

**O PODER DE POLÍCIA DO CORPO DE BOMBEIROS SOB A ÓTICA DA
BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA E AS IMPLICAÇÕES NA
RESPONSABILIDADE PESSOAL DO AGENTE**

***THE POLICE POWER OF THE FIRE DEPARTMENT FROM THE PERSPECTIVE OF
STREET-LEVEL BUREAUCRACY AND IMPLICATIONS IN THE PERSONAL
RESPONSIBILITY OF THE AGENT***

Joel Dutka¹

Resumo

O objetivo deste artigo é discutir o serviço preventivo do Corpo de Bombeiros sob a perspectiva da burocracia de nível de rua e suas implicações na responsabilidade pessoal do agente fiscalizador. O trabalho preventivo, exercido pelas vistorias técnicas, coloca o bombeiro frente a dilemas cotidianos onde as soluções nem sempre estão previstas nas normas. Esses dilemas permitem a análise desses profissionais com base na teoria dos burocratas de nível de rua, desenvolvida por Michael Lipsky. Burocratas de nível de rua são agentes que estabelecem contato direto com indivíduos beneficiários do serviço público e, diante de situações não contempladas pelas normas, decidem com base em experiência pessoal e noções de “bom senso”, através do poder discricionário. Para testar esta hipótese foram entrevistados alguns bombeiros que atuam ou atuaram no setor preventivo do Corpo de Bombeiros do Paraná, através de perguntas abertas. A partir de um caso hipotético foi possível perceber os dilemas e limites da responsabilização pessoal do agente diante do caso concreto. Com base na aplicação da burocracia de nível de rua e pela existência de conceitos jurídicos indeterminados, defendo a inviabilidade de responsabilização pessoal do agente.

Palavras-chave: Corpo de Bombeiros. Burocracia de nível de rua. Responsabilidade pessoal.

Abstract

The objective of this article is to discuss the preventive service of the Fire Department from the perspective of street level bureaucracy and its implications on the personal responsibility of the inspector agent. Preventive work, carried out by technical inspections, places the firefighter in front of everyday dilemmas where solutions are not always provided for in the regulations. These dilemmas allow the analysis of these professionals based on the theory of street level bureaucrats, developed by Michael Lipsky. Street-level bureaucrats are agents who establish direct contact with individuals who are beneficiaries of the public service and, faced with situations not available by the rules, decide on the basis of personal experience and notions of "common sense" through discretionary power. To test this hypothesis we interviewed some firefighters who work or worked in the preventive sector of the Fire Department of Paraná, through open questions. From a hypothetical case it was possible to

¹Corpo de Bombeiros Militar do Paraná, Mestre em sociologia política pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); graduado em Direito pela Universidade Tuiuti do Paraná (UTP).

perceive the dilemmas and limits of the personal responsibility of the agent in the concrete case. Based on the application of street-level bureaucracy and the existence of indeterminate legal concepts, I defend the impracticability of the agent's personal responsibility. Highlights the need and importance to presence of an active, structured and articulated Civil Defense Municipal with the Community Nuclei and the Civil Protection and Defense National Politic actions and guidelines should be intensified for the increase of Community Nuclei in brazilians municipalities.

Key words: *Fire Department. Street-level bureaucracy. Personal responsibility.*

INTRODUÇÃO

A partir da análise do serviço preventivo do Corpo de Bombeiros do Paraná (CB-PR)² sob a ótica da burocracia de nível de rua, é objetivo, com este artigo, discutir as implicações na responsabilização pessoal do agente fiscalizador em eventuais ações regressivas do Estado. O trabalho preventivo, exercido pelas vistorias técnicas, coloca o profissional vistoriador frente a dilemas cotidianos: de um lado, as normas escritas, características da estrutura burocrática moderna, que orientam e limitam o poder de polícia; de outro, a realidade encontrada em cada caso, *in loco*, onde o agente se vê diante de situações não totalmente abrangidas pelas normas, o que requer certa discricionariedade nas decisões. Essa discricionariedade permite a análise desses profissionais com base na teoria dos burocratas de nível de rua (*street-levelbureaucracy*), desenvolvida por Michael Lipsky na segunda metade do século XX. A partir desta análise, que desloca o vistoriador do conceito de burocrata do tipo puro para o modelo de rua, a responsabilização pessoal do agente deve ser flexibilizada, sobretudo pela falta de objetividade das normas que exige um posicionamento baseado em critérios pessoais.

A teoria de Lipsky, geralmente discutida no contexto de implementação de políticas públicas, contempla a categoria de burocratas que mantêm contato direto com os indivíduos beneficiários do serviço público, e que por isso detém relativo poder discricionário nas decisões. Ao contrário dos burocratas de tipo puro, que exercem funções predominantemente administrativas e por isso mantêm pouco ou nenhum contato com o público em geral, os burocratas de nível de rua estabelecem diariamente contato face a face, e por isso acabam vivenciando a realidade, os dramas e as necessidades de cada caso.

