

**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS
ACADEMIA DE BOMBEIROS MILITAR**

**FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO**

Major BM Alessandro Fábio Daldegan

Serviço de Segurança Contra Incêndio e Pânico

**Estudo sobre a aplicação da sanção de interdição prevista na
Lei 14.130/01 em Estabelecimentos Assistenciais de Saúde**

**Belo Horizonte
2018**

Major BM Alessandro Fábio Daldegan

Estudo sobre a aplicação da sanção de interdição prevista na Lei
14.130/01 em Estabelecimentos Assistenciais de Saúde

Monografia apresentada à Academia
de Bombeiros Militar de Minas Gerais
e à Fundação João Pinheiro, como
requisito para aprovação no Curso de
Especialização em Gestão e Proteção
e Defesa Civil.

Orientador: Erlon Dias do Nascimento
Botelho, Coronel BM

Belo Horizonte
2018

DEDICATÓRIA

Este trabalho é dedicado à minha esposa Jordana de Oliveira Filgueiras Daldegan e aos meus filhos, João Luiz e Vitor Lucas, pela paciência e compreensão nos momentos de minha ausência para dedicação aos estudos.

AGRADECIMENTOS

Agradecimento especial ao Comando do CBMMG e da ABM por propiciar a realização desse curso, possibilitando o crescimento profissional, agregando conhecimentos para melhor desempenho das funções inerentes ao oficial superior da Instituição. Ainda, ao meu orientador, Coronel BM Erlon Dias do Nascimento Botelho, amigo e guia indispensável para confecção deste trabalho, e por fim, a todos os integrantes da família 1º BBM.

RESUMO

Este trabalho se propõe a apresentar a dicotomia dos interesses sociais e jurídicos no que se refere a aplicação, por parte do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG) da sanção administrativa de interdição a Estabelecimentos Assistenciais de Saúde (EAS) pelo não cumprimento das medidas de Prevenção e Combate a Incêndio e Pânico (PCIP) previstos nas normas vigentes. Os interesses conflitantes são a necessidade de proporcionar segurança (incolumidade) aos usuários eferentes a medidas de proteção e combate a incêndio. Por outro lado, garantir o direito ao acesso de serviço de saúde, que em caso de interdição, seria severamente afetado. Nesse contexto, o agente público responsável pela fiscalização e aplicação da sanção se vê entre dois princípios basilares da Administração Pública, a legalidade e a razoabilidade. Legalidade porque a lei exige a interdição em caso de risco iminente, e razoabilidade uma vez que tal medida pode causar mais prejuízo a sociedade do que os benefícios finalísticos da lei. Por fim, sugere-se alteração na redação do §4º do art. 11 da Lei 14.130/01

Palavras chaves: interdição, prevenção, incêndio, pânico, risco, hospital.

ABSTRACT

This paper proposes to present the dichotomy of social and legal interests regarding the application, by the Minas Gerais Military Fire Brigade of the administrative sanction of interdiction to Health Care Establishments for failure to comply with Prevention and Combat of Fire and Panic provided for in the current regulations. Conflicting interests are the need to provide safety (safety) to users who are exposed to fire protection and fire-fighting measures. On the other hand, guarantee the right to access health service, which in case of interdiction, would be severely affected. In this context, the public agent responsible for supervising and applying the sanction is seen between two basic principles of Public Administration, legality and reasonableness. Legality because the law requires the interdiction in case of imminent risk, and reasonability since such a measure can cause more harm to society than the final benefits of the law. Finally, it is suggested to change the wording of §4 of art. 11 of Law 14,130 / 01

Key words: interdiction, prevention, fire, panic, risk, hospital.

SIGLAS E ABREVIATURAS

ABT - Auto Bomba Tanque

ABPE - Auto Bomba Plataforma Elevatória

ACA - Auto Comando de Área

ABS - Auto Bomba Salvamento

AJ - Auto Jamanta

AS - Auto Salvamento

AGE - Advocacia Geral do Estado

AVCB - Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros

art. - artigo

BBM - Batalhão de Bombeiros Militar

BH - Belo Horizonte

BHTrans - Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte

BO - Boletim de Ocorrência

CBM - Corpos de Bombeiros Militares

CBMMG - Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais

CINDS - Centro Integrado de Informações de Defesa Social

CE - Constituição Estadual

CF - Constituição Federal

CLT - Consolidação das Leis Trabalhistas

COB - Comando Operacional de Bombeiros

DC - Defesa Civil

Dec. - Decreto

EAS - Estabelecimentos Assistenciais de Saúde

EC - Emenda Constitucional

GMBH - Guarda Municipal de Belo Horizonte

GLP - Gás Liquefeito de Petróleo

HI - Hidrante Interno

HR - Hidrante de Recalque

Inc. - inciso

IGAP - Instituto Geriátrico Afonso Pena

IT - Instrução Técnica

ITE - Instrução Técnica de Ensino

ITO - Instrução Técnica Operacional
MJ - Ministério da Justiça
NFPA - *National Fire Protection Association*
SCIP - Segurança Contra Incêndio e Pânico
SSCIP - Serviço de Segurança Contra Incêndio e Pânico
PC - Polícia Civil
PCIP - Prevenção Contra Incêndio e Pânico
PMMG - Polícia Militar de Minas Gerais
PSCIP - Processo de Segurança Contra Incêndio e Pânico
REDS - Relatórios de Eventos de Defesa Social
ROBS - Relatório de Ocorrência Simplificado de Bombeiros
RFV - Relatório de Fiscalização e Vistoria
SCMBH - Santa Casa de Misericórdia de Belo Horizonte.
SENASP - Secretaria Nacional de Segurança Pública
SUS - Sistema Único de Saúde
TC - Tribunal de Contas
TJDF - Tribunal de Justiça do Distrito Federal
TPA - Transporte Administrativo
TRRF - Tempo Requerido de Resistência ao Fogo
UFEMG - Unidades Fiscais do Estado de Minas Gerais
UTI - Unidade de Terapia Intensiva

SUMÁRIO

| | | |
|--------------|---|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO..... | 12 |
| 2 | METODOLOGIA..... | 16 |
| 2.1 | Natureza da pesquisa..... | 16 |
| 2.2 | Do objetivo..... | 16 |
| 2.3 | Dos procedimentos..... | 17 |
| 2.4 | Da abordagem..... | 17 |
| 3 | ASPECTOS DA ADMINISTRAÇÃO..... | 18 |
| 3.1 | Dos princípios da Administração Pública..... | 19 |
| 3.1.1 | <i>Expressos</i>..... | 20 |
| a) | Legalidade..... | 20 |
| b) | Impessoalidade..... | 20 |
| c) | Moralidade..... | 21 |
| d) | Publicidade..... | 22 |
| e) | Eficiência | 22 |
| 3.1.2 | <i>Implícitos</i>..... | 23 |
| a) | Razoabilidade..... | 23 |
| b) | Proporcionalidade..... | 23 |
| c) | Motivação..... | 24 |
| d) | Segurança Jurídica..... | 24 |
| e) | Autotutela..... | 24 |
| f) | Controle Judicial..... | 24 |
| 3.2 | Dos deveres administrativos..... | 25 |
| 3.3 | Do Ato Administrativo..... | 25 |
| 3.3.1 | Da classificação do ato administrativo..... | 26 |
| a) | Do conteúdo..... | 26 |
| b) | Do destinatário..... | 26 |
| c) | Do âmbito da aplicação..... | 26 |
| d) | Do número das partes..... | 27 |
| e) | Da estrutura subjetiva de competência..... | 27 |
| 3.3.2 | <i>Da natureza</i>..... | 27 |
| 3.3.2 | <i>Dos efeitos</i>..... | 28 |
| 3.4 | Dos atos vinculados e discricionários..... | 28 |
| 3.4.1 | <i>Dos atos vinculados</i>..... | 28 |
| 3.4.2 | <i>Dos atos discricionários</i>..... | 29 |

| | | |
|-------|---|----|
| 3.5 | Dos atos de império..... | 30 |
| 3.6 | Do ato eficaz..... | 30 |
| 3.7 | Do ato válido..... | 30 |
| 3.8 | Dos requisitos de validade do ato administrativo..... | 30 |
| 3.8.1 | <i>Da competência.....</i> | 31 |
| 3.8.2 | <i>Da finalidade.....</i> | 31 |
| 3.8.3 | <i>Da forma.....</i> | 31 |
| 3.8.4 | <i>Do motivo.....</i> | 31 |
| 3.8.5 | <i>Do objeto.....</i> | 32 |
| 3.9 | Dos atributos dos atos administrativos..... | 32 |
| 3.9.1 | <i>Da legitimidade.....</i> | 32 |
| 3.9.2 | <i>Da imperatividade.....</i> | 32 |
| 3.9.3 | <i>Da autoexecutoriedade.....</i> | 33 |
| 3.9.4 | <i>Da exigibilidade.....</i> | 33 |
| 4 | DO PODER DE POLÍCIA..... | 34 |
| 4.1 | Dos atributos do poder de polícia..... | 36 |
| 4.1.1 | <i>Da autoexecutoriedade.....</i> | 37 |
| 4.1.2 | <i>Da coercibilidade.....</i> | 37 |
| 4.1.3 | <i>Da discricionariedade.....</i> | 37 |
| 4.2 | Dos requisitos do poder de polícia..... | 38 |
| 4.2.1 | <i>Da Legalidade.....</i> | 38 |
| 4.2.2 | <i>Da competência.....</i> | 38 |
| 4.2.3 | <i>Da proporcionalidade.....</i> | 39 |
| 4.3 | Do ciclo do poder de polícia..... | 39 |
| 4.4 | Das sanções aplicáveis e limites de atuação da Administração Pública..... | 39 |
| 4.5 | Do poder de polícia do CBMMG em relação a PCIP..... | 40 |
| 5 | RESPONSABILIDADE CIVIL..... | 42 |
| 6 | DA LEGISLAÇÃO DE PCIP..... | 47 |
| 7 | DAS SANTAS CASAS DE MISERICÓRDIA..... | 52 |
| 7.1 | Da Santa Casa de Misericórdia de Belo Horizonte..... | 52 |
| 7.2 | Dos antecedentes relacionados a incêndio..... | 55 |
| 7.3 | DO PROCESSO DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNCIO E PÂNICO (PSCIP) DA SANTA CASA..... | 57 |
| 7.4 | Da análise do PSCIP da Santa Casa..... | 61 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 8 | CONCLUSÃO..... | 62 |
| | REFERÊNCIAS..... | 66 |
| | APÊNDICE ÚNICO – Proposta de alteração da Lei 14.130/01.... | 70 |

1 INTRODUÇÃO

A preocupação da sociedade e dos gestores públicos quanto a Prevenção e Combate a Incêndio e Pânico (PCIP), vem, a cada dia, ganhando mais importância nas proposições legislativas e nos órgãos de segurança pública, em especial os Corpos de Bombeiros Militares (CBM).

Via de regra, essa pauta é impulsionada de forma mais veemente quando ocorrem incêndios de maiores proporções, causando perdas humanas ou prejuízos patrimoniais, sejam eles públicos e privados.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) através do art. 144, atribui a Segurança Pública como dever do Estado, que deve ser exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. O artigo citado, define também os órgãos responsáveis pela Segurança Pública, entre eles, os CBM.

Nos aspectos relacionados à Segurança Pública, a PCIP está relacionada a incolumidade, que por definição extraída do site do Tribunal de Justiça do Distrito Federal (TJDF/2018) tem o seguinte significado: “[...] evitar o perigo ou risco coletivo e tem relação com a garantia de bem-estar de pessoas indeterminadas ou de bens diante de situações que possam causar ameaça de danos.”

Pela natureza das atribuições, os CBM são as instituições com maior relevância e *expertise* no que se refere a incolumidade relacionada a incêndio e pânico.

Em Minas Gerais, as competências do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG) estão discriminadas na redação do inc. II do art. 142 da Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989 (CE/89), quais sejam:

[...] a coordenação e a execução das ações de Defesa Civil, a prevenção e combate a incêndio, perícias de incêndio, busca e salvamento e estabelecimento de normas relativas a segurança das pessoas e de seus bens contra incêndio ou qualquer tipo de catástrofe.

Dentro das competências do CBMMG, será tratada apenas a PCIP, no que se refere as normas relativas a segurança das pessoas e seus bens contra incêndio e pânico.

Neste aspecto, a Lei que trata especificamente desse assunto é a Lei n. 14.130, de 19 de dezembro de 2001 (Lei 14.130/01), que dispõe sobre a segurança e combate a incêndio e pânico no Estado.

O art. 2º da Lei 14.130/01 define quais são as ações que serão desenvolvidas pelo CBMMG:

- I - análise e aprovação do sistema de prevenção e combate a incêndio e pânico;
- II - planejamento, coordenação e execução das atividades de vistorias de prevenção a incêndio e pânico nos locais de que trata essa lei;
- III - estabelecimento de normas técnicas relativas a segurança das pessoas e seus bens contra incêndio ou qualquer tipo de catástrofes.
- IV - aplicação das sanções administrativas nos casos previstos em lei.

As sanções administrativas de que trata o inc. IV, art. 2º da Lei 14.130/01, estão previstas no art. 4º da mesma lei: advertência, multa e interdição.

A abordagem central será a aplicação da sanção administrativa de interdição em Estabelecimento Assistenciais de Saúde (EAS), e as consequências da aplicação dessa medida. Para tanto, o Complexo Hospitalar José Maria Alkimim – Santa Casa de Misericórdia de Belo Horizonte¹, foi escolhido como referência. A escolha da Santa Casa se deu por sua importância como prestadora de serviços de saúde a comunidade mineira e do seu histórico de sinistros de incêndio.

