

**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA  
UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

**CENTRO DE ENSINO BOMBEIRO MILITAR  
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS**

**CURSO DE COMANDO E ESTADO MAIOR: ESPECIALIZAÇÃO EM  
ADMINISTRAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA COM ÊNFASE NA ATIVIDADE  
BOMBEIRO MILITAR**

**MAICO FRANCISCO DE ALCÂNTARA**

**DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO NA FASE RECURSAL DA  
APLICAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA NA SEARA DA  
SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E PÂNICO**

FLORIANÓPOLIS, SC  
2017

**MAICO ALCÂNTARA**

**DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO NA FASE RECURSAL DA  
APLICAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA NA SEARA DA  
SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E PÂNICO**

Monografia apresentada ao Curso de Comando e Estado-Maior e ao Curso de Especialização em Administração em Segurança Pública com ênfase na atividade Bombeiro Militar, do Centro de Ensino Bombeiro Militar (CBMSC) e do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas (UDESC) como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista em Administração em Segurança Pública com Ênfase à Atividade Bombeiro Militar.

Orientador: Ten Cel BM Charles Fabiano Acordi

**Florianópolis  
2017**

---

**ALCÂNTARA, Maico Francisco**

**DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO NA FASE RECURSAL DA APLICAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA NA SEARA DA SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E PÂNICO.**

ALCÂNTARA, Maico Francisco de Alcântara - Florianópolis :  
CEBM, 2017. 110 p.

Monografia (Curso de Comando e Estado Maior) – Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, Centro de Ensino Bombeiro Militar, Curso de Comando e Estado Maior, 2017.

Orientador: Ten Cel BM Charles Fabiano Acordi, Me.

1. Ampla defesa e contraditório. Fase Recursal. Poder de polícia administrativa. Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina. II. ACORDI, Charles Fabiano. III. Mestre

---

**MAICO FRANCISCO DE ALCÂNTARA**

**DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO NA FASE RECURSAL DA  
APLICAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA NA SEARA DA  
SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E PÂNICO**

Monografia apresentada ao Curso de Comando e Estado-Maior e ao Curso de Especialização em Administração em Segurança Pública com ênfase na atividade Bombeiro Militar, do Centro de Ensino Bombeiro Militar (CBMSC) e do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas (UDESC) como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista em Administração em Segurança Pública com Ênfase à Atividade de Bombeiro Militar.

**Banca Examinadora:**

**Orientador:**

---

Me. Charles Fabiano Acordi  
UDESC

**Membros:**

---

Me. Denise Pinheiro  
UDESC

---

Me. Alexandre Coelho da Silva  
CBMSC

Florianópolis, 08 de setembro de 2017

Dedico este trabalho a minha esposa, Claudia Reschke de Alcântara e ao meu enteado (filho), Matheus. Este, um fanfarrão inteligente, querido, dedicado e extremamente amoroso, um garoto de ouro, que se tornará um homem de muito sucesso. Aquela, uma abelhinha apaixonada pela vida e pelas pessoas, razão maior da minha felicidade. Amo esta família maluquinha que formamos!

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina pela oportunidade de realizar este curso tão engradeedor.

Aos professores do curso, tanto do CBMSC ou da ESAG, pela alta qualidade das aulas e dedicação, respeito e carinho com os alunos.

Ao meu orientador, Ten Cel BM Charles Fabiano Acordi, pela dedicação, paciência e colaboração imprescindível como orientador.

A minha esposa Claudia, minha inspiração e meu porto seguro.

“Coragem é a resistência ao medo, domínio do medo, e não a ausência do medo.”

(Mark Twain)

## RESUMO

O tema ampla defesa e contraditório na fase recursal atinente a Lei Estadual nº 16.157/13 visa discutir sobre a importância em observar os princípios norteadores do processo administrativo infracional do CBMSC, mormente os relacionados a fase recursal, onde mister faz-se o cumprimento da mais ampla defesa ao administrado, diante da possibilidade de aplicação de sanção pelo Estado. O trabalho divide-se em nas seguintes partes: a primeira parte trata da Administração Pública, do processo administrativo e seus princípios norteadores, fazendo-se um aprofundamento nos princípios da ampla defesa e do contraditório. Na segunda parte trata-se dos recursos administrativos, buscando-se o estudo dos princípios correlatos a ampla defesa tanto do Direito Administrativo quanto do Processo Penal, este utilizado de forma subsidiária. Na penúltima parte, estuda-se o poder de polícia administrativa do CBMSC. Por último e sendo utilizado todo o conhecimento fomentado no referencial teórico deste trabalho, propõem-se documentos basilares no julgamentos dos recursos administrativos, relativos a fase recursal, onde se exige a mais ampla defesa ao administrado, garantindo um processo adequado, imparcial e que busque somente a verdade real.

**Palavras-chave:** Ampla defesa e contraditório. Fase Recursal. Poder de polícia administrativa. Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina.

## **ABSTRACT**

The diverse theme of the defense and contradictory in the recursal phase regarding State Law No. 16.157/13, since it discusses the importance of observing the American principles of the administrative procedure of the CBMSC, bites those related to the recursal phase, where the Compliance with the broader defense to the administered, before the possibility of applying sanction by the State. The work is divided into four parts: the first part deals with the Public Administration, the administrative process and its guiding principles, with a deepening of the principles of ample defense and contradiction. The second part deals with administrative appeals, seeking or studying the principles related to the broad defense of both Administrative Law and Criminal Procedure, which is used in a subsidiary manner. In the penultimate part, the administrative police power of the CBMSC is studied. Finally, all the promoted knowledge, without theoretical reference of this work, should be used, basic technical documents not judgments of the administrative appeals, concerning the recursal phase, where a more extensive defense to the administered one is demanded, guaranteeing an adequate, impartial process truth.

**Key words:** Wide defense and contradictory. Recursal Phase. Administrative police power. Military Fire Brigade of Santa Catarina

## LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – O processo de pesquisa cebola .....	17
---	----

## **LISTA DE ABREVIações E SIGLAS**

CBMSC – Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina

CmdoG – Comando Geral

CPP – Código de Processo Penal

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

DtzPOP – Diretriz de Procedimento Operacional Permanente

ESAG – Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas

NSCI – Norma de Segurança Contra Incêndio

PAI – Processo administrativo infracional

SCIP - Segurança contra incêndio e pânico

STF - Supremo Tribunal Federal

STJ - Superior Tribunal de Justiça

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	11
1.1 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO.....	14
1.2. OBJETIVOS.....	16
1.2.1 Objetivo geral.....	16
1.2.2 Objetivos específicos.....	16
1.3 METODOLOGIA.....	16
<b>2 DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DO PROCESSO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO</b> .....	20
2.1 DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVO E SUAS ESPÉCIES.....	22
2.1.1 Classificação dos processos administrativos.....	23
2.2 DOS PRINCÍPIOS E GARANTIAS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO.....	24
2.2.1 Princípios constitucionais no processo administrativo.....	26
2.3 PRINCÍPIOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO INFRACIONAL.....	30
2.3.1 Do devido processo legal.....	30
2.3.2 Da ampla defesa e do contraditório no processo administrativo.....	32
<b>3 FASE RECURSAL DO PROCESSO ADMINISTRATIVO INFRACIONAL</b> .....	38
3.1 RECURSO ADMINISTRATIVO.....	38
3.1.1 Fundamentos dos recursos administrativos.....	39
3.1.2 Efeitos dos recursos.....	40
3.2 PRINCÍPIOS CORRELATOS A AMPLA DEFESA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO.....	41
3.2.1 Princípio da razoável duração do processo.....	42
3.2.2 Princípio da revisibilidade.....	42
3.2.3 Princípio da Oficialidade.....	43
3.2.4 Princípio da Verdade Material.....	44
3.3 PRINCÍPIOS DO PROCESSO PENAL AFETOS A FASE RECURSAL.....	46
3.3.1 Princípio do duplo grau de jurisdição.....	46
3.3.2 Princípio da colegialidade.....	47
3.3.3 Princípio da voluntariedade.....	48
3.3.4 Princípio da taxatividade.....	48
3.3.5 Princípio da unirrecorribilidade.....	49
3.3.6 Princípio da fungibilidade.....	49
3.3.7 Princípio da vedação da reformatio in pejus.....	50
3.4 PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE DOS RECURSOS.....	51
3.4.1 Pressupostos objetivos.....	52
3.4.1.1 Cabimento.....	52
3.4.1.2 Tempestividade.....	53
3.4.1.3 Observância das formalidades legais.....	54
3.4.1.4 Ausência de fatos impeditivos e extintivos.....	55
3.4.2 Pressupostos subjetivos.....	55
3.4.2.1 Interesse da parte.....	56
3.4.2.2 Legitimidade.....	56
<b>4 PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA DO CBMSC</b> .....	58
4.1 CONCEITO DE PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA.....	58

4.2 SENTIDO AMPLO E SENTIDO RESTRITO DO PODER DE POLÍCIA.....	61
4.3 PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA E PODER DE POLÍCIA JUDICIÁRIA ....	62
4.4 FASES DO PODER DE POLÍCIA.....	63
4.5 ATRIBUTOS DO PODER DE POLÍCIA.....	66
4.6 LIMITES DO PODER DE POLÍCIA.....	68
<b>5 FASE RECURSAL DA APLICAÇÃO DE PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA DO CBMSC.....</b>	<b>70</b>
5.1 PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA DO CBMSC.....	70
5.2 DAS INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS NA SEARA DA SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E PÂNICO.....	72
5.3 ANÁLISE DA APLICAÇÃO DA AMPLA DEFESA E SEUS CORRELATOS NA LEI ESTADUAL Nº 16.157/13.....	74
<b>5.3.1 Do princípio da ampla defesa e do contraditório.....</b>	<b>74</b>
<b>5.3.2 Análise dos recursos previstos na Lei nº 16.157/2013 quanto a aplicação da ampla defesa e do contraditório.....</b>	<b>75</b>
<b>5.3.3 Análise jurisprudencial da ampla defesa e do contraditório nos processos administrativos infracionais.....</b>	<b>84</b>
5.4 PROPOSTA PROCEDIMENTAL PARA RESPOSTA DOS RECURSOS.....	88
<b>5.4.1 Da Admissibilidade dos recursos administrativos.....</b>	<b>89</b>
<b>5.4.2 Da análise do mérito do recurso.....</b>	<b>90</b>
<b>5.4.3 Da conclusão e decisão do recurso.....</b>	<b>91</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>93</b>
6.1 RECOMENDAÇÕES.....	96
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>97</b>
APÊNDICE A – Julgamento Recurso Ordinário.....	101
APÊNDICE B – Julgamento Recurso Especial.....	103
APÊNDICE C – Julgamento Recurso Extraordinário.....	105
APÊNDICE D – Julgamento Recurso de Suspensão de Interdição Preventivo.....	107

## 1 INTRODUÇÃO

O presente estudo visa cumprir requisito relativo ao trabalho de conclusão do Curso de Especialização em Administração Pública com ênfase à atividade Bombeiro Militar, da ESAG, da Universidade do Estado de Santa Catarina e do Curso de Comando e Estado Maior do CBMSC.

Pretende-se, neste trabalho, investigar a importância das garantias constitucionais da ampla defesa e seus correlatos na fase recursal à luz da Lei nº 16.157, de 07 de Novembro de 2013, que estabeleceu o poder de polícia administrativa do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, fato que trouxe inéditas e inúmeras novas responsabilidades à Instituição. Ressalta-se, que o Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina não possuía, até a vigência da supracitada lei, a coercibilidade do poder de polícia administrativa, fato que limitava a ação fiscalizatória na segurança contra incêndio e pânico nas edificações, estruturas e áreas de risco no Estado de Santa Catarina, no que se relacionava a aplicação de sanções aos administrados.

Tal condição limitadora estava relacionada a última fase do ciclo do poder de polícia administrativa, coercibilidade, que é a possibilidade das medidas adotadas pela administração pública serem impostas coativamente ao administrado, inclusive mediante o emprego de força. Isso significa, que todo ato de polícia administrativa é imperativo, ou seja, de observância obrigatória pelo particular, traduzindo-se na imposição coativa das medidas adotadas pela Administração Pública. Meirelles (2009, p. 133) assinala que "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."

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, consagrou ao longo do seu texto, e expressamente no artigo 5º, LV, a garantia aos brasileiros e estrangeiros residentes no país, com natureza de "cláusula pétrea", o exercício do contraditório e da ampla defesa, possibilitando a aplicação tanto em processos judiciais quanto nos processos administrativos, conforme segue (BRASIL, 1988):

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza,

garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:(...)

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;(...)

Desse modo, assevera-se que a aplicação dessas garantias constitucionais na fase recursal do exercício de poder de polícia administrativa é imprescindível e irrefutável, sendo necessário o conhecimento da importância da temática, haja vista que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 concedeu a todos os processos, incluindo os administrativos, tais garantias. Todavia, por não haver um código de processo administrativo vigente será utilizado, subsidiariamente, o código de processo penal, no que couber, conforme menciona Meirelles (2009, p. 701):

O processo punitivo poderá ser realizado por um só representante da Administração ou por comissão. O essencial é que se desenvolva com regularidade formal em todas as suas fases, para legitimar a sanção imposta a final. Nesses procedimentos são adotáveis, subsidiariamente, os preceitos do processo penal comum, quando não conflitantes com as normas administrativas pertinentes.

Assim sendo, Tourinho Filho (2005, p. 58), argumenta quanto a ampla defesa e ao contraditório:

Com substância na velha parêmia *audiatur et altera pars* – a parte contrária deve ser ouvida. Traduz a ideia de que a defesa tem o direito de se pronunciar sobre tudo quanto for produzido por uma das partes caberá igual direito da outra parte de opor-se-lhe ou de dar-lhe a versão que lhe convenha, ou, ainda, de dar uma interpretação jurídica diversa daquela apresentada pela parte *ex adversa*. Assim, se o acusador requer a juntada de um documento, a parte contrária tem o direito de se manifestar a respeito. E vice-versa. Se o defensor tem o direito de produzir provas, a acusação também o tem. O texto constitucional quis apenas deixar claro que a defesa não pode sofrer restrições que não sejam extensivas à acusação.

Destarte, visualizando a relevância da temática, sendo um problema atual e muito relevante, pois gera inúmeras consequências tanto à Administração Pública quando para o administrado, haja vista que os recursos administrativos infracionais relacionados às sanções na seara da segurança contra incêndio e pânico, em tese, cometidas pelo administrado são julgadas pela Autoridade Bombeiro Militar, o qual

precisa se basear em tais garantias constitucionais, no intuito de assegurar a imparcialidade e legalidade de seus atos, evitando-se transtornos a quaisquer dos polos envolvidos. Tal preocupação ilustra-se partindo da realidade de que os oficiais do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, autoridades bombeiro militares, não possuem sua formação exclusiva no campo jurídico, tendo em vista que para o ingresso na carreira de oficial Bombeiro Militar é admitido qualquer curso superior, sendo bacharelado ou licenciatura plena, conforme estabelece a Lei (SANTA CATARINA, 2013):

Art. 3º Para a inclusão nos quadros de efetivo ativo das instituições militares estaduais e matrícula nos cursos de formação ou adaptação, além de outros requisitos estabelecidos nesta Lei Complementar, são exigidos os seguintes limites mínimos de escolaridade:

I - para o Curso de Formação de Oficiais do Quadro de Oficiais Policiais Militares: Bacharelado em Direito;

II - para o Curso de Formação de Oficiais do Quadro de Oficiais Bombeiros Militares: Bacharelado ou Licenciatura Plena em qualquer área de conhecimento;

III - para o Curso de Adaptação de Oficiais do Quadro de Oficiais de Saúde e de Oficiais Capelães: curso superior de graduação na área específica à habilitação funcional reconhecido pelo Ministério da Educação (MEC) ou por órgão oficial com competência delegada; e

IV - para o Curso de Formação de Soldados da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar: curso superior de graduação em qualquer área de conhecimento reconhecido pelo MEC ou por órgão oficial com competência delegada.

Por ser eclética a formação dos oficiais do CBMSC, visualiza-se a importância do estudo do tema, pois os recursos são julgados pela Autoridade Bombeiro Militar, que muitas vezes, por não possuir o conhecimento jurídico, não observa os princípios da ampla defesa e do contraditório, fato que pode gerar nulidade de processos administrativos, bem como prejudicar a credibilidade da Instituição, diante dos efeitos causados aos administrados e ao mundo jurídico.

Busca-se, dessa maneira, a necessidade de estudo para investigar: De que forma o julgamento de recurso administrativo infracional, na seara da segurança contra incêndio e pânico, pela Autoridades Bombeiro Militar, poderá aplicar com mais eficiência os princípios da ampla defesa e do contraditório.

Para isso, o estudo será dividido em cinco etapas, sendo que na primeira será abordado sobre a Administração Pública, seus atos administrativos e seus princípios

norteadores. No segundo capítulo será discorrido sobre o processo administrativo brasileiro, suas espécies e sobre os princípios da ampla defesa e do contraditório. No terceiro capítulo será abordado sobre a fase recursal do processo administrativo, focando nos princípios correlatos a ampla defesa, tanto no Direito Administrativo quanto no Processo Penal, este como fonte subsidiária. No quarto será realizado uma avaliação do exercício do poder de polícia administrativa do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina. Por último pretende-se propor parâmetros procedimentais para garantir ao administrado o direito à ampla defesa e ao contraditório nos processos administrativos relativos as sanções previstas na Lei nº 16.157, de 07 de Novembro de 2013.

Finalizando, serão apresentadas as conclusões do trabalho, as contribuições como proposta de modelo para julgamento de recurso, pontos positivos, negativos e sugestões de continuidade da pesquisa.

## 1.1 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO

O estudo deste trabalho visa apresentar argumentos que demonstrem a relevância e atenção que o Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina deve direcionar ao julgamento dos recursos administrativos infracionais, quando da aplicação da Lei nº 16.157, de 07 de Novembro de 2013, conhecida como Lei de Poder de Polícia do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina.

As contribuições deste estudo são no sentido de demonstrar a necessidade da observância dos princípios da ampla defesa, do contraditório e seus correlatos, assegurando ao administrado o devido processo legal no âmbito do processo administrativo.

O contexto de realização da pesquisa parte da observância da atuação da Autoridade Bombeiro Militar, quando da aplicação de sanções, onde é necessário atentar-se não somente aos conhecimentos técnicos relativos ao mérito dos recursos, mas também a aplicação dos princípios da ampla defesa e seus derivados, buscando-se que todos os preceitos formais e legais sejam respeitados, garantindo um processo adequado ao administrado. Todavia, nem todos os oficiais possuem conhecimento na área jurídica, fato que, em tese, pode ensejar problemas a fase

recursal, uma vez que poderão cometer falhas na aplicação dos princípios e garantias constitucionais no julgamento dos recursos administrativos. Isso geraria os mais diversos problemas institucionais, como, por exemplo, desgaste a imagem da Instituição e atos anulados pelo Poder Judiciário, ou até mesmo, enfraquecimento e fragilização da competência para exercício de poder de polícia administrativa quando de sua aplicação pelo CBMSC.