²Em que pese a investigação se refira ao estado do Paraná, a análise pode ser estendida a outras unidades da federação, considerando a similitude das funções e dos procedimentos dos Corpos de Bombeiros estaduais.

Assim ocorre com os bombeiros que realizam as vistorias, que enfrentam diariamente diversas situações e são colocados frente a dilemas que precisam de soluções rápidas, mas não necessariamente previstas nas normas que lhe servem de base para a fiscalização. Em alguns casos, conforme veremos, as normas detêm caráter abrangente e requerem posicionamento subjetivo do agente. Isso faz com que esses profissionais tenham que flexibilizar essas normas a fim de ajustar o texto literal à realidade encontrada, criando um conflito entre o rigor normativo, característico de sistemas burocráticos rígidos, e o fim da própria função preventiva que é manter um “ambiente seguro”. Esse quadro ficou mais complexo com a entrada em vigor da recente Lei 19.449/18-PR, regulamentada pelo Decreto 11.868/18-PR, que atribui meios executórios ao poder de polícia do CB-PR. Com a nova lei, procedimentos cautelares poderão ser aplicados, a exemplo da evacuação e interdição parcial ou total, quando houver “risco iminente à vida”.

Para a contextualização do tema serão explorados alguns conceitos correlatos, como a burocracia e sua teoria normativa, baseada em um ideal de apego rigoroso às normas. Também será abordado o poder de polícia e a noção de discricionariedade dos agentes. Para testar a hipótese de enquadramento desses agentes como burocratas de nível de rua, que ao final foi confirmada, foram entrevistados alguns bombeiros que atuam ou já atuaram como vistoriadores no setor preventivo do CB-PR. De forma geral, os resultados revelam alguns casos de flexibilização entre a norma estrita e a realidade encontrada no dia a dia, porém condicionadas à “manutenção de segurança do ambiente” e também a noções de “bom-senso”, conceitos que permitem diferentes interpretações e valorações. A partir de um caso complexo hipotético foi possível observar o dilema enfrentado pelo agente fiscalizador diante das possíveis formas de responsabilização pessoal.

DESENVOLVIMENTO

A burocracia é um fenômeno que resiste à conceituação (LEFORT, 1979, p. 148). Para além de qualquer definição, a burocratização foi um processo determinante para a passagem da antiga forma irracional de escolhas à critérios organizados e objetivados de administração. Quando surgiu, na segunda metade do século XVIII, a burocracia era formada basicamente pela organização de servidores públicos. Mais tarde, a partir do século XIX, as funções da administração pública passaram a ser vistas como organização de servidores normativamente posicionados, com forte apego às normas e regulamentos. Pautada em valores como

impessoalidade e legalidade, a burocracia é vista como racionalidade na condução da administração pública, e, com papéis delimitados, busca assegurar continuidade no oferecimento de serviços e políticas públicas.

Max Weber (1982), foi o pioneiro a tratar do assunto quando formulou a ideia de administração burocrática do Estado através de agentes exercendo funções e competências delimitadas, selecionados através de critérios racionais e meritocráticos. Weber entendeu burocracia como dominação e um tipo de poder, também como um tipo ideal, decorrente do tipo de dominação racional legal. A burocracia em Weber não é vista como um conceito, mas como um conjunto de características: autoridade, impessoalidade, hierarquia, formalidade e especialização. Em um tipo ideal-normativo de organização burocrática, a vontade do agente tem pouca relevância, já que as normas e a racionalidade acabam diminuindo determinantes subjetivas. Em outras palavras, o agente apenas cumpriria um papel de executor das normas, restando-lhe quase nada de autonomia da sua própria vontade.

A teoria dos burocratas de nível de rua não se contrapõe à teoria burocrática em seu tipo puro, apenas lhe complementa. Essa teoria foi criada por Michael Lipsky, que em duas obras, *Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy* (1969), e *Street-Level Bureaucracy; Dilemmas of the Individual in Public Services* (1980), observou os agentes públicos que ocupam a ponta da estrutura burocrática como fundamentais para a concretização das políticas públicas, sendo eles a principal interface entre Estado e indivíduos. Para Lipsky, o que caracteriza um burocrata de nível de rua não é só a posição que ele ocupa na estrutura da administração, mas a discricionariedade nas decisões, decorrente da sua proximidade com os beneficiários dessas políticas. O foco está nos agentes que exercem funções estatais, compõem o sistema burocrático e mantêm contato direto com os indivíduos. Chamados por Lipsky de “face humana” da política, são eles que constituem o elo entre a administração pública e os indivíduos em geral. Esses agentes tendem a agir através da crença de possuírem larga margem de discricionariedade, sobretudo pelo desafio de balancear o rigor formal das normas e a realidade enfrentada na linha de frente.