O tema é bastante complexo, e exige do agente público, que no caso em questão trata-se do bombeiro militar, um perfeito conhecimento dos aspectos jurídicos e do alcance e consequências da decisão de interditar um EAS, isso porque, existem outros bens tutelados pelo Estado que também devem ser levados em consideração.

¹ Para fins desse trabalho a expressão “Santa Casa de Belo Horizonte” referir-se-á a todas as unidades referentes ao Complexo Hospitalar que a compõe.

Os bens em questão são a segurança no aspecto da incolumidade e a saúde no aspecto do acesso a esse serviço. Ambos são tutelados pelo Estado, e são chamados de segunda geração dos direitos fundamentais. A segunda geração dos direitos fundamentais são os direitos sociais, econômicos e culturais. São direitos de caráter coletivo e exigem participação objetiva do Estado.

A saúde e a segurança são tratadas na CF/88 como um Direito Social, e estão positivadas no caput do art. 6º.

Art. 6. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e a infância, a assistência aos desamparados, na forma dessa constituição. (grifo nosso)

Em relação à segurança, como já visto anteriormente, é tratada no art. 144 da CF/88 a descreve como sendo “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, e exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio [...]”.

Nesse sentido, a prevenção e combate a incêndio e pânico vem a coadunar com a segurança pública no sentido da incolumidade pública das pessoas e do patrimônio.

No conceito de Carvalho (2008, p. 414) incolumidade pública “é o conjunto de bens jurídicos e interesses correlatos de proteção à vida e a integridade física das pessoas e a segurança e a saúde.” (grifo nosso)

A saúde é tratada na CF/88 no art. 196: “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção e recuperação.”

O problema proposto está alicerçado na seguinte questão: É razoável a aplicação da sanção de interdição prevista na Lei 14.130/01 em EAS?

O Objetivo Geral consiste na análise da razoabilidade da aplicação da sanção de interdição em EAS e seus impactos.

Como objetivos específicos:

- a) identificar aspectos normativos relacionados a Administração Pública;
- b) identificar os serviços de maior relevância realizados pelo Complexo Hospitalar José Maria Alkimim – Santa Casa de Belo Horizonte;
- c) realizar análise sobre o Processo de Segurança Contra Incêndio e Pânico (PSCIP) da Santa Casa de Belo Horizonte, e;
- d) discorrer sobre a legislação de PCIP no Estado no que concerne aos EAS;
- e) apresentar sugestões para alterações na Lei 14.130/01.

Como hipóteses se espera comprovar que:

- a) mesmo sendo um ato com todos os requisitos de validade, a interdição em um EAS, considerando o tipo de prestação de serviços e relevância social, não encontra respaldo na razoabilidade;
- b) existe a necessidade de modificação da Lei 14.130/01, especificando procedimentos relativos a interdição de EAS.

2 METODOLOGIA

2.1 Natureza da pesquisa

Se caracteriza como uma pesquisa aplicada, uma vez que visa gerar conhecimentos para aplicação prática a fim de subsidiar a resolução de problema específico, de interesse do CBMMG.

Thiollet citado por Fleury e Werlang (2009, p. 36) “A pesquisa aplicada concentra-se em torno dos problemas presentes nas atividades das instituições, organizações, grupos ou atores sociais. Está empenhada na elaboração de diagnósticos, identificação de problemas e busca de soluções.”

Os mesmos autores salientam que:

A pesquisa aplicada diz respeito a sua capacidade de gerar impacto. Assim, a pesquisa aplicada pode ser definida como atividades em que conhecimentos previamente adquiridos são utilizados para coletar, selecionar e processar fatos e dados, afim de se obter e confirmar resultados, e se gerar impacto.

Conforme Andser-Egg (1987) citado por Marconi e Lakatos (2013, p. 6) a pesquisa aplicada “[...] caracteriza-se por seu interesse prático, isto é, que os resultados sejam aplicados e utilizados imediatamente, na solução de problemas que ocorrem da realidade.”

2.2 Do objetivo

Sobre o aspecto do objetivo é uma pesquisa descritiva, uma vez que se pretende observar e descrever fatos, sem, contudo, interferir neles, apenas descrever as características dos fenômenos estabelecendo relações entre as variáveis.

Para Best (1972), citado por Marconi e Lakatos (2013, p. 6), a pesquisa descritiva “aborda quatro aspectos: descrição, registro, análise e interpretação de fenômenos atuais, objetivando o seu funcionamento no presente.”

2.3 Dos procedimentos

Quanto aos procedimentos técnicos será utilizada a pesquisa documental (fonte primária) e bibliográfica (fonte secundária).

- a) Documental: através de documentos oficiais, tais como: normas internas do CBMMG, leis, decretos, Relatórios de Eventos de Defesa Social (REDS).
- b) Bibliográfica: levantamento bibliográfico de pesquisas, teses, artigos, monografias e obras.

2.4 Da abordagem

Quanto a abordagem do problema, a pesquisa será qualitativa, pois se pretende analisar o objeto com foco subjetivo, baseado experiência pessoal do pesquisador em relação ao tema.

A pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos a operacionalização de variáveis. A pesquisa qualitativa é criticada por seu empirismo, pela subjetividade e pelo envolvimento emocional do pesquisador. (MINAYO, 2001, p.14)

No estudo em questão o envolvimento com a temática se dá em razão da atual função do pesquisador, comandante do 1ª Batalhão de Bombeiros Militar, batalhão que possui como área de competência a região do estado de Minas Gerais de maior concentração de EAS.

3 ASPECTOS GERAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nos ensinamentos de Faria (2010, p. 41) a “Administração Pública, em sentido amplo e do ponto de vista subjetivo, formal e orgânico, compreende três órgãos do Estado, Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário.”

O que nos interessa para evolução deste trabalho é a Administração Pública no recorte apenas do Poder Executivo, no qual se insere o CBMMG como órgão da Administração Direta.

O Poder Executivo (Estado) tem como função norteadora exercer a administração pública. Para exercer essa função o Estado se pauta em alguns instrumentos para fazer valer a sua vontade, que nada mais é do que a expressão da vontade da coletividade.

Segundo Basavilbaso (1950) citado por Faria (2010, p. 43):

A administração, no Estado moderno, é um instrumento de regulação social. Seu âmbito é cada vez mais dilatado. Seu exercício não tem solução de continuidade e sem sua incessante intervenção o Estado não poderia existir. Pode se conceber – dizer-se – um Estado despótico sem leis nem juízes, mais um Estado sem administração seria anarquia.

A Administração Pública é regida pelo regime jurídico administrativo. É um regime de Direito Público, que se aplica aos órgãos e entidades públicas e a atuação de seus agentes. Baseia-se na premissa da existência de poderes especiais passíveis de serem exercidos prerrogativamente pela Administração Pública. Essas prerrogativas buscam sempre a supremacia e da indisponibilidade do interesse público.

Sobre a supremacia do interesse público, Alexandrino e Paulo (2009, p.10) ensinam:

O princípio da supremacia do interesse público fundamenta a existência de prerrogativas ou dos poderes especiais da administração pública dos quais decorre a denominada verticalidade das relações administração-particular. Toda a atuação administrativa em que exista

imperatividade, em que sejam impostas, unilateralmente, obrigações para o administrado ou que seja restringido ou condicionado o exercício de atividade ou de direito dos particulares é respaldada pelo princípio da supremacia do interesse público.

Esse ensinamento implica dizer que as ações do Estado devem sempre estar pautadas no bem coletivo. Que o interesse do particular não pode sobrepor aos interesses da coletividade. Mesmo que haja algum tipo de prejuízo ou discordância, o administrado tem que se submeter as determinações do poder público em prol da sociedade. É importante frisar que não é a Administração que determina a finalidade de sua própria atuação, esta deve ser sempre fiel ao que a lei já estabelece.

O princípio da indisponibilidade do interesse público implica dizer que a Administração Pública não possui vontade própria, autônoma. A vontade da administração é a vontade da lei, considerando que a lei expressa a vontade soberana da população, manifestada através de seus representantes legais no legislativo.

3.1 Dos princípios da Administração Pública

Os princípios da Administração Pública são pressupostos jurídicos que disciplinam a sua atuação. São preceitos que sempre devem ser perseguidos pelo gestor público em suas ações. Alguns autores, como Lucas Rocha Furtado (2012) divide os princípios da Administração Pública em: princípios expressos e princípios implícitos. Os princípios expressos são aqueles previstos no art. 37 da CF/88: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Os princípios implícitos não estão positivados na CF/88, porém foram construídos doutrinariamente, sendo os principais, conforme sugere o autor citado: razoabilidade, proporcionalidade, motivação, segurança jurídica, autotutela e controle judicial.

3.1.1 Expressos

a) Legalidade

Ao administrador só é permitido fazer aquilo que a lei determina, ou seja, não tem a capacidade, poder ou competência, de praticar atos em desacordo com os mandamentos legais.

Odete Medauar (1993) e Charles Eismann (1983) citados por Aragão (2013, p. 61), expõe quanto ao conteúdo do princípio da legalidade:

- (1º) a Administração pode praticar todos os atos que não sejam contrários à lei;
- (2º) a Administração só pode fazer o que a lei autoriza;
- (3º) a Administração só pode praticar os atos cujo conteúdo advenha de um esquema abstrato já preestabelecido na lei; e
- (4º) a administração só pode fazer os atos que a lei ordená-la fazer.

O primeiro e o quarto conceito apresentados fogem do entendimento da aplicação do princípio da legalidade como entende o mundo jurídico, pois, na primeira situação deixaria o Estado livre para fazer tudo aquilo que não fosse proibido fazer, igualando-o ao particular. Na quarta situação o Estado estaria engessado nas suas atuações, sendo um mero cumpridor do mandatário, no caso o legislativo.

A terceira situação se mostra mais próxima do Estado de Direito, contudo, ainda se apresenta um conteúdo bastante impositivo e regulatório, o que seria incompatível com a dinâmica da sociedade. Por fim, a segunda situação é a que melhor define o Princípio da Legalidade, uma vez que prima pela segurança jurídica. Nesse conceito a Administração Pública só pode fazer o que a lei determina, porém, a lei não fixa de forma taxativa toda a ação administrativa, fixa apenas parâmetros.

b) Impessoalidade

Possui duas linhas interpretativas. A primeira voltada para a finalidade e a segunda para a vedação de promoção pessoal do agente.

No que se refere a finalidade, a administração deve pautar suas ações voltadas para a finalidade que a norma no caso concreto especifica, não para satisfazer o interesse do agente público ou de terceiros.

Quanto a ótica de promoção pessoal do agente implica que as realizações da Administração Pública devam ser de personificadas. O § 1º do art. 37 da CF/88 estipula:

§1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

c) Moralidade

Este princípio está afeto diretamente a ética administrativa, e vincula-se inclusive a validade do ato. A moral administrativa refere-se a ideia de probidade e boa-fé. O Código de Ética Profissional dos Servidores Públicos Federais, aprovado pelo Decreto n. 1.171, de 22 de junho de 1994 (Dec. 1.171/94), no Capítulo I, Seção I item III assim diz sobre a moralidade:

A moralidade da Administração Pública não se limita a distinção entre o bem e o mal, devendo ser acrescida da ideia de que o fim é sempre o bem comum. O equilíbrio entre a legalidade e a finalidade, na conduta do servidor público, é o que poderá consolidar a moralidade do ato administrativo.

Ainda, a CF/88, art. 5º, LXXIII, prevê como caso de pretensa nulidade do ato que violar, dentre outros aspectos o princípio da moralidade: “LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo [...] à moralidade administrativa.”

d) Publicidade

O princípio da publicidade é aquele pelo qual a administração torna públicos seus atos para conhecimento. Geralmente são publicados em órgãos oficiais ou instrumentos próprios de cada instituição, dependendo do caráter do ato.

A publicidade visa a transparência do serviço público, e não vincula a validade do ato, mais sim a sua eficácia, uma vez que seus efeitos se produzem, via de regra a publicação dos mesmos.

O art. 5º, XXXIII da CF/88 garante que “todos os brasileiros, ressalvados os documentos de caráter sigiloso, tem o direito de obter dos órgãos públicos informações de seu interesse ou interesse coletivo, nos prazos estabelecidos em lei.”

e) Eficiência

Este princípio foi acrescentado ao *caput* do art. 37 da CF/88 através da Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998 (EC 19/98). A eficiência está relacionada com a presteza e qualidade do rendimento funcional.

Di Pietro (2011, p. 84) apresenta dois aspectos do princípio da eficiência, o modo de atuação do agente público e o modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, ambos com o único objetivo que é alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

A Administração Pública deve sempre buscar a eficiência em suas ações, contudo, essa busca não pode ser perseguida de modo a sobrepor a legalidade, sob pena de ferir demais princípios como a segurança jurídica e o próprio Estado de Direito.

3.1.2 *Implícitos*

a) Razoabilidade

Nos remete a um conceito um tanto quanto abstrato, afinal, o que é razoável para um, pode não ser para o outro. A razoabilidade no sentido jurídico pode ser mensurável na medida em que a conduta será dita razoável quando coaduna com a finalidade da norma. A razoabilidade, portanto, se presta a pautar o agente na direção a ser seguida para que a finalidade da norma seja atingida, sem, contudo, exorbitar os parâmetros discricionários da própria norma.

