art. 4º – A inobservância do disposto no artigo 3º desta Lei sujeita o infrator às seguintes sanções administrativas:

I – advertência escrita;

II – multa;

III – interdição.

§ 1º – A advertência escrita será aplicada na primeira vistoria, constatado o descumprimento desta lei ou de norma técnica regulamentar.

§ 2º – Sessenta dias após a formalização da advertência escrita, persistindo a conduta infracional, será aplicada multa de R\$100,00 (cem reais) a R\$3.000,00 (três mil reais), valores que serão corrigidos monetariamente de acordo com índice oficial.


§ 3º – Persistindo a infração, nova multa será aplicada em dobro e cumulativamente.

§ 4º – A pena de interdição será aplicada quando houver risco iminente de incêndio ou pânico.

Nossa interpretação é no sentido de que há previsão legal de pena de interdição somente quando houver risco iminente de incêndio ou pânico. A aplicação de penalidades está sujeita ao princípio da legalidade estrita. Ato administrativo serve apenas como meio de possibilitar a execução da regra sancionadora, mas não podem, por si mesmos, dar origem a sanções, ressalvadas situações específicas, como é o caso do Direito Ambiental, em que a regra do art. 70 da Lei Nacional n. 9.605/98 dispõe que se considera infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente, vindo a tipificação de condutas em decretos estaduais. Nesse sentido, se posiciona o Superior Tribunal de Justiça:

AMBIENTAL. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA. CAMPO DE APLICAÇÃO. LEI 9.605/1998. TRANSPORTE IRREGULAR DE CARVÃO VEGETAL DE ESPÉCIES NATIVAS. INDÚSTRIA SIDERÚRGICA. INFRAÇÃO PENAL E ADMINISTRATIVA. MULTA. LEGALIDADE. DISTINÇÃO ENTRE SANÇÃO ADMINISTRATIVA E SANÇÃO PENAL. LEGITIMIDADE DO DECRETO REGULAMENTADOR.

Rua Espírito Santo, 495, Centro, Belo Horizonte/MG

  
Nilza Aparecida Ramos Nogueira  
Jurdenadora de Área  
Consultoria Jurídica/AGP  
11/2015-17-11-11/2015-9111-2



1. Cuida-se de Ação Ordinária proposta com o fito de afastar multa aplicada em razão de transporte irregular de carvão vegetal. O juízo de 1º grau julgou improcedente o pedido, mas o Tribunal regional reformou a sentença e declarou nulo o auto de infração.
2. A multa aplicada pela autoridade administrativa é autônoma e distinta das sanções criminais cominadas à mesma conduta, estando respaldada no poder de polícia ambiental.
3. Sanção administrativa, como a própria expressão já indica, deve ser imposta pela Administração, e não pelo Poder Judiciário, porquanto difere dos crimes e contravenções.
4. A Lei 9.605/1998, embora conhecida popular e imprecisamente por Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente, a rigor trata, de maneira simultânea e em partes diferentes do seu texto, de infrações penais e infrações administrativas.
5. **No campo das infrações administrativas, exige-se do legislador ordinário apenas que estabeleça as condutas genéricas (ou tipo genérico) consideradas ilegais, bem como o rol e limites das sanções previstas, deixando-se a especificação daquelas e destas para a regulamentação, por meio de Decreto.**
6. De forma legalmente adequada, embora genérica, o art. 70 da Lei 9.605/1998 prevê, como infração administrativa ambiental, **"toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente"**. É o que basta para, com a complementação do Decreto regulamentador, cumprir o princípio da legalidade, que, no Direito Administrativo, não pode ser interpretado mais rigorosamente que no Direito Penal, campo em que se admitem tipos abertos e até em branco.
- (...) 8. As normas em comento conferem sustentação legal à imposição de sanção administrativa. Precedentes do STJ.
- (...)11. Recurso Especial provido.  
(REsp 1137314/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/11/2009, DJe 04/05/2011)  
(Negritamos)

Conclusão, no caso, pela exorbitância do poder regulamentar.  
Necessidade de previsão em lei, em sentido estrito.