Poder de polícia da função preventiva do Corpo de Bombeiros do Paraná

A função de prevenção contra incêndio do CB-PR está prevista no art. 48 da Constituição Estadual do Paraná,³ bem como na Lei nº 16.575/10-PR.⁴ A partir de janeiro de 2019, quando entrou em vigor a Lei Estadual nº 19.449/18-PR regulamentada pelo Decreto 11.868/18-PR, o poder de polícia do CB-PR passou a revestir-se de coercibilidade e autoexecutoriedade.⁵ Além de ações fiscalizatórias, requisição e emissão de documentos, agora o CB-PR detém competência para aplicar sanções administrativas (multa e cassação de certificado de aprovação) e medidas acautelatórias (evacuação e interdição parcial ou total). O novo cenário de fiscalização mais imediatista – a decisão precisa ser tomada em curto período de tempo, ainda no “calor” dos acontecimentos –, e mais rigoroso – as medidas cautelares implicam sérias restrições que podem provocar elevados prejuízos financeiros – tornou a situação do vistoriador mais dramática, já que mais vulnerável a eventuais equívocos e consequentemente, em maior responsabilidade civil, criminal e administrativa.

O poder de polícia pode ser entendido, conforme Di Pietro (2013, p. 123), como a “atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público”.⁶ Esse poder-dever gera certo conflito entre liberdades individuais e o interesse público, sendo que ao final o que ocorre é o condicionamento dessas liberdades ao bem-estar coletivo. No caso específico do serviço preventivo do CB-PR, de forma geral, ocorre certa limitação ao uso da propriedade e à livre iniciativa em detrimento da segurança pública, tanto em relação à segurança de indivíduos como também ao meio ambiente e patrimônio, através de uma obrigação de fazer ou não fazer.⁷

³Constituição Estadual do Paraná, art. 48: “À Polícia Militar, força estadual, instituição permanente e regular, organizada com base na hierarquia e disciplina militares, cabe a polícia ostensiva, a preservação da ordem pública, a execução de atividades de defesa civil, prevenção e combate a incêndio, buscas, salvamentos e socorros públicos, o policiamento de trânsito urbano e rodoviário, o policiamento ferroviário, de florestas e de mananciais, além de outras formas e funções definidas em lei”.

⁴Lei 16.575/10-PR, art. 2º: “Compete à Polícia Militar, além de outras atribuições estabelecidas em leis peculiares ou específicas: [...] V - realizar serviços de busca, salvamento, **prevenção** e combate a incêndio” [grifei].

⁵Lei nº 19.449/18-PR, art. 4º: “Compete ao Corpo de Bombeiros Militar normatizar, analisar, vistoriar, licenciar e fiscalizar as medidas de prevenção e combate a incêndio e a desastres em edificações, estabelecimentos e áreas de risco, Parágrafo único. O exercício do poder de polícia administrativa pelo Corpo de Bombeiros Militar se dá mediante: I - ações fiscalizatórias; II - requisição e análise de projetos e de documentos; III - emissão de documentos; IV - **aplicação de sanções administrativas**; V - **aplicação de medidas acautelatórias**” [grifei].

⁶Um conceito recorrente na doutrina sobre o Poder de Polícia está no Código Tributário Nacional (Lei 5172/66), que assim dispõe no Art. 78: “Considera-se poder de polícia atividade da 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 à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos”.

⁷Dentre os objetivos dos sistemas preventivos, podemos destacar: proteger a vida de indivíduos; dificultar a propagação e auxiliar no controle e extinção, em caso de incêndio; evitar ou diminuir cenários de pânico em caso de sinistro.

Mas o poder de polícia é orientado e limitado pelas leis e atos normativos. No entanto, seria impossível o regramento prever todas as possibilidades e situações encontradas no dia a dia, porque a dinâmica social muitas vezes supera a capacidade técnica de normatização. Conforme Di Pietro (2013, p. 221): “a dinâmica do interesse público exige flexibilidade de atuação, com a qual pode revelar-se incompatível o moroso procedimento de elaboração das leis”.⁸ Diante disso surge o poder discricionário da administração, que significa certa margem de escolha atribuída ao servidor público, dentre duas ou mais soluções válidas. Note-se que a escolha não ocorre de forma livre, mas diante de opções que a própria lei prevê, respeitando-se critérios de oportunidade, conveniência, justiça e equidade (DI PIETRO, 2013, p. 220). A função vinculada, ao contrário da discricionária, significa certa “perfeição” no ajuste entre norma e situação de fato, sendo que há uma única solução possível e, portanto, válida. Nas palavras de Lazzarini, (1991, p. 121): “O Direito, de fato, reconhece a possibilidade do agente administrativo aferir e valorar a atividade policiada, segundo critérios de conveniência, oportunidade e justiça, inclusive, quanto à sanção de polícia a ser imposta. Só excepcionalmente, o ato será vinculado”. Ainda Lazzarini (1991, p. 122), citando Diogo de Figueiredo Moreira Neto, estabelece a necessidade de acréscimo, ao ato de polícia, da realidade policiada e da razoabilidade. A realidade seria a existência dos pressupostos de fato do exercício do poder de polícia, e também realizáveis as suas consequências. A razoabilidade, por sua vez, seria uma relação de coerência entre o disposto da norma e o fim a que se destina.