Importante contribuição sobre a razoabilidade, foi trazida por Aragão (2013), quando vem demonstrar que a doutrina e jurisprudências contemporâneas pré-estabelecem testes sucessíveis e tríplice, sendo que um advém pelo outro para verificação da proporcionalidade administrativa. São os seguintes:

- a) A restrição a liberdade ou a propriedade imposta pelo Estado deve ser apropriada, ou seja, ter nexos de pertinência com a realização dos objetivos sociais e de interesse público que fundamentam a edição do ato. Trata-se da adequação dos meios aos fins. A finalidade de interesse público deve ser atingível por aquela medida [...];
- b) O Estado deve impor a menor restrição possível, de forma que, dentre as várias medidas aptas a realizar a finalidade pública (entre todas as que atendam o elemento adequação), opte pela menos restritiva às liberdades individuais e aos cofres públicos – trata-se do elemento necessidade;
- c) A restrição imposta deve ser equilibradamente compatível com o benefício social visado, isto é, mesmo que, dentre todas as ações adequadas, aquela seja a que menos ônus causa (ultrapassando, portanto, também o teste da necessidade), ela deve, tendo em vista a finalidade pública almejada, valer a pena, colocando-se de um lado, o ônus provocado pela medida, e, de outro, o benefício que será por ela trazido (relação de custo benefício razoável). Aragão (2013, p. 64)

b) Proporcionalidade

É o meio utilizado para conter abusos de ordem imperativa por parte da administração, que é um atributo do ato administrativo e poder de polícia. Implica que a “reação” da administração deve ser sempre proporcional à ação preterida. Está diretamente ligado ao princípio da razoabilidade.

c) Motivação

É a justificação da prática do ato. A administração Pública deve atuar para que as necessidades da população sejam atendidas. De modo que os direitos fundamentais sejam satisfeitos. O ato deve ser sempre motivado pelo administrador, explicitando suas razões e o fundamentando legalmente.

d) Segurança Jurídica

Visa a manutenção da confiança dos particulares em relação a Administração Pública e proibir a adoção de comportamentos e decisões contrárias a fatos assemelhados. “O fundamento constitucional do princípio da segurança jurídica reside no art. 5º, XXXVI que impede que a lei possa retroagir para afetar direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada.” Furtado (2012, p. 107)

e) Autotutela

Permite a Administração Pública rever seus próprios atos, seja pela anulação, revogação e alteração, independentemente de provocação ou decisão judicial. “Poder conferido à administração em decorrência da hierarquia organizacional para controlar a si própria.” Faria (2010, p. 55).

Coadunando com esse princípio o Supremo Tribunal Federal (STF) edita a Súmula 473, permitindo a administração pública rever seus próprios atos.

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revoga-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

f) Controle judicial

Todos os atos praticados pela Administração Pública estão sujeitos a apreciação pelo Poder Judiciário. Isto não quer dizer que exista a judicialização do serviço

público. A apreciação e controle por parte do judiciário tão somente visa a verificação do requisito legalidade do ato.

3.2 Dos deveres administrativos

A doutrina admite atualmente quatro deveres administrativos, que são: o poder-dever de agir, dever de eficiência, dever de probidade e dever de prestar contas. Para os fins a que se propõe, este trabalho discorrerá apenas sobre o poder-dever de agir.

Alexandrino e Paulo, (2009, pág. 216,) assim o define: “[...] as competências administrativas, por serem conferidas visando a atingir os fins públicos, implicam ao mesmo tempo um poder para desempenhar as devidas funções públicas [...]”

“O *poder* tem para o agente público o significado de *dever* para com a comunidade e para com os indivíduos, no sentido de que quem o detém está sempre na obrigação de exercitá-lo.” (MEIRELLES, 2015, p. 114)

Observa-se que após delegado o poder administrativo, não pode o administrador se eximir das responsabilidades inerentes a tal delegação, pois, o poder administrativo é irrenunciável, devendo ser obrigatório seu exercício pelos titulares.

A omissão ou silêncio da Administração Pública quando deixa de praticar atos de sua competência, pode gerar responsabilidade perante representação em juízo do dano causado pela inércia Administrativa.

.3.3 Do Ato Administrativo

Os atos administrativos são espécie do gênero “ato jurídico”. São manifestações humanas e não meros fenômenos da natureza, e são caracterizados pela vontade unilateral. É a objetivação da vontade da Administração Pública, logo, são manifestações ou declarações exaradas sempre no âmbito do Direito Público.

Segundo conceito elaborado por Meirelles (2015, p. 173):

O ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos ou impor obrigações aos administrados e a si própria.

3.3.1 Da classificação do ato administrativo

Os atos administrativos para efeitos didáticos podem ter as mais diversas classificações. Para os fins desse trabalho será adotada a classificação trazida por Filho (2016). Quanto ao conteúdo, destinatário, âmbito da aplicação, número das partes, estrutura subjetiva da competência, natureza e por fim, efeito.

a) Do conteúdo

- I- normativos: são atos que contém determinações gerais, sem definição determinada de incidência. Seu alcance atinge todos os fatos ou situações que se enquadram nas hipóteses que prevê. Possuem conteúdo semelhante à lei, porém o que os distingue são as formas e formalidades e que, o ato não pode inovar o ordenamento jurídico;
- II - não normativos: não geram efeitos normativos. São atos de mera execução administrativa.

b) Do destinatário

Quanto a essa classificação pode ser geral ou individuais. Os atos com destinação geral têm alcance a um número indeterminado de indivíduos, enquanto que o individual, indica o alcance a sujeitos específicos e determinados.

c) Do âmbito da aplicação

Refere-se a atos internos ou externos a Administração Pública.

d) Do número das partes

O indicador “partes, não indica o número de pessoas que praticam o ato, e sim de posições jurídicas:

- I- unilaterais: exercido pela manifestação da vontade de apenas uma das partes envolvidas;
- II- bilaterais: exercício da vontade de mais de uma parte, a exemplo dos contratos.

e) Da estrutura subjetiva de competência

Quanto a esta classificação, podem ser simples ou compostos, e estes coletivos ou complexos.

- I- simples: aqueles em que a vontade da Administração Pública é produzida pela vontade de uma única pessoa (física);
- II- composto: aqueles em que a vontade é traduzida por um conjunto de pessoas (físicas). Apenas um ato com a manifestação de vontade de diversos entes estatais;
- III-complexos: quando é produzido pela atuação de vários órgãos distintos com atuações diferentes mais com interesse na causa. Um exemplo trazido por Marçal Justem Filho (2016, p. 252) é a aposentadoria do servidor, que se aperfeiçoa mediante vontade do Chefe do Executivo e do Tribunal de Contas (TC).

3.3.2 Da natureza

Podem ser de expediente, consultivos, decisórios ou de execução.

- a) expediente: são aqueles necessários para o desenvolvimento da atividade administrativa, sem caráter decisório;
- b) consultivos: são aqueles destinados ao assessoramento, não tem caráter decisório, porém, dão subsídios para a tomada de decisão;

- c) decisórios: impõe uma solução determinada, geralmente atribuem deveres e direitos;
- d) execução: são aqueles pelos quais a atividade administrativa se desenvolve, geralmente atribuem deveres.

3.3.3 Dos efeitos

Os efeitos produzidos pelo Ato Administrativo podem ser declaratórios, constitutivos ou condenatórios.

- a) declaratórios: constata a existência ou não de fatos gerados de efeitos jurídicos, podem retroagir a data do evento;
- b) constitutivos: que produzem efeitos jurídicos (deveres, restrições, obrigações, direitos), não retroage, tem eficácia no momento em que é produzido;
- g) condenatórios: “é aquele que se impõe a um sujeito o dever de realizar determinada conduta, ativa ou omissiva.” (FILHO 2016, p. 253)

3.4 Dos atos vinculados e atos discricionários

3.4 1 Dos atos vinculados

São aqueles que não oferecem ao administrador a possibilidade de apreciação subjetiva, oferece somente uma possibilidade decisória. Diante do caso concreto, a lei determina o único comportamento possível a ser adotado. Por assim dizer o princípio da legalidade se faz soberano nos atos vinculados.

Bandeira de Mello (2011, p. 428) conceitua o ato vinculado como “os que a Administração pratica sem margem alguma de liberdade decidir-se, pois a lei previamente tipificou o único possível comportamento diante de hipótese prefigurada em termos objetivos.”

3.4.2 Dos atos discricionários

Ato pelo qual a administração possui certa liberdade para praticá-lo. A lei possibilita uma margem para liberdade de escolha quanto o modo de realização, oportunidade e conveniência administrativa. A discricionariedade pode trazer outro aspecto, o de agir e não agir. Quando a lei determina a adoção de providência em determinada situação, diz-se que a administração está vinculada, porém, se existe a faculdade de atuar ou não, é discricionária.

Na teoria tradicionalista, a discricionariedade só é possível quando a lei expressamente permite a liberdade de escolha com seus limites delimitados pela própria lei. Contudo, Alexandrino e Paulo (2009) vêm ensinar que na doutrina contemporânea, e que já se pode mensurar como majoritária, quando a lei usa expressões indeterminadas é possível que o agente público use a discricionariedade, mesmo que essa não esteja expressa na lei.

Parte de nossa doutrina administrativa atual entende que também há discricionariedade, ou possibilidade de atuação discricionária do agente público, na aplicação das leis que utilizam conceitos indeterminados – como boa fé, conduta escandalosa, moralidade pública – quando, no caso concreto, o agente se depara com situações em que não existe possibilidade de afirmar, com certeza, a ocorrência ou não do enquadramento do fato no conteúdo da norma. Nessa situação, a administração, dentre as possibilidades de atuação juridicamente legítimas, determinará a mais oportuna e conveniente, tendo em vista o interesse público; o Poder Judiciário não pode substituir a administração nesse juízo de valor (porque se trata de um juízo de mérito administrativo). Alexandrino e Paulo (2009, pág. 412) (grifo nosso)

Esse novo entendimento vai ao encontro da discussão proposta nesse trabalho quando a Lei 14.130/02 diz que a interdição só é possível em caso de “risco iminente” expressão esta de cunho indeterminado.

Alexandrino e Paulo (2009, p. 412):

Teoricamente um conceito jurídico indeterminado possui uma zona de certeza positiva – a qual abrange todas as situações fáticas que, com certeza, se enquadram no conceito - uma zona de certeza negativa – a qual abrange todas as situações fáticas que, com certeza, não se enquadram no conceito – e uma zona de indeterminação – na qual reside a discricionariedade.

Quando uma situação concreta estiver enquadrada na zona indeterminação (ou “área de incerteza”, ou “zona de penumbra”) de um conceito jurídico indeterminado, não será possível estabelecer uma única atuação juridicamente válida. Mais precisamente, quando o caso concreto escapa às áreas das certezas positivas e negativas de um conceito jurídico indeterminado, a administração tem discricionariedade para decidir acerca do enquadramento ou não, da situação na norma legal.

3.5 Dos atos de império

Podem ser denominados também de atos de autoridade, são imposições coercitivas da administração sobre seus administrados, criando obrigações ou restrições, de forma unilateral e independente da vontade do outro. Tem como premissa a supremacia do interesse público sobre o particular. São atos praticados *ex-offício*, sem prejuízo, porém, da possibilidade de contestação judiciária. São exemplos de atos de impérios, a desapropriação de um bem provado, interdição de estabelecimento, apreensão de mercadorias, etc.

3.6 Do ato eficaz

É o ato que por si só, produz seus efeitos, não dependendo de nenhuma providencia futura como homologação ou um ato de controle.

3.7 Do ato válido

São atos que não apresentam vícios de competência, legalidade, forma, finalidade e objeto.

3.8 Dos requisitos de validade do ato administrativo

Os requisitos de validade estão expressos na Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965 (Lei n. 4.717/65). O art. 2º indica os atos nulos mencionando os requisitos de validade dos atos administrativos: incompetência, desvio de finalidade, vício de forma, inexistência dos motivo e ilegalidade do objeto. O parágrafo único do mesmo artigo conceitua os casos de nulidade da seguinte forma:

- a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;
- b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;
- c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;
- d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;
- e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

3.8.1 Da competência

Poder legal conferido ao agente público para exercer as atribuições relativas a seu cargo e função. Tem relação direta com a legalidade, uma vez que o agente, órgão ou entidade pública que o pratica deve ter atribuição anterior prevista em lei.

3.8.2 Da finalidade

A finalidade é um elemento que despersonaliza o ato, ou seja, a finalidade nunca é definida pelo agente público, mais sim pela própria lei. O vício da finalidade pode caracterizar desvio do poder que é uma das modalidades do abuso do poder.

A finalidade é a consequência que se espera na produção do ato, em linhas gerais, o bem público.

3.8.3 Da forma

A forma é o modo em que o ato se apresenta, ou seja, é o modo de exteriorização do ato administrativo.

3.8.4 Do motivo

É a causa do ato administrativo. É a situação de fato e de direito que determina ou autoriza a prática do ato, ou, em outras palavras, “o pressuposto fático e

jurídico (ou normativo) que enseja a prática do ato.” Alexandrino e Paulo (2009, p. 440).

Importante ressaltar que motivo não se confundi com motivação. A motivação consiste na exposição formal do motivo. “O motivo é esse processo mental interno do agente que pratica o ato. A motivação consiste na exteriorização formal do motivo, visando propiciar o controle quanto a regularização do ato.” (FILHO, 2016, p. 241)

3.8.5 Do objeto

É a manifestação do conteúdo do ato administrativo por meio do qual a Administração expressa sua vontade. É o efeito que o ato produz.

3.9 Dos atributos dos atos administrativos

3.9.1 Da Legitimidade

Como a Administração Pública está obrigada a fazer somente o que a lei permite, de mesmo modo, presume-se a legalidade dos seus atos, que por consequência devem estar também alicerçados nos mandamentos legais. Nesse sentido, presumisse a legitimidade dos atos praticados pela Administração.

3.9.2 Da imperatividade

É o atributo pelo qual a Administração Pública pode impor seus atos a terceiros sem a prévia anuência destes. Em síntese os atos administrativos criam obrigações, restrições e vedações independentemente da vontade de seus destinatários.

