

O Advogado-Geral do Estado, Dr. José Bonifácio Borges de Andrada, proferiu no Parecer abaixo o seguinte Despacho:
“Aprovo. Em 9/9/2009”

Procedência: Polícia Civil de Minas Gerais

Interessado: Corpo de Bombeiro Militar de Minas Gerais

Número: 14.949

Data: 9 de setembro de 2009

Ementa: Estado de Minas Gerais. Penitenciárias. Fiscalização. Corpo de Bombeiro Militar. Prevenção de incêndio. Lei Estadual 14.130/2001. Irregularidades. Determinação para correção e incidência de penalidades. Exame da competência e relações entre órgãos do Estado.

RELATÓRIO

O ilustre Chefe da Polícia Civil de Minas Gerais, Dr. Marco Antônio Monteiro de Castro, encaminhou a esta Advocacia Geral do Estado, para análise, cópia do expediente recebido do Corpo de Bombeiro Militar de Minas Gerais, no qual se listaram onze boletins de vistoria emitidos pelo Corpo de Bombeiro indicando irregularidades em estabelecimentos prisionais quanto a equipamentos de prevenção e combate a incêndios e determinando a correção sob pena de multa.

Por ordem do ilustre Advogado Geral em exercício, Dr. Alberto Guimarães Andrade, o expediente foi remetido a esta Consultoria Jurídica para análise aprofundada da questão, com verificação de possíveis antecedentes.

Baixado em diligência o expediente administrativo para a Secretaria da Consultoria Jurídica, a fim de promover ampla pesquisa de algum caso anterior, a resposta foi negativa.

PARECER

O caso retratado nos autos é deveras complexo e merece cuidadosa atenção para seu deslinde jurídico.

De início, cabe registrar que tanto a Polícia Civil de Minas Gerais, como os estabelecimentos prisionais por ela geridos, bem como o próprio Corpo de Bombeiro Militar, são órgãos do Estado de Minas Gerais, ou seja, não têm personalidade jurídica própria, sendo parte integrante do próprio Estado.

A respeito da composição orgânica dos entes estatais Celso Antônio Bandeira de Mello aponta que *“pode-se conceituar os órgãos como unidades abstratas que sintetizam os vários círculos de atribuições do Estado”*, e a seguir conclui:

“Importa assinalar que os órgãos não são pessoas e não se distinguem do Estado. Nada mais significam que círculos de atribuições, os feixes individuais de poderes funcionais repartidos no interior da personalidade estatal e expressados através dos agentes neles providos. Os órgãos são meras constelações de funções unitariamente consideradas, cuja reunião coincide com a totalidade das atribuições do Estado, viabilizadas, em seus diversos segmentos, pela atuação dos

servidores públicos prepostos ao desempenho delas”
(Apontamentos sobre os Agentes e Órgãos Públicos, RT, 1984, p. 69/70).

Na mesma linha, conferir, v.g., Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

“Com base na teoria do órgão, pode-se definir o órgão público como uma unidade que congrega atribuições exercidas pelos agentes públicos que o integram com o objetivo de expressar a vontade do Estado. Na realidade, o órgão não se confunde com a pessoa jurídica, embora seja uma de suas partes integrantes; a pessoa jurídica é o todo, enquanto os órgãos são parcelas integrantes do todo. O órgão também não se confunde com a pessoa física, o agente público, porque congrega funções que este vai exercer. Conforme estabelece o artigo 1º, § 2º, inciso I, da Lei n. 9.874, de 29-1-99, que disciplina o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, órgão é ‘a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta’. Isto equivale dizer que o órgão não tem personalidade jurídica própria, já que integra a estrutura da Administração Direta, ao contrário da entidade, que constitui ‘unidade de atuação dotada de personalidade jurídica’ (inciso II do mesmo dispositivo); é o caso das entidades da Administração Indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista)”
(Direito Administrativo, Atlas, 20ª ed., 2007, p. 471).

O fenômeno da criação de órgãos, com maior ou menor

autonomia em relação ao poder central, traduz, juridicamente, a figura denominada desconcentração, como destaca Odete Medauar:

“Existe desconcentração quando atividades são distribuídas de um centro de setores periféricos ou de escalões superiores para escalões inferiores, dentro da mesma entidade ou pessoa jurídica. (...) A distribuição de atividades mediante desconcentração implica a permanência de vínculos de hierarquia entre os órgãos envolvidos. Ou seja: a desconcentração ocorre entre órgãos ligados por vínculos de hierarquia, integrantes da mesma pessoa jurídica ou da mesma entidade” (Direito Administrativo Moderno, RT, 5ª ed., 2001, p. 53/54).

