

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

GABINETE

PROCESSO: 201900011037399

INTERESSADO: SECRETARIA GERAL

ASSUNTO: CONSULTA

DESPACHO Nº 1199/2020 - GAB

EMENTA: LEI Nº 15.802/2006. CÓDIGO ESTADUAL DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIOS. PODER DE POLÍCIA. CORPO DE BOMBEIROS MILITAR. ÓRGÃOS PÚBLICOS ESTADUAIS. SUBMISSÃO AO DIPLOMA LEGAL NO QUE FOR CABÍVEL. CONTROLE INTERNO. LEGALIDADE. DESCUMPRIMENTO DAS NORMAS DE SEGURANÇA. APLICAÇÃO DE MULTAS. IMPOSSIBILIDADE. REORIENTAÇÃO. SUBMISSÃO DE EVENTUAL CONFLITO À CCMA. LEI COMPLEMENTAR Nº 144/2020. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA.

1. Tratam os autos de consulta formulada pelo **Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar**, por meio do **Ofício nº 6668/2019** (000010717411), sobre a aplicação do procedimento fiscalizatório previsto na Lei estadual nº 15.802/2006, Código Estadual de Segurança contra Incêndio e Pânico, especialmente a sanção de multa administrativa, prevista em seu art. 25, quando se tratar de irregularidade ocorrida em órgão da Administração Pública.

2. Informa que em vários procedimentos instaurados, esta Procuradoria-Geral, por meio de suas Procuradorias Setoriais, tem se manifestado pela nulidade da autuação, apontando, dentre outras situações, identificação errônea do sujeito passivo, bem como a impossibilidade de aplicação de multa pelo Corpo de Bombeiros Militar ao próprio Estado de Goiás, na pessoa do órgão autuado. Exemplifica indicando os autos do processo administrativo nº 201900011015521, relacionado à autuação do Fundo Especial de Apoio à Criança e ao Jovem (FCJ).

3. Apresenta então as seguintes indagações:

1) Quem deve figurar no polo passivo do processo administrativo?

2) Quem deve ser notificado pelas infrações cometidas no procedimento de autuação, bem como pela abertura do respectivo processo administrativo?

3) No caso de autuação de órgão do Estado de Goiás, pergunta sobre a possibilidade de aplicar a sanção de multa, prevista no art. 25, VI, da Lei 15.802/2006. Caso a resposta seja negativa, indaga sobre a possibilidade de ser aplicada de imediato a sanção prevista para a reincidência.

4. Ao responder a consulta, a Procuradoria Administrativa, por meio do **Parecer PA nº 246/2020** (000012319703), traçou as seguintes diretrizes: *a)* defendeu que as edificações pertencentes aos órgãos da Administração do Estado de Goiás também se sujeitam às inspeções realizadas pelo Corpo de Bombeiros Militar, conforme dicção dos arts. 1º, 5º, 16, 17 e 18 da Lei estadual nº 15.802/2006 (Código Estadual de Segurança contra Incêndio e Pânico), uma vez que tal diploma dispensa do cumprimento das exigências relativas à observância das normas de segurança contra incêndio e pânico apenas as edificações de uso residencial, exclusivamente unifamiliares e afins; *b)* que a norma plasmada no art. 15, § 6º, da Lei nº 15.802/2006, ao expressamente conferir prazo diferenciado à Administração Pública para o cumprimento das exigências consignadas no relatório de inspeção (RI), confirma a aplicabilidade do referido diploma às edificações por ela ocupadas. Prossegue respondendo às perguntas: 1) na hipótese de autuação das edificações públicas que apresentem desconformidade com as normas de segurança contra incêndio e pânico, previstas na Lei estadual nº 15.802/2006, deve figurar no polo passivo do auto de infração e do processo administrativo correlato a Secretaria de Estado responsável pela edificação vistoriada, pois, apesar de não ostentar personalidade jurídica, o órgão público possui responsabilidade administrativa; 2) por conseguinte, a Secretaria de Estado deve ser notificada das infrações cometidas no procedimento e da abertura do respectivo processo administrativo; 3) conclui ainda pela possibilidade de aplicação de todas as sanções elencadas no art. 25 da Lei estadual nº 15.802/2006, inclusive a multa, ao órgão público autuado.