3.9.3 Da autoexecutoriedade

É a característica dos atos administrativos serem passíveis de execução direta pela própria Administração Pública, independente de prévia autorização legislativa ou judiciária. Contudo, ensina Aragão (2013, p. 165) que:

salvo em casos de eminente risco para a segurança ou para a saúde pública, em que a oitiva do particular pode se dar posteriormente, o exercício da autoexecutoriedade deverá respeitar o direito constitucionalmente assegurado ao prévio contraditório e ampla defesa (art.5º, LIV e IV, CF). (grifo nosso)

Ainda, sobre esse princípio ensina Bandeira de Mello (2011, p. 423). “É a qualidade pela qual o poder público pode compelir materialmente o administrado, sem precisão de buscar previamente as vias judiciais ao cumprimento da obrigação que impôs ou exigiu.”

Alguns autores como o próprio Bandeira de Mello pregam cautela no que se refere a autoexecutoriedade. Para ambos, esse atributo só se faz presente quando praticadas no limite necessário para atingimento do objetivo. Ultrapassado esse limite o administrador pode incorrer no abuso de autoridade ou arbitrariedade. As hipóteses levantadas por Bandeira de Mello (1981) citado por Faria (2010, p. 248) são:

- a) quando a lei expressamente autorizar;
- b) quando a adoção da medida for urgente para a defesa do interesse público e não comportar as delongas naturais do pronunciamento judicial sem sacrifício ou risco da coletividade;
- c) quando existir outra via de direito capaz de assegurar a satisfação do interesse público que a Administração está obrigada a defender em cumprimento à medida de polícia.

3.9.4 Da exigibilidade

Atributo que consiste na autoridade do Estado, no cumprimento de suas funções administrativas, em exigir o cumprimento da obrigação ou restrição que impôs, sem a necessidade de mando do Poder Judiciário que determine valer dos seus efeitos aos administrados.

4. DO PODER DE POLÍCIA

O poder de polícia é a denominação dada a um dos poderes que são atribuídos ao Estado. Pode ser exercido de maneira preventiva ou repressiva. Tem a finalidade de estabelecer, em benefício da ordem social e jurídica, medidas restritivas aos direitos individuais, necessárias a manutenção da ordem, da moralidade, da saúde pública, da segurança e do bem-estar coletivo.

Segundo Di Pietro (2011, p. 123), “o poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público.”

Carvalho e Filho (2008, p. 568) assim esclarecem:

Denominação dada a um dos poderes, que se atribuem ao Estado, a fim de que possa estabelecer, em benefício da própria ordem social e jurídica, as medidas, mesmo restritivas aos direitos individuais, que se tornem necessárias à manutenção da ordem, da moralidade, da saúde pública ou que venham garantir e assegurar a própria liberdade individual, a propriedade pública e particular, e o bem estar coletivo.

No direito brasileiro, o conceito de poder de polícia está positivado no art. 78 do Código Tributário Nacional (CTN), instituído pela Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Lei 5.172/66):

considera-se poder de polícia a atividade de administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente a segurança, à higiene, ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividade econômica dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Preventivamente, o poder público estabelece normas que limitam ou condicionam a utilização de bens públicos ou particulares, e o exercício de atividades que possam afetar a coletividade, exigindo que o particular obtenha anuência da administração pública, previamente a utilização desses bens ou o exercício de suas atividades.

Repressivamente, a polícia administrativa está voltada para as atividades e bens sujeitos ao controle da administração pública. Verificando a existência de

infração, a autoridade fiscalizadora deverá lavrar o auto de infração pertinente e cientificar o particular da sanção a ser aplicada, a qual, regra geral, o será pela própria administração.

Fundado na autoridade de dominação, inerente à essência do Estado, o poder de polícia se apresenta como uma necessidade, para que o Estado possa cumprir sua missão de defensor e propugnador dos interesses gerais, reprimindo os excessos e prevenindo as perturbações à ordem jurídica e social.

O poder de polícia – *police power* – como denomina os ingleses e norte-americanos, deve ser exercido quando existe legítima causa. Deve ser posto em prática somente quando os interesses do Estado, superiores aos dos indivíduos, indiquem a necessidade de uma restrição às liberdades e direitos individuais.

Daí a incumbência da administração em desenvolver certas atividades destinadas a assegurar que a atuação dos particulares se mantenha consoante com as exigências legais, o que pressupõe a prática de atos, ora preventivos, ora fiscalizadores e ora repressivos.

Segundo Hely Lopes Meireles (2006) citado por Alexandrino e Paulo, (2009, p. 238) “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.”

Evidencia-se que, conforme os conceitos apresentados, o poder de polícia nada mais é, em linhas gerais, que o poder de que o Estado dispõe, de forma imperativa, dentro dos limites legais a ele impostos, de fazer valer o interesse coletivo sobre o interesse do particular, sempre que este último se encontre em desarmonia com o interesse social.

Em relação às competências do Estado, encontra-se na bibliografia estudada, um exemplo que se encaixa perfeitamente à proposta desse trabalho, Alexandrino e Paulo (2009, p. 204).

[...] a edição de normas pertinentes a prevenção de incêndios compete à esfera estadual, assim o poder de polícia relativo ao cumprimento

dessas normas será realizado pelos estados-membros, mediante, entre outros meios, a expedição de alvarás, a realização de inspeções e vistorias, a interdição de edificações ou de estabelecimentos comerciais que se encontrem em situação irregular. (grifo nosso)

O poder de polícia tem como princípio basilar a legalidade, que impede à Administração de impor obrigações, restrições ou proibições sem que a lei assim determine.

A Administração Pública, no exercício da parcela que lhe é atribuída, regulamenta as leis criadas pelo legislativo, e controla a sua aplicação, preventivamente por meios de ordens, notificações, licenças ou autorizações, ou repressivamente mediante imposição de medidas coercitivas.

Em razão dessa bipartição do exercício do poder de polícia, Bandeira de Mello (2004, p. 718) apresenta duas possibilidades de concepção de poder de polícia:

- a) Em sentido amplo, corresponde à “atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade ajustando-as aos interesses coletivos”; abrange os atos do legislativo e do executivo:
- b) Em sentido restrito, abrange as intervenções, gerais e abstratas, como as autorizações, licenças, as injunções² do poder Executivo, destinadas a alcançar o mesmo fim de prevenir e obstar ao desenvolvimento de atividades particulares contrastantes com os interesses sociais”; compreende apenas atos do Poder executivo.

4.1 Dos atributos do poder de polícia

Nos ditames jurídicos atuais, doutrinariamente se encontra três atributos que caracterizam o Poder de Polícia, são eles:

² Derivado do latim *injunctio* de *injungere* (unir, impor, ajuntar), é usado para indicar a imposição ou a obrigação imposta, que se apresenta, assim, em caráter de ordem formal, cujo cumprimento não pode ser desatendido. A injunção, pois, decorre de um poder ou autoridade atribuída à pessoa, que determina, revela-se a ordem em caráter imperativo, que não se discute, mas se cumpre. Vocabulário Jurídico Conciso.

4.1.1 Da autoexecutoriedade

É a capacidade que tem a administração de executar as suas decisões, com os próprios meios, sem precisar recorrer previamente ao Poder Judiciário e sem se submeter ao controle deste.

Sobre esse atributo, ensina Faria (2011, p. 247)Ode

Com efeito, no uso desse poder, a Administração impõe diretamente as medidas ou sanções de polícia administrativa, necessárias a contenção da atividade anti-social, que visa obstar. Nem seria possível condicionar os atos de polícia à aprovação prévia de qualquer outro órgão ou poder estranha a Administração. Se o particular se sentir agravado em seus direitos, sim, poderá reclamar, pela via adequada, ao judiciário, que intervirá para correção de eventual ilegalidade administrativa ou fixação de indenização que for cabível.

4.1.2 Da coercibilidade

Esse atributo permite a imposição por parte do administrador ao administrado, inclusive mediante emprego da força e sem prévio conhecimento ou autorização do judiciário, das resoluções adotadas pela Administração Pública.

Para Alexandrino e Paulo, (2009, p. 249):

A Coercibilidade traduz-se na possibilidade de as medidas adotadas pela administração pública serem impostas coativamente ao administrador, inclusive mediante emprego da força. Caso o particular resista ao ato de polícia, a administração poderá valer-se da força pública para garantir o seu cumprimento. A imposição coercitiva dos atos de polícia, também independe de prévia autorização judicial, mais está sujeita, assim como ocorre com todo e qualquer ato administrativo. A verificação posterior quanto a legalidade, ensejando, se for o caso, a anulação do ato e/ou a reparação e indenização do particular pelos danos sofridos, sempre que se comprove ter ocorrido excesso ou desvio de poder.

4.1.3 Da discricionariedade

Este atributo em linhas gerais diz respeito à faculdade de agir ou não. Em determinados casos, a lei permite a possibilidade de escolha por parte do agente público na tomada de decisão quando da avaliação de um caso concreto. Importante ressaltar que a discricionariedade não é uma faculdade ampla e

irrestrita, como todo ato administrativo, deve estar pautado no que a lei determina. Na definição de Alexandrino e Paulo (2009, p. 246):

[...] a discricionariedade no exercício do poder de polícia significa que a administração, quanto aos atos a ela relacionados, regra geral, dispõe de razoável liberdade de atuação, podendo valorar a oportunidade e conveniência de sua prática, estabelecer o motivo e escolher, dentro dos limites legais, seu conteúdo. A finalidade de todo ato de polícia, com finalidade de qualquer ato administrativo, é requisito sempre vinculado e traduz-se na proteção do interessa da coletividade.

Ensina ainda os mesmos autores:

A Administração pode, em princípio, determinar, dentro dos critérios de oportunidade e conveniência, quais atividades irá fiscalizar em um determinado momento e, dentro dos limites estabelecidos na lei, quais as sanções deverão ser aplicadas e como deverá ser feita a graduação dessas sanções. De qualquer forma, a sanção sempre deverá estar previstas em lei e deverá guardar correspondência e proporcionalidade com a infração verificada.”

4.2 Dos requisitos do Poder de Polícia

Como os atos administrativos, o poder de polícia também deve estar vinculado a alguns requisitos, requisitos estes que darão as ações advindas desse poder a possibilidade de este ser aceito como legítimo:

4.2.1 Da legalidade

Define que a administração tem seu limite esculpido naquilo que a lei determina. Não pode ir além dos seus limites nem cercear sua aplicação.

4.2.2 Da competência

Está ligada a delegação que o Estado atribui uma função específica a um determinado órgão. A competência está diretamente relacionada ao poder delegado para expedição de atos administrativos.

4.2.3 Da proporcionalidade

É o dispositivo que dirige o poder de polícia para os limites necessários para o interesse público. Quer dizer que a administração não deve exceder os meios para satisfação desses interesses.

4.3 Do ciclo do poder de polícia

Os meios de atuação do Poder de Polícia também podem ser considerados como fases no seu exercício, porém, com a ressalva que em determinados casos nem todas as fases se fazem presentes. As fases são assim discriminadas: ordem de polícia, consentimento de polícia, fiscalização de polícia e sanções de polícia.

Contudo, nos ateremos apenas aos dois últimos, quais sejam: fiscalização e sanções de Polícia. Segundo Aragão (2013, p. 202):

Fiscalização de Polícia: Sempre presente, esse elemento é instrumento a todas as espécies de ordem de polícia. Sua função é, de ofício ou mediante provocação, verificar se as ordens de polícia estão sendo cumpridas, bem como se as atividades estão sendo exercidas com o devido consentimento de Polícia, quando este for exigido, e se estão sendo desenvolvidos de acordo os seus termos. A constatação de alguma irregularidade levará à aplicação de sanções. A fiscalização tem como uma finalidade preventiva (ameaçando os particulares que pensem em violar o ordenamento de Polícia) como repressiva (punições em caso de violação).

Sanções de Polícia: Verificada pela fiscalização a violação às ordens de polícia ou seus atos de consentimento, a Administração deverá aplicar as sanções consignadas na lei e eventualmente especificadas em regulamentos. As sanções podem ser pecuniárias, e para alguns, podem impor obrigação de fazer ou não fazer, implicar na apreensão de mercadorias ou cassação do ato de consentimento (sanção rescisória).

4.4 Das sanções aplicáveis e limites de atuação da Administração Pública

A doutrina atual demonstra diversas sanções administrativas possíveis à aplicação, nos seus mais diversos níveis da federação. Dentre elas: imposição de multas administrativas, interdição de estabelecimentos comerciais, suspensão do exercício de direitos, demolição de construções irregulares,

embargo administrativo de obras, destruição de gêneros alimentícios impróprios para o consumo, apreensão de mercadorias irregularmente entradas no país.

Alexandrino e Paulo (2009, p. 245)

A atuação da polícia administrativa só será legítima se realizada nos estritos termos jurídicos, respeitados os direitos do cidadão, as prerrogativas individuais e as liberdades públicas asseguradas na Constituição Federal e nas leis. Há que se conciliar o interesse social com os direitos individuais consagrados no ordenamento constitucional. Caso a Administração aja além desses mandamentos, ferindo a intangibilidade do núcleo dos direitos individuais, sua atuação será arbitrária, configuradora de abuso de poder, passível de correção do poder judiciário.

Nos casos dos atos sancionatórios praticados no exercício do poder de polícia, avulta em importância o princípio da proporcionalidade. Com efeito, em uma de suas acepções, esse princípio determina que haja correspondência entre a intensidade de uma sanção aplicada pela administração pública e a gravidade ou a lesividade da conduta que essa mesma sanção vise a reprimir e prevenir.