Registre-se que fenômeno diverso se passa no âmbito da descentralização, em que o Estado transfere cometimentos não para um órgão, mas para um ente diverso com personalidade jurídica própria:

“Nessa linha, a descentralização administrativa significa a transferência de poderes de decisão em matérias específicas a certos entes dotados de personalidade jurídica própria. (...) Do ponto de vista estritamente jurídico, entre os entes descentralizados e os poderes centrais não se registram vínculos de hierarquia. (...) Não há, portanto, juridicamente, relação de hierarquia entre entidade central e entes descentralizados, nem identidade entre controle hierárquico e tutela administrativa” (Odete Medauar, Direito Administrativo Moderno, RT, 5ª ed., 2001, p. 62/63).

Feitos esses primeiros esclarecimentos teóricos, pode-se assentar que não há dúvida que, no caso do Estado de Minas Gerais, tanto a sua Polícia Civil como o seu Corpo de Bombeiro Militar constituem órgãos, despersonalizados, todos integrantes da mesma pessoa jurídica Estado de Minas Gerais.

Bastante conferir, nesse sentido, a Constituição Estadual que deixa claro, claríssimo, a condição de órgãos do Estado e, portanto, despersonalizados, tanto da Polícia Civil como do Corpo de Bombeiro Militar:

a) *“Art. 139. À Polícia Civil, órgão permanente do Poder Público, dirigido por Delegado de Polícia de carreira e organizado de acordo com os princípios da hierarquia e da disciplina, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração, no território do Estado, das infrações penais, exceto as militares (...)”*;

b) *“Art. 142. A Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar, forças públicas estaduais, são órgãos permanentes, organizados com base na hierarquia e na disciplina militares e comandados, preferencialmente, por oficial da ativa, do último posto, competindo (...)”*.

No caso, portanto, do Corpo de Bombeiro Militar e da Polícia Civil, todos órgãos do Estado de Minas Gerais, tem-se que se está diante de relação inter-orgânica, interna, dentro do próprio Estado, já que, reitera-se, os órgãos envolvidos não têm, de per si, personalidade jurídica própria,

compondo ou integrando, ao mesmo tempo, o todo personalizado Estado.

O ponto de indagação que se coloca neste momento do estudo é: dentro da relação inter-orgânica, ou entre órgãos que integram, sem personalidade jurídica, o mesmo ente personalizado, é possível que um imponha ao outro tarefas, obrigações e mesmo penalidades, como multa?

O tratamento dessa importante temática é escasso no direito brasileiro. Um dos autores que melhor versou sobre o ponto foi Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, que destaca a grande discussão havida em doutrina, definindo-se duas correntes: uma que nega qualquer efeito jurídico às relações inter-orgânicas; e outra que lhe confere cunho de juridicidade.¹

A primeira corrente considera as relações inter-orgânicas como relações de fato, pois não seria possível o Estado criar relações para consigo mesmo, tal como ocorre no âmbito das pessoas naturais. Os órgãos despersonalizados não poderiam, diante da falta de personalidade jurídica, criar obrigações jurídicas entre si. Somente para com terceiros, fora do ambiente estatal, é que a atuação orgânica vincularia o Estado. No seu interior as relações entre os órgãos seriam meras relações internas, sem maiores consequências.²

A segunda corrente, ao contrário, confere juridicidade às relações inter-orgânicas, pois existiria toda uma regulamentação legal da formatação e organização interna do Estado, estruturado em diversos feixes de competências, de modo que os órgãos estatais poderiam exercer suas

¹ Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, *Princípios Gerais de Direito Administrativo*, Forense, vol. II, 1974, p. 107.

² Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, *Princípios Gerais de Direito Administrativo*, Forense, vol. II, 1974, p. 107/108.

competências legais uns diante dos outros, inclusive para exigir o respeito às suas próprias competências, evitando violação ou invasão.³

Após relacionar as correntes e seus fundamentos teóricos, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello lança sua própria conclusão:

“Não se afigura certa a opinião que afirma a existência de um só sujeito, a pessoa jurídica, tanto nas relações externas como internas, considerando as pessoas físicas, que agem como titulares dos cargos públicos dos órgãos daquele organismo, como exercitando apenas reflexamente poderes e deveres, direitos e obrigações que não são seus, mas do ente, através de hipotética subjetividade. Na verdade, há a personalidade do ente, Estado, pessoa jurídica, sujeito de direitos e obrigações, a quem cabe a totalidade dos seus direitos e obrigações, e a personalidade dos agentes públicos, elementos dinâmicos dos órgãos, com poderes e deveres que correspondem à esfera de atribuições das repartições públicas em que se divide aquele organismo. São sujeitos distintos: de um lado, a pessoa jurídica, organismo, e, de outro, os agentes públicos, titulares das competências dos órgãos. Atuando estes na esfera das suas competências, mediante o exercício concreto e específico dos poderes e deveres que lhes são reconhecidos, satisfazem a vontade daquele, quanto aos seus direitos e obrigações, abstratos e gerais. (...)