## **2. Competência fiscalizadora do CBMMG. Bens públicos de uso especial. Parecer AGE n. 14.949/2009. Item 3 e seguintes da consulta.**

No Parecer AGE n. 14.949/2009, considerou-se a complexidade da questão, que envolve "relação inter-orgânica interna", concluindo-se pela impossibilidade de o CBMMG, que é órgão público estadual, despersonalizado,



impor sanção administrativa, decorrente do exercício de fiscalização de atendimento de medidas de segurança contra incêndio e pânico, em face de outro órgão estadual, também ente despersonalizado. Isso porque, considerada a possibilidade de se aplicar multa, quem pagaria a pena pecuniária seria o próprio Estado de Minas, pessoa jurídica de direito público, ou seja, o Estado teria de cobrar de si mesmo, havendo confusão entre credor e devedor. Assim, a conclusão daquele parecer foi pela impossibilidade de o CBMMG fiscalizar bens públicos de uso especial e exigir a correção, sob pena de multa e outras penalidades, advertindo-se sobre a necessidade de segurança, o que impõe ao Estado adequar os estabelecimentos (naquele caso, prisionais) à prevenção de incêndio e pânico, nos moldes da legislação estadual.

A conclusão amparou-se na regra do art. 1º e parágrafo único da Lei Estadual n. 14.130/2001. Está posta nos seguintes termos:

“Não atinge os prédios do próprio Estado de Minas Gerais ou os espaços e bens de uso público exclusivo ou especial do próprio Estado, vocacionados para o funcionamento dos órgãos integrantes do próprio Estado (art. 99, II, do Código Civil 2002, ou seja, os bens públicos de uso especial).”

Com o devido respeito, divergimos da conclusão do Parecer AGE referido quanto ao dever-poder do CBMMG de fiscalizar, também, bens públicos do Estado pelas razões que passamos a explicitar.

A Lei Estadual n. 14.130/2001 dispõe sobre a prevenção contra incêndio e pânico no Estado. Determina, em seu art. 1º, que a prevenção e o combate a incêndio e pânico em edificação ou espaço destinado a uso coletivo no Estado serão feitos com a observância do disposto em seu texto. O parágrafo único deste artigo fixa que se consideram edificação ou espaço destinado a uso coletivo os edifícios ou espaços comerciais, industriais ou de prestação de serviços e os prédios de apartamentos residenciais.

Com base nesse texto é que se entendeu estarem excluídos os bens públicos de uso especial. E o Consulente indaga se esses não estariam abarcados pelo art. 1º.

Os bens públicos de uso especial são todos os bens móveis e imóveis, da



administração direta ou indireta, de uso oneroso ou gratuito, de qualquer dos entes da federação, os quais estão **afetados** à materialização de atividades de interesse público, no que se distingue, por exemplo, dos bens públicos de uso comum do povo. A dúvida do Consulente recai, ao que parece, sobre bens particulares utilizados pelo poder público, como, por exemplo, onde funcionem escolas ou hospitais públicos. Essa hipótese não está, portanto, abarcada pela conclusão do Parecer AGE n. 14.949/09.

Entretanto, temos entendimento diverso do esposado no citado Parecer, seja em relação ao exercício do dever de fiscalização em bem público de uso especial, ou em bem privado em uso pelo Estado (locação, comodato). Isso por duas razões fundamentais:

1) O objetivo primordial da fiscalização do CBMMG, nos termos do art. 142, inciso II, da CEMG, é a **segurança das pessoas** e de seus bens.

2) A pessoa jurídica de direito público se sujeita, também, às regras de segurança das pessoas e de seus bens, o que inclui a segurança contra incêndios e pânico. Vincula-se, portanto, ao direito fundamental à segurança.

A segurança pública, dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, nos termos do art. 136 da Constituição do Estado de Minas Gerais (CEMG).

A norma que se extrai do texto do art. 136 da CEMG nos conduz ao entendimento de que, se é o Corpo de Bombeiros do Estado o órgão que detém a competência constitucional e a capacitação técnica para editar normas e fiscalizar com vistas à prevenção de incêndios, deve cumprir essa atribuição em todo e qualquer bem imóvel, de modo a concretizar a tarefa constitucional de garantir a segurança da coletividade contra os riscos de incêndio, o que não exclui a incolumidade das pessoas que trabalhem ou transitem em imóveis de propriedade do Estado ou em imóvel particular, utilizado pelo Estado.