4.5 Do poder de polícia do CBMMG em relação a PCIP

O poder de polícia do CBMMG no que se refere a PCIP está positivado o inciso IV do artigo 2º da Lei 14.130/2001 e no inciso VIII do art. 4º do Dec. 44.746/08.

Art. 2º - Para os fins do artigo 1º, o Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais - CBMMG -, no exercício da competência que lhe é atribuída no inciso I do art. 3º da Lei Complementar nº 54, de 13 de dezembro de 1999, desenvolverá as seguintes ações:

- 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.

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 treinamentos, para desenvolvimento das atividades de verificação da conformidade das medidas de segurança contra incêndio e pânico; (Inciso com redação dada pelo art. 3º do Decreto nº 46.595, de 10/9/2014.)
- II - analisar processos de segurança contra incêndio e pânico;
- III - realizar vistorias em edificações e áreas de risco; (Inciso com redação dada pelo art. 3º do Decreto nº 46.595, de 10/9/2014.)
- 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. Parágrafo único – É da competência do Comandante-Geral do CBMMG a homologação, por meio de portarias, das Instruções Técnicas expedidas pelo Diretor de Atividades Técnicas.

Observadas as normas em vigor aliada aos ensinamentos doutrinários postos, o poder de polícia do CBMMG em relação a PCIP se manifesta na capacidade de editar normas, fiscalizar e aplicar sanções administrativas. Em se tratando dessas manifestações que caracterizam o poder de polícia do CBMMG, todas elas possuem os atributos indispensáveis ao ato administrativo, quais sejam: presunção de legitimidade, imperatividade e executoriedade.

Pelo apresentado até o momento, sob o arcabouço doutrinário o poder de polícia do CBMMG está investido de todos os pressupostos legais indispensáveis para sua plena execução.

5 RESPONSABILIDADE CIVIL

A Responsabilidade civil tem sua gênese em direito civilista, ou seja, próprios do Direito Civil. Por essa razão, possui ainda dificuldades interpretativas quando transportado para a realidade do Direito Administrativo.

A grande dificuldade foi à adoção da teoria do risco na Administração Pública, uma vez que seu caráter de “coisa pública” sugere que a própria sociedade a sustenta através dos tributos, logo, arcaria também com os ônus de suas ações.

No Direito Brasileiro, a responsabilidade civil é orientada pelo princípio da causalidade, que é o baseado no dano direto e imediato, ou seja: ninguém poderá ser responsabilizado por aquilo que não deu causa, de forma comissiva ou omissiva.

De acordo com Código Civil Brasileiro de 2008 (CCB/08), art. 927, tem obrigação de indenizar e reparar, todo aquele que, por ato ilícito, causar dano a outrem.

O próprio CCB/08 define também nos seus art. 186 e 187 o que seria ato ilícito e quem o comete:

Art.186 Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

Art.187 Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

No âmbito da Administração Pública, a responsabilidade civil se baseia na obrigação do Estado em indenizar os danos patrimoniais e morais que seus agentes, atuando em seu nome podem vir a dar causa, e tem sua origem na própria CF/88 e abarcado pela CE/89, respectivamente, como adiante se vê:

Art. 37, § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Art. 16 CE/ 89 As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, sendo

obrigatória a regressão, no prazo estabelecido em lei, contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa.”

Observa-se que existe muita semelhança entre a redação do §6º do art. 37 da CF/88 e do art. 16 da CE/89. A diferença está na obrigação da ação de regressão no caso da CE/89, enquanto que na CF/88 apenas assegura o direito da ação de regressão.

Para que haja a responsabilização civil por parte do Estado, é necessário a presença de condutas geradoras, ação ou omissão do Estado:

- a) omissão, a falta de ação, onde a responsabilidade recai sobre a inércia do Estado em dever-agir em situação que assim o exigia. Nesse caso, o Estado não é o causador direto do dano, porém, tinha a responsabilidade de adoção de medidas para evita-lo ou preveni-lo. É necessário para sua caracterização de um dos elementos formadores do tipo subjetivo da culpa, ou seja, negligencia, imperícia ou imprudência. Nesse caso a responsabilidade civil do Estado é entendida como subjetiva.
- b) comissão, o dano é causado diretamente pelo Estado, ou seja, independe de culpa. Nesse caso a responsabilidade é objetiva.

Importante contribuição presta Aragão (2013, p. 585) sobre a responsabilidade objetiva:

A responsabilidade comissiva do Estado, sempre objetiva, pode se dar tanto nos casos de atos jurídicos lícitos (ex.: nivelamento da rua, em que as janelas das casas possam ficar abaixo do nível da rua); atos jurídicos ilícitos (ex.: apreensão de jornais contrariamente ao direito de livre expressão); e atos materiais ilícitos (ex.: espancamentos de prisioneiro pelo carcereiro).

Assim o Estado responde objetivamente pelos danos causados a terceiros por ação ou omissão de seus agentes, contudo, uma vez identificado o agente, poderá impetrar ação regressiva contra este. Identificado o sujeito que pode ser o causador de ato que responsabilize o Estado civilmente, ter-se-á que atribuir às características das ações que ensejariam tal responsabilidade.

Celso Antônio Bandeira de Mello, (2006, p. 974), ensina a respeito da responsabilização:

- a) Casos em que é o próprio comportamento do Estado que gera o dano. Trata-se, portanto, de conduta positiva, é dizer, comissiva, do Estado.
- b) Casos em que não é uma atuação do Estado que produz o dano, mas, por omissão sua, um evento alheio ao Estado causa um dano que o Poder Público tinha o dever de evitar. [...].
- c) Casos em que também não é uma atuação do estado que produz o dano, contudo é por atividade dele que se cria a situação propiciatória do dano [...]. Em relação à responsabilidade subjetiva, caso descrito na letra “b” acima, a CF/88 não faz qualquer menção a ela, ou seja, não contempla responsabilidade de dano causado pela omissão do Estado.

Porém, a jurisprudência brasileira já admite tal ordenamento. Pois bem, para exemplificação segue abaixo parte de acordo em julgado do Ministro Relator Carlos Velloso (RE 179.174) citado por Meirelles (2007, p. 615) que, por unanimidade firmou a distinção entre a responsabilidade objetiva e subjetiva do Estado.

I - A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público, responsabilidade objetiva, com base no risco administrativo, ocorre diante das seguintes requisitos:

- a) do dano;
- b) da ação administrativa;
- c) e desde que haja nexos causal entre o dano e a ação administrativa.

II - Essa responsabilidade objetiva, com base no risco administrativo, admite pesquisa em torno da culpa da vítima, para fim de abrandar ou mesmo excluir a responsabilidade da pessoa jurídica de direito público ou da pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público.

III - Tratando-se de ato omissivo do poder público, a responsabilidade civil por ato é subjetiva, pelo que exige dolo ou culpa, numa das suas três vertentes, negligência, imperícia ou imprudência, não sendo, entretanto, necessário individualizá-la, dado que pode ser atribuída ao serviço público, de forma genérica, a “*faute de service*” dos franceses. Segundo essa teoria, a responsabilidade civil pela omissão do Estado é subjetiva, ou seja, exige uma culpa especial da Administração, razão pela qual também é conhecida como teoria da culpa administrativa

Em suma, para que haja a responsabilização objetiva por parte do Estado é necessário que haja o nexos causal entre o dano e a ação da Administração Pública, baseados no risco administrativo. A teoria do risco administrativo quer dizer que, ocorrido o dano e possuindo o nexos de causalidade, é dispensada a prova da culpa da administração, contudo, a Administração pode comprovar culpa concorrente pelo particular, que pode atenuar ou excluir a responsabilidade do estado.

Para que haja a responsabilidade subjetiva faz-se necessário que o dano seja causado pela omissão, ainda, que um dos elementos da culpa esteja caracterizado, a chamada teoria da culpa administrativa. Essa teoria quer dizer que a indenização por parte do Estado só é cabível se houver a falta do serviço. Alexandrino e Paulo (2009, p. 711) ensinam sobre a teoria da culpa:

[...] o dever de o Estado indenizar o dano sofrido pelo particular somente existe caso seja comprovada a existência da falta de serviço [...]. A culpa administrativa pode ocorrer de três formas possíveis de falta de serviço: inexistência do serviço, mau funcionamento do serviço ou retardamento do serviço. Cabe sempre ao particular prejudicado pela falta comprovar sua ocorrência para fazer jus à indenização.

Quanto a responsabilização do agente público, o Estado, como poder jurídico, manifesta sua vontade e pratica seus atos através dos “agentes”, logo, como ensina Aragão (2013, p. 582) [...] “há uma imputação direta ao Estado dos atos de seus agentes, pelo qual o ato da pessoa é considerado um ato da pessoa jurídica estatal.”

Pela responsabilidade civil, o servidor responderá em virtude de comportamento ou ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposos, que cause danos ao erário ou a terceiros. Faria (2010, p.181) adverte sobre as sanções que recaem sobre o servidor em caso de responsabilização.

A sanção consiste na indenização, a cargo do servidor, correspondente ao dano por ele causado à administração ou ao particular. Para liquidação dessa obrigação, podem ser penhorados bens patrimoniais do servidor. Na hipótese de o servidor não ter bens a oferecer à penhora, o pagamento da indenização será feito mensalmente mediante desconto de até um décimo da remuneração ou do provento, nos termos da lei n. 8112/90.

O servidor público responderá civil, penal e administrativamente por seus atos manifestamente praticados em razão do cargo ou função pública. Porém, o agente, no caso de reparação cível, não pode ser objeto de ação direta do particular, este só pode ser objeto de ação regressiva do Estado. O §6º do art. 37 da CF/88, prevê o direito de regresso do Estado contra seu servidor causador do dano, desde que existam os requisitos de condenação. Após análise desse dispositivo, conclui-se que o servidor só será responsabilizado por cometimento

de ato ilícito, diferentemente do Estado que pode ser responsabilizado por ato lícito desde que esse traga prejuízo a terceiros.

6 DA LEGISLAÇÃO DE PCIP

Neste capítulo serão abordados aspectos sobre a legislação de PCIP no Estado, em especial os parâmetros que norteiam a sanção de interdição e as medidas preventivas previstas para o Grupo H3³ - hospitais, casa de saúde, prontos-socorros, clínicas com internação, ambulatórios e postos de atendimento de urgência, postos de saúde, puericultura e assemelhados com internação.

Até o ano de 2001 não existia em Minas Gerais uma legislação única de PCIP que possuísse jurisdição em todo o território mineiro. As prefeituras municipais eram responsáveis por editar suas próprias regulamentações. Essa situação em muito dificultava o trabalho do CBMMG no que se referia a vistorias e fiscalizações, uma vez que a grande maioria dos municípios não possuía nenhum tipo de regulamentação. Mesmo para aqueles que possuíam legislação próprias, fazia-se necessária assinatura de convênio entre o município e o Estado para delegação do poder de polícia ao CBMMG para realização de fiscalizações.

Na capital mineira a lei que disciplinava o assunto era a Lei 2.060, de 27 de abril de 1972 (Lei 2.060/72), regulamentada pelo Decreto 2.912, de 3 de agosto de 1976 (Dec. 2.912/76).

Depois do incêndio ocorrido no ano de 2001, na casa de shows Canecão Mineiro em Belo Horizonte, as autoridades públicas, impulsionadas pela opinião popular, se viram obrigadas a editar uma lei que fosse mais efetiva e com abrangência em todo o Estado. Foi então editada a Lei 14.130/01 que posteriormente foi regulamentada pelo Dec. 44.746/08. Importante esclarecer que esta lei já tramitada como proposição de lei 1630/01, que foi encaminhada pelo Governo do Estado em 26 de junho de 2001, através da mensagem 1899/2001.

Inicialmente há de se destacar dois pontos importantes. O primeira, como já demonstrado anteriormente, é a delegação positivada na Lei 14.130/01, do

³ Grupo de classificação das edificações quanto a ocupação e áreas de risco, referente a hospitais e assemelhados. (Dec.44.746/08).

poder de polícia ao CBMMG no que se refere as ações relativas a PCIP, desde a edição das normas a aplicação de sanções administrativas. O segundo ponto, também de suma importância é trazido no art. 21 do Dec. 44.746/08, quando atribui ao proprietário ou responsável pelo uso, responsabilidades no que se refere a PCIP, como adiante se vê:

Art. 21 - O proprietário ou o responsável pelo uso obrigam-se, sob pena de incorrerem no art. 11⁴, independentemente das responsabilidades civis e penais cabíveis, a:

I - manter as medidas de segurança contra incêndio e pânico em condições de utilização e manutenção adequadas;

II - utilizar a edificação de acordo com o uso para qual foi projetada; e Adotar providências cabíveis para adequação da edificação e das áreas de risco deste Decreto, quando necessário.

Essa atribuição de responsabilidade é muito importante porque, pode atenuar ou extinguir possível penalidade do Estado em ressarcimento do dano, caso o particular tenha contribuído para a ocorrência do sinistro.

Quanto a sanção administrativa de interdição, está prevista no §4º do art. 4º da Lei 14.130/01 e é aplicada quando estiver configurado o risco iminente de incêndio e pânico e, em uma segunda hipótese, agora com previsão no art. 5º da mesma lei, quando não estiver afixado em área externa da edificação o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB).

A previsibilidade das hipóteses de interdição, também foram trazidas pelo Dec. 44.746/08, nos § 7º e §11 do art. 11:

§7º - A pena de interdição será aplicada sempre que houver situação de risco devidamente fundamentado, podendo ser total ou parcial;
[...]

§11- A edificação ou estabelecimento que, após aplicação das multas, permanecer em situação de irregularidade, poderá ser interditada mediante procedimento instaurado pelo Serviço de Segurança Contra Incêndio e Pânico do CBMMG.