As relações entre os órgãos são relações jurídicas, embora internas de uma mesma pessoa jurídica, organismo moral, do

³ Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, *Princípios Gerais de Direito Administrativo, Forense*, vol. II, 1974, p. 108.

qual os órgãos são partes complexas. (...) Destarte, cada um deve atuar nos limites dispostos pelo direito, obra do próprio Estado, e ante essa divisão de atribuições, pode um órgão, encarregado de fazer prevalecer o direito, desrespeitado por outro, impor a sua obediência, e mais, em consequência desse comportamento, se lesivo a direito de terceiro, assegurado pela ordem jurídica estatal, reconhecer esse direito, garantindo-o, na composição dos danos sofridos, e fazendo com que o Estado, como pessoa de direito dessa relação, que comparece através de dado órgão perante o outro, responda, civilmente, em obediência ao ordenamento jurídico por ele promulgado, através ainda de órgãos diferentes. Assim, o direito sancionado pelo Estado se impõe a seus órgãos” (Princípios Gerais de Direito Administrativo, Forense, vol. II, 1974, p. 114/115).

Essa parece a melhor orientação: os órgãos têm sua competência definida na lei, e de acordo com a lei exercem essa competência em relação a terceiros (= momento em que significa a emissão da vontade do próprio Estado, já que a atuação orgânica significa a imputação da conduta ao ente personalizado),⁴ e, se for o caso, até em face de outros órgãos estatais, internamente, já que também o Estado, como sujeito de direito, é obrigado a obedecer às normas que lança para regular o convívio social, ou seja, é obrigado a obedecer o Estado ordem jurídica.⁵

⁴ Celso Antônio Bandeira de Mello, Curso de Direito Administrativo, Malheiros, 13ª ed., 2001, p. 106: “O querer e o agir destes sujeitos é que são, pelo Direito, diretamente imputados ao Estado (manifestando-se por seus órgãos), de tal sorte que, enquanto atuam nesta qualidade de agentes, seu querer e seu agir são recebidos como o querer e o agir dos órgãos componentes do Estado; logo, do próprio Estado. Em suma, a vontade e a ação do Estado (manifestada por seus órgãos, repita-se) são constituídas na e pela vontade e ação dos agentes; ou seja: o Estado e órgãos que o compõem se exprimem através dos agentes, na medida em que ditas pessoas físicas atuam nesta posição de veículos de expressão do Estado”.

⁵ Paulo Emílio Ribeiro de Vilhena, Contrato de Trabalho com o Estado, LTr, 2ª ed., 2002, p. 119, bem destaca as duas acepções do Estado como sujeito de direito e como ordem jurídica: “Ora, ‘se a ordem

No caso, então, impõe-se observar qual a competência fiscalizatória dada ao Corpo de Bombeiro, para apurar se pode, em concreto, exercer a competência em exame até mesmo diante de outros órgãos estatais.

A Lei Estadual 14.130/2001, que “*dispõe sobre a prevenção contra incêndio e pânico no Estado e dá outras providências*”, assim prevê:

“Art. 1º 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 nesta lei.

Parágrafo único Consideram-se edificação ou espaço destinado a uso coletivo, para os fins desta lei, os edifícios ou espaços comerciais, industriais ou de prestação de serviços e os prédios e apartamentos residenciais”.

Como se observa, a competência legal-fiscalizatória conferida ao Corpo de Bombeiro Militar, no âmbito da Lei Estadual 14.130/2001, é específica: só atinge as edificações ou espaços de uso coletivos voltados para o comércio, indústria e prestação de serviços e os prédios residenciais.

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).

Sem expressa previsão legal, o Corpo de Bombeiro Militar não

jurídica que dá o conceito de sujeito não pode ser efeito da subjetividade’ e o ‘Direito não existe porque existem sujeitos’ mas ‘é o Direito que faz os sujeitos’, deve-se concluir que o Estado, como sujeito de direito acha-se subordinado ao Estado como ordem jurídica, ou seja, há prevalência de estrutura conceptual do Estado-ordem-jurídica sobre o Estado-sujeito-de-direito”.

pode exercitar sua competência fiscalizatória, para impor obrigações e até penalidades a outros órgãos estatais, já que em se tratando de relação interna, entre órgãos no Estado, as competências devem ser interpretadas estritamente, até para que não se viole a autonomia e hierarquia entre os vários órgãos em relação ao Poder Central.

Nem se diga que tal previsão poderia aparecer no âmbito do Decreto Estadual 44.746/2008, já que este se limita a regulamentar a Lei Estadual 14.130/2001, e bem por isso não pode fugir do campo legislativo traçado pela própria lei, nos termos do art. 1º e seu parágrafo único.