Acrescentando-se valor à razão de ser deste trabalho, menciona-se a Lei Federal nº 13.425, de 30 de Março de 2017, conhecida como Lei Kiss, que estabelece diretrizes gerais sobre medidas de prevenção e combate e incêndio e a desastre em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público. Tal legislação, que ganhará vigência no segundo semestre deste ano, empodera os Corpos de Bombeiros Militares em todo o território nacional, assegurando a sua competência em exercer o poder de polícia administrativa de forma plena e eficaz, motivo que gera a necessidade de melhor conhecer as bases jurídicas de tal exercício, buscando efetivamente atuar como órgão competente tanto técnica como juridicamente.

Pretende-se, além de demonstrar a relevância do estudo, propor modelos para julgamento dos recursos administrativos, visando respeitar todos os princípios da administração pública quando da aplicação de sanções de polícia administrativa. Tal norteamento trará benefícios para a administração pública, que zelará pelos seus atos, evitando-se o desgaste de imagem e principalmente a revisão de tais atos de poder de polícia pelo Poder Judiciário. Também trará ganhos ao administrado, que poderá confiar na credibilidade da competência institucional do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, pois saberá que as autoridades julgadoras contam não somente com a competência técnica específica, como também de competência técnica jurídica, pautando-a nos direitos constitucionais que garantem ao administrado um julgamento imparcial, eficiente e assistido pela ampla defesa e contraditório.

## 1.2. OBJETIVOS

### 1.2.1 Objetivo geral

Investigar a aplicação e relevância dos princípios da ampla defesa e do contraditório na fase recursal relativos a aplicação da Lei nº 16.157, de 07 de Novembro de 2013.

### 1.2.2 Objetivos específicos

a) Identificar os princípios e garantias constitucionais relacionados ao processo administrativo brasileiro;

b) Investigar sobre a aplicação do princípio da ampla defesa e correlatos no processo administrativo infracional;

c) Avaliar o exercício do poder de polícia administrativa do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina quanto a segurança contra incêndio e pânico;

d) Propor a criação de mecanismos que possam auxiliar as autoridades bombeiros militares a observarem os princípios da ampla defesa e do contraditório na fase recursal na seara de segurança contra incêndio e pânico.

## 1.3 METODOLOGIA

Esta monografia será desenvolvida na área do direito, ou seja, de forma de pesquisa jurídica, baseando-se na legislação, doutrina e jurisprudência nacional relativas ao tema sob estudo.

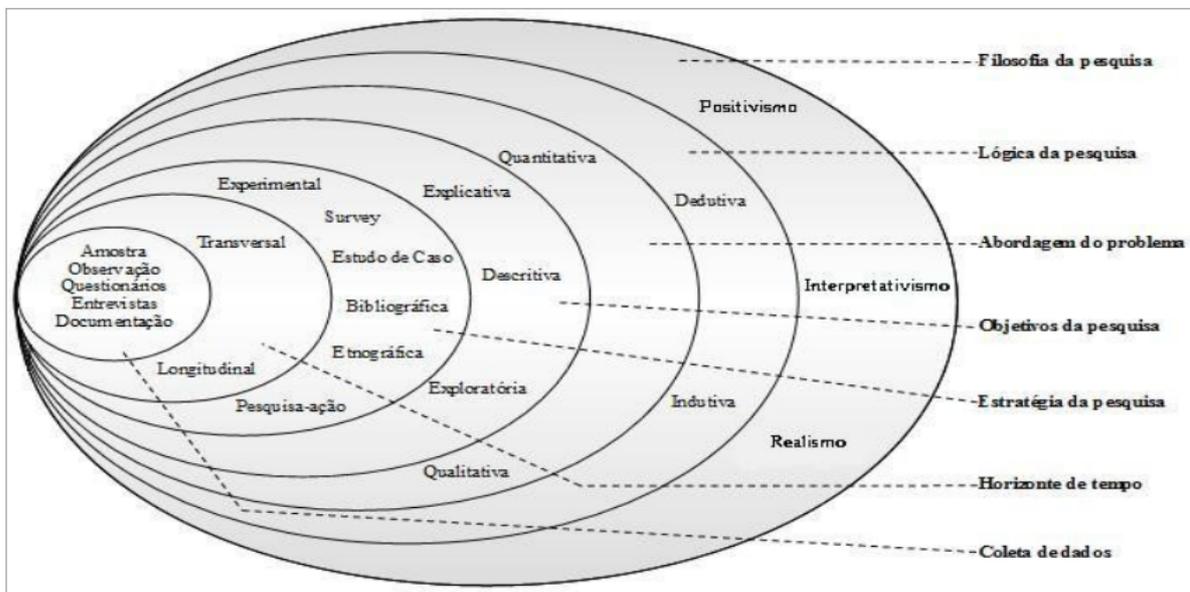
Segundo Oliveira (2013, p. 43), a metodologia de pesquisa consiste em:

um processo que se inicia desde a disposição inicial de se escolher um determinado tema para pesquisar até a análise dos dados com as recomendações para minimização ou solução do problema pesquisado. Portanto, metodologia é um processo que engloba um conjunto de métodos e técnicas para ensinar, analisar, conhecer a realidade e produzir novos conhecimentos.

As etapas da presente pesquisa serão utilizarão a abordagem conhecida e chamada de “cebola”: “The research process 'onion” - O processo de pesquisa

“cebola” (SAUNDERS; LEWIS; THORNHILL, 2003, p. 83). Recebe esse nome por utilizar uma sequência de decisões metodológicas a serem seguidas, a partir da camada externa para a camada interna, fundamentando a metodologia, conforme figura ilustrativa abaixo:

Figura 01- o processo de pesquisa 'cebola'



Fonte: adaptado de Saunders, Lewis e Thornhill (2003, p. 83)

Inicia-se a desdobramento pela lógica de pesquisa, onde se compreendem os métodos indutivo ou dedutivo. No método indutivo a pesquisa vai do particular para o geral para se tirar conclusões (Oliveira, 2013, p. 50). Para a presente pesquisa será utilizado o método dedutivo, tendo em vista que por meio dos princípios da ampla defesa e do contraditório (premissas válidas), sendo estes imprescindíveis para o processo administrativo ter validade e eficiência, buscar-se-á determinar sua aplicação na fase recursal dos processos administrativos infracionais relativos a segurança contra incêndio e pânico do CBMSC, conforme ensina Oliveira (2013, p. 49):

De acordo com estudos clássicos, o método dedutivo é sempre definido como sendo o procedimento de estudo que vai do geral para o particular ou, melhor dizendo, parte-se dos princípios já reconhecidos como verdadeiros e indiscutíveis para se chegar a determinadas conclusões.

Avançando para a abordagem do problema, na presente pesquisa será utilizado a abordagem qualitativa, tendo em vista a necessidade de se analisar qualitativamente a legislação, doutrina e jurisprudência nacional acerca dos princípios da ampla defesa e seus correlatos nos julgamentos dos processos administrativos do poder de polícia do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina. Fundamentando tal método referencia-se Oliveira (1999, p. 117), que menciona que as abordagens qualitativas facilitam descrever a complexidade de problemas e hipóteses, bem como analisar a interação entre variáveis, compreender e classificar determinados processos sociais, oferecer contribuições no processo das mudanças.

Quanto aos objetivos da pesquisa, há três possibilidades: pesquisa explicativa, descritiva ou exploratória. A presente pesquisa será considerada descritiva, já que fará uma descrição sobre o princípio da ampla defesa e seus correlatos na fase recursal dos processos administrativos relativos a segurança contra incêndio e pânico.

Dando sequência nas camadas da “cebola”, a estratégia de pesquisa pode ser: experimental, survey, estudo de caso, bibliográfica, etnográfica e pesquisa-ação. A presente pesquisa será, exclusivamente, uma pesquisa bibliográfica, pois como já descrito, basear-se-á na legislação, doutrina e jurisprudência brasileira sobre o tema. Por pesquisa bibliográfica entende-se (FACHIN, 2006, p. 119):

A pesquisa bibliografia é, por excelência, uma fonte inesgotável de informações, pois auxilia na atividade intelectual e contribui para o conhecimento cultural em todas as formas do saber.

Pode-se dizer que é um tipo de pesquisa que ocupa lugar de destaque entre as demais, por constituir-se o primeiro passo na vida do estudante. Contudo, para usufruir dos benefícios que esta pesquisa oferece, o consulente deve ser ativo, despender esforço mental e, muitas vezes, perseverar no estudo, na conquista dos conhecimentos, seja em que área for das ciências formais ou factuais, simbólica ou sensorial, ou mesmo em outra modalidade cultural.

Subsequentemente a explicação da metodologia da pesquisa, temos a abordagem horizontal do tempo, que pode ser transversal ou longitudinal. Por essa pesquisa estar baseada no ordenamento jurídico brasileiro, seus princípios e garantias, com efeitos sobre a aplicação da Lei nº 16.157, de 07 de Novembro de

2013, tem-se como conceituá-la como transversal. Já a pesquisa longitudinal é voltada para análises, principalmente, quantitativas, onde se coletam dados em vários momentos ao longo do tempo, comparando-se os dados entre si, fato que não será feito nesta pesquisa.

Derradeiramente, a coleta de dados será documental, estando o estudo no campo do direito. Por pesquisa documental entende-se (FACHIN, 2006, p. 146):

A pesquisa documental corresponde a toda a informação coletada, seja de forma oral, escrita ou visualizada. Ela consiste na coleta, classificação, seleção difusa e utilização de toda a espécie de informações, compreendendo também as técnicas e os métodos que facilitam a sua busca e a sua identificação.

Para a pesquisa documental, considera-se documento qualquer informação sob a forma de textos, imagens, sons, sinais em papel/madeira/pedra, gravações, pinturas, incrustações e outros. São considerados ainda os documentos oficiais, como editoriais, leis, atas, relatórios, ofícios, ordem régia etc., e os documentos jurídicos oriundos de cartórios, registros gerais de falência, inventários, testamentos, escrituras de compra e venda, hipotecas, atestados de nascimentos, casamentos, óbitos, entre outros.

Destarte, este trabalho utilizará os supracitados conceitos com a finalidade de atingir com eficiência os objetivos da pesquisa, garantindo solidificação e amparo metodológico necessários para a comprovação científica a que enseja resolver.

## **2 DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DO PROCESSO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO**

A Administração Pública Direta ou Indireta é regulada por variadas normas jurídicas, como Constituições Federal e Estaduais, Leis, Decretos e Regulamentos, bem como por princípios, que são considerados os pilares de sustentação de todo o ordenamento jurídico brasileiro.

Por Administração Pública entende-se Marinela (2013, p.18):

Administração é todo aparelhamento do Estado pré-ordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. Na prática de atos de governo; pratica atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional. Conforme a competência dos órgãos e de seus agentes, é o instrumental de que dispõe o Estado para colocar em prática as opções políticas do Governo.

Para Meirelles, (2009, p. 65-66) Administração Pública é:

Em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. A administração não pratica atos de governo; pratica, tão somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes. (...)

Pelo exposto, vê-se que a Administração Pública tem como finalidade atender os interesses e necessidades coletivas, buscando, por meio dos seus órgãos instituídos, prestar os serviços públicos voltados para atingir a demanda da sociedade.

A atuação da Administração Pública ocorre por meio atos administrativos, que visa o atendimento do interesse coletivo. Segundo Bandeira de Mello (2013, p.389), eles são considerados como uma:

[...] declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes – como, por exemplo, um concessionário de serviço público), no exercício das prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a

controle de legitimidade por órgão jurisdicional almejando um fim público, de interesse da coletividade.

Meirelles (2009, p. 152) expressa claramente esse importante conceito de ato administrativo:

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

Já Carvalho Filho, menciona que o ato administrativo possui três pontos fundamentais, conforme descreve (2013, p. 100-101):

Consideramos, todavia, que três pontos são fundamentais para a caracterização do ato administrativo. Em primeiro lugar, é necessário que a vontade emane de agente da Administração Pública ou dotado de prerrogativas desta. Depois, seu conteúdo há de propiciar a produção de efeitos jurídicos com fim público. Por fim, deve toda essa categoria de atos ser regida basicamente pelo direito público.

Assim, todo ato administrativo é espécie do gênero ato jurídico. Quando a agente público realiza o ato administrativo manifesta a vontade da Administração Pública, sendo que podemos expressar ato administrativo como (CARVALHO FILHO, 2013, p. 101): “a exteriorização da vontade de agente da Administração Pública ou de seus delegatários, nessa condição, que, sob regime de direito público, vise à produção de efeitos jurídicos, com o fim de atender ao interesse público”

Todavia, para que esses atos administrativos sejam válidos, perfeitos e eficazes, é imprescindível a observância da legislação e princípios relativos aos atos praticados pela Administração.

## 2.1 DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVO E SUAS ESPÉCIES

Inicialmente, faz-se necessário discorrer sobre processo e procedimento administrativo, a fim de diferenciar seus conceitos e aplicabilidade na seara da Administração Pública. Assim sendo, busca-se tal fundamentação na doutrina Di Pietro (2013, p. 684):

Não se confunde processo com procedimento. O primeiro existe sempre como instrumento indispensável para o exercício de função administrativa; tudo o que a Administração Pública faz, operações materiais ou atos jurídicos, fica documentado em um processo; cada vez que tomar uma decisão, executar uma obra, celebrar um contrato, editar um regulamento, o ato final é sempre precedido de uma série de atos materiais ou jurídicos, consistentes em estudos, pareceres, informações, laudos, audiências, enfim, tudo o que for necessário para instruir, preparar e fundamentar o ato final objetivado pela Administração.

O procedimento é o conjunto de formalidades que devem ser observadas para a prática de certos atos administrativos; equivale a rito, a forma de proceder; o procedimento se desenvolve dentro de um processo administrativo.

No âmbito da Administração Pública, fala-se em processo adequado, aquele que se coaduna com os direitos fundamentais trazendo um equilíbrio na relação com seus administrados. Neste sentido, Bandeira de Mello (2013, p. 495), afirma:

O processo administrativo afigura-se, pois, num instrumento legitimador da atividade administrativa que, ao mesmo tempo, materializa a participação democrática na gestão da coisa pública e permite a obtenção de uma atuação administrativa mais clarividente e um melhor conteúdo das decisões administrativas. De igual modo, traduz-se em garantia dos cidadãos administrados, no resguardo de seus direitos.

Assim sendo, na busca de um processo administrativo adequado a Administração Pública deverá atender os princípios e procedimentos necessários à atuação imparcial do Estado, respeitando-se todos os ritos processuais previstos em Lei. Abaixo, segue a classificação dos tipos de processo administrativo, no intuito de posicionar o local onde se encontra a fase recursal dos processos administrativos infracionais do CBMSC.

### **2.1.1 Classificação dos processos administrativos**

O processo administrativo brasileiro possui uma ampla dimensão de espécies, formando dois grandes grupos, sendo os processos não litigiosos, onde não apresenta conflito de interesses entre o Estado e um particular, encaixam-se aqui os processos de apuração, que são inquisitórios, onde não está previsto a ampla defesa e o contraditório. Outro grupo seria dos processos litigiosos, em que há

conflito de interesses entre o Estado e o administrado, sendo necessário rigidez quanto ao atendimentos de alguns princípios, como o do contraditório e da ampla defesa. (CARVALHO FILHO, 2013, p. 974-975).

Tratando-se dos processos litigiosos temos a seguinte classificação, conforme ensina Carvalho Filho (2013, p. 975):

- a) processos com objeto de mera tramitação;
- b) processos com objeto de controle;
- c) processos com objeto punitivo;
- d) processos com objeto contratual;
- e) processos com objeto revisional; e
- f) processos com objeto de outorga de direitos.

Ainda, referenciando-se o mesmo autor, haja vista ser o melhor conceito encontrado sobre os tipos de processos administrativos, pode-se classificar como processo com objeto punitivo a imposição de sanção e medidas protetivas pelo CBMSC, conforme se verifica e enquadra (CARVALHO FILHO, 2013, p. 966):

A terceira categoria é a dos processos com objeto punitivo. Como indica a própria expressão, têm eles como objetivo a averiguação de situações irregulares ou ilegais na Administração e, quando elas se positivam, ensejam também a aplicação de penalidades. O Objeto punitivo pode ser interno, quando a apuração tem pertinência com a relação funcional entre o Estado e o servidor público, e externo, quando a verificação tem em mira a relação entre o Estado e os administrados em geral. Exemplo de objeto punitivo interno é o processo que culmina com a aplicação de pena de suspensão ao servidor; exemplo de objeto punitivo externo é o processo que gera a cassação de licença pelo fato de ter o interessado cometido infração grave prevista em lei.

Pelo exposto, enquadra-se o processo administrativo infracional do CBMSC, referente a aplicação de sanções administrativas pertinentes a segurança contra incêndio e pânico com processo administrativo com objeto punitivo externo, conforme melhor definição de pesquisa deste trabalho. Entretanto, visando adequar o conceito usado pelo CBMSC, será conceituado como processo administrativo infracional (PAI).

Para ser instaurado um processo administrativo é necessário que exista um fato gerador, sendo este o cometimento, em tese, de uma infração administrativa. Para Oliveira (2005, p.19), a infração administrativa “significa o comportamento

contrário ao previsto na norma, seja obrigatório, seja proibido” e conclui a esse respeito que “infração é, pois, o comportamento típico, antijurídico, cuja sanção aplicada é por órgão administrativo, ou pelos órgãos judicial ou legislativo, no exercício de função atípica”

Coaduna com esse conceito a definição de infração administrativa Vitta (2003, p.35):

[...] é o descumprimento de um dever (conduta contrária ao comando da norma), pelo destinatário da norma jurídica, cuja sanção possa ser imposta por autoridade administrativa (no exercício da função administrativa), em virtude do ordenamento jurídico conferir-lhe tal competência.

Assim sendo, imperioso se faz o estudo dos princípios relativos o processo administrativo litigioso, com objeto punitivo externo, conceituado pela Lei Estadual nº 16. 157/13 como processo administrativo infracional (PAI).

## 2.2 DOS PRINCÍPIOS E GARANTIAS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Por princípio entende-se como termo derivado do latim, que significa: *principium*, início, começo, ponto de partida, fundamento, causa. Mas como origem, ponto de partida, princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas, que condicionam todas as estruturas subsequentes, sendo deste modo os alicerces, os fundamentos da ciência. (CARVALHO, 2004, p. 330).

De acordo com Di Pietro (2013, p.64): “[...] os princípios representam papel relevante nesse ramo do direito, permitindo à Administração e ao Judiciário estabelecer o necessário equilíbrio entre os direitos dos administrados e as prerrogativas da Administração.” Ademais, os princípios, tais como as regras, são normas jurídicas. As normas com menos abrangência, já os princípios servem como parâmetro para toda a aplicabilidade jurídica.

Entende-se assim que ferir um princípio é uma das mais graves lesões, conforme ensina (BONAVIDES, 2003, p. 435):

A lesão a um princípio é indubitavelmente a mais grave das inconstitucionalidades, porque sem princípio não há ordem constitucional e sem ordem constitucional não há garantia para as liberdades, cujo exercício somente se faz possível fora do reino do arbítrio e dos poderes absolutos

Os direitos e garantias fundamentais correspondem às normas que possibilitam uma série de condições mínimas para a convivência em uma sociedade democrática. Segundo (ALEXANDRINO; PAULO, 2011, p. 100):

os direitos fundamentais são os bens em si mesmo considerados, declarados como tais nos textos constitucionais. As garantias fundamentais são estabelecidas pelo texto constitucional como instrumento de proteção dos direitos fundamentais. As garantias possibilitam que os indivíduos façam valer, frente ao Estado, os seus direitos fundamentais.