Percebe-se que o Dec. 44.746/08 inovou quando previu a possibilidade de interdição depois de esgotada a possibilidade de multa e permanência das

⁴ Art. 11 – A inobservância do disposto neste Decreto sujeita o infrator às seguintes sanções administrativas: I – advertência escrita; II – multa; e III – interdição.

situações irregulares. Ainda, outro fato observado é que quando se refere a risco, suprime a expressão iminente.

Como forma de pacificar o entendimento no que tange as possibilidades de interdição, o comando do CBMMG realizou consulta a Advocacia Geral do Estado (AGE), que emitiu o parecer n. 15.719, de 19 de julho de 2016 (Parecer AGE 15.719/16), que entende que a interdição só é possível em caso de risco iminente.

A interdição somente está prevista na lei para hipótese de risco iminente de incêndio e pânico. A análise desse risco deve atender aos critérios técnicos pertinentes, fixados em normativos estaduais, bem como a 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 a 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 44.746/2008.

Em relação ao risco iminente o inciso XXXVIII do art. 3º do Dec. 44.736/08 conceitua risco iminente como:

[...] 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.

Percebe-se que o conceito apresentado possui uma enormidade de expressões (iminente, probabilidade, perigo, perigo potencial) de cunho subjetivo, ou seja, não existe uma condição pré-determinada ou objetiva que possibilite a caracterização do “risco iminente”. A determinação dependerá única e exclusivamente da avaliação do militar que fizer a avaliação. Não existem critérios técnicos para essa determinação.

Visando regulamentar a aplicação das sanções administrativas previstas na Lei 14.130/01, o CBMMG editou a Instrução Técnica Operacional n. 21, de 18 de março de 2010 (ITO 21/10). Que estabelece:

5.6 Interdição. Para aplicação de interdição torna-se necessário promover uma análise sistemática das condições de segurança contra incêndio e pânico das edificações ou áreas de risco. Deve-se ter o cuidado para que situações de risco potencial não sejam confundidas com situações de risco iminente. Neste caso, a interdição deverá ocorrer somente quando não houver dúvidas quanto a existência do risco iminente. (grifo nosso)

5.6.3 Diante de constatação de edificações ou áreas que apresentem risco iminente que exija intervenção imediata com a possibilidade de interdição, devem ser adotadas as seguintes providências:

[...]

f) adoção das medidas possíveis para minimização do risco.
(grifo nosso)

Veja que a ITO 21/10, possibilitou a descaracterização do risco iminente através de medidas mitigadoras, ou seja, que minimizam o risco, desconfigurando a única possibilidade da aplicação da sanção de interdição.

A adoção de medidas que minimizem o risco, é trazida na doutrina por Bandeira de Mello (2016, p 888) como providencias administrativas acautelatórias.

[...] são medidas que a Administração muitas vezes necessita adotar de imediato, para prevenir danos sérios aos interesses públicos ou a boa-ordem administrativa e cuja finalidade não é – como das sanções – intimidar infratores para que não incorram em conduta ou omissão indesejada, mas, diversamente, é a paralisar comportamentos de efeitos danosos ou de abordar a possibilidade que desencadeiem.

[...] Como se vê em certos casos, a compostura da providência administrativa acautelatória é prestante também para cumprir a função de sanção administrativa, mas só assumirá tal caráter, quando for o caso, após a conclusão de um processo regular.

No que se refere as medidas preventivas previstas para os EAS, o Decreto 44.746/08, em seu anexo “A”, que trata da classificação das edificações e áreas de risco quanto a ocupação, classifica os hospitais, casa de saúde, pronto socorro, clínica com internação, ambulatórios e postos de atendimentos de urgência, postos de saúde e puericultura e assemelhados com internação, como sendo do grupo “H3”

Observada a Tabela 1, percebe-se que as exigências para o grupo H3 no que se refere as medidas de PCIP são bastantes criteriosas. No caso da edificação

possuir altura⁵ superior a 30 (trinta) metros, o que vale dizer que representa em média uma edificação de 10 (dez) andares, se levarmos em conta um pé direito de 3 (três) metros, deve possuir todos os meios preventivos.

Quadro 1: Medidas de PCIP do grupo H3

| Divisão | H3 | | | |
|---|---|----------------|---------|------|
| | Classificação quanto a altura em metros | | | |
| Medidas de Segurança contra Incêndio e Pânico | H≤12 | 12<H≤30 | 30<H≤54 | H>54 |
| Acesso a viaturas | x | x | x | x |
| Segurança Estrutural contra incêndio | x | x | x | x |
| Compartimentação Horizontal | ---- | x ¹ | x | x |
| Compartimentação Vertical | ---- | ---- | x | x |
| Saídas de emergência | x | x | x | x |
| Plano de Intervenção de Incêndio | | x | x | x |
| Brigada de Incêndio | x | x | x | x |
| Iluminação de Emergência | x | x | x | x |
| Detecção de Incêndio | | x | x | x |
| Alarme de Incêndio | x | x | x | x |
| Sinalização de Emergência | x | x | x | x |
| Extintores | x | x | x | x |
| Hidrantes e Mangotinhos | x | x | x | x |
| Chuveiros Automáticos | ---- | ---- | x | x |
| Controle de Materiais de Acabamento e | ---- | x | x | X |
| Controle de fumaça | ---- | ---- | x | x |

1- Pode ser substituída por chuveiros automáticos

Fonte: Instrução Técnica nº 1 – CBMMG

Importante ressaltar, a título de conhecimento, que para cada item constante da tabela 1, existe uma Instrução Técnica específica que trata das especificações e dimensionamentos de cada medida preventiva. Contudo não serão objetos de análise deste trabalho.

⁵ 4.13 Altura da edificação ou altura descendente: é a medida em metros entre o ponto que caracteriza a saída ao nível de descarga, sob a projeção do paramento externo da parede da edificação, ao piso do último pavimento, excluindo o ático, casa de máquinas, elevação para acessar equipamentos industriais, barrilete, reservatório d'água, pavimento superior da cobertura - duplex - e assemelhados; havendo mais de um nível de descarga em uma edificação, a altura a ser considerada será a menor; (Instrução Técnica 2/17)

7 DAS SANTAS CASAS DE MISERICÓRDIA

Conforme dados colhidos na página oficial da Confederação das Santas Casas de Misericórdias, Hospitais e Entidades Filantrópicas, a primeira Santa Casa do mundo que se tem notícia foi criada em 1498 em Lisboa/Portugal pela esposa de D. João II, Rainha Leonor de Lancaster, com a denominação de “confraria de Nossa Senhora de Misericórdia.” O motivo da criação vem da necessidade de acolher os combalidos das grandes navegações e das guerras que assolavam o território europeu à época.

No Brasil, a sua história remonta a época do descobrimento sendo as primeiras Santas Casas as de Santos (1543), Salvador (1549), Rio de Janeiro (1567), São Paulo (1599), João Pessoa (1602), São Luiz (1657), Campos (1792), Porto Alegre (1803) e Vitória (1818).

No Brasil, a atuação dessas instituições apresentou duas fases: a primeira compreendeu o período de meados do século XVIII até 1837, de natureza caritativa; a segunda, o período de 1838 a 1940, com preocupações de natureza filantrópica.

7.1 Da Santa Casa de Misericórdia de Belo Horizonte

Foi inaugurada em 1899, dois anos após a fundação da Capital Mineira. O edifício principal da Santa Casa de Belo Horizonte foi inaugurado em 1946, e possui treze andares com quatro grandes alas cada um. Atualmente, o complexo da Santa Casa compõe-se de nove prédios.

É uma entidade sem fins lucrativos, e a integram o Instituto Geriátrico Afonso Pena (IGAP); Funerária Santa Casa; Escola Técnica da Santa Casa; Instituto de Ensino e Pesquisa da Santa Casa; Centro Metropolitano de Especialidades Médicas Dário Faria Tavares; Clínica de Olhos da Santa Casa; Instituição de Ensino Superior Faculdade Santa Casa, Hospital São Lucas e Maternidade Hilda Brandão.

Possui as seguintes unidades internas: centro cirúrgico, centro de diagnóstico e tratamento, centro de nefrologia, centro de transplantes, clínica de olhos, laboratório, maternidade, pediatria clínica e cirúrgica, quimioterapia e radioterapia, unidade de tratamento intensivo adulto e unidade de tratamento intensivo pediátrico.

A Santa Casa possui 35 (trinta e cinco) especialidades médicas e recebe pacientes de 80% dos municípios mineiros e é a maior prestadora de serviços do SUS no Estado. Em 2017 recebeu 100 (cem) pacientes de outros estados. É líder no Estado em número de leitos SUS (1086), possui ainda, 170 leitos de Unidade de Tratamento Intensivo (UTI), o que representa o maior número de leitos em um único hospital no país.

É líder em Minas Gerais em cirurgias do aparelho digestivo, cirurgias do sistema nervoso central, cirurgias de mamas, cirurgia oncológica para pacientes de até 18 anos de idade, radioterapia e quimioterapia para pacientes de até 18 anos de idade, transplante de órgãos e tecidos e coleta e acondicionamento de medula.

Conforme o Relatório Anual e Balanço Social de 2017, a Santa Casa de Belo Horizonte possui um corpo clínico com 1.908 (mil novecentos e oito) médicos, e 4.929 (quatro mil novecentos e vinte e nove) funcionários no regime da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Foram realizadas 386.228 (trezentos e oitenta e seis mil, duzentas e vinte e oito) consultas, 1.882.306 (um milhão, oitocentos e oitenta e dois mil trezentos e seis) exames, 46.059 (quarenta e seis mil e cinquenta e nove) internações e 31.533 (trinta e um mil, quinhentas e trinta e três) cirurgias.

Se considerarmos apenas os dias úteis do ano de 2017 (244 dias), foram realizadas 1.582 (mil quinhentas e oitenta e duas) consultas/dia, 7714 (sete mil setecentos e quatorze) exames/dia, 188 (cento e oitenta e oito) internações/dia e 129 (cento e vinte e nove) cirurgias/dia.

Além dos números apresentados, a tabela 1, vem demonstrar outros números importantes dos serviços prestados pela Santa Casa de Belo Horizonte.

Tabela 1. atendimentos de Média e Alta Complexidade Santa Casa de BH/2017

| Atendimentos | Quantidade | RANKING | | |
|-------------------------------------|------------|---------|-----|-----|
| | | BH | MG | BR |
| Cirurgia Geral | 23.448 | 3º | 5º | 66º |
| Neurocirurgia | 791 | 1º | 1º | 11º |
| Cirurgia Sist. Circulatório | 2.655 | 1º | 1º | 11º |
| Cirurgia Ap. Digestivo | 2.539 | 1º | 1º | 7º |
| Cirurgia de Mama | 313 | 1º | 1º | 10º |
| Tratamento Cardiovascular | 2.654 | 1º | 1º | 7º |
| Cirurgia Cardiovascular | 985 | 1º | 1º | 8º |
| Cirurgia Cardiovascular Pediátrica | 259 | 1º | 1º | 2º |
| Cirurgia Ocular | 872 | 1º | 2º | 29º |
| Tratamento de Glaucoma | 16.710 | 3º | 6º | 27º |
| Tratamento de Catarata | 2.066 | 2º | 2º | 36º |
| Tratamento Dialítico | 925 | 2º | 2º | 6º |
| Partos | 3.574 | 2º | 6º | 96º |
| Partos de Alto Risco | 1234 | 2º | 6º | 72º |
| Transplantes de Córnea | 120 | 2º | 2º | 18º |
| Transplante de Fígado | 15 | 3º | 3º | 32º |
| Transplante de Rim | 63 | 3º | 5º | 28º |
| Transplante de órgãos e tecidos | 258 | 1º | 1º | 12º |
| Coleta e Acondicionamento de medula | 99 | 1º | 1º | 1º |
| Transplante de Células Tronco | 19 | 1º | 1º | 6º |
| Tratamento Oncológico | 4.079 | 1º | 2º | 6º |
| Cirurgia Oncológica | 1963 | 2º | 2º | 15º |
| Cirurgia Oncologia Pediátrica | 31 | 1 | 1º | 17º |
| Quimioterapia | 22.264 | 2º | 3º | 34º |
| Quimioterapia Pediátrica | 1206 | 1º | 1º | 16º |
| Radioterapia | 51.228 | 4º | 17º | 83º |
| Radioterapia Pediátrica | 2.878 | 1º | 1º | 9º |

Fonte. Relatório Anual 2017/SCBH

Conclui-se, observado os números apresentados, que a Santa Casa de Belo Horizonte é um dos mais importantes prestadores de serviço de saúde do Estado. Não obstante a isso, possui problemas quanto as medidas de PCIP

previstas nas normas vigentes. A partir do próximo item será demonstrado os antecedentes históricos de sinistros de incêndio no Complexo da Santa Casa de Belo Horizonte, bem como a situação do PSCIP.

7.2 Dos antecedentes relacionados a incêndio

No dia 27 de abril de 2009, o Primeiro Batalhão de Bombeiros Militar (1º BBM) atendeu a uma ocorrência registrada pelo Relatório de Eventos de Defesa Social (REDS) 2009-000213448-002, de incêndio em depósito da Santa Casa. Na oportunidade, não houve atuação da Guarnição (GU), tendo em vista já haver sido debelado por funcionários do local, caracterizando apenas como princípio de incêndio.

No dia 5 de maio do ano de 2016, conforme Registro de Eventos de Defesa Social (REDS) 2016-10154122, da lavra da 1ª Cia/1º BBM, registrado pelo 2º Tenente BM Daniel Lipovetsky e Silva. Consta no histórico:

Tratou-se de ocorrência de incêndio de grandes proporções em edifício do complexo do hospital da Santa Casa de Misericórdia. Funcionários não souberam presumir a causa do incêndio. [...] havia grandes labaredas de fogo na parte superior do prédio da antiga clausura, local atualmente ocupado por setores administrativos do hospital. [...] foram solicitados Processo de Segurança Contra Incêndio e Pânico (PSCIP) e Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB), entretanto não foram apresentados [...]