O direito fundamental à segurança contra incêndio envolve, portanto, a coletividade em geral. Logo, sejam “pessoas comuns” presentes em prédios públicos ou em locais particulares onde são prestados serviços públicos, ou agentes públicos, que exerçam funções públicas nesses locais, têm direito à





segurança, cuja competência para assegurá-la é do Estado, pela Corporação de Bombeiros Militar, conforme a organização administrativa estatal e a desconcentração de funções dentro da complexa máquina administrativa.

Nesse sentido, adotando-se o pensamento sobre a vinculação do poder público aos direitos fundamentais, tem-se que estes servem de baliza e referencial para a atuação administrativa, em aspecto negativo ou positivo:

“Do aspecto negativo inerente ao art. 5º, § 1º, da CF decorre, nem sentido negativo, que os direitos fundamentais não se encontram na esfera de disponibilidade dos Poderes públicos, ressaltando-se, contudo, que, numa acepção positiva, os órgãos estatais se encontram na obrigação de tudo fazer no sentido de realizar os direitos fundamentais. (SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p.366).

No caso, entendemos que a leitura do texto legislativo deve ser conforme o objeto de proteção sob enfoque - prevenção de incêndio, com a finalidade de assegurar a incolumidade das pessoas, com vinculação direta do Poder Público à norma constitucional.

Nossa proposta é de se fazer a leitura do texto do art. 1º da Lei 14.130/01 como includente de edificações destinadas a uso coletivo, onde sejam prestados serviços públicos ou funcionem repartições públicas, sejam os imóveis públicos ou privados, por ser a interpretação que se coaduna com o direito fundamental à segurança contra incêndios.

Obviamente, como concluiu o Parecer AGE n. 14.949/09, o Estado deve obedecer às normas que ele próprio editou para a sociedade. Assim, como é o Corpo de Bombeiros o órgão público que detém a qualificação técnica para aplicar as regras respectivas em vigor no Estado para garantir a prevenção de riscos de incêndio e de pânico, cumpre a essa corporação fazê-lo.

Nesse ponto, insta salientar que estamos defendendo a ausência de discricionariedade, ou seja, há um dever imposto ao Estado ordenador de promover a fiscalização através do Corpo de Bombeiros, determinando-se a adoção de medidas de segurança contra incêndio e pânico necessárias para evitar



o surgimento de incêndio e pânico, limitar sua propagação, possibilitar sua extinção e propiciar a proteção à incolumidade das pessoas, ao meio ambiente e ao patrimônio.

Há, contudo, algumas dificuldades, sim.

No que se refere ao aspecto complexo e polêmico relacionado à sanção administrativa por descumprimento de regras, a ser imposta por determinado órgão contra outro órgão, ambos integrantes da mesma pessoa jurídica de direito público, de fato, a imposição de **multa administrativa** geraria confusão entre credor e devedor, considerando-se que os órgãos são despersonalizados e que a autuação deveria ser contra a pessoa jurídica de direito público, Estado de Minas. Ou seja, na hipótese de se judicializar a cobrança, emergiria essa questão intransponível. Nesse sentido, RECURSO ESPECIAL Nº 1.108.013 - RJ (2008/0277950-6) e Súmula 421, do Superior Tribunal de Justiça.

Entrementes, um aspecto da matéria diz respeito à sanção e, outro, anterior, ao próprio dever do Estado de fiscalizar a si próprio. A competência constitucional fiscalizadora – poder de polícia - é irrenunciável. Numa visão mais atual, esse poder é denominado, por Carlos Ari Sundfeld, de “condicionamentos administrativos de direitos”, em sua obra *Direito Administrativo Ordenador*, conceituando-os como

Situações subjetivas passivas, impostas por lei e controladas pela Administração (ou impostas pela Administração com base na lei, e por ela controladas), aos titulares de direitos, para definir seu campo de legítimo exercício, traduzidas em deveres de não fazer (limites do direito), fazer (encargos do direito) ou suportar (sujeições). (Ob. Cit. *In* MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein. Poder de polícia na atualidade, p. 19)

Com esse conceito, compreende-se que o dever de fiscalizar o cumprimento de regras de prevenção e combate a incêndio e pânico não se limita à atuação administrativa em face de particulares, nos moldes previstos no Código Tributário Nacional, senão também ao cumprimento das regras pelo próprio Estado que, por sua função legislativa e no âmbito normativo administrativo institui, notadamente quando o resultado dessa atuação tem em mira direito fundamental à segurança, na vertente contra incêndio e pânico,



reconhecidamente como situação que pode resultar em tragédia.