Acrescentando valor a distinção entre direitos e garantias fundamentais referencia-se o ensinamento de Moraes (2007, p. 28):

Diversos doutrinadores diferenciam direitos de garantias fundamentais. A distinção entre direitos e garantias fundamentais, no direito brasileiro, remonta a Rui Barbosa, ao separar as disposições meramente declaratórias, que são as que imprimem existência legal aos direitos reconhecidos, e as disposições assecuratórias, que são as que, em defesa dos direitos, limitam o poder. Aquelas instituem os direitos; estas, as garantias; ocorrendo não raro juntar-se, na mesma disposição constitucional, ou legal, a fixação da garantia com a declaração do direito

Pelo exposto, compreende-se que os direitos são disposições declaratórias de poder sobre determinados bens e pessoas, já as garantias são os mecanismos de proteção e defesa desses direitos. Garantia é a exigência que cada cidadão faz ao Poder Público para proteger seus Direitos.

As garantias e direitos fundamentais ganharam condição de cláusula pétrea pela Carta Maior, que é uma determinação constitucional rígida e permanente, insuscetível de ser objeto de qualquer deliberação ou proposta de modificação, ainda que por emenda à Constituição. As principais cláusulas pétreas estão previstas no artigo 60 da CRFB/88. No seu parágrafo 4º prevê que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; os direitos e garantias individuais, neste último que se encontra a ampla defesa e o contraditório.

A ampla defesa e o contraditório estão inseridos na Lei Maior, no título

dedicado aos direitos e garantias fundamentais. Referenciando-se tão importante definição vemos o versa Medauar (2010, p. 173): “O inc. LV do art. 5º apresenta precipuamente como garantia, porque se destina a tutelar direitos, porque representa meio para que sejam preservados, reconhecidos ou cumpridos direitos dos indivíduos na atuação administrativa.”

Buscando melhor entendimento entre os conceitos princípios, regras, direitos e garantias, cita-se Acordi (2015, p. 21):

Enquanto os princípios estabelecem diretrizes gerais, que podem, ou não, ser atendidas integralmente, dependendo das condições (geralmente financeiras) para seu cumprimento, as regras trazem determinações que devem ser cumpridas, não deixando margem para conveniências ou oportunidades.

[...]

Pelo entendimento mais simples, tradicional e atual, direitos seriam aqueles bens jurídicos legalmente estabelecidos em favor dos cidadãos, de forma material, substancial, enquanto que as garantias seriam os instrumentos para a efetivação, para defesa dos direitos. Como exemplo, pode-se citar o direito à liberdade e a garantia do habeas corpus.

Ressalta-se que a ampla defesa e o contraditório são garantias constitucionais, porém também são considerados princípios pelos doutrinadores, tanto no direito penal e processo penal quanto pelo direito administrativo. Pela condição de abrangência e importância conceitual, doravante este trabalho adotará ampla defesa e contraditório com *status* de princípio.

### **2.2.1 Princípios constitucionais no processo administrativo**

Na busca de um processo administrativo adequado, faz-se mister a observância dos princípios constitucionais vigentes, sendo que a Carta Magna, no seu art. 37, estabelece os princípios da administração pública, a saber: princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sendo estes de observância obrigatória pela Administração Pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Realizar o estudo de tais princípios é de suma importância para a finalidade deste trabalho, sendo imprescindível a observância dos mesmos em todo processo administrativo.

Inicialmente, será tratado do princípio da legalidade, que ressalta que Administração Pública só pode fazer o que a lei permite, conforme ensina (ALEXANDRINO; PAULO, 2011, p. 367):

O princípio da legalidade administrativa tem, para a Administração Pública, um conteúdo muito mais restritivo do que a legalidade geral aplicável à conduta dos particulares (CF, art. 5º, II). Por outro lado, para o administrado, o princípio da legalidade administrativa representa uma garantia constitucional, exatamente porque lhe assegura que a atuação da Administração estará limitada estritamente ao que dispuser a lei.

[...]

Assim, na prática de um ato individual, o agente público está obrigado a observar não só a lei e os princípios jurídicos, mas também os decretos, as portarias, as instruções normativas, os pareceres normativos, em suma, os atos administrativos gerais que sejam pertinentes àquela situação concreta com que ele se depara.

Colaborando com conceito do princípio da legalidade, veja-se o que ensina Marinela (2013, p. 31):

Para definir a legalidade, aplicando-se o ordenamento jurídico vigente, devem ser analisados dois enfoques diferentes. De um lado, tem-se a legalidade para o direito privado, onde as relações são travadas por particulares que visam aos seus próprios interesses, podendo fazer tudo aquilo que a lei não proibi. Por prestigiar a autonomia da vontade, estabelece-se uma relação de não contradição à lei.

Do outro lado, encontra-se a legalidade para o direito público, em que a situação é diferente, tendo em vista o interesse da coletividade que se representa. Observando esse princípio, a Administração só pode fazer aquilo que a lei autoriza ou determina, instituindo-se um critério de subordinação à lei. Neste caso, a atividade administrativa deve não apenas ser exercida sem contraste com a lei, mas, inclusive, só pode ser exercida nos termos da autorização contida no sistema legal.

Pelo princípio constitucional expresso da legalidade entende-se que a Administração Pública agirá sempre subordinada a lei, fazendo somente aquilo que a lei autoriza ou determina, sendo certamente a diretriz básica da conduta dos agentes públicos da Administração.

O segundo princípio a ser estudado é o da impessoalidade, que disciplina que a atuação do agente público deve se basear na ausência de subjetividade, ficando impedido de considerar quaisquer inclinações e interesses pessoais, próprios ou de terceiros. (MARINELA, 2013, p. 34).

Meirelles (2009, p. 93) amplia a princípio para impessoalidade ou finalidade, conforme se vê:

O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art. 37, *caput*), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal.

[...]

E a finalidade terá sempre um objetivo certo e inafastável de qualquer ato administrativo: o interesse público. Todo ato que se apartar desse objetivo sujeitar-se-á a invalidação por desvio de finalidade, que a nossa lei da ação popular conceituou como o “fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência” do agente (Lei 4717/65, art. 2º, parágrafo único, “e”)

Dessa forma, impõe-se ao administrador que pratique o ato para seu fim legal, sendo que sua finalidade será sempre o interesse público, livre de qualquer manifestação subjetiva.

Como terceiro princípio a ser mencionado temos o princípio da moralidade administrativa. Por este princípio, entende-se (CARVALHO FILHO, 2013, p. 21-22):

O princípio da moralidade impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto. Acrescentamos que tal forma de conduta deve existir não somente nas relações entre a Administração e os administrados em geral, como também internamente, ou seja, na relação entre a Administração e os agentes públicos que a integram.

A Lei nº 9.784/1999, no seu art. 2º, parágrafo único, estabelece ao princípio da moralidade os seguintes termos: “nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé”.

Vê-se a importância desse conceito pelo ensinamento de Alexandrino e Paulo (2011, p. 369):

O controle de moralidade não é controle de mérito administrativo, significa dizer, um ato contrário à moral administrativa não está sujeito a uma análise de oportunidade e conveniência, mas a uma análise de legalidade. Por isso, o ato contrário à moral administrativa não deve ser revogado, mas sim declarado nulo. Ademais, como se trata de controle de legalidade ou

legitimidade, pode ser efetuado pela Administração e, também, pelo Poder Judiciário.

Assim, o princípio da moralidade exige a estreita observância de padrões éticos, de boa-fé, de lealdade, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública (MARINELA, 2013, p. 39), sendo que todo ato administrativo contrário à moral deverá ser considerado nulo.

O quarto princípio sob análise é o da publicidade. Entende-se por esse princípio que todos os atos da Administração Pública têm de ter ampla divulgação. Entretanto, a lei faz ressalva quanto àqueles que devam ser sigilosos por sua natureza, isto é, defesa da intimidade ou interesse social, art. 5º, LX, XIV e XXXIII (DI PIETRO, 2013, p.75). Assim, entende-se que a publicidade não está ligada à validade do ato, mas à eficácia, isto quer dizer, à produção de seus efeitos, sendo que enquanto não publicados os atos não podem produzir seus efeitos.

Por último será falado sobre o princípio da eficiência, tal princípio foi inserto na Constituição na emenda nº 19, de 4 de junho de 1998. O mesmo pode ser explicado e desmembrado em duas facetas básicas (PAULO; VICENTE, 2011, p. 370):

- a) relativamente à qualidade de atuação do agente público, espera-se excelência no desempenho de suas atribuições, produtividade equiparável à que se verifica entre os melhores trabalhadores da iniciativa privada;
- b) quanto ao modo de organizar e estruturar os órgãos e entidades integrantes da Administração Pública, e disciplinar seu funcionamento, exige-se a maior racionalidade possível, no intuito de alcançar excelentes resultados na prestação dos serviços públicos.

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros (MEIRELLES, 2009, p. 98).

Salienta-se, que esses princípios regulam padrões comportamentais da administração pública, de todos aqueles que exercem o poder público, sendo considerados os sustentáculos da atividade pública.

Importante de faz mencionar alguns princípios explícitos, que interessam a presente pesquisa, sendo estes: princípio da razoabilidade e proporcionalidade, pois ambos também são derivados do princípio do devido processo legal. Tal relevância está nos efeitos que os supracitados princípios implicam no mundo jurídico, pois é comum as decisões judiciais que anulam atos administrativos por serem desproporcionais ou desarrazoados.

De forma geral um ato administrativo é anulável por ferir aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, quando não é adequado ou quando, mesmo adequado, não seja necessário, por existir outro meio viável que seja menos restritivo de direitos e permita atingir a mesma finalidade. (ALEXANDRINO; PAULO, 2011, p. 366).

Meirelles (2009, p. 94) classifica o princípio da razoabilidade e proporcionalidade como princípio da proibição de excessos, conforme segue:

Sem dúvida, pode ser chamado de princípio da proibição de excessos, que, em última análise, objetiva aferir a compatibilidade entre os meios e os fins, de modo a evitar restrições desnecessárias ou abusivas por parte da Administração Pública, com lesão aos direitos fundamentais. Como se percebe, parece-nos que a razoabilidade envolve a proporcionalidade, e vice-versa. Registre-se, ainda, que a razoabilidade não pode ser lançada como instrumento de substituição da vontade da lei pela vontade do julgador ou do intérprete, mesmo porque “cada norma tem uma razão de ser

Assim sendo, um princípio vincula-se ao outro, de modo que o princípio da razoabilidade pode ser definido como aquele que exige proporcionalidade e adequação entre os meios utilizados pelo Poder Público no exercício de suas funções. Oportuno mencionar a relevância de tais princípios na aplicação do exercício de poder de polícia administrativa na fase recursal, fato que será tratado com maior ênfase no último capítulo deste trabalho.

## 2.3 PRINCÍPIOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO INFRACIONAL

### 2.3.1 Do devido processo legal

O princípio do devido processo legal foi inserido no artigo XI, nº 1, da Declaração Universal dos Direitos do Homem, determinando o seguinte: “Todo

homem acusado de um ato delituoso tem o direito de ser presumido inocente até que a sua culpabilidade tenha sido provada de acordo com a lei, em julgamento público, no qual lhe tenham sido asseguradas todas as garantias necessárias à sua defesa”.

O princípio do devido processo legal constitui, segundo (MORAES, 2007, p.100), dupla proteção ao indivíduo:

no âmbito material, proteção ao direito de liberdade e no âmbito formal, para assegurar-lhe paridade total de condições com o Estado-Persecutor e plenitude de defesa (direito a defesa técnica, à publicidade do processo, à citação, de produção ampla de provas, de ser processado e julgado pelo juiz competente, aos recursos, à decisão imutável, à revisão criminal.

Assim, também no Processo Administrativo Infracional, os atos devem ser válidos, de forma a garantir a plenitude da defesa, desde a citação, publicidade, ampla produção de provas, argumentação técnica e um julgamento pautado na razoabilidade e proporcionalidade.

Buscando-se demonstrar sua importância, haja vista ter o devido processo legal como corolários a ampla defesa e o contraditório, expressa-se (CHAVEIRO, 2014, p. 417):

O devido processo legal é considerado como princípio fonte de todos os demais princípios processuais constitucionais. A instrução contraditória e o direito à ampla defesa com os recursos e meios inerentes resultam da concretização do princípio do devido processo legal. Ademais, na esfera administrativa o devido processo também se realiza nos termos do art. 5º, inc. LIV, CF/88, através da garantia do contraditório e ampla defesa aos litigantes e acusados em geral, de forma que a aplicação de sanções administrativas deve ser antecedida de procedimento em que se assegure a oportunidade para manifestação do interessado e para produção de provas por ele requeridas, bem como direito ao recurso.

Aprofundando-se no estudo do devido processo legal extrai-se que é uma garantia constitucional contra qualquer restrição ou supressão de direitos relativos à liberdade ou à propriedade, onde será necessária estrita obediência às leis aplicáveis ao caso.

Pelo princípio do devido processo legal, pode-se, dividir-se, sob a óptica substancial e formal, conforme ensina Pestana (2010, p. 230):

O prisma substancial do princípio do devido processo legal volta-se para a fixação de limites para os Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, coibindo qualquer iniciativa legislativa, judiciária ou de execução que pretenda sacrificar ou restringir os direitos de liberdade ou de propriedade dos indivíduos, sem que haja um proceder por meio do qual possa ser oferecida a oportunidade de defesa de direitos aos indivíduos.

[...]

Sob a ótica formal, o devido processo legal equivale a dizer que regras firmes e de todos conhecidas instruem as discussões que podem ser travadas entre indivíduos, e entre indivíduos e o Estado, quando se encontram em jogo restrições ou supressões às liberdades e a propriedade.

Destarte, o devido processo legal tem como corolários a ampla defesa e o contraditório, considerado-se, assim, como princípio fonte de todos os demais princípios processuais, imprescindível para um adequado processo administrativo infracional. Abaixo serão tratados, especificamente, dos princípios da ampla defesa e do contraditório.

### **2.3.2 Da ampla defesa e do contraditório no processo administrativo**

Os princípios da ampla defesa e do contraditório são considerados “cláusulas pétreas”, pois estão inseridos no artigo 5º, inciso LV, da Lei Maior, que dispõe o seguinte texto acerca desses dois princípios (BRASIL, 1988):

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:(...)

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

Encontra-se também mencionados na Lei Federal nº 9.784/99, entre os princípios a que a se sujeita a Administração Pública. Os princípios da ampla defesa e do contraditório são aplicáveis em qualquer tipo de processo relacionado ao poder sancionatório do Estado sobre as pessoas naturais e jurídicas. É o que decorre do art. 5º, LV, da Constituição Federal e também está expresso no art. 2º, parágrafo único, inciso X, da supracitada Lei, que impõe, nos processos administrativos, sejam assegurados os “direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à

produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio”

Os princípios da ampla defesa e do contraditório são indissociáveis, participando conjuntamente no processo administrativo infracional. Assim sendo, busca-se elucidar tais conceitos (ALEXANDRINO; PAULO, 2011, p. 185):

Por ampla defesa entende-se o direito que é dado ao indivíduo de trazer ao processo, administrativo ou judicial, todos os elementos de prova licitamente obtidos para provar a verdade, ou até mesmo de omitir-se ou calar-se, se assim entender, para evitar sua autoincriminação.

Por contraditório entende-se o direito que tem o indivíduo de tomar conhecimento e contraditar tudo o que é levado pela parte adversa ao processo. É o princípio constitucional do contraditório que impõe a condução dialética do processo (*par conditio*), significando que, a todo ato produzido pela acusação, caberá igual direito da defesa de opor-se, de apresentar suas contrarrazões, de levar ao juiz do feito uma versão ou uma interpretação diversa daquela apontada inicialmente pelo autor. O contraditório assegura, também, a igualdade das partes no processo, pois equipara, no feito, o direito da acusação com o direito da defesa.

De maneira elucidativa, Tourinho Filho (2005, p. 58), argumenta para que o contraditório prevaleça:

Com substância na velha parêmia *audiatur et altera pars* – a parte contrária deve ser ouvida. Traduz a ideia de que a defesa tem o direito de se pronunciar sobre tudo quanto for produzido por uma das partes caberá igual direito da outra parte de opor-se-lhe ou de dar-lhe a versão que lhe convenha, ou, ainda, de dar uma interpretação jurídica diversa daquela apresentada pela parte *ex adversa*. Assim, se o acusador requer a juntada de um documento, a parte contrária tem o direito de se manifestar a respeito. E vice-versa. Se o defensor tem o direito de produzir provas, a acusação também o tem. O texto constitucional quis apenas deixar claro que a defesa não pode sofrer restrições que não sejam extensivas à acusação.

Para complementar o conceito de contraditório, demonstrando sua oportunidade, veja-se o ensinamento de Filho (2009, p. 249):

O contraditório se efetiva assegurando-se os seguintes elementos: a) o conhecimento da demanda por meio de ato formal de citação; b) a oportunidade, em prazo razoável, de se contrariar o pedido inicial; c) a oportunidade de produzir prova e se manifestar sobre a prova produzida pelo adversário; d) a oportunidade de estar presente a todos os atos processuais orais, fazendo consignar as observações que desejar; e) a oportunidade de recorrer da decisão desfavorável.

Na aplicação fática do direito administrativo os desdobramentos mais diretos do contraditório são a informação geral, direito de ambos os polos processuais de conhecer adequadamente os fatos que se encontram na base da formação do processo e de todos os demais documentos, provas e dados; documentos, interpretações e argumentos apresentados pela Administração e por outros sujeitos (MEDAUAR, 2010. p. 174-175).

Já quanto aos desdobramentos da ampla defesa, ainda segundo Medauar (2010, p. 176-177), possui caráter prévio da defesa; direito de interpor recurso administrativo; defesa técnica; direito de ser notificado do início do processo e direito de ser cientificado, com antecedência, das medidas ou atos referentes à produção das provas; direito de solicitar a produção de provas, de vê-las realizadas e consideradas.

No processo penal, a ampla defesa e do contraditório são indispensáveis à instrução penal, sem o qual torna-se nulo qualquer ato praticado pelo Estado. Enfatizando tal conceito veja-se Mirabete (2007, p. 84):

Do princípio do contraditório decorre a igualdade processual, ou seja, a igualdade de direitos entre as partes acusadora e acusada, que se encontram num mesmo plano, e a liberdade processual, que consiste na faculdade que tem o acusado de nomear o advogado que bem entender, de apresentar as provas que lhe convenham etc.

Avançando no estudo subsidiário no processo penal brasileiro, extraímos o conceito do princípio do contraditório de Nucci (2010, p. 84):

Quer dizer que a toda alegação fática ou apresentação de prova, feita no processo por uma das partes, tem o adversário o direito de se manifestar, havendo um perfeito equilíbrio na relação estabelecida entre a pretensão punitiva do Estado e o direito à liberdade e à manutenção do estado de inocência do acusado (art. 5º, LV, CF).

Percebe-se que o princípio do contraditório busca atender um equilíbrio entre as partes do processo, oferecendo direito igual e proporcional de resposta. Já o princípio da ampla defesa, tem as seguintes acepções, segundo Nucci (2010, p. 83): “Ampla quer dizer vasto, largo, muito grande, rico, abundante, copioso; pleno

significa repleto, completo, absoluto, cabal, perfeito”. Assim, segundo o mesmo autor o princípio da ampla defesa estabelece (NUCCI, 2010, p. 82):

Ao réu é concedido o direito de se valer de amplos e extensos métodos para se defender da imputação feita pela acusação. Encontra fundamento constitucional no art. 5º, LV. Considerado, no processo, parte hipossuficiente por natureza, uma vez que o Estado é sempre mais forte, agindo por órgãos constituídos e preparados, valendo-se de informações e dados de todas as fontes às quais tem acesso, merece o réu um tratamento diferenciado e justo, razão pela qual a ampla possibilidade de defesa se lhe afigura a compensação devida pela força estatal.