No Quadro 2, estão representados os recursos logísticos relacionados a viaturas e respectivas unidades que fizeram parte do combate ao incêndio.

Quadro 2. Viaturas por Unidade utilizadas no Combate a Incêndio da Santa Casa de Belo Horizonte no ano de 2016.

| UNIDADE | 1º BBM | 2º BBM | 3º BBM | BEMAD | TOTAL TIPO | |
|---------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|----|
| TIPOS DE VIATURA E CODIFICAÇÃO | | | AB 1068 | | 01 | |
| | | | ABPE 724 | | 01 | |
| | | ABT 1058 | | | 03 | |
| | | ABT 1064 | | | | |
| | | ABT 1158 | | | | |
| | | | ABS 0303 | | 01 | |
| | | ACA 389 | | ACA1208 | ACA1205 | 03 |
| | | | AJ 954 | | | 01 |
| | | AS 510 | | | AS 868 | 02 |
| | | TPA 0123 | | | TPA 868 | 03 |
| | | TPA 306 | | | | |
| TOTAL | 07 | 02 | 03 | 03 | 15 | |

Fonte. Silva 2017

No que se refere a pessoal, foram empenhados nessa ocorrência 46 militares do CBMMG, além do apoio da Guarda Municipal de Belo Horizonte (GMBH), BHTrans, Polícia Civil (PC), Defesa Civil (DC) e Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG).

Silva (2017, p. 25) conclui o Estudo de Caso com a seguinte afirmação:

[...] foi identificada a existência de divergência entre a Lei 14.130/2001 e o Decreto 44.746/2008 que dificulta a responsabilização e imposição de sanções em relação a edificações que já tenham recebido advertência e 1ª e 2ª multas e ainda permaneçam em situação irregular quanto à Segurança Contra Incêndio e Pânico, como é o caso do Hospital Santa Casa de Misericórdia, em Belo Horizonte/Minas Gerais.

7.3 Do Processo de Segurança Contra Incêndio E Pânico (PSCIP) da Santa Casa De Belo Horizonte

Este capítulo é dedicado a fornecer informações a respeito do PSCIP relacionado a Santa Casa de Misericórdia de Belo Horizonte, demonstrando as ações do CBMMG no que se refere as fiscalização e aplicação de sanções administrativas.

Foram encontrados nos arquivos da Quarta Companhia de Prevenção do 1º BBM (4ª Cia PV/1º BBM), documentos datados a partir do ano de 2002. Para que se possa entender a dinâmica do PSCIP no referido complexo hospitalar, tendo em vista o grande volume de documentação, o conteúdo dos documentos no que se refere as irregularidades encontradas será demonstrado de forma sucinta, através da Quadro 3.

Quadro 3. Irregularidades encontradas no Complexo da Santa Casa de Belo Horizonte em 1º Vistoria, datada de 20 de novembro de 2002

| Local | Inadequações |
|-----------------------------|---|
| Maternidade Hilda Brandão | a) não apresentação do projeto de prevenção e combate a incêndio; b) espaçamento entre as longarinas da rampa superiores a 15 cm. |
| Estacionamento e lanchonete | a) não foi apresentado projeto de prevenção e combate a incêndio; b) a lanchonete não possui proteção extintora; c) o estacionamento possui uma unidade de armazenamento de oxigênio, com vagas destinadas à veículos a menos de 1,50 metros. |
| Ambulatório Melo Alvarenga | a) não apresentação do projeto de prevenção e combate a incêndio; b) espaçamento entre as longarinas da rampa superiores a 15 cm; c) extintores com lacres rompidos e vencidos. |

| | |
|------------------------------------|--|
| <i>Telemarketing/call center</i> | a) não apresentação do projeto de prevenção e combate a incêndio; b) espaçamento entre as longarinas da rampa superiores a 15 cm. |
| Clínica de Olhos | a) projeto não executado, devido o mesmo contemplar onze pavimentos mais atualmente a edificação possuía apenas cinco pavimentos; b) escada não possui corrimão, iluminação de emergência, e portas corta fogo; c) alarme de incêndio não instalado; d) extintores não instalados; e) Hidrantes Internos (HI) não possuem a inscrição de incêndio nos pavimentos térreo, subsolo, 1º, 2º e 3º; f) mangueira ressecada no subsolo; g) Hidrante de Recalque (HR) não atende as especificações da Lei 2.060/72. |
| Hospital São Lucas | a) não foi apresentado projeto de prevenção e combate a incêndio; b) guarda corpo com altura inferior a 1,50 metros; c) hidrante interno não possui inscrição de combate a incêndio nos seguintes pavimentos: 4º (Ala "A"), 3º (Ala "A e B"), 2º (Ala "B") e 1º (Ala "B"). d) escada do 1º pavimento não possui corrimão, guarda corpo inferior a 1,05 metros e espaçamento entre as longarinas superior a 15 cm; e) ausência de proteção extintora na subestação; f) depósito de GLP sem proteção extintora. |
| Escola de Enfermagem João Paulo II | a) não foi apresentado projeto de prevenção e combate a incêndio; b) fiação elétrica exposta junto ao telhado. |
| Prédio da Manutenção | a) não foi apresentado projeto de prevenção e combate a incêndio; |

b) a serralheria não possui nenhuma unidade extintora e fiação elétrica exposta;

c) a pintura não possui nenhuma unidade extintora e fiação elétrica exposta.

Fonte: Boletim de Ocorrência (BO) 38816/02

Depois de realizada a 1ª Vistoria iniciou-se um longo processo na tentativa de regularizar o Complexo da Santa Casa de Belo Horizonte junto ao CBMMG.

Em 20 de maio do ano de 2003, Boletim de Ocorrência (BO) n. 21971/03, foi realizada vistoria na Santa Casa, a pedido, para obtenção de Laudo Técnico sobre as condições de segurança e medidas de prevenção contra incêndios, para que fosse juntado ao processo de licenciamento junto a Prefeitura. Em decorrência, foram realizadas novas vistorias nas edificações do complexo, onde foram emitidas as 2ª Notificações em todas as edificações do complexo pela permanência das irregularidades conforme consta no BO citado.

Em 09 de outubro de 2003, a Santa Casa, na pessoa de seu diretor de Suporte Operacional, solicitou dilatação de prazo para que as irregularidades fossem sanadas, considerando a necessidade de contratação de empresa para executar o projeto.

Em 5 de dezembro de 2003, o 1º BBM, através do ofício 6590/03, esclarece a Santa Casa que o processo fora encaminhado para a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH), e que o recurso deveria ser encaminhado àquele órgão.

Em 23 de abril de 2004, foram realizadas novas vistorias (3ª vistoria), Relatório de Ocorrência Simplificado de Bombeiros (ROBS) 13143/04, nas edificações do complexo da Santa Casa de Belo Horizonte, sendo constatadas que as irregularidades permaneciam. Nessa oportunidade o militar responsável pela vistoria, com fulcro no art. 6º a Lei 2.060/72⁶ assessora o comando da Unidade

⁶ Art. 6º Se, independentemente do recolhimento do valor da multa vista no artigo anterior, verificar-se, através de nova autuação que, após 30 (trinta) dias do prazo fixado no art. 4º, a irregularidade anteriormente notificada não tenha sido corrigida, poderá a Prefeitura interditar o prédio, por solicitação do Corpo de Bombeiros.

pela interdição do complexo Hospitalar da Santa Casa de Misericórdia de Belo Horizonte.

Em 12 de maio de 2004, através dos ofícios 6456/04 e 6457/04, o então comandante do 1º BBM, solicita a Secretaria Regional de Serviços Urbanos Centro Sul de BH e ao Promotor de Justiça de Habitação e Urbanismo, respectivamente, face a permanência das irregularidades e do risco a se proteger, a interdição das edificações. Os documentos foram recebidos em 18 de maio de 2004 pelos respectivos órgãos.

Em 17 de janeiro de 2005, o Ministério Público através da Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo requisita do Comando Geral do CBMMG informações atualizadas do estabelecimento.

Em janeiro de 2005 é revogado o art. 6º da Lei 2.060/72 pela Lei n. 9.064, de 17 de janeiro de 2005 (Lei 9.064/05)

Em 4 de fevereiro de 2005, o Comandante do 1º BBM encaminha ao Comando Operacional de Bombeiros (COB) através do ofício 6054/05, os relatórios produzidos, solicitando decisão sobre o envio a Secretaria Regional de Serviços Urbanos Centro Sul de BH e ao Promotor de Justiça de Habitação e Urbanismo, em atendimento ao previsto na Lei 2.060/72.

Em 18 de fevereiro de 2008, através do Relatório de Vistoria/Fiscalização (RVF) n.º 5034, foi realizada a 4ª vistoria no complexo, sendo a entidade notificada com a sanção de advertência.

Em 29 de fevereiro de 2008, é editado o (Dec. 44.746/08) que regulamenta a Lei 14.130/01.

Em 14 de setembro de 2009, através do RFV 1033952, (5ª vistoria) é aplicada 1ª multa no valor de R\$ 1017,45 (um mil e dezessete reais e quarenta e cinco centavos)

Em 17 de maio de 2012, através do ofício 605 da Promotoria da Defesa da Saúde é solicitada uma vistoria no setor de hemodiálise da Santa Casa de Belo Horizonte.

Em 24 de maio de 2012, através do REDS 2012-001066101-001, (6ª vistoria) é aplicada 2ª multa por reincidência, no valor de R\$ 2.329,10 (dois mil trezentos e vinte e nove reais e dez centavos)

7.4 Da análise do PSCIP da Santa Casa

Da análise da documentação levantada, observa-se que o Complexo da Santa Casa de Belo Horizonte não atende grande parte dos requisitos de segurança contra incêndio e pânico previstos na legislação vigente. Desde o ano de 2002, ainda sob a vigência da Lei 2.060/72, o CBMMG vem realizando vistorias e aplicando as medidas administrativas cabíveis e possíveis, considerando as irregularidades apontadas, a exceção da medida de interdição. Contudo, em maio de 2004 o então comandante do 1º BBM, considerando a inércia da Santa Casa em regularizar-se perante o CBMMG, ainda, pelo risco a proteger, solicitou a interdição do complexo à Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, órgão, à época, competente para tal, com conhecimento ao Ministério Público.

Entre 2005 e 2008 o processo de manteve inerte, uma vez que, mesmo com a edição da Lei 14.130/01, essa ainda não havia sido regulamentada, sendo somente em 2008 pela edição do Dec. 44.746/08.

Desse momento em diante o CBMMG, orientado pela Lei 14.130/01, inicia novo PSCIP no complexo da Santa Casa. Da regulamentação até setembro de 2018, já foram efetuadas duas vistorias com aplicação de multa e duas ocorrências de incêndio no local.

Mesmo com a aplicação das multas e com as ocorrências de incêndio, o Sistema Preventivo da Santa Casa permanece em desconformidade com as prescrições legais.

8. CONCLUSÃO

A necessidade de uma melhor proteção contra incêndio e pânico e definição de competências fez com que fosse editada em Minas Gerais a Lei 14.130/01, que dispõe sobre a prevenção e combate a incêndio e pânico no Estado, regulamentada a *posteriori* pelo Dec. 44.746/08.

Na lei citada houve por parte do Estado a delegação ao CBMMG, para regulamentar, fiscalizar e aplicar sanções administrativas. De posse dessas atribuições foram editadas 41 (quarenta e uma) Instruções Técnicas que versam sobre os procedimentos administrativos em relação ao PSCIP, terminologias, definição das medidas preventivas a serem instaladas nas edificações e áreas de risco e uma Instrução Técnica Operacional (ITO) que versa sobre a operacionalização do Serviço de Segurança Contra Incêndio e Pânico (SSCIP).

No intuito de contextualizar os assuntos relacionados a temática proposta, foram apresentados, aliados a legislação de PCIP vigentes no estado, aspectos referentes a Administração Pública como: princípios, atos, deveres, poder de polícia e responsabilização.

Em relação ao foco do trabalho, apresentou-se também os aspectos relacionados as medidas de PCIP da Santa Casa de Belo Horizonte. Durante a análise da documentação que faz alusão ao PSCIP desse complexo hospitalar, pode-se perceber que existem várias irregularidades que perduram desde a primeira vistoria em que se tem registro, datada do ano de 2002.

As principais irregularidades encontradas foram, falta de projeto ou projeto não executado em várias edificações, extintores com lacres rompidos e vencidos, dimensionamento inadequado de meios auxiliares de locomoção, centrais de GLP sem proteção extintora, fiações elétricas expostas, inexistência de sinalização, equipamentos instalados com especificações contrárias as normas, dentre outras.

Considerando o aspecto subjetivo da norma, o vistoriador poderia, face as irregularidades encontradas caracterizá-las como “risco iminente”, e interditar a Santa Casa de Belo Horizonte, total ou parcialmente, não se expondo ao risco de uma possível responsabilização em caso de sinistro de incêndio e decorrente pânico naquele local.

Dentro dos aspectos do Direito Administrativo (competência, finalidade, legalidade, poder-dever de agir e poder de polícia), o ato de interdição estaria em perfeita sintonia com todos os preceitos que garantiriam sua validade, gerando de imediato seus efeitos.

Contudo, a finalidade desse trabalho não é apenas verificar a legalidade da interdição de EAS, mais sim, dimensionar a razoabilidade dessa medida.