No âmbito de outros entes da Federação e no Distrito Federal, identificamos legislação com previsão expressa de fiscalização de bens públicos:

- No Distrito Federal, Lei n. 8.255/91:

Art. 2º Compete ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal:  
I - realizar serviços de prevenção e extinção de incêndios;  
(...)VI - realizar atividades de segurança contra incêndio e pânico, com vistas à proteção das pessoas e dos bens públicos e privados.(grifamos)

- No Piauí, Lei Ordinária n. 5.483/2005:

Art. 2º São competências do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Piauí:  
(...)VI - analisar, exigir e fiscalizar todos os serviços e instalações concernentes às atividades de segurança contra incêndio e pânico ou outra atividade, **com vistas à proteção das pessoas e dos bens públicos e privados;** (grifamos)

- No Estado da Bahia, Lei n. 12.929/2013:

Art. 2º **Submetem-se às medidas de segurança e pânico as edificações públicas e privadas**, as áreas de riscos e de aglomeração de público, assim como toda a realização de eventos programados. (Grifamos)

- Em São Paulo, recente Lei Complementar, n. 1.257/2015, institui o Código estadual de proteção contra Incêndios e Emergências e dá providências correlatas.

- No Rio Grande do Sul, Lei Complementar n. 14.376/2013, com alterações posteriores e respectivo regulamento, não exclui bens públicos. No mesmo sentido, Lei n. 6.212/2000, do Estado de Alagoas.

Registremos, por fim, o trâmite do Projeto de Lei n. 121/2014 no SENADO, que institui normas gerais sobre segurança contra incêndio e pânico no país, com parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça, no bojo



do qual não há qualquer limitação a imóvel público ou privado em uso pelo poder público.

Com efeito, considerando a competência constitucional do CBMMG, cujo dever de fiscalização tem como objetivo de fundo garantir direito imaterial à segurança; que esse direito é de toda a coletividade; que a exclusão de bem público de uso especial da fiscalização pode tornar inócua a finalidade dessa atuação administrativa; que não é possível partirmos da premissa de que todos os prédios públicos, bem como os particulares, utilizados por órgãos públicos estaduais, tenham atendidas todas as medidas técnicas de controle e prevenção de incêndio e pânico fixados no Estado de Minas; por outro lado, diante da complexidade da atividade administrativa e da desconcentração de competências, com a especialização das atribuições de cada órgão público, o que impõe que uns órgãos fiscalizem outros para garantir a eficiência dos deveres-poderes de cada um deles, a conclusão é pelo dever do CBMMG de fiscalizar bens públicos.

A interpretação das leis que disciplinam o exercício do poder de polícia não pode abrir qualquer brecha para o estímulo à desídia, negligência e até a comportamentos tipificadores de ilícito penal. A fiscalização interessa, de modo geral, à eficácia dos princípios que regem a atividade administrativa e dos direitos fundamentais de toda a coletividade, em detrimento dos quais não se pode desviar da finalidade pública da regra de competência.

Até porque, afinal, além da proteção dos direitos fundamentais – imateriais – o comportamento omissivo gera responsabilidade para a pessoa jurídica de direito público, quando se comprova o descumprimento do dever legal atribuído ao Poder Público de impedir a consumação do dano (responsabilidade subjetiva pela omissão):

RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL. INCÊNDIO EM CASA DE ESPETÁCULO. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. INEXISTÊNCIA. RESPONSABILIDADE CIVIL POR OMISSÃO. CARACTERIZAÇÃO. SÚMULA 7 DO STJ. CUMULAÇÃO DE DANOS MORAIS E ESTÉTICOS E REDUÇÃO DO VALOR DA INDENIZAÇÃO. SÚMULA 284/STF. (...)2. Para a constatação da existência da responsabilidade estatal por omissão, é necessário que sejam verificados: o dano; o nexo causal entre a lesão e a conduta estatal; a omissão do Poder Público; e o



descumprimento de um dever legal originado a partir de um comportamento omissivo.