Enfatiza-se que o objetivo maior dos princípios supracitados é constituir um processo administrativo justo e adequado, prevalecendo o equilíbrio entre os litigantes. Importante mencionar que por litigantes entende-se por aqueles que possuam conflito de interesse. Havendo litígio, deverá ser assegurado o contraditório e a ampla defesa, conforme ensina Pestana (2010,p. 232):

Assim, havendo litígio, asseguram-se o contraditório e a ampla defesa. Aquele, consiste na outorga de possibilidades iguais a todos os que frequentam o processo administrativo, devendo o Estado, neste particular, estar bem atento para não incorrer em excessos, dado que, além do dever de vigilância da obediência do princípio do contraditório, deverá, ao final dos trabalhos, decidir o litígio colocado à sua apreciação ou mesmo envolvendo-o, por meio do respectivo processo administrativo. Quanto à ampla defesa, quer-se dizer que os litigantes, no âmbito dos processos administrativos e judiciais, serão admitidas as práticas de todos os atos que possam contribuir para a defesa dos interesses dos indivíduos e do Estado sob discussão, naquela altura contrapostos, como a que admite a produção de todo tipo de prova, a que prevê a revisibilidade, noutra instância, do quanto já precedentemente decidido no âmbito do processo administrativo etc.

Pelo exposto, registra-se e fundamenta-se a importância da ampla defesa e do contraditório em qualquer processo, seja judicial ou no âmbito administrativo. O contraditório possibilita a dialética, o direito de se manifestar, de contrapor, de possibilitar uma igualdade processual entre os litigantes. Já a ampla defesa estabelece o direito das partes de serem ouvidas, de apresentarem razões de convencimento, de produzir provas e de repelir provas oferecidas pela Administração.

Na aplicação fática do princípio da ampla defesa deve a Administração Pública fundamentar seus atos, ou seja, motivar sua decisão, a fim de garantir clareza e adequação nos seus atos, conforme enfatiza Filho (2013, p. 377):

Há dever de motivar as decisões. É inválida decisão cujo único alicerce seja a vontade do agente administrativo e que busque validade no exercício do Poder Público. Não se concebe decisão alicerçada somente no poder de império estatal.

Lembre-se que motivação não significa mera invocação de norma constitucional ou legal atributiva de competência para decidir. Consiste na indicação dos fundamentos de direito e de fato que dão supedâneo às conclusões do agente administrativo. A motivação é a exteriorização do processo de concretização do direito para o caso analisado. Deve indicar as normas e princípios jurídicos escolhidos pelo agente para nortear sua decisão, o que pressupõe a indicação da avaliação dos fatos por ele promovida. Não é possível omitir, inclusive, os processos de valoração que entranharam a atividade decisória.

Entende-se que o exercício da ampla defesa exige que a Administração Pública motive suas decisões de forma fundamentada e completa, sem ignorar qualquer argumento deduzidos pelo administrado, devendo-se examinar integralmente todos os argumentos do particular e decidir assim motivadamente, observando, deste modo, a ampla defesa e a decisão motivada e completa, conforme conceituação de Filho (2013, p. 376).

Por fim, vale mencionar que o princípio da ampla defesa e do contraditório são como um conjunto, como uma unidade, conforme ensina Alexandrino e Paulo (2011, p. 821):

É usual falar, conjuntamente, em contraditório e ampla defesa, como se fossem um só princípio, porque eles realmente se aplicam a situações iguais – quando há acusados em geral, quando há litígio ou controvérsia, quando se pretenda praticar algum ato contrário a determinado interesse, ou que resultará em restrição a direito, e outros situações análogas a essas – e se traduzem em direitos muito semelhantes.

[...]

Não obstante essa tentativa de estrear um princípio do outro, a verdade é que não há, segundo pensamos, uma fronteira nítida entre eles. A nosso ver, “ampla defesa” é gênero que abrange o contraditório, vale dizer, sempre que se fala, genericamente, em “garantia da ampla defesa”, ou simplesmente em “direito de defesa”, está incluída na expressão a garantia do contraditório

Como objetivo de esmiuçar os princípios relacionados a fase recursal do processo administrativo infracional, tangenciando aos relacionados com o direito de defesa do administrativo, será feito um estudo dos princípios do processo

administrativo e processo penal relativos aos recursos, sendo estes aplicados, no que couber, a temática deste trabalho, conforme será visto abaixo.

### **3 FASE RECURSAL DO PROCESSO ADMINISTRATIVO INFRACIONAL**

Neste capítulo será tratado, especificamente, da fase recursal dos processos administrativos afetos as sanções de polícia administrativa, este será melhor conceituado no próximo capítulo. Por ora, será estudado os princípios norteadores do processo administrativo infracional, relacionados mormente ao recurso administrativo. Para tanto, se usará os princípios do direito administrativo e do processo penal brasileiro, aprofundando-se em suas características e pressupostos processuais, no intuito de fundamentar a base de pesquisa deste trabalho.

#### **3.1 RECURSO ADMINISTRATIVO**

Umbilicalmente ligado ao princípio do devido processo legal e seus corolários ampla defesa e contraditório, o recurso é o instrumento que a parte descontente com a decisão proferida possui para demonstrar sua insatisfação, sendo necessário a observância do mais pleno exercício do direito de defesa. Corroborando com o conceito, veja-se o que leciona Nucci (2010, p. 842): “É o direito que possui a parte, na relação processual, de se insurgir contra as decisões judiciais, requerendo a sua revisão, total ou parcial, em instância superior”. Buscando maior amplitude sobre o conceito supramencionado, tem-se ensinado por Silva Jr (2004, p. 1429):

Enquanto processo significa movimento para frente, recurso, palavra derivada do latim (*recursus, recurrere*), quer dizer movimento para trás. No sentido jurídico-processual é meio, previsto em lei, que enseja nova apreciação da decisão judicial, emanada de órgão inferior (1º grau ou instância), usualmente para outro superior e de composição colegiada (2º grau ou instância).

Trazendo o conceito de recurso ao processo administrativo temos Carvalho Filho (2013, p. 952): “Recursos administrativos são os meios formais de controle

administrativo, através dos quais o interessado postula, junto a órgãos da Administração, a revisão de determinado ato administrativo.”

O recurso estabelece o pleno direito de defesa pela parte descontente, possibilitando o exercício de manifestar-se para revisão da decisão proferida. Em outras palavras: “A garantia de recurso importa a necessidade de as questões de fato e de direito serem efetivamente reapreciadas. Não atende à garantia constitucional a rejeição do recurso sem análise da controvérsia, simplesmente mediante invocação dos fundamentos da decisão recorrida” (FILHO, 2013, p. 371).

O objetivo do recurso busca a revisão de uma conduta ou de um ato administrativo, que o recorrente entende por ilegal ou inadequada ao interesse público. Se inexistir esse objetivo, o interessado não tem por que interpor qualquer recurso. (CARVALHO FILHO, 2013, p. 954).

### **3.1.1 Fundamentos dos recursos administrativos**

Os recursos administrativos possuem suporte em três fundamentos básicos, que são: o sistema de hierarquia orgânica, o exercício do direito de petição e a garantia do contraditório e ampla defesa.

Quanto ao entendimento de cada um fundamentos vejamos o que leciona Carvalho Filho, sobre o sistema de hierarquia orgânica (2013, p. 953):

De fato, é o escalonamento de órgãos a agentes, constitutivo da hierarquia, que possibilita ao interessado requerer a reapreciação, por autoridade ou órgão superior, de ato ou conduta de agentes ou órgãos inferiores. Desse modo, cabe, como regra, ao agente hierarquicamente superior o poder revisional sobre a conduta de seus subordinados. Essa forma de controle interessa não só ao recorrente, que deseja ver alterado um ato administrativo, como à própria Administração, que deve ter interesse em averiguar todas as razões trazidas pelo recorrente, impugnando a atuação administrativa.

Por sistema de hierarquia orgânica vislumbra-se que a Administração, por meio de seus agentes e órgãos superiores, reapreciará os atos praticados por seus agentes ou órgãos inferiores, buscando satisfazer ao interesse público, principalmente relacionados com o pedido de revisão do administrado.

Já o exercício do direito de petição possui *status* constitucional, conforme retrata Pestana (2010, p. 636): “O Direito de petição possui *status* constitucional, consubstanciando-se direito que a todos é assegurado para a defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder (Constituição Federal, art. 5º, XXXIV, a).” Ou seja, o administrado possui amparo constitucional para recorrer e buscar o reexame da decisão que o envolve.

Por garantia do contraditório e ampla defesa, verifica-se (CARVALHO FILHO, 2013, p. 953):

O art. 5º, LV, da CF, assinala claramente o terceiro fundamento dos recursos, dispondo ser assegurado o direito de ampla defesa e contraditório com os meios e recursos a ela inerentes, O texto deixa claro que o princípio de ampla defesa não estará completo se não se garantir ao interessado o direito de interposição de recursos. Com efeito, hipóteses de arbitrariedades e condutas abusivas por parte de maus administradores devem ser corrigidas pelos agentes superiores, a para que o interessado leve sua pretensão a estes certamente se socorrerá do instituto recursal. Cercear o recurso, portanto, é desnaturar indevidamente o fundamento pertinente ao próprio direito de defesa.

Verifica-se, pelo exposto, que a ampla defesa e o contraditório estão diretamente ligados com o direito de recorrer, de utilizar a instituto do recurso para obter sua pretensão, seu questionamento, sua revisão atendida, demonstrando e assegurando a mais ampla e adequada garantia de defesa ao administrado, tendo a Administração Pública o interesse tão somente de atender a sua razão de existir, ou seja, de buscar o bem da coletividade, do interesse comum, de forma imparcial, eficiente e proporcional.

### **3.1.2 Efeitos dos recursos**

Com relação aos efeitos dos recursos, cabe aqui aduzir a distinção entre os efeitos dos recursos, sendo que os mesmos podem ser devolutivos ou suspensivos. Assim, difirencia Meirelles (2009, p. 682):

Os efeitos do recurso administrativo são, normalmente, o devolutivo e, por exceção, o suspensivo. Daí por que, quando o legislador ou o administrador quer dar efeito suspensivo ao recurso, deve declarar na norma ou no despacho de recebimento, pois não se presume a exceção, mas sim a

regra. No silêncio da lei ou do regulamento, o efeito presumível é o devolutivo, mas não impede que, nessa omissão, diante do caso concreto, a autoridade receba expressamente o recurso com efeito suspensivo para evitar possíveis lesões ao direito do recorrente ou salvaguardar interesses superiores da Administração.

Ao encontro do mesmo contexto e entendimento Carvalho Filho reforça (2013, p. 960):

Os efeitos dos recursos são classificados como efeito devolutivo e efeito suspensivo. A regra geral é que tenham efeito apenas devolutivo. Só se considera que possam ter efeitos também suspensivos quando a lei expressamente o menciona. Quer dizer: no silêncio da lei, o efeito é apenas devolutivo. A razão é simples: os atos administrativos têm a seu favor o presunção de legitimidade; só *a posteriori* são controlados, como regra. Sendo assim, o inconformismo do indivíduo no que concerne a algum ato administrativo não tem condão de paralisar a atividade administrativa, pois que prevalece neste caso o princípio de continuidade das ações da Administração.

Todavia, havendo dúvida sobre a legalidade do ato praticado o administrador pode sustar, de ofício, os efeitos do ato realizado, retratando o princípio da autotutela administrativa: se a Administração pode paralisar *ex officio* sua atividade, poderá fazê-lo também diante de um recurso sem efeito suspensivo. (CARVALHO FILHO, 2013, p. 960). Sendo assim, por regra o efeito do recurso é devolutivo, mas havendo previsão normativa ou havendo possível prejuízo inclusive à Administração Pública ou ao administrador pode declarar o efeito suspensivo, admitindo-se o emprego do princípio da autotutela administrativa.

### 3.2 PRINCÍPIOS CORRELATOS A AMPLA DEFESA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Uma vez conhecido a vasta amplitude do devido processo legal, ampla defesa e contraditório, especialmente relacionados aos recursos, cabe nesse momento, discorrer sobre os princípios do processo administrativo afetos a fase recursal.

Enfatiza-se, que serão utilizados os princípios do processo penal, quando não conflitarem com as normas do processo administrativo, ou seja, serão utilizados como fonte subsidiária, conforme já fundamentado neste trabalho no primeiro capítulo.

Inicia-se o estudo com o princípio da razoável duração do processo.

### 3.2.1 Princípio da razoável duração do processo

O princípio da razoável duração do processo, estabelecida pela Emenda Constitucional 45, de 09 de Dezembro de 2004 – Reforma do Judiciário, que acrescentou ao rol dos direitos fundamentais do art. 5º, o inciso LXXVIII, garantindo a razoável duração do processo, conforme segue (MEDAUAR, 2010, p. 178):

No âmbito administrativo esse princípio mantém vínculo estreito com o da eficiência e visa à tramitação, sem delongas injustificadas, do processo administrativo, para que a decisão seja tomada no menor tempo possível. Alguns mecanismos para concretizar o princípio podem ser aventados: exigência de cumprimento de prazos fixados, para particulares e agentes públicos, com previsão de consequências pelo desrespeito; fixação de efeitos da inércia ou silêncio; perda, para a administração, da possibilidade de atuar, pautando-se pela proporcionalidade a conciliação de todos.

Ressalta-se aqui a perda do direito de atuar caso a Administração Pública não respeite tal princípio, afastando inclusive questões de mérito, fato que reforça a importância em observar os prazos e dar celeridade ao pleito sob demanda.

### 3.2.2 Princípio da revisibilidade

Importante discorrer sobre o princípio da revisibilidade, haja vista que na fase recursal da aplicação do poder de polícia administrativa do CBMSC, existe a possibilidade de julgamento em segunda e, em alguns casos, até terceira instância, fato que será aprofundado no próximo capítulo. Porém, cabe nesse momento elucidar sobre o princípio da revisibilidade, conforme segue (PESTANA, 2010, p. 308-309):

Toda a decisão tomada no âmbito do processo administrativo, na instância inaugural, deve submeter-se a um juízo de revisibilidade pela autoridade superior para tanto competente.  
Não há dúvida de que as decisões tomadas em processos, quer administrativos, quer judiciais, aprimoram-se ao serem submetidos a um reexame, quer as confirmando, quer as modificando, parcial ou integralmente.  
[...]

Nos processos administrativos em que haja confronto, o princípio de revisibilidade, aqui considerado em sentido amplo, ou seja, consistente na reapreciação integral da matéria então sob litígio administrativo, ganha importância destacada, por ser inerente ao contraditório e à ampla defesa, ou seja, o direito à revisão do decidido singularmente, quer sejam atos administrativos, que atinjam o administrado, quer em processos sancionatórios e/ou disciplinares.

A vista do princípio da revisibilidade, supramencionado, que estabelece a condição de revisão das decisões administrativas, tem-se também outros importantes princípios relacionados ao processo administrativo, conforme relata Medauar (2010, p.174):

Na doutrina, o rol dos princípios do processo administrativo varia de autor para autor, segundo as concepções de cada um e o teor do direito legislado do respectivo país. Especificamente para o processo administrativo, a Constituição prevê o princípio do contraditório, da ampla defesa e da razoável duração do processo. Os demais decorrem da formulação doutrinária, jurisprudencial e legal.

Destarte, cabe a Administração Pública revisar seus atos, inclusive anulando-os quando inadequados ou ilegais, mormente relacionados àqueles com vício de constitucionalidade, exemplificando-se nos processos com descumprimento dos princípios do processo administrativo, como ampla defesa e contraditório.

### **3.2.3 Princípio da Oficialidade**

Outro princípio de suma importância é o da oficialidade ou da imputação, que significa, conforme menciona Pestana (2010, p. 307):

O princípio da oficialidade ou da imputação significa que, uma vez instalado o processo administrativo, compete à Administração Pública promover o seu andamento até que, ao final, seja emitida uma mensagem terminativa. Mesmo diante da inércia do administrado, não pode a Administração Pública deixar à deriva a controvérsia instalada no processo administrativo, pugando pelo seu regular desenvolvimento, sob pena de responsabilização funcional daquele servidor ou de conjunto de servidores responsáveis pela condução do processo.

Veja-se o que leciona Carvalho Filho (2013, p. 978):

Este princípio permite aos agentes administrativos encarregados do processo várias formas de atuação *ex officio*, como a tomada de depoimento, a inspeção em locais e bens, a adoção de diligências, tudo

enfim que seja necessário para a conclusão do processo. É tão necessária a conclusão do processo que, como bem anota DIÓGENES GASPARINI, pode ser responsabilizado funcionalmente o servidor que tenha conduzido com desídia ou desinteresse, paralisando o processo ou retardando seu desfecho.

Pelo mencionado acima, cabe a Administração Pública zelar pelos seus atos, conferindo-os e concluindo-os, não deixando processos inertes, sob pena de responsabilização da autoridade que iniciou o processo litigioso. Tal princípio encontra relação direta com o princípio da autotutela, que estabelece que a Administração Pública possui o poder-dever de controlar os próprios atos, anulando-os quando ilegais ou revogando-os quando inconvenientes ou inoportunos. Deste modo, a Administração Pública não precisa recorrer ao Poder Judiciário para corrigir os seus atos, podendo fazê-lo diretamente.

Quanto ao princípio da autotutela, necessário se faz ratificar sua previsão em duas súmulas do STF, a 346, que estabelece que: “A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos”, e na 473, que dispõe (BRASIL, STF, 69):

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

Legalmente, ganhou previsão através da Lei Federal nº 9.784/99, conforme segue: “Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.”

Destarte, cabe a Administração Pública a continuidade e finalização do processo, por meio de produção de provas para elucidação de verdade real. Todavia, deverá também zelar por seus atos, corrigindo-os sempre que necessário, cumprindo e observando o princípio da autotutela.

### **3.2.4 Princípio da Verdade Material**

Imprescindível a todo processo administrativo é a busca pela verdade real, expressa pelo princípio da verdade material, conforme ensina Medauar (2010, p. 179):

Este princípio, também denominado verdade real, vinculado ao princípio da oficialidade, exprime que a Administração deve tomar decisões com base nos fatos tais como se apresentam na realidade, não se satisfazendo com a verdade oferecida pelos sujeitos. Para tanto, tem o direito e o dever de carrear para o expediente todos os dados, informações, documentos a respeito da matéria tratada, sem estar jungido aos aspectos suscitados pelos sujeitos.

Enriquecendo o estudo sobre o princípio da verdade material, acrescenta-se a seguinte contribuição (PESTANA, 2010, p. 308):

Com fundamento em tal princípio decorre que, algumas vezes, a desídia do administrado ao defender-se, quando efetivamente poderia melhor tê-lo feito, é curada pela iniciativa da Administração que, diligenciando na procura da *verdade material*, pode produzir provas em favor do próprio administrado. À vista tão somente da argumentação trazida pelo administrado, e independentemente da intervenção daquele imbuído da responsabilidade de terminar o litígio, impõe à administração Pública o dever de vasculhar os escaninhos da Administração, para localizar a comprovação cabal da realização do respectivo recolhimento, a qual, uma vez identificada, deve ser levada ao processo administrativo tributário, terminando a controvérsia. O princípio da *verdade material* norteia o processo administrativo, representando um *ser* e um *querer* que devem encontrar-se presente no *agir* daquele responsável por terminar um contencioso administrativo.