5. O titular da Procuradoria Administrativa, por meio do **Despacho PA nº 401/2020**, (000012319703), aprovou o inteiro teor do Parecer PA nº 246/2020, acrescentando que o tema já havia sido objeto de orientação desta Casa em duas oportunidades. Concluiu, assim, pela necessidade de observância das normas técnicas instituídas pelo Código Estadual de Segurança contra Incêndio e Pânico por parte da Administração Pública, bem como pela consequente possibilidade de inspeção de edificações sede de órgãos e entidades públicas e eventual autuação (arts. 16 e 17), deflagração de processo administrativo (arts. 18 a 24) e aplicação de sanções administrativas (arts. 25 a 27), tudo como decorrência do descumprimento das normas de segurança (processo administrativo nº 201100003003716, Despacho AG nº 2900/2011, que aprovou o Parecer nº 2387/2011), reconhecendo, portanto, a competência do Corpo de Bombeiros Militar para a fiscalização, em razão do seu dever-poder de polícia administrativa.

6. Registrou ainda, reconhecendo a possibilidade de imposição de multa nas hipóteses de autuação de órgãos e entidades da Administração do Estado de Goiás, que não haveria que se falar na ocorrência de confusão¹ na aplicação de multas às Secretarias, uma vez que os recursos arrecadados seriam destinados ao Fundo Especial de Reparelhamento e Modernização do Corpo de Bombeiros Militar, fundo de natureza especial, conforme art. 71 da Lei nº 4.320/1964, que tem como uma das fontes de receita o

produto de arrecadação das multas previstas na Lei nº 15.802/2006.

7. Por fim, indicou orientação da Casa no mesmo sentido (processo nº 201200010015556, Despacho AG nº 3656/2013), que sinalizou inclusive a possibilidade de inscrição do crédito em dívida ativa do Estado, consoante previsão do art. 27 do Código Estadual de Segurança contra Incêndio e Pânico.

8. Pois bem, vale anotar que a Lei Estadual nº 15.802/2006 instituiu o Código Estadual de Segurança contra Incêndio e Pânico, atribuindo a órgãos técnicos do Corpo de Bombeiros Militar a competência para a fiscalização das edificações e medidas preventivas de segurança contra incêndio e pânico, na esteira do que previsto na Constituição Estadual (art. 125, II) e art. 144, § 5º, parte final, da Constituição Federal de 1988.

9. A competência fiscalizatória de que trata o diploma legal, ordinariamente voltada ao particular, decorre do poder de polícia estatal, de modo que o conteúdo da lei, ao dispor sobre o procedimento fiscalizatório e a imposição de sanções nos casos de descumprimento das normas técnicas de prevenção de incêndios, aponta para conjuntura em que, ordinariamente, no polo ativo se instala a Administração e no polo passivo o administrado.

10. Neste ponto, cabe dar destaque ao conceito de poder de polícia, compreendido como *"a prerrogativa de direito público que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade, em favor do interesse da sociedade"*². Logo, a atuação da Administração, com suporte no poder de polícia, seja através de atos normativos, como por meio de atos de fiscalização, preventivos ou repressivos, dirige-se precipuamente aos particulares, de modo que a aplicação da Lei nº 15.802/2006, no que se refere à fiscalização e aplicação de sanção a órgãos e entidades públicas, deve ser vista com temperamentos, tendo em vista especialmente a autonomia administrativa das pessoas federativas. Do mesmo modo, essa fiscalização deveria ser tomada mais como espécie de controle interno, quando os fiscalizados forem órgãos do Poder Executivo estadual, como no caso das Secretarias de Estado. Assim considerando, não poderia, por exemplo, o Corpo de Bombeiros Militar, no exercício da autoexecutoriedade, promover a interdição de prédios da União, ou do Município, ou das próprias secretarias estaduais, com prejuízo à continuidade da prestação de serviços, a pretexto da aplicação do diploma legal, ou adotar qualquer outra medida que implique paralisação das atividades. Isso, a despeito de se extrair da lei a submissão dos órgãos e das entidades públicas ao seu comando, como não poderia deixar de ser, uma vez que a regulamentação trazida pelo diploma legal não tem outra finalidade, a não ser a proteção da incolumidade das pessoas, promovendo a sua segurança no que diz respeito à prevenção de incêndios, submetendo todas as edificações à sua normatização, inclusive os prédios públicos. Contudo, como já advertido anteriormente, qualquer dano sofrido por terceiros por falta de condições de segurança em prédios públicos atrai a incidência do art. 37, § 6º, da Constituição Federal, sendo cabível a ação de regresso em face do gestor público que dolosamente tenha se omitido³, sem prejuízo de apuração da responsabilidade funcional e criminal, quando cabível. Logo, recomendável que o titular de cada órgão envide esforços para atender a todas as orientações emanadas do órgão fiscalizador.