3. No caso, o acórdão assegura, com base nos elementos probatórios coligidos aos autos, que o Município de Belo Horizonte, embora conhecedor das irregularidades que ocorriam na casa de espetáculos onde ocorreu incêndio durante um show, com resultados fatais, não agiu com o dever legal de fiscalizar o estabelecimento, a fim de impedir ou minimizar o evento danoso.

4. Desse modo, tem-se a presença do dano (incêndio), para o qual concorreram as falhas da Administração municipal (nexo de causalidade) na fiscalização das condições do local onde ocorreu a tragédia (omissão no cumprimento de dever legal). Encontram-se configurados os elementos necessários para o reconhecimento da responsabilidade omissiva estatal.

(...)

9. Recurso especial conhecido em parte e, nessa extensão, não provido.

(REsp 1281555/MG, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 14/10/2014, DJe 12/11/2014)

<http://www2.pge.rs.gov.br/pareceres/pa14003.pdf> MULTAS DE TRANSITO

EMENTA: AÇÃO DE INDENIZAÇÃO - DETENDO - INCÊNDIO CADEIA PÚBLICA - ATO OMISSIVO DO PODER PÚBLICO - RESPONSABILIDADE SUBJETIVA - "FAUTE DU SERVICE" - ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA - LEI N.º 11.960/09 - HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS - CRITÉRIO PARA FIXAÇÃO - EXCESSO - REDUÇÃO DA VERBA FIXADA ÀQUELE TÍTULO - SENTENÇA REFORMADA PARCIALMENTE EM DUPLO GRAU.

- Incumbe ao Estado garantir aos presos o respeito à integridade física e moral, de modo que ocorrido o falecimento em decorrência de incêndio dentro de cadeia pública, o qual não foi evitado ou contido a tempo e modo, deve o ente político responder pelos danos causados por sua própria incúria.

(...) (TJMG - Apelação Cível 1.0447.09.011450-8/001, Relator(a): Des.(a) Belizário de Lacerda, 7ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 14/05/2013, publicação da súmula em 17/05/2013)

A vinculação do Estado à juridicidade norteia a interpretação do art. 1º e parágrafo único da Lei Estadual n. 14.130/2001 conforme o texto constitucional e a Lei Complementar n. 54/99, o que conduz à não exclusão dos bens públicos de uso especial.

Quanto às **sanções** administrativas, o entendimento que se colheu no



âmbito da União foi no mesmo sentido do Parecer da AGE n. 14.949/09 quanto à imposição de pena pecuniária a órgão público, porque esse não detém personalidade jurídica. Ou seja, a multa deve ser imposta à pessoa jurídica de direito público. Logo, haveria confusão entre credor e devedor.

Entretanto, há outros meios de se atingir a finalidade primordial da fiscalização do CBMMG, como, por exemplo, informando-se ao superior hierárquico a que está diretamente subordinado o gestor público do órgão fiscalizado, se for o caso, o Chefe do Executivo no Estado, para que sejam adotadas as medidas pertinentes de correção. Recomendamos sejam editadas regras específicas, sem prejuízo, reitere-se, da necessária fiscalização, na forma da legislação em vigor.

Quando nos referimos à vinculação do Estado/Administração aos direitos fundamentais, não podemos desprezar as questões de ordem orçamentária que podem dificultar o cumprimento das medidas determinadas pelo CBMMG no espaço de tempo previsto em lei. Por isso se faz a proposição no sentido de que se fazer estudo e se estabelecerem regras para cumprimento das irregularidades detectadas em bens públicos ou particulares afetados a um uso especial pelo Estado, respeitando-se as regras orçamentárias e licitatórias, de modo que o objetivo primordial de que os bens públicos não fiquem desprovidos da avaliação técnica competente quanto aos procedimentos de segurança seja atendido.

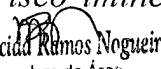
Agora, em situações extremas, de risco iminente, não se pode descartar a necessidade de sanção de interdição, já que, como avaliado, além do risco ao bem constitucional imaterial, que é a segurança e a incolumidade das pessoas, recai sobre o Estado o risco de responder civilmente por sua omissão. O que, em termos financeiros, pode significar um custo ainda maior.