De todo modo, é essencial entender que o processo administrativo, como regra, é disciplinado à busca da verdade material, o que significa que a autoridade julgadora dispõe de poderes para promover diligências e adotar medidas orientadas a revelar a verdade sobre os fatos controvertidos. Não cabe ao administrador a função passiva no tocante à produção de provas ou realização de diligências. (FILHO, 2013, p. 373).

Em suma, por força de princípio da verdade material a Administração Pública, via de regra, pode tomar conhecimento de qualquer elemento que lhe seja trazido aos autos, em qualquer fase, pode produzir provas de ofício, ou determinar de ofício a sua produção, enfim, admitir ou adotar quaisquer providências lícitas que possam auxiliar na produção de fatos efetivamente ocorridos. (ALEXADRINO; PAULO, 2011, p. 820).

Compreende-se que a busca da verdade real é o grande desafio dos órgãos jurisdicionais, missão muitas das vezes das mais complexas e delicadas, pois muitos são os caminhos labirínticos até chegar ao conhecimento verdadeiro dos fatos de qualquer lide. Deve-se, para tanto, tomar decisões com base nos fatos tais como se apresentam na realidade, não se satisfazendo somente com a verdade oferecida pelos sujeitos, visando um processo justo, adequado e imparcial, ou seja, deve o administrador perseguir a verdade real, sendo aquela que resulta efetivamente dos fatos que a construíram, independente do resultado contra ou a favor do administrado.

### 3.3 PRINCÍPIOS DO PROCESSO PENAL AFETOS A FASE RECURSAL

Objetiva-se referenciar alguns princípios de importância à fase recursal, razão de ser deste trabalho, correlacionando-se com o direito de defesa do administrado, ampla defesa e contraditório, serão utilizados alguns princípios aplicados aos recursos do processo penal brasileiro, como fonte subsidiária, naquilo que se coaduna, conforme menciona Meirelles (2009, p. 701):

O processo punitivo poderá ser realizado por um só representante da Administração ou por comissão. O essencial é que se desenvolva com regularidade formal em todas as suas fases, para legitimar a sanção imposta a final. Nesses procedimentos são adotáveis, subsidiariamente, os preceitos do processo penal comum, quando não conflitantes com as normas administrativas pertinentes.

Pretende-se aplicar os princípios e conceitos do processo penal, naquilo que couber, com adaptações pertinentes ao direito administrativo, buscando atingir a formalidade processual necessária para um processo adequado.

#### 3.3.1 Princípio do duplo grau de jurisdição

O princípio do duplo grau de jurisdição não está previsto na Carta Magna, ou seja, não está escrita como garantia constitucional. Porém, de forma implícita, atinge seu objetivo de ser e se caracteriza como uma ferramenta do princípio da ampla defesa, conforme esclarece Silva Jr (2010, p. 1429): “O tribunal não pode apreciar

originalmente tese defensiva arguida em primeira instância e ali não examinada. A garantia da ampla defesa exige o cumprimento prático e real do princípio do duplo grau de jurisdição, implícito e imanente à ordem constitucional”.

Ainda sobre duplo grau de jurisdição menciona-se o ensinamento de Alexandrino e Paulo (2011, p. 188):

O princípio do duplo grau de jurisdição significa a obrigatoriedade de que exista a possibilidade de uma causa ser reapreciada por um órgão judiciário (ou administrativo, se for o caso de processo administrativo) de instância superior, mediante a interposição de recurso contra a decisão do órgão de instância inferior. Em termos mais simples, significa que devem existir, ao menos, duas instâncias na via em que corre o processo (judicial ou administrativo) e deve haver um recurso à disposição de ambas as partes que implique a devolução da matéria apreciada e decidida em primeira instância a uma segunda instância, que novamente a apreciará e decidirá, podendo confirmar ou modificar a primeira decisão.

Conforme visto acima, o duplo grau de jurisdição é uma garantia ao direito de defesa, sendo obrigatório sua observância tanto no processo administrativo quando no judicial, permitindo-se ao recorrente a possibilidade de revisão do julgado.

### **3.3.2 Princípio da colegialidade**

O princípio da colegialidade, decorre do princípio do duplo grau de jurisdição, e expressa-se da seguinte forma (NUCCI, 2010, p. 111):

Cuida-se de decorrência lógica do princípio constitucional implícito do duplo grau de jurisdição, significando que a parte tem o direito de, recorrendo a uma instância superior ao primeiro grau de jurisdição, obter um julgamento proferido por órgão colegiado.

[...]

Não importaria, simplesmente, alegar que o recurso seguiria a um magistrado mais antigo e, em tese, mais experiente e erudito, pois o relevante consiste em proporcionar a discussão de teses, a contraposição de ideias, enfim, o nobre exercício de convencimento e da evolução da aplicação do Direito. Somente em um colegiado há debate. O juiz, em sua atividade individual, reflete e chega a um veredicto, porém, inexistente a troca de ideias e experiências. O foco do processo é um só, pois há somente um magistrado avaliando. Por mais que leia e se informe, captará a realidade processual por um ângulo exclusivo.

Entende-se que o colegiado, no duplo grau de jurisdição, permite uma melhor análise do recurso, pois o debate possibilita troca de ideias e percepções diferentes,

proporcionando um olhar mais amplo sobre o recurso, na busca de adequá-lo e trazê-lo o máximo possível ao princípio da verdade material.

### **3.3.3 Princípio da voluntariedade**

O princípio da voluntariedade menciona que o recurso é ato processual que deriva da manifestação da pretensão da parte, diante do seu inconformismo, ver reformada ou anulada uma decisão. Salienta-se ainda que o artigo 574 do Código de Processo Penal afirma que os recursos, de forma geral, são voluntários (MIRABETE, 1996, p. 629):

Não se pode constranger o acusado ou seu patrono a que use todos os meios que a lei coloque a sua disposição do desdobramento de sua defesa. Tem assim o acusado certa disponibilidade que a lei marca por prazo que estabelece. Por isso, não é possível obrigar-se o defensor dativo a apelar.

Compreende-se que a parte não está obrigada a recorrer, sendo um ato voluntário se sua escolha, independente da previsão legal do recurso, o que no processo administrativo infracional é bem entendido ou aceito, pois quando o administrado não recorre no prazo previsto entende-se que o mesmo abdicou do direito de recorrer, conformando-se com a decisão proferida.

### **3.3.4 Princípio da taxatividade**

Verifica-se que os recursos dependem de previsão legal, conforme estabelece o princípio da taxatividade. O princípio da taxatividade está implícito no princípio da reserva legal e, por consequência, no princípio da legalidade. A taxatividade exige que a lei penal seja, entre outras características, taxativa. Segue o conceito de Silva Jr (2010, p. 1432): “A expressão previsão legal, enumerando-o e definindo as hipóteses de seu cabimento, caracterizam a taxatividade. Certo é que esse rol pode ser exaustivo ou exemplificativo, labor hermenêutico deferido aos operadores do direito”

Ainda sobre o princípio da taxatividade entende-se Nucci (2010, p. 844):

taxativos, significando que o recurso deve estar expressamente previsto em lei, para que a parte interessada dela lance mão. Não fosse assim inexistiria

segurança jurídica, visto que toda e qualquer decisão, sob qualquer circunstância, desagradando uma das partes, permitiria ser questionada em instância superior. A ampla possibilidade recursal certamente terminaria por fomentar atitudes protelatórias, impedindo o equilibrado andamento do processo.

Assim sendo, o recurso deve estar previsto em lei, não se admitindo que a parte requeira a reforma de uma decisão sem que haja previsão legal do meio impugnatório.

### **3.3.5 Princípio da unirrecorribilidade**

O princípio da unirrecorribilidade é implícito ao sistema processual, significando que para cada decisão corresponde a um único recurso, conforme transcreve-se abaixo (SILVA JR, 2010, p. 1433): “O princípio da unirrecorribilidade das decisões, implícito ao sistema processual de duplo grau, proíbe que a mesma parte interponha mais de um recurso contra a mesma decisão, *lato sensu*.”

Todavia, este princípio apresenta exceções, conforme ensina Bonfim (2013, p.761):

- a) pela própria legislação. É exemplo em que há previsão da interposição concomitante de mais de um recurso: a interposição simultânea de recurso extraordinário e de recurso especial, caso o acórdão contrarie, a um só tempo, preceito constitucional e lei federal;
- b) pelo princípio da variabilidade dos recursos, que faculta à parte a desistência de um recurso para a interposição de outro.

Entretanto, em regra, para cada decisão será cabível um único recurso. O princípio da unirrecorribilidade visa atender as exigências de operacionalidade do sistema recursal, evitando a acumulação de impugnações sob o mesmo fundamento. (OLIVEIRA, 2013, p. 890).

### **3.3.6 Princípio da fungibilidade**

Por princípio da fungibilidade entende-se (SILVA JR, 2010, p. 1434):

Destina-se, precipuamente, a evitar que o excessivo formalismo se transforme em fator capaz de impedir seja o recurso conhecido. O erro na escolha adequada não deve acarretar maior prejuízo à parte recorrente. A

condição imposta no art. 579, CPP, deve ser estritamente obedecida: inexistência de má-fé cujos indícios poderão ser melhor avaliados, e eventualmente afastados se a interposição ocorrer no prazo legal previsto para o do recurso cabível.

Por má-fé ou erro grosseiro, neste caso, entende-se Nucci (2010, p. 854):

Erro grosseiro é aquele que evidencia completa e injustificável ignorância da parte, isto é, havendo nítida indicação na lei quanto ao recurso cabível e nenhuma divergência doutrinária e jurisprudencial, torna-se absurdo o equívoco, justificando-se a sua rejeição. A má-fé surge em variados aspectos, embora o mais saliente seja a utilização de um determinado recurso unicamente para contornar a perda do prazo do realmente cabível. Exemplo de aceitação da fungibilidade: pode-se conhecer a carta testemunhável como recurso em sentido estrito, quando for denegado seguimento à apelação. Outro exemplo pode-se encontrar no conhecimento do agravo em execução como correição parcial, no caso da parte que se insurge contra a expedição de guia de recolhimento provisória.

Pelo exposto, compreende-se que os recursos interpostos de forma equivocada, desde que não seja por má-fé ou erro grosseiro, devem ser conhecidos, aceitos e adequados ao trâmite processual. Contextualizando-se com o tema desse trabalho, pode-se exemplificar com o recurso especial interposto antes do recurso ordinário, situação em que deverá ser conhecido e adequado, transferindo-se a análise do recurso à primeira instância, caso que será retratado no último capítulo deste estudo.

### **3.3.7 Princípio da vedação da *reformatio in pejus***

Por vedação da *reformatio in pejus* compreende-se a proibição de revisão do julgado prejudicando o recorrente. Veja-se o expresso por Oliveira (2013, p. 893):

Pelo princípio, é vedada a revisão do julgamento da qual resulte alteração prejudicial à situação do recorrente. Em outras palavras: a reforma para pior. Há várias maneiras de se pretender justificar a adoção do princípio. A nosso juízo, todas elas podem ser resumidas em uma única: a vedação da *reformatio in pejus* outra coisa não seria que uma das manifestações da ampla defesa.

Com efeito, a garantia do duplo grau, como conteúdo da ampla defesa, deve abranger também a garantia da vedação da *reformatio in pejus*. O risco inerente a todas as decisões judiciais poderia ter efeitos extremamente graves em relação ao acusado, no ponto em que atuaria com fator de inibição do exercício do direito ao questionamento dos julgados.

Em síntese, o princípio da vedação da *reformatio in pejus* relaciona-se diretamente com o princípio da ampla defesa, uma vez que se a reforma pudesse ser para pior com relação a primeira decisão, poderia inibir a parte de manifestar-se sobre qualquer ponto, no receio de ver sua condição mais prejudicada ainda, gerando gritante conflito com o princípio da ampla defesa.

Todavia, para Carvalho Filho (2013, p. 963-964), um dos principais fundamentos do Direito Administrativo é o princípio da legalidade, tendo-se o dever de observar a lei, devendo-se este prevalecer sobre qualquer interesse privado. Por assim dizer, quando a ato punitivo originário é evidentemente ilegal, caberá a Administração Pública reformá-lo, inclusive com aplicação mais gravosa ao administrado. Já quando o ato não objetivamente ilegal, havendo apenas variação nos critérios subjetivos de apreciação dos elementos processuais, caberá plenamente o princípio da vedação da *reformatio in pejus*. Corroborando com esse entendimento Pestana esclarece (2010, p. 641):

O objetivo final, portanto, do recurso administrativo é obter a reforma, parcial ou integral, da decisão tomada na instância inferior. O reexame da matéria será livremente empreendido, podendo o novo decisório, inclusive, ser mais gravoso para o interessado (*reformatio in pejus*, ou seja, reforma para pior), ressalvadas situações específicas em que tal agravamento é vedado (v.g., revisão, em processo disciplinar, de servidor público)

Deste modo, embora o princípio da vedação da *reformatio in pejus* seja considerado uma garantia para o exercício da ampla defesa, buscando não inibir o administrado de recorrer, também possui exceções relacionadas com o princípio da legalidade, onde sendo encontrado fragante equívoco quanto a aplicação da lei caberá a reforma para pior.

### 3.4 PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE DOS RECURSOS

Por pressupostos de admissibilidade, entende-se por requisitos exigidos para validade de um recurso, conforme ensina Bonfim (2013, p. 763-764):

Pressuposto pode ser entendido como uma condição anterior necessária para que se admita e atribua eficácia a determinado instituto. No caso do recurso, para que seja conhecido pelo órgão *ad quem*, deve conter os

requisitos prescritos em lei, pena de não recebimento. Neste caso, é realizado o chamado juízo de prelibação ou juízo de admissibilidade do recurso pelo próprio juízo recorrido, isto é, aquele mesmo que prolatou a decisão impugnada.

Com relação aos pressupostos de admissibilidade, importante se faz a distinção entre recurso conhecido e recurso provido, conforme ensina Oliveira (2013, p. 902):

Quando se conhece do recurso, é ele admitido. Admitido no sentido de preencher os requisitos legais para o seu exame pela instância recursal. Já o seu provimento, como intuitivo e acessível pela simples compreensão do vocábulo, significa o reconhecimento da procedência da impugnação, com a reforma ou a anulação do julgado anterior. No caso de reforma, a nova decisão substituirá inteiramente a anterior, ainda quando o provimento do recurso for parcial. A confirmação de parte do julgado não significa substituição parcial: a decisão do tribunal configura nova solução da matéria, em substituição àquele objeto do recurso. Na hipótese de anulação, haverá desconstituição da decisão anterior, renovando-se a competência do juiz para novo julgamento.

Tal distinção manifesta que o não conhecimento do recurso implica a manutenção da decisão recorrida, tal como ela tiver sido proferida, já quando o recurso for provida terá diversos desdobramentos, relacionados aos efeitos da decisão anterior.

### **3.4.1 Pressupostos objetivos**

Neste momento será discorrido sobre os pressupostos de admissibilidade objetivos, tais como: autorização ou previsão legal (cabimento), tempestividade, observância das formalidades legais e ausência de fatos impeditivos e extintivos.

#### **3.4.1.1 Cabimento**

Afim ao princípio da taxatividade, o cabimento representa a previsão legal do recurso que busca ser acolhido. Em outras palavras (BONFIM, 2013, p. 766):

Para que um recurso seja utilizado, deve estar previsto em lei, bem como ser adequado para impugnar a decisão que se deseja reformar. Assim, dentre os inúmeros recursos previstos, caberá ao recorrente fazer uso do indicado para impugnar a decisão. Se se utilizar um recurso não previsto na

legislação processual, a impugnação será inepta em razão da carência do pressuposto da previsão legal.

O recurso precisa também ser adequado para sua interposição, conforme ensina Tourinho Filho (2013, p. 411):

Muitas vezes existe a previsão legal, mas o recurso interposto não é o adequado. E a adequação ou princípio da correspondência, que liga as decisões ao tipo de recurso que elas sugerem, é de suma importância. Neste caso, salvo a hipótese de má-fé, pode ele ser conhecido. Impera aqui, o princípio da fungibilidade dos recursos (...)

O cabimento, então, afere-se pela previsão legal do recurso, mas não somente isso, pois necessário se faz que exista também as condições de exercício de determinado recurso.

#### 3.4.1.2 Tempestividade

Sendo o recurso previsto em lei e adequado o recurso precisa também ser interposto no prazo previsto em lei, conforme leciona Tourinho Filho (2013, p. 412) “ Se o recurso está previsto em lei e a parte dele queira fazer uso, todas as peculiaridades desse recurso devem ser observadas. Uma delas é a tempestividade, isto é, o recurso deve ser interposto dentro do prazo legal.”

Ainda quanto a tempestividade Bonfim (2013, p. 766) esclarece: “À parte prejudicada cabe interpor o recurso dentro do prazo legal, sob pena de preclusão do direito de recorrer, situação em que a peça recursal não será conhecida e, conseqüentemente, julgada”.

Assim, o recurso para ser conhecido deve obedecer a tempestividade prevista em lei, admitindo-se certa exceção, conforme relata Oliveira (2013, p. 905):

Por isso, os recursos têm prazo certo para o seu exercício. Prazo esse inevitavelmente previsto em lei, e cujo afastamento (prorrogação) somente será possível nos casos previstos em lei, ou em situação equivalente, admitida pelo Direito. São os casos de força maior, caso fortuito, de obstáculo judicial, criado ou não pela outra parte etc. O art. 575 do CPP prevê que “não serão prejudicados os recursos que, por erro, falta ou omissão dos funcionários, não tiverem seguimento ou não forem apresentados dentro do prazo”

Mister se faz destacar quanto a contagem do tempo, seguindo o bem explicado ensinamento de Capez (2013, p. 763)

Os prazos só começam a correr a partir do primeiro dia útil após a intimação (CPC, art. 184, aplicável à espécie), e, de acordo com os precisos termos da Súmula 310 do STF: “Quanto a intimação tiver lugar na sexta-feira, ou a publicação com efeito de intimação for feita nesse dia, o prazo judicial terá início na segunda-feira imediata, salvo se não houver expediente, caso em que começará no primeiro dia útil que se seguir”. Assim, intimada a parte na sexta-feira, o seu prazo só começa a correr a partir da segunda. Encerrado o prazo no domingo ou dia de feriado, considera-se prorrogado até o primeiro dia útil imediato (CPP, art. 798, § 3º, com a redação que lhe deu a lei n. 1.408/51). Por exemplo, intimada a parte na segunda-feira, seu prazo só se inicia na terça, e, caso se encerre no sábado (é o que ocorrerá se o prazo for de 5 dias), prorroga-se até a outra segunda.

Pelo exposto, verifica-se que o recurso, além da previsão em lei, deve ser tempestivo, ou seja, ser interposto do prazo estipulado, sob pena de não ser conhecido por intempestividade. A esse pressuposto cabe adequação visando atender as condições de força maior, caso fortuito ou de obstáculo judicial, além das demais condições relativas a contagem de prazo, tudo visando garantir a mais ampla defesa à parte acusada.