Pelos números apresentados, referentes aos serviços prestados pela Santa Casa de Belo Horizonte, uma paralização dos atendimentos traria um enorme problema para a saúde pública, não só da capital mineira, mais de quase todo o estado, uma vez que, conforme dados apresentados, são atendidos pacientes de cerca de 80% dos municípios mineiros. Em caso de uma interdição, quantas pessoas deixarão de realizar consultas, exames, tratamentos e cirurgias, muito dos quais dependem a qualidade ou a manutenção da vida. O que fazer com as pessoas que estão internadas, acamadas e sem possibilidade de locomoção, o que fazer com aquelas que estão nos leitos de UTI? Quem irá absorver a demanda reprimida gerada?

O bombeiro militar, mesmo investido de toda argumentação técnica e capacidade legal para emissão do ato de interdição, se depara com todos esses questionamentos que não podem ser desprezados. A responsabilidade que recai sobre ele é muito grande. Pesa sobre ele a decisão de interditar e “eliminar” um risco de incêndio e pânico, mas, causar um prejuízo imediato a milhares de pessoas, ou não interditar, e assumir a responsabilidade de um possível sinistro. É importante salientar que essa decisão, apesar de outras pessoas poderem serem consultadas, é uma decisão do oficial que estiver a frente da interdição, o ato é assinado por ele. É um ato singular/simplex.

Foi demonstrado, contudo, que a única possibilidade de interdição é a caracterização do risco iminente. Essa caracterização, como já dito anteriormente, é por deveras subjetiva, pois não existe parâmetros para essa definição. Sabedor disso, e no impasse entre a legalidade e a razoabilidade, o oficial avoca para decisão a ITO 21/10.

A ITO 21/10 determina que para que haja a interdição, o bombeiro militar deverá realizar uma análise sistemática para que não haja erro de avaliação entre o risco potencial e iminente, ainda, caso exista a possibilidade de interdição, adotar medidas para minimizar o risco. Medidas estas, como apresentado no capítulo 8, podem ser consideradas providências administrativas acautelatórias. Que não se trata de omissão ou silêncio da Administração, uma vez que encontram respaldo na ITO 21/10.

Diante disso, como a análise é pessoal e sem parâmetros objetivos, a decisão passa a ter caráter discricionário. A ITO 21 disponibiliza a possibilidade de adoção de medidas para que o risco seja minimizado, propiciando assim a desconfiguração do risco iminente, logo, impossibilitando a sanção de interdição.

Como já demonstrado, o agente público só pode ser acionado civilmente por ação ilícita, o que não é o caso, se decidir em propor medidas mitigatórias e descaracterizar o risco iminente, está agindo em conformidade com as normas em vigor. Poderá sim, haver questionamento quanto ao teor inovador da norma, não pela ação do bombeiro militar.

Ressalta-se que a possibilidade da adoção de medidas mitigadoras é apenas uma proposição que deverá ser aceita pelo proprietário ou responsável pela edificação. Uma vez acordado, deverá ser sempre positivada no REDS e, se for o caso em documento à parte.

É fato que a finalidade da lei em proteger e dar segurança no aspecto da incolumidade das pessoas e do patrimônio contra incêndio e pânico é algo que deva ser perseguido pelo CBMMG. Porém, para que isso ocorra não é razoável

ferir o direito a saúde, pois, ambos, saúde e segurança são bens tutelados pelo Estado e não existe relação hierárquica de importância entre eles. Não é razoável ferir um direito em detrimento de outro, e causar um dano potencialmente maior do que o que se pretende proteger.

Em relação as duas hipóteses levantadas, conclui-se que não é razoável a aplicação da sanção de interdição, em especial quando existir a possibilidade da adoção de medidas mitigatórias, ainda, é necessária e urgente alteração na Lei 14.130/01, com finalidade de aprimora-la nas questões afetas a sanção administrativa de interdição em EAS, em especial nos casos em que não seja possível a proposição de medidas mitigadoras. Situação em que o militar assumi o risco de ser responsabilizado por denegar o dever de agir.

Como forma de contribuição, segue no apêndice único, proposta de alteração da redação do § 4º do art. 11 da Lei 14130/01. Visa principalmente positivar na lei a possibilidade de mitigação do risco, previsto apenas em instrução interna do CBMMG e também dar um tratamento especial as EAS no que se refere a sanção de interdição.

REFERÊNCIAS

- ARAGÃO, Alexandre Santos. **Curso de Direito Administrativo**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. 719 p.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2004. 1137 p.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2006. 1137 p.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2011. 1137 p.
- BELO HORIZONTE. **Lei n. 2.060, de 27 de abril de 1972 (Lei 2060/72)**. Disponível em : <https://cm-belo-horizonte.jusbrasil.com.br/legislacao/238191/lei-2060-72>. Acesso em 21 abr. 2018.
- BELO HORIZONTE. **Lei n. 9.064, de 17 de janeiro de 2005 (Lei 9064/05)**. Disponível em <https://cm-belo-horizonte.jusbrasil.com.br/legislacao/236240/lei-9064-05> : Acesso em 21 abr. 2018.
- BELO HORIZONTE, **Decreto n. 2.912, de 3 de agosto de 1976 (Dec. 2912/76)**. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/decreto/1976/291/2912/decreto-n-2912-1976-regulamenta-a-lei-n-2060-de-27-4-72-que-estabelece-normas-de-prevencao-e-combate-a-incendios-em-edificacoes-destinadas-ao-uso-coletivo-no-municipio-de-belo-horizonte> Acesso em 20 de setembro de 2018.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88)**. Atualizada até 03 de janeiro de 2005. 10 ed. São Paulo. Revista dos Tribunais. 2005. 334 p.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Nacional de Ações Básicas de Saúde. Coordenação de Assistência Médica e Hospitalar. **Conceitos e definições em saúde**. Brasília, 1977.
- BRASIL. **Código Civil Brasileiro**. 2 ed. Brasília. 2008. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70327/Código%20Civil%202%20ed.pdf> . Acesso em 20 de setembro de 2018.
- BRASIL. Poder Executivo. **Decreto n. 1.171, de 22 de junho de 1994 (Dec. 1.171/94)** Código de ética profissional do servidor público civil do poder Executivo Federal. Disponível em <file:///C:/Users/Daldegan/Downloads/CDIGODEETICADOSERVIDORPUBLICO FEDERAL1.pdf> . Acesso em 20 de setembro de 2018.

BRASIL. Poder Executivo. **Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998 (EC 19/98)**. Modifica o regime e dispõe sobre os princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes públicos, controle das despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm . Acesso em 20 de setembro de 2018.

BRASIL. Poder Executivo. **Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965 (Lei 4.717/65)**. Regula ação popular. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4717.htm . Acesso em 20 de setembro de 2018.

BRASIL. Poder Executivo. **Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Lei 5.172/66)**. Dispõe sobre o Código Tributário Nacional. Disponível em <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/129080/codigo-tributario-nacional-lei-5172-66> . Acesso em 20 de setembro de 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Sumula 473**. Aprovada em seção plenária de 03 de dezembro de 1969. Disponível em <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/3728/O-administrador-publico-e-a-anulacao-de-seus-atos> . Acessado em 20 de setembro de 2018.

CARVALHO, Gláucia; FILHO Naggib Slaibi. **Vocabulário Jurídica Conciso**. 1 ed. SP: Forense. 2008.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS. **Boletim de Ocorrência (BO) 38.8116/02**. Belo Horizonte 2002.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS. **Boletim de Ocorrência (BO) 21.971/03**. Belo Horizonte 2003.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS. **Instrução Técnica de Ensino n. 9 (ITE 09)**. Apêndice “L”, Caderno de Orientações para formatação e normatização de trabalhos acadêmicos. Belo Horizonte: Academia de Bombeiros Militar, 2018. 103 p.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS. **Instrução Técnica n. 1 (IT 1)**: Procedimentos Administrativos. 8ª ed. Belo Horizonte:2017.Disponível em http://www.bombeiros.mg.gov.br/images/stories/dat/it/it_01_8edicao_errata_01_2018_portaria_32_2018.pdf. Acesso em 24 abr. 2018.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS. **Instrução Técnica n. 2 (IT 2)**: Terminologia de Proteção contra Incêndio e Pânico. 2ª ed. Belo Horizonte:2017.Disponível em http://bombeiros.mg.gov.br/images/stories/dat/it/it_02_2a_edicao.pdf Acesso em 24 abr. 2018.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS. **Instrução Técnica Operacional n. 21 (ITO 21)**: Aplicação das sanções administrativas referentes

ao serviço de segurança contra incêndio e pânico. Belo Horizonte:2010.Disponível em http://bombeiros.mg.gov.br/images/stories/dat/CBRENAN_CAT/outros_docs/ito%2021%20-%20separata_bgbm_11_18_03.pdf . Acesso em 24 abr. 2018.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS. **Relatório de Evento de Defesa Social (REDS) 2009-000213448-002**. Belo Horizonte 2009.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS. **Relatório de Evento de Defesa Social (REDS) 2012-001066101-001**. Belo Horizonte 2012.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS. **Relatório de Evento de Defesa Social (REDS) 2016-10154122**. Belo Horizonte 2016.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS. **Relatório de Fiscalização e Vistoria 1033952 - 09**. Belo Horizonte 2009.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS. **Relatório de Ocorrência Simplificado de Bombeiros (ROSB) 13143/04**. Belo Horizonte 2004.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS. **Relatório de Vistoria (RV) 13.143/08**. Belo Horizonte 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25 ed. São Paulo: Atlas. 2011. 932 p.

FARIA, Edmur Ferreira de Faria. **Curso de Direito Administrativo Positivo**. 7 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011. 801 p.

FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 12 Ed. revisada, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2016. 1321 p.

FLEURY, Maria Tereza Leme; WERLANG, Sérgio. **Pesquisa Aplicada – reflexões sobre conceitos e abordagens metodológicas**. Disponível em https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18700/A_pesquisa_aplicada_conceito_e_abordagens_metodol%C3%B3gicas.pdf Acesso em: 24 abr. 2018.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 3 edição revisada e ampliada. Belo Horizonte: Fórum. 2012. 1031 p.

MINAYO, Maria Cecília. Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2013. 277 p.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32 ed. São Paulo: Malheiros. 2007. 615 p.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42 ed. São Paulo: Malheiros. 2015. 875 p.

MINAS GERAIS. Advocacia Geral do Estado. **Parecer n. 15.719, de 19 de julho de 2016**. Belo Horizonte. 2016. 28 p.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989 (CE/89)**. 13ª Edição. Belo Horizonte; Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2008. 230 p.

MINAS GERAIS. **Decreto n. 44.746, de 29 de fevereiro de 2008 (Dec. 44746/08)**. Disponível em:

https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js_tabLegislacaoMineira&subaba=js_tabLegislacaoMineiraSimples&tipoPesquisa=simples&pageNum=1&sltNorma=Decreto&txtNum=44746&txtAno=2008&txtAss=&txtPerIni=&txtPerFim=&tipoOrdem=2&sltResultPagina=10. Acesso em: 24 abr. 2018.

MINAS GERAIS. **Lei n. 14.130, de 19 de dezembro de 2001 (Lei 14130/01)**. Belo Horizonte, MG: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2001.

Disponível em

https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js_tabLegislacaoMineira&subaba=js_tabLegislacaoMineiraSimples&tipoPesquisa=simples&pageNum=1&sltNorma=Lei&txtNum=14130&txtAno=2001. Acesso em: 24 abr. 2018.

Portal da Confederação das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades de Filantropia – CMB. Apresenta informações sobre as Santas Casas. <http://www.cmb.org.br/cmb/#> Acesso em 03 de junho de 2018.

Portal do Tribunal de Justiça do Distrito Federal (TJDF). Apresenta informações institucionais sobre o tribunal além de consultas sobre processos e legislações. Disponível em <https://www.tjdft.jus.br>. Desenvolvido pela SERAGI/SURAT/SETI – TJDF. Acesso em 20 de setembro de 2018.

SANTA CASA DE MISERICORDIA DE BELO HORIZONTE. **Relatório Anual e Balança Social de 2017**. Belo Horizonte 2017. Disponível em http://www.santacasabh.org.br/files/downloads/RELATORIO_GSC_2017_WEB_FINAL.pdf. Acesso em 10 de junho de 2018.

SILVA, Daniel Lipovetsky. **Incêndio de grandes proporções no complexo do hospital Santa Casa de Misericórdia**: Estudo de Caso apresentado ao 1º Comando Operacional de Bombeiros. Belo Horizonte. 2017. 50 p.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p.543

APÊNDICE ÚNICO
PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DA LEI 14.130/01

N. da lei e data

Altera a Lei 14.130 de 19 de dezembro de 2001, que dispõe sobre a prevenção contra incêndio e pânico no Estado e dá outras providências.

O Povo do Estado de Minas Gerais, por seus representantes, decretou e eu, em seu nome, sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - O § 4º do art. 11 da Lei 14130/01 passa ter a seguinte redação.

§ 4º - A pena de interdição será aplicada quando houver risco iminente de incêndio ou pânico ou quando cessadas as possibilidades de aplicação de multa, persistindo a edificação em situação irregular perante o CBMMG.

I - nos casos em que seja possível, poderão ser realizadas medidas mitigadoras para minimização do risco;

II - nos casos de necessidade de interdição em edificações do Grupo H3, este será precedido de processo de interdição;

III - a abertura de processo de interdição das edificações do Grupo H3, deverá ser comunicada de imediato ao Ministério Público;

Art. 2º - Os procedimento e prazos do processo de interdição deverão ser regulamentados pelo Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG), respeitados o contraditório e a ampla defesa num prazo máximo de 60 (sessenta) dias da publicação desta lei.

Art. 3º - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Palácio da Liberdade - data

Governador do Estado