De mais a mais, impossível se mostraria, por exemplo, a imposição de penalidades, por parte do Corpo de Bombeiro Militar à Polícia Civil, como multa, pois se trataria de o Estado impondo a si mesmo o pagamento de pena pecuniária. Quem iria cobrar: o Estado de si mesmo? A figura apontaria, inclusive, para a confusão das figuras de credor e devedor (art. 381 do Código Civil de 2002).

Por essa razão, reitere-se, em razão das peculiaridades das relações inter-orgânicas, é que se pode admitir que um órgão exerça sua competência em face de outro órgão estatal, desde que a perspectiva se encontre prevista expressamente em lei, e mesmo assim deve merecer tratamento especial, diante, por exemplo, da impossibilidade de imposição de multa, e vinculação de todos os órgãos ao poder central.

Assim, diante da competência legal específica do Corpo de Bombeiro Militar, fixada na Lei 14.130/2001, dirigida à fiscalização, prevenção e combate a incêndio em edifícios de uso coletivo destinado para

fins comerciais, industriais e de prestação de serviços e/ou edifícios de apartamentos residenciais, encontra-se fora de sua competência a fiscalização e imposição de penalidades a outros órgãos do próprio Estado de Minas Gerais, como é o caso da Polícia Civil. Ou seja, não é abarcada por sua competência legal a fiscalização de bens públicos de uso especial do próprio Estado.

De qualquer forma, é importante registrar, o Estado como sujeito de direito deveria se adequar as disposições legais (Estado ordem jurídica),⁶ que ele lança para a sociedade a fim de prevenir e combater incêndio, principalmente no âmbito da atividade carcerária e nos prédios destinados ao funcionamento de presídios, até para evitar sinistros e prevenir eventuais possibilidades de responsabilização estatal.

Todavia, a perspectiva não pode ser imposta de forma abrupta e coativa, no âmbito do exercício fiscalizatório por parte de outro órgão estatal, inclusive sob pena de multa, mas integrar a atividade de planejamento estatal para que a perspectiva possa ser ampliada para aplicação nos estabelecimentos penitenciários.

CONCLUSÃO

Em suma, pode-se responder à consulta nos seguintes termos:

⁶ Mais uma vez tenha-se a lição de Paulo Emílio Ribeiro de Vilhena, Contrato de Trabalho com o Estado, LTr, 2ª ed., 2002, p. 119: “Na base do poder de criar regras jurídicas e no dever de respeitá-las acha-se o princípio fundamental da segurança jurídica, que é o meio básico com o qual o Estado preserva a segurança social ou, em termos democráticos, a ordem social mínima bastante para que as forças vivas da sociedade se mantenham em seu natural processo de convivência e de desenvolvimento. O Estado-conformador (para nos prevalecermos da conceituação de Forsthoff), ou seja, aquele que conforma (juridicamente) a ordem social dentro de um princípio de justiça, tem sob sua responsabilidade, como um auto-dever, o estabelecimento, dentro da esfera de suas atividades, das mesmas condições de vida social justa que estabelece para as esferas de atividade das pessoas de direito privado (...)”.

a) diante das peculiaridades da relação inter-orgânica, ou seja, entre órgãos, despersonalizados, integrantes da pessoa jurídica de direito público interno, Estado de Minas Gerais, e da previsão legal expressa da Lei Estadual 14.130/2001, que fixa a competência fiscalizatória do Corpo de Bombeiro Militar excluindo os bens públicos de uso especial (art. 1º e parágrafo único), como é o caso de outros prédios e edifícios utilizados pelo próprio Estado de Minas Gerais, para funcionamento de seus órgãos, não tem competência o Corpo de Bombeiro Militar para editar relatórios de vistoria e fiscalização impondo comandos à Polícia Civil para a correção de equipamentos em prédios destinados a estabelecimento prisional, sob pena de multa e outras penalidades, razão pela qual devem ser cancelados aqueles já expedidos;

b) todavia, diante da perspectiva de que o próprio Estado, para a segurança da população carcerária, deve obedecer às normas que ele próprio Estado editada para a sociedade, recomenda-se que seja feito o devido planejamento físico e orçamentário no sentido de se atender à adequação dos prédios dos estabelecimentos prisionais à prevenção de incêndio e pânico nos moldes da legislação estadual.

Belo Horizonte, 9 de setembro de 2009

Érico Andrade
Procurador do Estado
OAB-MG 64.102/Masp 1050975-0

“APROVADO EM: 09/09/09”
SÉRGIO PESSOA DE PAULA CASTRO
Consultor Jurídico Chefe
Masp 598.222-8 - OAB/MG 62.597