#### 3.4.1.3 Observância das formalidades legais

Quanto ao pressuposto da observância das formalidades legais, Capez (2013, p. 416) expressa:

Quando pretender interpor um recurso, deverá o interessado, antes de tudo, analisar a decisão da qual quer recorrer, para ver se existe autorização legal. Sabido qual o recurso oponente, deverá o recorrente observar as formalidades exigidas por lei para sua interposição, tais como prazo, forma etc.

Esclarece sobre esse pressuposto de admissibilidade Bonfim (2013, p. 768):

Estabelece o art. 578, *caput*, do CPP que o recurso será interposto por petição ou por termo nos autos, assinado pelo recorrente ou por seu representante. A exigência legal da petição ou termo feita pelo legislador tem razão de ser para que a parte tenha garantido, de forma inquestionável, o direito de recurso. No entanto, se a parte demonstra o evidente inconformismo com o resultado negativo da lide, porém, sem o cumprimento das formalidades procedimentais do *caput* do art. 578 do CPP, manda o princípio da ampla defesa e da dualidade de graus de jurisdição que o recurso seja recebido e processado.

Pelo anteriormente retratado, verifica-se que a parte deverá observar as formalidades legais para a interposição do recurso, todavia, quando demonstrar evidente inconformismo, até mesmo o cumprimento das formalidades poderá ser aceito o recurso, buscando atender ao princípio da ampla defesa e do contraditório, sendo necessário a adequação do seu inconformismo com o recurso legalmente adequado.

#### 3.4.1.4 Ausência de fatos impeditivos e extintivos.

Por fatos impeditivos entende-se Capez (2013, p. 767):

são aqueles que impedem a interposição do recurso ou seu recebimento, e, portanto, surgem antes de o recurso ser interposto, como, por exemplo, a renúncia. A renúncia ao direito de recorrer é sempre anterior ao recurso, pois só se renuncia a fazer o que ainda não foi feito.

Corroborando com o entendimento desse pressuposto de admissibilidade, veja-se o ensinamento por Oliveira (2013, p. 905-906):

Se o recurso é voluntário, isto é, depende da vontade da parte, poderão ocorrer casos em que a vontade dirija-se exatamente em sentido contrário: pela não interposição do recurso.

E isso poderá ocorrer antes ou depois de seu exercício (ou seja, do oferecimento da impugnação recursal). Se antes, estaremos diante da renúncia. Se depois, da desistência. Ambas terão a mesma eficácia: o não conhecimento do recurso. Na segunda hipótese, de desistência, o recurso poderá até mesmo ter sido admitido na instância originária, quando se poderá falar em fato extintivo de sua admissibilidade em segunda instância.

Pelo anteriormente estudado, percebe-se que a ausência de fatos impeditivos e extintivos relaciona-se aos casos em que a parte não renunciou ou desistiu do recurso, sendo o recurso um ato voluntário, pode dele ser desistido ou renunciado a qualquer tempo.

#### 3.4.2 Pressupostos subjetivos

Caberá aqui o estudo dos pressupostos subjetivos de admissibilidade, sendo os seguintes: interesse da parte e legitimidade para recorrer, que serão tratados abaixo.

#### 3.4.2.1 Interesse da parte

Por interesse da parte entende-se Bonfim (2013, p. 771):

Interesse: Somente a parte que tenha interesse na reforma da decisão poderá recorrer. Diz a doutrina tradicional que o interesse decorre da sucumbência, o que significa que somente à parte que não teve sua pretensão atendida, total ou parcialmente, abrir-se-á a via recursal. Exige-se, portanto, que a parte tenha experimentado um prejuízo ou gravame em virtude de decisão desfavorável que não acolheu pretensão juridicamente relevante.

O interesse em recorrer nasce com a sucumbência, conforme ensina Oliveira (2013, p. 909):

Normalmente, a noção de interesse é extraída da definição de sucumbência. Sucumbência é aquele cuja expectativa juridicamente relevante não tenha sido atendida na decisão judicial. Assim como, do ponto de vista dos interesses da acusação, qualquer decisão que não atenda a totalidade da expectativa possível de condenação pode ser encarada como prejudicial a ela, para a defesa, só a absolvição poderia afastar inteiramente a sucumbência do acusado.

Esse pressuposto de admissibilidade demonstra sua subjetividade no momento que a parte deve manifestar sua vontade em recorrer, pois, caso seja vencedora em todos os pontos sustentados, não havendo qualquer tipo de sucumbência, inexistente motivo para provocar outra instância.

#### 3.4.2.2 Legitimidade

Proclama o parágrafo único do art. 577 do CPP, que não se admitirá recurso da parte que não tiver interesse na reforma ou modificação da decisão. Por legitimidade para recorrer vale dizer (NUCCI, 2010, p. 853): “o recurso precisa ser oferecido por quem é parte na relação processual, estando capacitado a fazê-lo, ou quando a lei expressamente autorize a interposição por terceiros, conforme

preceituado no art. 598, *caput*, do CPP, que menciona as pessoas enumeradas no art. 31”.

Quanto a legitimidade é importante mencionar que o administrado poderá, através de procuração, outorgar os poderes para o exercício da defesa administrativa, que poderá ser advogado, engenheiro, arquiteto ou outro profissional de sua escolha, com perfil técnico adequado. Salieta-se que não é necessário que a defesa técnica seja feita por advogado, podendo o próprio administrado confeccionar sua própria defesa, conforme prevê a Súmula Vinculante n.º 5 do STF “A Falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição.” Tal dispensa se estende a todos os tipos de processo administrativos.

Contextualizando-se o tema deste trabalho, com tudo anteriormente exposto, percebe-se que tais princípios do processo administrativo e processo penal visam garantir não só o cumprimento de procedimentos formais e de mérito na fase recursal do exercício do poder de polícia administrativa quanto a segurança contra incêndio e pânico, como também garantir que a credibilidade da imagem Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina seja preservada, com processos administrativos realizados com desprezo e adequadamente concluídos, resguardando o direito a segurança, à vida e à liberdade, através de boas práticas da Administração Pública.

No próximo capítulo será estudado sobre o poder de polícia administrativa do CBMSC, suas características, atributos e limites, mormente com a Lei Estadual nº 16.157, de 07 de Novembro de 2013.

## 4 PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA DO CBMSC

### 4.1 CONCEITO DE PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA

Inicialmente é de suma importância mencionar que todos os princípios atinentes à Administração Pública, bem como os regramentos encontráveis na Constituição Federal, que disciplinam a Administração Pública, notadamente o art. 37 e seus parágrafos, bem como os princípios implícitos, aplicam-se no poder de polícia administrativa. (PESTANA, 2010, p. 586).

A fim de se estabelecer as principais diferenças entre as diversas formas de atuação estatal, seguem as definições resumidas das modalidades de poder administrativo, como ensina Meirelles (2009) *apud* Mück (2011, p. 20):

**a) Poder vinculado ou regrado**

Aquele que o direito positivo – a lei – confere à administração pública para a prática de ato de sua competência, determinando os elementos e requisitos necessários à sua formalização.

**b) Poder discricionário**

É o que o direito concede à administração, de modo explícito ou implícito, para a prática de atos administrativos com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo.

**c) Poder hierárquico**

É o de que dispõe o executivo para distribuir e escalonar as funções de seus órgãos, ordenar e rever a atuação de seus agentes, estabelecendo a relação de subordinação entre os servidores do seu quadro de pessoal. Poder hierárquico e poder disciplinar não se confundem, mas andam juntos, por serem os sustentáculos de toda a organização administrativa.

**d) Poder disciplinar**

É a faculdade de punir internamente as infrações funcionais dos servidores e demais pessoas sujeitas à disciplina dos órgãos e serviços da Administração. É uma supremacia especial que o Estado exerce sobre todos aqueles que se vinculam à Administração por relações de qualquer natureza, subordinando-se às normas de funcionamento do serviço ou do estabelecimento que passam a integrar definitiva ou transitoriamente.

**e) Poder regulamentar**

É a faculdade de que dispõe os Chefes de Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos) de explicar a lei para sua correta execução, ou de expedir decretos autônomos sobre matéria de sua competência ainda não disciplinada por lei. É um poder inerente e privativo do Chefe do Executivo (CF, art. 84, IV), e, por isso mesmo indelegável a qualquer subordinado.

**f) Poder de polícia**

É 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.

Na mesma esteira discorre Di Pietro (2007, p. 104, grifo do autor):  
Pelo conceito moderno, adotado no direito brasileiro, o Poder de Polícia é a **atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público.** (Grifo nosso).

O conceito e aplicação de termo poder de polícia é um daqueles em que se colocam em confronto dois aspectos: de um lado, o cidadão quer exercer plenamente os seus direitos; de outro, a Administração tem por incumbência condicionar o exercício daqueles direitos ao bem-estar coletivo, o que se faz com o exercício do poder de polícia. (DI PIETRO, 2013, p. 120).

O tema poder de polícia fundamenta-se, como razão de ser, no Código de Direito Tributário, conforme seu art. 78 (BRASIL, 1966):

Considera-se poder de polícia a 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.

Desse modo, poder de polícia é conceito que se relaciona com o Direito Tributário, como também se observa do art. 145 da CRFB/88 (BRASIL, 1988):

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:  
I - impostos;  
II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

Poder de polícia, no entendimento de Bandeira de Melo (2013, p. 815) seria: “a atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade ajustando-as aos interesses coletivos.”

Já Caio Tácito (1987, p. 148-149) traz um conceito mais detalhado que ajuda entender algumas questões:

O poder de polícia é, em suma, o conjunto de atribuições concebidas à Administração para disciplinar e restringir, em favor de interesse público adequado, direitos e liberdades individuais. Essa faculdade administrativa não violenta o princípio da legalidade porque é da própria essência constitucional das garantias do indivíduo a supremacia dos interesses da coletividade. Não há direito público subjetivo no Estado moderno. Todos se

submetem com maior ou menor intensidade à disciplina do interesse público, seja em sua formação ou em seu exercício. O poder de polícia é uma das faculdades discricionárias do Estado, visando à proteção da ordem, da paz e do bem-estar sociais.

Compreende-se que o poder de polícia não é um instrumento do Estado contra os direitos individuais. Na realidade, não há como concretizar direitos e liberdades individuais sem respeitar os direitos e liberdades coletivas e é através do poder de polícia, entre outros, que o Estado limita os direitos e liberdades individuais de modo que estas possam ser exercidas coletivamente.

Complementando a importância do conceito, vejamos o ensinamento de Meirelles (2009, p. 133):

Em linguagem menos técnica, podemos dizer que o poder de polícia é o mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública para conter os abusos de direito individual. Por esse mecanismo, que faz parte de toda Administração, o Estado detém a atividade dos particulares que se revelar contrária, nociva ou inconveniente ao bem-estar social, ao desenvolvimento e à segurança nacional.

Ressalta-se que o poder de polícia não é absoluto ou ilimitado, pois precisa de controle rigoroso, para que a atuação do Estado não seja arbitrária e abusiva, visto que incide sobre os direitos fundamentais. Assim, o poder de polícia deve ser compreendido como instrumento que permite e garante direitos e liberdades individuais.

Pelo ensinamento de Di Pietro (2013, p.122-123), temos a clara e objetiva definição de poder de polícia:

Pelo conceito clássico, ligado à concepção liberal do século XVIII, o poder de polícia compreendia a atividade estatal que limitava o exercício dos direitos individuais em benefício da segurança.  
Pelo conceito moderno, adotado no direito brasileiro, o poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público.

Obviamente que esse interesse público refere-se aos mais variados setores da sociedade, como por exemplo: polícia de segurança, ambiental, de trânsito e de segurança contra incêndio e pânico, tônica deste trabalho.

## 4.2 SENTIDO AMPLO E SENTIDO RESTRITO DO PODER DE POLÍCIA

Poder de polícia, como já conceituado, é a atuação do Estado condicionando a liberdade e a propriedade, ajustando-as aos interesses da coletividade. No sentido amplo, abrange tanto atos do Legislativo quanto do Executivo. Refere-se ao complexo de medidas do Estado que delinea a esfera juridicamente tutelada da liberdade dos cidadãos. (MELLO, 2013, p. 838).

Ressalta-se, porém, que a expressão ‘poder de polícia’, segundo Bandeira de Mello (2013, p. 838), pode ser tomada em sentido mais restrito, relacionando-se unicamente com as intervenções, quer gerais e abstratas, como os regulamentos, quer concretas e específicas (tais as autorizações, as licenças, as injunções), do Poder Executivo destinadas a alcançar o mesmo fim de prevenir e obstar o desenvolvimento de atividades particulares contrastantes com os interesses sociais. Esta acepção mais limitada responde pela designação de polícia administrativa.

Contribuindo com o entendimento supramencionado veja-se o que relata Marinela (2013, p. 230):

A doutrina, ordinariamente, também distingue a expressão “poder de polícia” em sentido amplo, referindo-se à atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade, ajustando-as aos interesses coletivos, abrangendo tanto os atos administrativos editados pelo Poder Executivo, como também os atos de Poder Legislativo, sejam as leis, na sua função típica, e os atos administrativos, em suas funções atípicas. E, por fim, os atos emanados do Poder Judiciário em sua função atípica de administrar. Em seu sentido restrito, poder de polícia denomina-se polícia administrativa, quando se relaciona unicamente com as intervenções, quer gerais e abstratas (regulamentos), quer concretas e específicas (autorização, licenças) do Poder Executivo, destinadas a alcançar o mesmo fim de prevenir e obstar ao desenvolvimento de atividades particulares contrastantes com os interesses sociais.

Pelo entendimento doutrinário, conclui-se que a atividade desenvolvida pelo Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, quando da atuação no exercício de poder de polícia no âmbito da segurança contra incêndio e pânico relaciona-se com o poder de polícia em sentido restrito, ou seja, poder de polícia administrativa, que o faz para preservação da ordem pública, da vida e do patrimônio.

#### 4.3 PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA E PODER DE POLÍCIA JUDICIÁRIA

Cabe aqui diferenciar a aplicabilidade de poder de polícia administrativa do poder de polícia judiciária, buscando, ratificar o tipo de poder de polícia exercido pelo Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, quando de sua atuação na segurança contra incêndio e pânico.

Para Bandeira de Mello, a diferença se dá pelo fato de que a polícia administrativa apenas impede atividades antissociais, tem uma função meramente preventiva, enquanto a polícia judiciária trabalha com a finalidade de responsabilizar quem violar o ordenamento jurídico, tem uma função, um caráter, repressivo (Mello, 2013, p. 851): “O que efetivamente aparta polícia administrativa de Polícia Judiciária é que a primeira se predispõe unicamente a impedir ou paralisar atividades antissociais enquanto a segunda se preordena à responsabilização dos violadores da ordem jurídica.”

Já para Odete Medauar, a distinção está na atividade restringida ou limitada, sendo a função de controle das atividades lícitas função das polícias administrativa, e o controle das atividades ilícitas de competência das Polícias Judiciárias (MEDAUAR, 2010, p. 348):

Em essência, a polícia administrativa, ou poder de polícia, restringe o exercício de atividades lícitas, reconhecidas pelo ordenamento como direitos dos particulares, isolados ou em grupo. Diversamente, a polícia judiciária visa a impedir o exercício de atividades ilícitas, vedadas pelo ordenamento; a polícia judiciária auxilia o Estado e o Poder Judiciário na prevenção e repressão de delitos; e auxilia o Judiciário no cumprimento de suas sentenças (v. CF, art. 144, incisos e parágrafos).

De forma geral, pode-se dizer que o poder de polícia administrativa, incide sobre bens, direitos ou atividades e a polícia judiciária pelo direito processual penal, incidindo sobre pessoas, ou seja, quando atua na área do ilícito puramente administrativo, tanto na ação preventiva, quanto repressiva estabelece-se a ação da polícia administrativa; quando o ilícito penal for praticado é a polícia judiciária que deve atuar. (DI PIETRO, 2013, p. 124).

#### 4.4 FASES DO PODER DE POLÍCIA

Compreende-se o poder de polícia atuando em quatro fases: “(a) a ordem de polícia; (b) o consentimento de polícia; (c) a fiscalização de polícia; e (d) a sanção de polícia” (ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p. 251).

O exercício do poder de polícia administrativa desenvolve-se seguindo uma ordem lógica de atos administrativos, que compõem o ciclo de polícia administrativa. Fazem parte dessa sucessão de atos: a norma (ordem) de polícia, o consentimento de polícia, a fiscalização de polícia e a sanção de polícia. (MOREIRA NETO, 2009, p. 444).

Tendo em vista que poucos doutrinadores discutem sobre ciclo de poder de polícia será utilizado como fonte a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, conforme segue:

ADMINISTRATIVO. PODER DE POLÍCIA. TRÂNSITO. SANÇÃO PECUNIÁRIA APLICADA POR SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. IMPOSSIBILIDADE. ....

3. As atividades que envolvem a consecução do poder de polícia podem ser sumariamente divididas em quatro grupo, a saber: (i) legislação, (ii) consentimento, (iii) fiscalização e (iv) sanção. 4. No âmbito da limitação do exercício da propriedade e da liberdade no trânsito, esses grupos ficam bem definidos: o CTB estabelece normas genéricas e abstratas para a obtenção da Carteira Nacional de Habilitação (legislação); a emissão da carteira corporifica a vontade o Poder Público (consentimento); a Administração instala equipamentos eletrônicos para verificar se há respeito à velocidade estabelecida em lei (fiscalização); e também a Administração sanciona aquele que não guarda observância ao CTB (sanção).

Pela análise jurisprudencial verifica-se as definições claras das fases do poder de polícia administrativa, a saber: legislação: estabelecimento de normas reguladoras de conduta; consentimento: liberando licenças ou autorizações; fiscalização: ato de verificar a observância das normas relacionadas; sanção: poder de estabelecer penalidades ao administrado.

Elucidando melhor as fases do ciclo de poder de polícia administrativa, temos como a primeira fase a ordem de polícia, também conhecida como fase legislativa, que conforme entendimento de Acordi (2015, p. 58):

A ordem de polícia nada mais é do que a fase em que a legislação estabelece todas as regras de convívio público, sejam elas no âmbito do poder legislativo (lei stricto sensu) sejam nos demais poderes (lei lato sensu). Esta “ordem”, então, nada mais é do que a legislação que dispõe sobre o exercício do poder de polícia, sendo obrigatoriamente a fase inicial do ciclo de polícia, sem a qual não há legitimidade para a atuação estatal posterior.

Uma vez atendidas tais condições legislativas, ou seja, respeitando-se as regras de convívio público adequado o Poder Público confere a licença (consentimento), no caso de direito subjetivo, sujeito a certas condições, do administrado; ou autorização, em casos de atividades cujo exercício possa causar perigo ou dano para a coletividade, mas cuja restrição completa seria inoportuna, necessária ao exercício do direito (MADAUAR, 2010, p. 348)

Corroborando-se com o conceito da fase de consentimento, buscou-se o ensinamento de Moreira Neto (2009, p. 445):

O consentimento de polícia é o ato administrativo de anuência que possibilita a utilização da propriedade particular ou o exercício da atividade privada, nas hipóteses em que a ordem de polícia é da segunda modalidade, com a previsão de reserva de consentimento, com o legislador exigindo um controle prévio, por parte da Administração, da compatibilização do uso de certo bem ou do exercício de certa atividade com interesse público.