O poder de polícia do CB-PR sob a perspectiva da burocracia de nível de rua

A comprovação da hipótese de caracterização dos vistoriadores na categoria de burocratas de nível de rua ocorreu através de entrevista a um grupo formado por oito bombeiros que trabalham ou trabalharam como vistoriadores no setor preventivo do CB-PR, através de um questionário contendo seis perguntas abertas.

A primeira pergunta objetivou verificar o nível de conhecimento sobre as normas aplicáveis, ou seja, o domínio sobre o Código de Segurança Contra Incêndio e Pânico. Diante da pergunta: “você tem domínio completo de todas as normas do setor preventivo do Corpo de Bombeiros?”, a resposta foi negativa por todos, pelo mesmo motivo, que é a extensão do código. Três deles também incluíram à resposta o fato de que as constantes mudanças tornam

⁸Ainda sobre discricionariedade, Di Pietro (2013, p. 221) entende que é necessária “para atender as infinitas, complexas e sempre crescentes necessidades coletivas”.

mais difícil o domínio sobre as normas. Quando indagados, ainda na primeira questão, se o domínio insuficiente sobre as normas acarretava em aplicação de alguma solução “instintiva” no caso concreto encontrado, todos novamente afirmaram que, diante de dúvidas quanto à aplicação ou não de alguma norma, adiavam a solução daquele caso e buscavam informações para aplicação posterior.

A segunda indagação foi no sentido de perceber a adequação entre as normas e a realidade encontrada no dia a dia. Quando perguntado se “em sua opinião, as normas são ideais, avançadas ou atrasadas em relação à realidade encontrada no dia a dia?”, obtivemos duas respostas no sentido de que as normas são atrasadas e seis respostas que afirmaram serem ideais. O atraso é justificado, conforme um dos entrevistados, pela dificuldade de acompanhamento das leis às demandas sociais, e “nunca há plena adequação”. Nas respostas que entendem serem ideias, aparecem ressalvas, do tipo “ideais, mas precisam de ajustes” ou “ideais, mas não conseguem prever todas as situações”.

A terceira questão procurou investigar sobre a opinião desses agentes em relação aos possíveis ajustes da norma ao caso concreto: “em caso de lacunas ou contradições, cabe ao vistoriador adaptar as normas à realidade?”. Dos oito entrevistados, apenas um deles respondeu que não. Nas respostas daqueles que entendem ser papel do vistoriador resolver essas lacunas e contradições, em quase todas (seis), aparece a noção de “bom senso”. Um deles condiciona essa adaptação à segurança do local: “acho que deve haver flexibilização, mas sempre visando a segurança”. Em outra resposta, o entrevistado defende certa margem de ajuste nas normas: “é o vistoriador, e não a norma, quem consegue ver a situação do local”.

Considerando este cenário onde a maioria dos entrevistados entende ser papel do vistoriador a adaptação da norma à realidade encontrada durante a fiscalização, a quarta questão indagou sobre a viabilidade de aplicação rigorosa das normas: “seria viável aplicar as normas com extremo rigor?”. Novamente, somente um respondeu pela viabilidade de aplicação rigorosa da norma, sustentando posição anterior de que não caberia ao vistoriador o papel de flexibilização. Os demais, que responderam pela inviabilidade de aplicação rigorosa das normas, afirmaram que a aplicação com extremo rigor acarretaria, em muitos casos, a inviabilidade da atividade econômica, ou traria muito transtorno para ambos os lados, porque muitas vezes um pequeno detalhe não justificaria o retorno ao local, visto que ao final a prioridade está na manutenção do ambiente seguro.

A quinta questão procurou verificar um pouco do papel do solicitante no momento da vistoria, se assume apenas papel passivo, acatando as orientações e indicações do papel

fiscalizador, ou assume papel ativo, apresentando suas demandas e sugerindo possíveis soluções. Perguntados se “há negociação (barganha) entre vistoriador e solicitante?”, todos reconhecem que há certa interação entre vistoriador e solicitante, mas com algumas ressalvas. Para um deles essa “negociação” ocorre, mas ao final é necessário que o ambiente permaneça seguro. Para outro, que afirma haver certa discricionariedade (sic), em alguns casos a linha divisória entre uma situação classificada pela norma como de risco leve e outra de risco elevado é tênue, ou seja, demanda a interpretação do vistoriador para enquadrá-la num caso ou no outro.