11. Oportuno registrar que, por princípio constitucional, dando relevo ao "interesse local", caberia também aos municípios a responsabilidade de fiscalização dos edifícios em áreas urbanas. Nessa trilha, a Lei federal nº 13.425/2017, que fixou diretrizes gerais sobre medidas de prevenção e combate a incêndio em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público, previu a competência fiscalizatória supletiva dos municípios, na impossibilidade de atuação do Corpo de Bombeiros Militar (art. 4º, § 1º, Lei

nº 13.425/2017).

12. Assim, é de se concluir que muito embora os órgãos públicos do Poder Executivo estadual estejam sujeitos aos ditames da Lei nº 15.802/2006, a aplicação de multas a secretarias estaduais, no caso de descumprimento das normas de prevenção contra incêndio, revela-se medida inadequada ao atendimento do interesse público. E, neste ponto, ressalvo o Despacho PA nº 401/2020 (12554370), porquanto entendo que, nestes casos, haverá confusão entre devedor e credor, ainda que o montante arrecadado a título de multas seja destinado a fundo especial. Bem assim, revejo a orientação pretérita, vertida por meio do Despacho AG nº 3656/2013, processo nº 201200010001556, que orientou nesses casos, pela aplicação e cobrança da multa. De se salientar que eventual execução fiscal seria inviável, vez que credor e devedor integram a mesma pessoa jurídica, não gozando o apontado fundo de capacidade processual. Além disso, a medida que interessa à Administração Pública, nesses casos, é a imediata correção da irregularidade, e não a aplicação de multas ou adoção de medidas de interdição. E o saneamento das irregularidades depende apenas da atuação do próprio Poder Público estadual.

13. Logo, imprescindível, nestes casos, que os administradores públicos envidem esforços conjuntos para atender às normas de prevenção contra incêndio, de modo a não colocar em risco a vida das pessoas que trabalham ou transitam pelos prédios públicos, visto que a atuação dos agentes públicos deve, em todos os seus aspectos, se pautar pela legalidade. Assim, caso sejam detectadas irregularidades que não possam ou não tenham sido sanadas pelos gestores públicos de órgãos da Administração Pública estadual, mesmo após notificados e autuados, oriento pelo encaminhamento dos casos à Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem da Administração Estadual (CCMA), para que, na forma do art. 6º, I, II, IV e VI, da Lei Complementar estadual nº 144/2018, se possa encetar solução que melhor atenda ao interesse público, inclusive com a adoção de termo de ajustamento de conduta⁴.

14. Diante do exposto, acolho parcialmente a orientação dada pelo Parecer PA nº 246/2020, ressaltando-a no ponto em que defende a possibilidade de aplicação de multas ou quaisquer outras das sanções previstas em lei por violação aos comandos da Lei nº 15.802/2006, aos órgãos públicos da Administração Pública do Estado de Goiás. No mesmo sentido, ressalvo a conclusão alcançada pelo Despacho PA nº 401/2020, e considero superada a orientação traçada por meio do Despacho AG nº 3656/2013, adotado como precedente. Reforço a recomendação de que os conflitos estabelecidos entre órgão fiscalizador e demais órgãos públicos estaduais sejam encaminhados à Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem.

15. Matéria orientada, **devolvo o feito ao Comando-Geral do Corpo de Bombeiros Militar, via da Procuradoria Setorial da Secretaria de Segurança Pública**, para os devidos fins. Antes, porém, dê-se ciência do conteúdo deste despacho ao representante do CEJUR, para o fim declinado no item no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018-GAB.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

1 Extinção da obrigação decorrente da coincidência, na mesma pessoa, da qualidade de credor e devedor

2 Carvalho Filho, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*, p. 82, 34 Ed., Ed. Atlas.

3 Processo nº 201100003003716, Parecer nº 2387/2011, aprovado pelo Despacho AG nº 2900/2011.

4 Solução adotada no processo 201900011015521, citado pelo consulente como paradigma, por meio do Termo de Acordo nº 04/2019, evento SEI 11868219.

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO.



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 04/08/2020, às 12:23, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador 000014294365 e o código CRC 319B211A.

ASSESSORIA DE GABINETE

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20 - Bairro SETOR OESTE - CEP 74110-130 - GOIANIA - GO - ESQ.
COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER (62)3252-8523



Referência: Processo nº 201900011037399 SEI 000014294365