Associadas, como espécies do gênero consentimento estão das licenças e autorizações, que são diferenciadas da seguinte forma (MEDAUAR, 2010, p. 350):

A licença é ato administrativo vinculado pelo qual o poder público, verificando que o interessado atendeu a todas as exigências legais, possibilita-lhe a realização de atividade ou de fatos materiais, vedados sem tal apreciação. (...)

A autorização apresenta-se como ato administrativo discricionário e precário, pelo qual a Administração consente no exercício de certa atividade; portanto, inexistente direito subjetivo à atividade. No âmbito do poder de polícia, diz respeito ao exercício de atividades cujo livre exercício pode, em muitos casos, constituir perigo ou dano para a coletividade, mas que não é oportuno impedir de modo absoluto; por isso, a autorização administrativa tem a faculdade de examinar, caso a caso, as circunstâncias de fato em que o exercício pode se desenvolver, a fim de apreciar a conveniência e oportunidade da outorga

Exemplificando, tem-se os alvarás das prefeituras e Polícia Civil, os atestados de Habite-se e Funcionamento do Corpo de Bombeiros Militar como consentimento de licença. Já o porte de arma e comércio de fogos são exemplos de consentimentos autorizativos.

Como terceira fase, tem-se a fiscalização de polícia, que decorre de atos preventivos de verificação de cumprimento de ordens (fase legislativa) ou de regularidade de atividades já consentidas (fase de consentimento), conforme ensina Meirelles (2009, p. 141-142):

Outro meio de atuação do poder de polícia é a fiscalização das atividades e bens sujeitos ao controle da Administração. Essa fiscalização, como é óbvio, restringe-se à verificação da normalidade do uso do bem ou da atividade policiada, ou seja, da sua utilização ou realização em conformidade com o alvará respectivo, com o projeto de execução e com as normas legais e regulamentares pertinentes. Deparando irregularidade ou infringência legal, o agente fiscalizador deverá advertir verbalmente o infrator ou lavrar regularmente o auto de infração, consignando a sanção cabível para sua oportuna execução pelo própria Administração.

Na fiscalização de polícia cabe a Administração Pública verificar o cumprimento dos requisitos legais para funcionamento, bem como se está cumprindo integralmente as condições exaladas no consentimento de polícia. Como exemplo para essa fase, pode ser mencionado a ação de vistoria de edificações pelo Corpo de Bombeiros Militar, em todo o território catarinense.

A quarta e última fase diz respeito a sanção de polícia, que são aplicadas quando do descumprimento de alguma obrigação de fazer ou de não fazer, conforme ensina Medauar (2010, p. 352):

A imposição de sanções norteia-se pela legalidade das medidas punitivas, descabendo à autoridade "inventá-las". O requisito de competência também prevalece. Além do mais, deve ser assegurado, ao sujeito, contraditório e ampla defesa, por força da Constituição Federal, art. 5º., LV. No caso das multas de trânsito, a existência de prazo suficiente para recorrer e ter o recurso apreciado, antes do vencimento, atende a essas garantias, pois o efeito patrimonial se concretiza no pagamento.

Corroborando com o conceito dessa fase temos o detalhamento de Meirelles (2009, p. 142):

As sanções de poder de polícia como elemento de coação e intimidação, principiam, geralmente, com a multa e se escalonam em penalidades mais graves como a interdição de atividade, o fechamento de estabelecimento, a demolição de construção, o embargo administrativo de obra, a destruição de objetos, a inutilização de gêneros, a proibição de fabricação ou comércio de certos produtos, a vedação de localização de indústrias ou de comércio em determinadas zonas e tudo o mais que houver de ser impedido em defesa da moral, da saúde e da segurança pública, bem como da segurança nacional, desde que estabelecido em lei ou regulamento

O Corpo de Bombeiros Militar realiza a fase de sanção quando da aplicação de multa, interdição, embargo, advertência e cassação de atestado por meio da Lei nº 16.157, de 07 de Novembro de 2013, que será tratada no próximo capítulo. A sanção de polícia está relacionada com a coercibilidade, um dos atributos do poder de polícia que será estudado a seguir.

#### 4.5 ATRIBUTOS DO PODER DE POLÍCIA

O poder de polícia possui atributos para seu exercício, sendo estes a discricionariedade, a autoexecutoriedade e a coercibilidade. (MEIRELLES, 2009, p. 138).

A doutrina considera o poder de polícia como atividade discricionária. Pelo entendimento é compreendido que as leis condicionam a liberdade e a propriedade em proveito do bem-estar coletivo. A afirmação é válida, contanto que se considere a ação do Legislativo como gozando de tal atributo. Ocorre que se pretende caracterizar como discricionário o próprio poder de polícia administrativa. A afirmativa deixa, então, de ter procedência. (MELLO, 2013, p. 852). Isto porque há atos em que a Administração Pública pode manifestar competência discricionária e atos a respeito dos quais a atuação administrativa é totalmente vinculada.

Por discricionariedade entende-se (MEIRELLES, 2009, p. 138):

A discricionariedade, como já vimos, traduz-se na livre escolha, pela Administração, da oportunidade e conveniência de exercer o poder de polícia, bem como de aplicar as sanções e empregar os meios conducentes a atingir o fim colimado, que é a proteção de algum interesse público. Neste particular, e desde que o ato de polícia administrativa se contenha nos limites legais e a autoridade se mantenha na faixa de opção que lhe é atribuída, a discricionariedade é legítima.

Pode-se dizer que o exercício do poder de polícia, de forma geral, é discricionário, sendo que dentro do que determina a norma, caberá à Administração a escolha da conveniência e oportunidade de agir. Conquanto, em função da natureza do interesse público envolvido, tal atividade pode vir a se tornar vinculada, ou seja, um imperativo legal. (ARAÚJO, 2010, p. 1048).

Sabe-se que as medidas de polícia administrativa frequentemente são autoexecutórias, isto é, pode a Administração Pública promover, independentemente de reportar-se ao Poder Judiciário, a conformação do comportamento do particular às injunções dela emanadas, sem necessidade de um prévio juízo de cognição e ulterior juízo de execução processado perante as autoridades judiciárias. (MELLO, 2013. p. 857).

Mello (2013, p. 858) vislumbra três diferentes hipóteses que autorizam o Estado a lançar mão do atributo da autoexecutoriedade no seu exercício de polícia administrativa, a saber:

- 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 para a coletividade;
- c) quando inexistir 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.

Resumidamente, a autoexecutoriedade nada mais é do que a faculdade de a Administração Pública decidir e executar diretamente seus atos e decisões por seus próprios meios, sem necessitar da aquiescência do Poder Judiciário. Por óbvio, se o particular se sentir prejudicado pela ação do Estado, poderá reclamar, por meio adequado, ao Judiciário, que intervirá oportunamente para a correção de eventual ilegalidade administrativa ou fixação de possível indenização. O que a autoexecutoriedade autoriza é a prática de ato de polícia administrativa pela própria Administração, independentemente de mandado judicial. (MEIRELLES, 2009, p. 139).

Por terceiro e último atributo de poder de polícia tem-se a coercibilidade, que significa que todo ato de poder de polícia é imperativo, ou seja, obrigatório para o

seu destinatário, admitindo-se até o emprego de força pública para seu cumprimento, quando este opõe resistência. (MADEIRA, 2010, p. 141).

Acrescentando valor ao conceito de coercibilidade emprega-se o ensinamento de José dos Santos Carvalho Filho (2011, p. 83-84):

Essa característica estampa o grau de imperatividade de que se revestem os atos de polícia. A Polícia Administrativa, como é natural, não pode curvar-se ao interesse dos administrados de prestar ou não obediência às imposições. Se a atividade corresponder a um poder, decorrente do *ius imperii* estatal, há de ser desempenhada de forma a obrigar todos a observarem os seus comandos.

Diga-se, por oportuno, que é intrínseco a essa característica o poder que tem a Administração de usar a força, caso necessário para vencer eventual recalcitrância. É o que sucede, por exemplo, quando, em regime de greve, operários se apoderam *manu militari* de fábrica e se recusam a desocupá-la na forma da lei.

Pode-se exemplificar, este último atributo, utilizando-se a Constituição do Estado de Santa Catarina, em seu Art. 108 (SANTA CATARINA, 1989):

O Corpo de Bombeiros Militar, órgão permanente, força auxiliar, reserva do Exército, organizado com base na hierarquia e disciplina, subordinado ao Governador do Estado, cabe, nos limites de sua competência, além de outras atribuições estabelecidas em Lei:

[...]

III – analisar, previamente, os projetos de segurança contra incêndio em edificações, contra sinistros em áreas de risco e de armazenagem, manipulação e transporte de produtos perigosos, acompanhar e fiscalizar sua execução, e **impor sanções administrativas estabelecidas em Lei**; (grifo nosso)

Essa redação da Constituição do Estado de Santa Catarina foi confeccionada pela Emenda Constitucional Nº 33 no ano de 2003. No entanto, essas “sanções administrativas estabelecidas em Lei” só foram regulamentadas após dez anos, deixando o Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina sem o atributo da coercibilidade, fato que limitava ação do poder de polícia administrativa. Todavia, com a vigência da Lei Estadual Nº 16.157, de 07 de Novembro de 2013, foi possível estabelecer-se a coercibilidade e assim efetivar-se o exercício de poder de polícia administrativa pelo CBMSC.

#### 4.6 LIMITES DO PODER DE POLÍCIA

Obviamente que o poder de polícia encontra limites, haja vista que nenhum direito é absoluto, nem mesmo a vida e a liberdade são direitos absolutos. Os limites do poder de polícia administrativa são demarcados pelo interesse social em consonância com os direitos fundamentais. Assim, pode-se dizer que os limites decorrem da Lei Maior, de seus princípios e da própria lei. Tais limitações e equalizações visam garantir ao interesse da coletividade, razão principal do Estado. (MEIRELLES, 2009, p. 137).

Ampliando o conceito veja-se a análise de Medauar (2010, p. 350).

O exercício do poder de polícia encontra limites. O primeiro situa-se nos próprios direitos fundamentais declarados e assegurados pela Constituição Federal.

[...]

Outro limite ao poder de polícia encontra-se na legalidade dos meios. Os meios e modos de exercício do poder de polícia devem estar previstos legalmente. Na ausência de norma, a autoridade competente escolhe os meios, observados os princípios e limites já apontados. Aparecem, ainda, como limites ao poder de polícia as regras de competência, forma, motivo (sobretudo, existência dos fatos invocados e base legal) e o fim de interesse público – caso o poder de polícia seja exercido para fins pessoais, subjetivos ou político-partidários, poderá ser caracterizado o desvio de poder ou finalidade.

Os limites do exercício do poder de polícia visam evitar os excessos e abusos de poder pertinentes a atuação do Estado em desfavor do particular. A limitação do poder de polícia é a própria lei, princípios e demais normas regulamentadoras do exercício da atuação do Estado.

Abaixo será estudado sobre o poder de polícia administrativa do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, que é recente e muito relevante no contexto institucional, com efeitos diretos sobre a segurança contra incêndio e pânico em todo o Estado catarinense.

## **5 FASE RECURSAL DA APLICAÇÃO DE PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA DO CBMSC**

Este será o último capítulo deste trabalho, em que será tratado sobre o poder de polícia administrativa do CBMSC, relacionado a Lei Estadual nº 16.157/2013, trazendo a baila sua aplicação quanto as sanções e recursos previstos, no intuito de discutir e propor medidas para assegurar a mais ampla defesa ao administrado na fase recursal, sendo que para isso contextualizar-se-á com os conceitos expostos, até então, por esta pesquisa.

### **5.1 PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA DO CBMSC**

Em 27 de Janeiro de 2013, ocorreu o trágico incêndio na Boate Kiss, no município de Santa Maria, no Rio Grande do Sul. Tal incêndio vitimou 242 pessoas e fez mais 680 feridos (MORALES, 2016, p. 01), ficando conhecida assim por tragédia da Boate Kiss. Este foi o maior incêndio das últimas cinco décadas e o segundo maior no país em vítimas fatais (PREVIDELLI, 2013, p.01).

Muitos entes federados alteraram suas legislações de prevenção, aumentando o rigor com relação a casas noturnas e concedendo e/ou ampliando o poder de polícia dos seus Corpos de Bombeiros Militares. No Estado de Santa Catarina, em 07 de novembro de 2013, foi aprovada a Lei nº 16.157, que dispõe sobre as normas e os requisitos mínimos para a prevenção e segurança contra incêndio e pânico, conhecida como “Lei do Poder de Polícia”.

No contexto federal, o projeto de lei nº 2020, já existente, foi retomado, infelizmente por razão da supracitada tragédia. Entretanto, em razão da polêmica envolvendo o tema, foram mais de 4 anos discutindo o projeto de lei. A redação original sofreu alterações, ampliando o alcance da norma. Em 07 de março de 2017, é aprovada pela Câmara dos Deputados, a Lei nº 13.425/2017, estabelecendo diretrizes gerais sobre medidas de prevenção e combate a incêndio e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público; altera as Leis nº

8.078, de 11 de setembro de 1990, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil.

Em 30 de março de 2017, a Lei nº 13.425, é finalmente sancionada pelo Presidente da República, Michel Temer, sendo então conhecida como “Lei Kiss”. Certamente muitas transformações ocorrerão com a entrada em vigor dessa Lei, pois os Corpos de Bombeiros Militares de todo o país deverão planejar suas estratégias para atender as exigências quanto ao exercício do poder de polícia administrativa, produzindo um empoderamento institucional, que afetará a capacidade produtiva na busca do lema proteção à vida e ao patrimônio.

Abaixo segue texto do art. 3º da Lei Federal nº 13.425/17, que estabelece as competências do Corpo de Bombeiros Militar (BRASIL, 2017):

Art. 3º Cabe ao Corpo de Bombeiros Militar planejar, analisar, avaliar, vistoriar, aprovar e fiscalizar as medidas de prevenção e combate a incêndio e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público, sem prejuízo das prerrogativas municipais no controle das edificações e do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano e das atribuições dos profissionais responsáveis pelos respectivos projetos.  
§ 1º Inclui-se nas atividades de fiscalização previstas no caput deste artigo a aplicação de advertência, multa, interdição e embargo, na forma da legislação estadual pertinente.

Mais do que estabelecer competências, esse artigo representa o empoderamento do exercício do poder de polícia administrativa do Corpo de Bombeiros Militar, tornando fortalecido a Instituição como responsável por realizar esse papel.

Em Santa Catarina, já no ano de 2013, foi aprovada a Lei nº 16.157, de 07 de Novembro de 2013, que estabelecia ao Corpo de Bombeiros Militar a aplicação do poder de polícia administrativa no resguardo da segurança contra incêndio e pânico, sendo esta Lei regulamentada pelo Decreto nº 1.957, de 20 de Dezembro de 2013. Com isso o Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina conseguiu o direito de aplicar medidas de segurança, como interdições, multas, cassação de atestados e embargos nas edificações.

O Art. 10 da Lei Estadual nº 16.157/2013 relata a Competência do Corpo de Bombeiros Militar (SANTA CATARINA, 2013):

Art. 10. Ao CBMSC compete o exercício do poder de polícia administrativa para assegurar o adequado cumprimento das normas de prevenção e combate a incêndio, inclusive por meio de:

- I - ações de vistoria, de requisição e análise de documentos;
- II - interdição preventiva, parcial ou total, de imóvel;
- III – comunicação ao Município acerca das desconformidades constatadas e das infrações apuradas.

Evidencia-se que há consonância entre a Lei Federal e a Estadual, quanto a competência para o exercício do poder de polícia administrativa, principalmente pela possibilidade de aplicar o atributo da coercibilidade no exercício da atividade, ou seja, de poder aplicar sanções sem necessitar de autorizações de quaisquer outros órgãos.

Antes da edição da Lei Estadual nº 16.157/2013, o Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, utilizava o Decreto Estadual nº 4.909, de 18 de Outubro de 1994, para exercer a fiscalização em edificações, porém o mesmo não possibilitava a aplicação de medidas coercitivas, ficando ao Corpo de Bombeiros Militar, a função de oficiar o Ministério Público para demais medidas preventivas cabíveis, o que, via de regra, prejudicava a eficiência do ato administrativo, bem como a segurança das pessoas e do patrimônio.

## 5.2 DAS INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS NA SEARA DA SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E PÂNICO

No que diz respeito as infrações administrativas do CBMSC, quando da aplicação do poder de polícia administrativa na seara da segurança contra incêndio e pânico é relevante destacar que a responsabilidade por aplicação de qualquer sanção é da Autoridade Bombeiro Militar. Isso significa que somente Oficial Bombeiro Militar possui competência para aplicar uma sanção administrativa, conforme previsto no art. 21. §1º. Da Lei nº 16.157/13.

O conceito de infração administrativa do CBMSC relativo a aplicação de poder de polícia administrativa está previsto na Lei Estadual supracitada e na Instrução Normativa 002/DAT/CBMSC, com o seguinte texto: “Considera-se infração

administrativa toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas e técnicas concernentes às medidas de segurança e prevenção a incêndios e pânico”.

A infração administrativa do CBMSC possui suas espécies, conforme vislumbra-se abaixo (CBMSC, IN 002, 2014):

Art. 8º As infrações administrativas, observado o disposto no artigo anterior, serão punidas com as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa;

III - embargo de obra;

IV - interdição parcial ou total de imóvel; e

V - cassação de atestado de vistoria para funcionamento.

Com o cometimento, em tese, de uma infração administrativa, dá-se início ao processo administrativo infracional (PAI), onde é analisado se houve ou não irregularidade por parte do administrado ou da própria Administração Pública, conferindo-se o direito de defesa ao administrado, conforme também prescreve-se na Diretriz de Procedimento Operacional Permanente, Nr 26- CmdoG, de 12 de Abril de 2016, conforme segue (CBMSC, DtzPOP Nr 26, 2016):

h. Das infrações:

[...]

2) sabendo que a emissão de um auto de infração (ADV, MUL, EMB, INT e CAT) está vinculada a um PAI, com todo o direito de ampla defesa e contraditório inerente, deve-se preferir, sempre que possível, resolver a situação (regularização do imóvel) através dos instrumentos disponíveis anteriores à instauração de um PAI, quais sejam: NOT, LAE, PRE e RVR, respeitando as orientações quanto aos procedimentos relacionados ao uso de cada formulário;

Vislumbra-se, pelo exposto, que sempre que possível, deve-se evitar a abertura de PAI, buscando-se solucionar e regularizar a edificação com outros documentos pré-processuais (pré PAI), no intuito dar celeridade e eficiência nos atos administrativos do CBMSC, numa demonstração de presteza e produtividade laboral.

Todavia, sendo aberto o PAI, por não haver possibilidade de solução pré-processual, deve-se, formalmente, iniciar o processo observando-se todos os direitos do administrado, mensurado-se a gravidade do fato, suas consequências e

os antecedentes do infrator, conforme previsto em Instrução Normativa (CBMSC, IN 02, 2014):

Art. 7º Para imposição e gradação da penalidade, a autoridade competente observará:

I - a gravidade do fato, tendo em vista os motivos da infração e das suas consequências para segurança das pessoas e dos bens e para o meio ambiente;

II - os antecedentes do infrator quanto ao cumprimento das NSCI.

Percebe-se que o princípio da proporcionalidade e razoabilidade estão inserido, intrinsecamente no artigo acima, garantindo um processo administrativo razoável e proporcional, levando-se em consideração a gravidade da fato gerador do processo, suas consequências para segurança das pessoas e meio ambiente, bem como quanto a reincidência do infrator. Tais princípios são imprescindíveis para um processo administrativo adequado, expressando e assegurando o direito à defesa, garantindo que o ato administrativo respeite a proporcionalidade e razoabilidade.