Por fim, a sexta questão foi direcionada ao sentimento do profissional vistoriador frente aos dilemas do dia a dia que exigem certo subjetivismo: “você se sente confortável nos casos em que há flexibilização das normas?”. Um deles disse que essa flexibilização não ocorre no seu caso. Dos demais, apenas um disse que não se sente confortável, mas “é necessário devido as lacunas e contradições das normas”. Os outros, que responderam não se importarem em adotar postura ativa no que tange à adaptação das normas ao caso concreto, afirmam que o que vale é “priorizar a segurança”, e que “não há nada de errado nisso”. Note-se que há certa naturalidade no que tange ao assunto, sendo que, à exceção de dois, os demais sequer enxergam qualquer empecilho ou problemas com isso.

Contrastando com a teoria de Lipsky, é possível perceber que há proximidade e interação entre agente público e indivíduos interessados no ato administrativo. Como esses agentes trabalham diariamente no nível operacional, são eles que se relacionam diretamente com os cidadãos e suas demandas específicas no dia a dia. Para Lipsky alguns exemplos são os policiais, professores, assistentes sociais e fiscais, que representam categorias de profissionais que lidam face a face com a realidade das ruas, as demandas pessoais, de grupos, e que precisam apresentar respostas rápidas. Há também relativa independência do rigor dos regulamentos sobre a atividade e, por consequência, certo poder discricionário nas decisões. Burocratas de nível de rua vivem um dilema: de um lado seguir o disposto nos regulamentos, que representam o interesse do Estado descrito em forma de normas; de outro, as demandas enfrentadas no cotidiano, que surgem através do contato direto com as pessoas. No caso em análise, considerando os dados da pesquisa, constatou-se que em muitos casos há certa “adaptação” das normas à realidade encontrada durante a vistoria, o que sugere certa margem de discricionariedade desses agentes. Além do mais, o contato face a face entre o agente e solicitante acaba influenciando a decisão, já que alcançar “um ambiente seguro” é produto

muitas vezes da interação e diálogo, experiência profissional e critérios pessoais de bom senso.

Conforme as respostas dos entrevistados, a extensão, complexidade e constantes mudanças do Código de Segurança Contra Incêndio e Pânico são fatores que impedem o pleno domínio das normas por parte dos vistoriadores. As constantes atualizações das normas e os problemas daí decorrentes já foram apontados por Jair Pereira (2016), quando pesquisou sobre os conflitos envolvendo profissionais da área de engenharia civil, e profissionais do Corpo de Bombeiros do Paraná. Em suas palavras:

As constantes atualizações das normas, embora necessárias, foram promovidas em curtos espaços de tempo, dificultando a necessária absorção pelos profissionais de engenharia, arquitetura e, até mesmo, os próprios bombeiros militares analistas, gerando muitas dúvidas e dificuldades pela insegurança jurídica, pela complexidade da estruturação normativa [...] (PEREIRA, 2016, p. 183).

Apesar dessa constatação decorrer especificamente de profissionais e bombeiros relacionados à análise de projetos, o que resta clara é a constante alteração da norma, o que coloca o profissional vistoriador em situação vulnerável, considerando também sua extensão e complexidade. Isso não representa, conforme extraído das entrevistas, a ausência de aplicação das normas ou sua aplicação de forma “instintiva”, mas que muitas vezes há pesquisa e debates, e somente depois ocorre a decisão do vistoriador em relação àquele caso. Essa mesma dificuldade de interpretação e compreensão das normas é também sentida pelos solicitantes, que, conforme a opinião dos vistoriadores entrevistados, acabam sendo orientados no momento da vistoria, através da explicação do profissional vistoriador. Também é importante ressaltar que o solicitante em muitos casos assume papel ativo durante a vistoria, e sugere soluções viáveis que amenizam transtornos para ambos e ao final garantem ambiente seguro.

No entanto, apesar de perceberem as normas contraditórias, omissas ou demasiadamente extensas, a maioria dos entrevistados entende que elas são ideais para a realidade encontrada no dia a dia, mas reconhecem que alguns ajustes precisam ser feitos. Esses ajustes implicam em certa discricionariedade durante a aplicação das normas, sendo que a maioria admite ser necessária a adaptação das normas à realidade, porém sempre visando à segurança. Note-se que não é uma escolha aleatória, desprovida de qualquer fundamento, mas visando sempre a manutenção do ambiente seguro.