## CONCLUSÃO

Diante da fundamentação posta, respondemos aos questionamentos:

*“1) De acordo com a Lei atual, como pode o CBMMG atuar na fiscalização de eventos temporários onde não seja verificado risco iminente*

Rua Espírito Santo, 495, Centro, Belo Horizonte/MG

  
Nilza Aparecida Ramos Nogueira  
Coordenadora de Área  
Consultoria Jurídica  
911002



*de incêndio e pânico, não cabendo a interdição, contudo, que não foi organizado seguindo os procedimentos prescritos pelo regulamento mineiro de segurança contra incêndio e pânico?*

O CBMMG somente pode atuar na forma da lei. Diante da ausência de previsão legal de penalidades efetivas, deve ser promovida alteração legislativa, conforme sugestões feitas no corpo do parecer (penalidade de suspensão do evento e embargo, além de multa) para assegurar a eficácia da atuação de prevenção de incêndio e pânico pelo CBMMG para eventos temporários.

*2) Após a aplicação de todas as multas previstas em uma edificação e após a conclusão do procedimento de interdição, não tendo este concluído que há situação de risco iminente, como deve se posicionar a corporação diante da ausência de regularização por parte dos responsáveis?*

A interdição somente está prevista na lei para hipótese de risco iminente de incêndio ou pânico. A análise desse risco deve atender aos critérios técnicos pertinentes, fixados em normativos estaduais, bem como à proporcionalidade na imposição da medida restritiva em sentido amplo, ou seja, conformada pela adequação à finalidade legal, pela necessidade de garantia da efetividade do direito à segurança contra incêndio e pânico e a proporcionalidade em sentido estrito, como a limitação à suficiência para o alcance do fim colimado pela fiscalização.

Diante da ausência de expressa previsão legal cominando essa sanção para hipótese de não regularização, após aplicação de multas, entendemos que houve exorbitância do poder regulamentar ao inserir o § 11 ao art. 11 do Decreto n. 44.746/2008.

*3) Ainda que não haja a aplicação de penas pecuniárias por irregularidades encontradas em prédios do Estado, deve ser mantido o entendimento de que não compete ao CBMMG a fiscalização de bens públicos contido no parecer nº 14.949/2009-AGE?*

Na presente manifestação, propõe-se a revisão do Parecer AGE n. 14.949/09 para fixar o entendimento de que os bens públicos do próprio Estado



de Minas Gerais não se excluem do dever-poder de fiscalização do CBMMG para verificação do atendimento das medidas de segurança contra incêndio e pânico, visto que a Administração Pública vincula-se diretamente à Constituição, devendo atuar para assegurar a eficácia do direito fundamental à segurança, sendo a competência constitucional irrenunciável.

O Estado se submete às regras por ele mesmo estatuídas, observando-se, para tanto, o regime jurídico de direito público.

Quanto às penas pecuniárias, nos termos da fundamentação, há inviabilidade de aplicação a órgão público, despersonalizado, devendo ser sujeito passivo a pessoa jurídica de direito público. Opinamos no sentido de serem feitos estudos acerca desse ponto para se fixar procedimento com a finalidade de cumprimento das medidas de prevenção e controle pelo Estado.

*4) Mantido o entendimento e, obedecendo à definição ampla de “bem público” trazida a cotejo, não deve o CBMMG fiscalizar bens de propriedade dos demais entes públicos?*

Proposta a revisão do entendimento do Parecer AGE n. 14.949/2009, nos termos da indagação anterior, resta indubitosa a competência do CBMMG para fiscalizar bens de propriedade dos demais entes públicos.

*5) Ainda mantendo-se o entendimento atual, qual deve ser o posicionamento da corporação frente às demandas recebidas do Ministério Público e/ou outras entidades para atestar a segurança (através de fiscalização) de bens públicos?”*

Está prejudicado esse questionamento, diante da proposta de revisão do entendimento atual da Advocacia-Geral do Estado.

À consideração superior.

Belo Horizonte, aos 9 de julho de 2016.

*leandro*  
Danilo Antônio de Souza Castro  
Procurador-Geral do Estado  
2016/07/09

*Nilza Aparecida Ramos Nogueira*  
NILZA APARECIDA RAMOS NOGUEIRA  
Procuradora do Estado  
MASP 345.172-1 - OAB/MG 91.692  
Rua Espírito Santo, 495, Centro, Belo Horizonte/MG

APROVADO EM 12/07/2016  
*Danilo Antônio de Souza Castro*  
Danilo Antônio de Souza Castro  
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica  
MASP 1.120.503-6 - OAB/MG 98.840