Responsabilidade pessoal do agente fiscalizador

Para melhor contextualização do tema partiremos de uma situação hipotética: é um sábado e o Corpo de Bombeiros, através de seus vistoriadores, se desloca até a principal casa de shows do município, onde está ocorrendo o festival mais aguardado do ano. Trata-se de festival sertanejo. Ao todo, são seis duplas, dentre elas quatro de reconhecimento nacional e que figuram entre as mais tocadas nas rádios. O público está eufórico, muitos chegaram há dez horas. Não há excesso de público, mas a casa já está lotada. Os vistoriadores, muito atentos, verificam o sistema preventivo. Há extintores, há sinalização e as saídas de emergência estão desobstruídas, conforme prevê o projeto preventivo. Tudo vai bem, até que um dos bombeiros constata, em uma das vigas de sustentação, algumas rachaduras e deterioração da estrutura, que sugerem indício de colapso estrutural. Como o festival já está acontecendo, a decisão precisa ser rápida.

Conforme o art. 20 da Lei 19.449/18-PR, esta situação hipotética pode ser observada como risco iminente à vida, pois estamos diante da iminência de colapso estrutural, quando então o CB-PR poderá adotar imediatamente as medidas acautelatórias de evacuação e interdição parcial ou total.⁹ O Decreto 11.868/18-PR, que regulamentou a Lei 19.449/18-PR, seguiu basicamente a mesma linha ao dispor que “observadas quaisquer das condições do § 1º do art. 20 da Lei nº 19.449, de 2018, deverão ser aplicadas as medidas acautelatórias correspondentes, nas seguintes ocupações: [...] III - casas de shows, casas noturnas, boates e assemelhados;” [...]. Diante desta situação surge então a pergunta: seria o caso de interdição, mantendo fidelidade à norma que lhe constitui burocrata do tipo puro, ou caberia melhor análise, considerando os transtornos e prejuízos, e filiando-se à categoria de burocratas de nível de rua?

Diante da situação hipotética, caso o agente fiscalizador, levando em consideração o tumulto gerado, o transtorno e o prejuízo financeiro da organização, decida pela não interdição, o risco de colapso estrutural permanecerá, o que pode resultar em lesões físicas das mais diversas e até mesmo em mortes. Se isso ocorrer, o Estado poderá ser acionado para indenizar eventuais prejuízos materiais (medicamentos, tratamento médico, afastamento do trabalho) e morais (sofrimento e sequelas psicológicas), o que pode recair sobre o agente fiscalizador através de ação de regresso. Isso sem falar na responsabilização direta do agente na esfera criminal e administrativa.

⁹Art. 20. Quando constatado risco iminente à vida, o Corpo de Bombeiros Militar poderá adotar imediatamente as seguintes medidas acautelatórias: I - evacuação; II - interdição parcial ou total. § 1º Considera-se risco iminente à vida, entre outros: [...] VI - indício da iminência de colapso estrutural.

Apesar de complexa, não é sobre essa decisão que está o maior problema. Ao contrário, a situação mais dramática do ponto de vista da responsabilização está no caso de evacuação e interdição, principalmente no caso iminente colapso estrutural. Imagine-se o transtorno para evacuação, a oposição do público e até resistência física. O prejuízo da organização será grande. Desde a devolução dos valores pagos pelo ingresso, até os valores pagos pela produção, incluídos os grandes artistas. Até aqui, imaginando que a decisão foi acertada, a responsabilidade é unicamente da organização, que faltou com zelo por não observar a falha estrutural. Mas o cenário pode tomar outro rumo.

Diante de todo o prejuízo suportado pela organização do evento, é provável que a sanção seja questionada através das vias recursais. Nos termos do Art. 24 da Lei 19449/18, “contra a aplicação da sanção cabe recurso, a ser interposto ao Comandante da Seção de Bombeiros cuja circunscrição territorial seja responsável pela área onde estiver localizada a edificação, assegurando-se o contraditório e a ampla defesa”. Cabe, também, recurso da decisão de primeira instância ao Comandante do Grupamento de Bombeiros a que estiver subordinada a autoridade prolatora da decisão recorrida e, não sendo unânime a decisão de segunda instância, cabe ainda recurso ao Comandante Regional de Bombeiro Militar com responsabilidade regional de área, além, é claro, das vias judiciais.

Seguindo no caso hipotético, suponha que a organização do evento impetrou recurso ao Comandante da Seção de Bombeiros. O recurso pede a nulidade da interdição pois, no entendimento do recorrente, o agente fiscalizador agiu com imperícia, portanto, de forma culposa, ao supor risco iminente à vida ocasionado por indício de colapso estrutural. Anexo ao recurso está um laudo assinado por três engenheiros que, após testes laboratoriais dos materiais coletados após a interdição, comprovaram que as rachaduras, apesar de existirem, estavam dentro da tolerância para aquele tipo de estrutura, não havendo qualquer possibilidade de colapso estrutural. Ou seja, a evacuação, a interdição e os consequentes prejuízos decorreram de equívoco por parte do agente fiscalizador.

Como se sabe, a responsabilidade do Estado em relação a eventuais danos causados por seus agentes decorre da teoria do risco administrativo e independe de culpa. Constatado o dano e o nexo de causalidade, cabe ao estado indenizar o particular, e cobrar de seu agente os valores, em momento posterior através de ação regressiva destinada a esse fim (Art. 37, §6º da CRFB/88; e art. 121 e seguintes da Lei 8.112/90). Mas essa ação só é viável quando constatados dolo ou culpa, ou seja, o agente ter agido com vontade livre e consciente ou com negligência, imprudência ou imperícia.

A partir deste cenário hipotético, como fica a responsabilidade do Estado? Uma vez condenado, cabe ao Estado cobrar esses valores do agente fiscalizador em ação de regresso? No primeiro caso, quando não houve a interdição, a discussão será sobre a existência ou não de liame causal entre a conduta (ação ou omissão) do agente e o dano. Em nosso caso hipotético, não é possível atribuir ao Estado toda responsabilidade pelo risco do local, uma vez que são vários os fatores e possibilidades causadores de colapso estrutural, que escapam da competência técnica do Corpo de Bombeiros. Mas não é nesta hipótese que queremos nos alongar, e sim no segundo caso, quando houve evacuação e interdição.

No segundo caso, sob um olhar técnico-jurídico, se poderia aventar ação culposa do agente, que agiu com imperícia. Acontece que escapa ao agente fiscalizador a competência técnica para se posicionar neste caso, especificamente sobre possível colapso estrutural. Não se questiona a capacidade intelectual ou preparo técnico do agente fiscalizador. O que se questiona é a ausência de conhecimentos técnicos específicos para essas situações que requerem rapidez e coerência nas decisões, e que precisam ser tomadas no calor dos acontecimentos e com as informações disponíveis, sem exame pormenorizado do material. Diante disso, defendemos a incompatibilidade de eventual caracterização de culpa do agente nesses casos, sendo inviável qualquer responsabilização do agente. Não se trata de discutir a responsabilidade objetiva do Estado em face de danos causados por seus agentes a terceiros, mas sobre a atenuação ou inexistência de responsabilidade pessoal do agente em eventuais ações de regresso. Isso porque a aplicação da norma, mesmo mostrando-se equivocada em momento posterior, foi baseada nos únicos meios de que o agente dispunha, que eram sua experiência profissional e noções pessoais de bom senso.

A questão em análise evidencia o problema de emprego, na prática, de conceitos jurídicos indeterminados. “Risco iminente à vida”, por exemplo, pode ser compreendido de várias maneiras, sendo que a Lei 19.449/18-PR, no art. 20, § 1º, procurou objetivar os casos que configurariam esse risco:

Considera-se risco iminente à vida, entre outros: I - capacidade de público excedida; II - obstrução das saídas de emergência; III - ausência de saídas de emergência ou inconformidade com a normatização do Corpo de Bombeiros Militar; IV - irregularidades na sinalização das saídas de emergência; V - irregularidades na iluminação de emergência relacionadas às saídas de emergência; VI - indício da iminência de colapso estrutural.

As hipóteses previstas nos incisos um ao cinco são de fácil constatação e comprovação. O problema está no inciso sexto, onde “indício” e “iminência” são dois termos problemáticos que dão margem a diversas interpretações. Por mais experiente que seja o vistoriador, e por maior que seja a sua formação, é temerário afirmar, em poucos minutos e sem qualquer exame detalhado no material, que há indício ou iminência de colapso estrutural. Trata-se de suposição com base em conhecimentos pessoais, através de dedução, que pode ser contrariada com perícia especializada. Esse ônus ao vistoriador mostra-se inadequado, principalmente porque não dispõe de ferramentas e conhecimento técnico para tanto. Por isso a inviabilidade de sua responsabilidade pessoal, desde que aplicada a norma conforme previsão da Lei e ausente qualquer indício de dolo.

CONCLUSÕES

Observando o cenário envolvendo todos os conceitos acima analisados, bem como os dados empíricos obtidos com as entrevistas, é possível verificar que a teoria burocrática tradicional, ao incorporar os chamados burocratas de nível de rua, reconhece sua própria insuficiência frente às complexidades das sociedades modernas, onde apegos exagerados às normas podem inviabilizar a fruição dos mais respeitáveis direitos, como a liberdade e a propriedade, por exemplo. Isso, contudo, não quer dizer que deva prevalecer a subjetividade dos agentes do Estado, mas o equilíbrio entre normas e a viabilidade do uso de tais direitos.

O serviço preventivo do CB-PR, através das vistorias técnicas, pode ser observado sob a perspectiva da burocracia de nível de rua. Esses agentes, por estabelecerem diariamente contato face a face com o solicitante ou interessado no ato, vivem o dilema de adaptação da norma à realidade, muitas vezes aplicando certa dose de subjetivismo às decisões. Essa subjetividade, que pode ser entendida como a discricionariedade do poder de polícia, conflita diretamente com o apego rigoroso às normas, de onde podem surgir diversas formas de responsabilização pessoal dos agentes.

A partir do caso hipotético foi possível perceber os limites da responsabilização pessoal do agente diante do caso concreto. Ao optar por uma ou outra solução, o agente pode ser acionado pelo Estado em eventual ação regressiva, o que se torna excessivamente onerosa a atividade do vistoriador. Com base na aplicação da burocracia de nível de rua, bem como

pela constatação de determinados conceitos indeterminados previstos nas normas, defendo a inviabilidade de responsabilização civil pessoal do agente, ressalvados os casos de dolo.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em 06 jun. 2019.

CARVALHO FILHO, Avelino Menezes de. A responsabilidade civil do bombeiro militar na fiscalização de edificações. 60 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Universidade Federal de Rondônia, Cacoal, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26.ed. São Paulo: Atlas, 2013.

LAZZARINI, Álvaro. **Direito Administrativo e Prevenção de Incêndios**. Anais do Encontro de Porto Alegre dos Comandantes das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares. Ed. da Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul, 1991.

LEFORT, Claude (1979). O que é burocracia. In F. H. Cardoso e C. E. Martins. (Orgs.) **Política & Sociedade**. São Paulo: Editora Nacional, p. 148-159.

LIPSKY, M. *Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy*. **IRP Discussion Papers N° 48-69**. Madison, WI: Institute for Research on Poverty (IRP), University of Wisconsin, 1969. Disponível em: <<http://www.irp.wisc.edu/publications/dps/pdfs/dp4869.pdf>>. Acesso em: 08 jun. 2019.

_____. *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

NEGRISOLO, Walter. **Arquitetando a segurança contra incêndio**. 415 f. Tese (Doutorado em Arquitetura) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

PARANÁ. Casa Civil. Sistema Estadual de Legislação. Constituição do Estado do Paraná. Diário Oficial, Curitiba, n. 3116, 5 out. 1989. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAto.do?action=iniciarProcesso&tipoAto=10&orgaoUnidade=1100&retiraLista=true&site=1>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

_____. Sistema Estadual de Legislação. Lei nº 1.943, de 23 de junho de 1954. Código da Polícia Militar do Estado. Diário Oficial, Curitiba, n. 98, 5 jul. 1954. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=14555&codItemAto=385376>>. Acesso em: 07 jun. 2019.

_____. Sistema Estadual de Legislação. Lei nº 16.567, de 9 de setembro 2010. Institui normas gerais para a execução de atividades concernentes à prevenção e combate a incêndio.

Diário Oficial, Curitiba, n. 8300, 9 set. 2010. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=5625>>. Acesso em: 06 jun. 2019.

_____. Sistema Estadual de Legislação. Lei nº 16.575 - 28 de Setembro de 2010. Dispõe que a Polícia Militar do Estado do Paraná (PMPR) destina-se à preservação da ordem pública, à polícia ostensiva, à execução de atividades de defesa civil, além de outras atribuições previstas na legislação federal e estadual. Diário Oficial, Curitiba, n. 8314, 29 set. 2010. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=56275&indice=1&anoSpan=2010&anoSelecionado=2010&isPaginado=true>>. Acesso em: 06 jun. 2019.

_____. Sistema Estadual de Legislação. Lei 19.449, de 05 de Abril de 2018. Regula o exercício do poder de polícia administrativa pelo Corpo de Bombeiros Militar e institui normas gerais para a execução de medidas de prevenção e combate a incêndio e a desastres, conforme especifica. Disponível em: <<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=195736&indice=8&totalRegistros=400&anoSpan=2019&anoSelecionado=2018&mesSelecionado=0&isPaginado=true>>. Acesso em: 06 jun. 2019.

_____. Sistema Estadual de Legislação. Decreto 11.868 - 03 de Dezembro de 2018. Regulamenta a Lei nº 19.449, de 05 de abril de 2018, para dispor sobre o exercício do poder de polícia administrativa pelo Corpo de Bombeiros Militar, conforme especifica. Disponível em: <<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=212032&indice=1&totalRegistros=1&dt=12.1.2019.14.7.40.190>>. Acesso em: 06 jun. 2019.

PEREIRA, Jair. **Segurança contra incêndio: uma interface entre os interesses público e privado sob os reflexos do ensino na formação de competências**. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Maringá, Departamento de Ciências Sociais, Pós-graduação em Políticas Públicas, Maringá, 2016.

RODRIGUES, E. E. C. **Sistema de Gestão da Segurança contra Incêndio e Pânico nas Edificações: Fundamentação para uma Regulamentação Nacional**. 2015. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

WEBER, M. **Ensaio de Sociologia**. GERTH, H. H.; MILLS, W. (Org.). Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.