### 5.3 ANÁLISE DA APLICAÇÃO DA AMPLA DEFESA E SEUS CORRELATOS NA LEI ESTADUAL Nº 16.157/13

#### 5.3.1 Do princípio da ampla defesa e do contraditório

Com relação a previsão, propriamente dita, do princípio da ampla defesa e do contraditório, tem-se na Lei Estadual nº 16.157/13 (SANTA CATARINA, 2013): “Art. 15. As infrações serão apuradas em processo administrativo próprio, assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa, observadas as disposições constantes desta Lei e de seu regulamento.” Já o Decreto regulamentador da supracitada lei estabelece (SANTA CATARINA, 2013):

Art. 1º Ficam regulamentados por este Decreto as normas e os requisitos de que trata a Lei nº 16.157, de 7 de novembro do 2013, e estabelecidos os procedimentos para proteção da vida e do patrimônio, com implementação de sistemas e medidas de segurança contra incêndio e pânico previstos em instrução normativa do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina CBMSC, nos casos de:

[...]

§ 1º O descumprimento das disposições deste Decreto sujeitará o infrator às sanções de que trata o seu art. 24, assegurados o contraditório e a ampla defesa.

[...]

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

[...]

V - auto de infração: documento que dá origem ao processo Administrativo Infracional (PAI) e que deve conter os dados do imóvel e de seu responsável, e natureza da infração, a penalidade prevista, a identificação do bombeiro militar que efetuou a autuação, os prazos para o contraditório e a ampla defesa, o prazo para regularização da situação em desconformidade e o prazo para pagamento da multa, quando for o caso;

Verifica-se que o princípio da ampla defesa e do contraditório são citados tanto na Lei, no Decreto e na Instrução Normativa. Além disso, os demais princípios correlatos à ampla defesa e ao contraditório figuram-se de forma tácita, no decorrer dos textos, conforme será estudado e discutido abaixo.

### **5.3.2 Análise dos recursos previstos na Lei nº 16.157/2013 quanto a aplicação da ampla defesa e do contraditório.**

A fase recursal na aplicação de poder de polícia administrativa do CBMSC na seara de segurança contra incêndio e pânico, foco principal deste trabalho, encontra-se fundamentada na Lei Estadual nº 16.157/13, sendo iniciado após o cometimento, em tese, pelo administrado, de alguma infração administrativa, fato oriundo de: advertência, multa, embargo de obra, interdição parcial ou total de imóvel e cassação de atestado de vistoria para funcionamento.

Com a apuração da infração administrativa, inicia-se o processo administrativo punitivo externo, com a abertura do PAI, em que será oportunizado ao administrado a direito de defesa, prazos e recursos. Quanto ao recurso, previsto na supracitada lei, tem-se (SANTA CATARINA, 2013):

Art. 21. Da imposição das sanções previstas no art. 16 desta Lei, são cabíveis os seguintes recursos:

I – recurso ordinário;

II – recurso especial; e

III – recurso extraordinário.

A Instrução Normativa 002 do CBMSC, menciona explicitamente, no próprio artigo, um quarto tipo de recurso, conforme segue (CBMSC, IN 002, 2014): “Art. 41. Das sanções administrativas aplicadas, conforme o caso, são cabíveis os seguintes recursos: I - recurso da suspensão da interdição preventiva; (...)”. Assim sendo, são

considerados as seguintes tipos de recursos no processo administrativo infracional no âmbito da segurança contra incêndio e pânico: Recurso de suspensão de interdição preventiva, recurso ordinário, recurso especial e recurso extraordinário.

Cabe aqui mencionar sobre o recurso da suspensão de interdição preventiva, conforme segue (CBMSC, IN 002, 2014):

Art. 49. O recurso de suspensão da interdição preventiva nos termos do artigo 10, § 1º c/c artigo 20, da Lei Estadual nº 16.157, de 2013, deve ser redigido em forma de requerimento e direcionada ao oficial que estiver exercendo a função de Diretor de Atividades Técnicas do CBMSC, no prazo de 5 (cinco) dias úteis.

§ 1º O recurso deve ser protocolizado no prazo do caput, junto a OBM que proferiu a interdição, devendo esta providenciar a sua inserção do SGI, se isso ainda não tenha sido feito pelo recorrente.

§ 2º A autoridade recorrida terá 2 (dois) dias úteis para julgamento do recurso, a contar da data em que o recebeu, excluindo-se o dia da entrega, devendo fazê-lo motivada e fundamentadamente.

§ 3º O julgamento do recurso de suspensão da interdição preventiva é de competência do oficial bombeiro militar que estiver exercendo a função de Diretor de Atividades Técnicas, sendo que o PAI seguirá rito normal, e o julgamento do mérito da desinterdição compete ao oficial que recebeu o recurso ordinário, especial ou extraordinário.

§ 4º A decisão de mérito no PAI que mantém a interdição faz cessar os efeitos da suspensão da interdição.

Neste recurso, vislumbra-se a preocupação do legislador em permitir a análise diante da possibilidade de grande prejuízo oriundo de uma interdição preventiva. Exemplificando tal condição, pode-se mencionar a interdição de um grande evento horas antes de começar, por falta de sistemas preventivos vitais, fato que impossibilitaria tecnicamente a liberação de Atestado de Funcionamento. Sendo realizado o ato de interdição, nasce o direito do administrado de interpor recurso de suspensão da interdição preventiva, sendo que este será julgado com celeridade, visando garantir que nenhum prejuízo inadequado seja concretizado.

Cabe aqui ratificar que o julgamento de recurso de suspensão de interdição preventiva visa evitar prejuízo imediato ao administrado, buscando analisar, mesmo que de maneira, em tese, urgente, as condições do ato administrativo praticado na interdição. Tal julgamento cabe ao oficial bombeiro militar que estiver exercendo a função de Diretor de Atividades Técnicas, que analisará previamente sobre a legalidade do ato praticado na interdição. Todavia, o processo administrativo

infracional originário seguirá o rito normal, de modo que a análise do mérito de desinterdição será de competência do oficial responsável pelo recurso ordinário, especial ou extraordinário, que independente do deferimento ou indeferimento do recurso de interdição preventiva, analisará normalmente o recurso, respeitando-se todos os ditames do devido processo legal e oportunizando-se a mais ampla defesa ao administrado.

Expressa-se, desta forma, nesse recurso, a exceção ao efeito suspensivo, que conforme mencionado e já fundamentado neste trabalho, o efeitos dos recursos são, via de regra, devolutivos, salvos se expressos em lei ou se no resguardo da Administração Pública forem necessários, sendo lançado de ofício. No caso em estudo, a norma estabelece a condição de efeito suspensivo do recurso, que visa evitar os efeitos negativos a ação preventiva de interdição em edificações ou eventos, buscando-se uma análise urgente diante dos possíveis efeitos de uma interdição.

Ainda sobre os efeitos do recurso, a Lei excepciona quanto ao pagamento de multa, pois quando o recurso é interposto o pagamento da multa fica suspensa, conforme segue (CBMSC, IN 002, 2014):

Art. 13. O prazo para pagamento da multa é de 30 (trinta) dias, contados da data da autuação.

Parágrafo único. Os recursos, sempre que conhecidos, geram efeito suspensivo quanto ao pagamento da multa

O tema recursos também encontra referência da Diretriz de Procedimento Operacional Permanente (CBMSC, DtzPOP Nr 26-ComdoG, 2016), conforme segue:

i. Dos recursos

1) o tema “recursos” é o mais detalhado pela Lei, pelo Decreto e principalmente pelo IN 02. Isto porque a aplicação de uma sanção ao particular deve se dar estritamente sob o manto da ampla defesa e do contraditório, como o núcleo da Lei é a coercibilidade do poder de polícia administrativa do CBMSC, o tema recursos não poderia receber menor atenção.

Vislumbra-se aqui a relevância do tema recursos quanto a aplicação dos princípios da ampla defesa e do contraditório, demonstrando a preocupação da Instituição em observar expressamente os direitos constitucionais do administrado,

pois como mencionado no texto acima, o núcleo da Lei do Poder de Polícia do CBMSC é a coercibilidade, ou seja, o atributo de poder de polícia administrativa que se caracteriza na aplicação de sanções, tornando-se imperioso ao administrado. Todavia, tal aplicação coercitiva deve estar baseada rigorosamente nos princípios da ampla defesa e do contraditório.

Quanto aos demais recursos previstos em lei, reafirma-se, inicialmente, que ao administrado é reversado a possibilidade de recurso, quando da imposição de sanção pelo CBMSC, sendo oportunizado o pleno direito a defesa por meio do duplo grau de jurisdição, princípio utilizado subsidiariamente do processo penal e já estudado neste trabalho, que estabelece o direito de ver seu recurso reexaminado por outra instância, por inconformismo da decisão do primeiro julgamento. Assim com expressa o art. 21 da Lei Estadual nº 16.157/13 (SANTA CATARINA, 2013):

Art. 21

[...]

§ 1º O recurso ordinário deverá ser protocolizado no prazo de 5 (cinco) dias úteis, a contar do recebimento do auto de infração, dirigido à autoridade bombeiro militar que expediu o auto.

§ 2º Da decisão prevista no § 1º deste artigo, cabe recurso especial no prazo de 5 (cinco) dias úteis, a contar do recebimento da decisão exarada no recurso de primeiro grau, à autoridade bombeiro militar imediatamente superior à autoridade que proferiu a decisão recorrida.

Percebe-se que o legislado observou o princípio do duplo grau de jurisdição, estabelecendo as condições para interpor recurso especial (segunda instância). Todavia, a Lei ainda concede a possibilidade de um recurso extraordinário, com se vê (SANTA CATARINA, 2013):

Art. 21

[...]

§ 3º É cabível recurso extraordinário ao Comandante-Geral do CBMSC, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, a contar do recebimento da decisão exarada no recurso de segundo grau, nos seguintes casos:

I – interdição; e

II – aplicação de multa gravíssima.

Pela leitura, compreende-se, que somente nos casos de interdição e aplicação de multa gravíssima será possível o reexame da decisão de segunda instância. Verifica-se, mais uma vez, que a Lei procurou atender de forma eficiente e

adequada o direito de defesa através do recurso, permitindo, inclusive, interpor recurso a uma terceira instância administrativa, sendo esta endereçada ao Comandante Geral da Instituição, numa demonstração efetiva de zelo e respeito com o direito do administrado.

O Decreto Estadual nº 1.957, de 20 de Dezembro de 2013, que regulamenta a Lei Estadual nº 16.157, de 07 de Novembro de 2013, estabelece o seguinte conceito complementar aos recursos da aplicação na seara de segurança contra incêndio e pânico (SANTA CATARINA, 2013):

Art. 37. Das sanções previstas no art. 16 da Lei no 16.157, de 2013, cabe interposição dos seguintes recursos:

**Parágrafo único. Não será admitida a duplicidade de recursos para a mesma sanção. (grifo nosso).**

Neste artigo o Decreto buscou atender ao princípio da unirrecorribilidade, onde prescreve-se que para cada decisão corresponde a um único recurso, visando, assim, atender as exigências de operacionalidade do sistema recursal, evitando a acumulação de impugnações sob o mesmo fundamento. Corroborando com esse princípio, o art. 41, §1º, da Instrução Normativa 002 estabelece (CBMSC, IN 002, 2014): “Não se admite duplicidade de recursos para a mesma sanção, ou seja, o ingresso do mesmo tipo de recurso contra a mesma sanção.”

Continuando o estudo sobre os recursos previstos pelo Decreto Estadual nº 1.957/13, tem-se (SANTA CATARINA, 2013):

Art. 38. Os recursos previstos neste Capítulo devem ser instruídos com cópias físicas o digitalizadas dos seguintes documentos:

- I - processo administrativo, decisão recorrida e documentos correlatos, como o PPCI ou PRE, dentre outros;
- II - identidade do recorrente ou do seu representante;
- III - procuração do representante;
- IV - razões recursais; e
- V - documentos mencionados no recurso.

Aqui, vê-se os pressupostos de admissibilidade dos recursos, onde, exige-se uma relação de documentos para conhecimento do recurso, atendendo ao pressuposto de admissibilidade subjetiva, sendo necessário cópia do processo administrativo infracional, identificação do recorrente (legitimidade), procuração do

representante, ou seja, caso o recorrente queira ter um representante para esse ato deverá apresentar a procuração que outorgue poderes, quer seja advogado, engenheiro, arquiteto ou contador, ou qualquer outra pessoa de sua escolha.

O art. 39 do Decreto supracitado estabelece as condições para o não conhecimento do recurso, ou seja, da condição em que o recurso não será examinado por falta de cumprimento dos requisitos de admissibilidade, como se vê (SANTA CATARINA, 2013):

Art. 39. É vedado o recurso nos seguintes casos:  
I - quando deixar de atender aos requisitos para sua interposição;  
II - interposto extemporaneamente ao prazo; ou  
III - interposto por pessoa que não tenha legitimidade.

Na Instrução Normativa 002/CBMSC/2014, tais condições de admissibilidade vislumbra-se da seguinte forma (CBMSC, IN 002, 2014):

Art. 45. A autoridade bombeiro militar, por meio de decisão fundamentada, não conhecerá do recurso nos seguintes casos:  
I - quando deixar de atender aos requisitos para sua interposição previstos no artigo 42 desta IN;  
II - interposto fora do prazo; ou  
III - interposto por pessoa que não tenha legitimidade.

Contempla-se que o recurso precisa cumprir os pressupostos de admissibilidade para seu conhecimento e posteriormente exame de mérito, onde poderá ter provimento ou não pela autoridade bombeiro militar. Provimento, como já retratado no referencial teórico deste trabalho, é o julgamento do mérito, ou seja, a análise técnica dos argumentos de defesa relacionados ao descumprimento ou não das normas de segurança contra incêndio e pânico.

Expressos nos incisos do supramencionado artigo está o pressuposto de admissibilidade objetiva tempestividade e o pressuposto de admissibilidade subjetiva legitimidade, condições exigíveis à análise do recurso interpostos, ou seja, para que o recurso seja conhecido.

Por tempestividade entende-se que o recurso precisa ser interposto no prazo previsto em lei, que para todas as espécies de recurso são de 5 dias úteis, sob pena de não conhecimento do recurso. Visando adequar-se a correta contagem do prazo

para recorrer o legislador previu, com eficiência e clareza, sobre o tema (CBMSC, IN 002, 2014):

Art. 43. Cabe à OBM de origem o recebimento das vias originais do recurso e o seu cadastramento no Sistema de Gerenciamento de Infrações (SGI).

§ 1º O recurso é dirigido à autoridade bombeiro militar competente para sua decisão.

§ 2º Para a contagem do prazo recursal, o dia do começo é considerado o primeiro dia útil após o dia do recebimento da notificação e/ou do AI e/ou da decisão publicada.

§ 3º Para a contagem do prazo recursal, será desconsiderado o dia do começo e será considerado o dia final, sendo a contagem válida somente para dias úteis.

§ 4º Salvo motivo de força maior devidamente comprovado, os prazos recursais não se suspendem e correrão do primeiro dia útil após a intimação.

Ainda sobre a contagem de prazo, vale mencionar a importância dada ao assunto, pois previu, explicativamente, sua aplicação fática através da Diretriz de Procedimento Operacional Permanente (CBMSC, DtZPOP Nr 26-CmdoG, 2016), conforme segue:

i. Dos recursos

[...]

12) os prazos para recursos, são contados excluindo-se o dia do começo e incluindo-se o dia do final e contando-se apenas os dias úteis;

13) como exemplo, para um determinado auto de infração entregue num sábado, a contagem de prazo se inicia na segunda-feira;

14) caso ocorra durante a semana um feriado, esse dia não conta e prossegue a contagem no dia seguinte;

15) os prazos para resposta dos recursos são contados da mesma forma ora descrita.

Assevera-se, de forma efetiva, a garantia de defesa expressa pela contagem de prazo, assegurando-se que o administrado não sofra qualquer prejuízo com relação a contagem dos dias, sendo que se desconsidera o primeiro dia e considera-se o último, contando-se somente os dias úteis e ainda admitindo-se suspensão por motivo de força maior, quando devidamente comprovado.

Ver o recurso reexaminado significa que se aplicou o princípio do duplo grau de jurisdição, do qual se deriva o princípio da colegialidade, que prevê que este reexame seja por um colegiado, composto por dois ou mais avaliadores, no intuito de fomentar a discussão sob o tema do recurso, garantindo a troca de ideias e posicionamentos técnicos, visando, assim, uma análise mais adequada, numa

demonstração pautada no princípio da verdade material e da ampla defesa, onde o objetivo é garantir uma análise imparcial, eficiente e mais adequada possível, buscando-se a verdade real sobre os fatos. Contextualizando-se com a Lei Estadual nº 16.157/13, Decreto Estadual nº 1.957/13, bem como na Instrução Normativa 002/CBMSC/2014, vislumbra-se sua inexistente previsão legal, sendo que na prática também não é observado tal princípio, ou seja, os recursos na seara de segurança contra incêndio e pânico do CBMSC são julgados monocraticamente.

Embora seja amplamente destacado a necessidade de atender ao princípio da ampla defesa e do contraditório, compreende-se também a presença dos demais princípios inerente a ampla defesa, onde se visualiza a preocupação do legislador e da Instituição em realizar um processo adequado e justo ao administrado, oportunizando todos os meios de defesa possíveis. Exemplo disso é a possibilidade de uma terceira instância de recurso, expressando o princípio de duplo grau de jurisdição.

Compreende-se que se buscou atender, pelo menos de forma expressa, as garantias de defesa do administrado, relativos à ampla defesa e ao contraditório. A Lei, o Decreto, a Instrução Normativa e a Diretriz de Procedimento Operacional Permanente reforçam a importância do tema, entretanto, não se expressa, nem mesmo na Diretriz, o *modus operandi* para operacionalização do princípio da ampla defesa e do contraditório.

Retrata-se, que toda decisão necessita ser fundamentada, conforme preconizado pelo exercício da ampla defesa com decisão motivada, que significa que todos os pontos e provas apresentadas pelo administrado em sua defesa devam ser analisados e contrapostos de forma justificada, não cabendo o simples indeferimento sumário do recurso. Cabe ao administrador, responsável pela análise do recurso, contrapor, debater, fundamentar e motivar suas decisões, esmiuçando-se sobre os pontos trazidos pela defesa, justificando por que aceitou ou negou provimento ao pedido, não podendo assim, desconsiderar nenhum argumento ou prova de modo sintético, mormente por se tratar de prática obrigatória vinculada ao contraditório e ampla defesa.

Enfatizando-se o que foi retratado acima, veja-se o que ensina Di Pietro (2013, p. 97), através do princípio da motivação:

O princípio da motivação exige que a Administração Pública indique os fundamentos de fato e de direito de suas decisões. Ele está consagrado pela doutrina e pela jurisprudência, não havendo mais espaço para as velhas doutrinas que discutiam se a sua obrigatoriedade alcançava só os atos vinculados ou só os atos discricionários, ou se estava presente em ambas categorias. A sua obrigatoriedade se justifica em qualquer tipo de ato, porque trata de formalidade necessária para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos

Entende-se, destarte, que todo ato administrativo precisa ser motivado e fundamentado, independente de ser discricionário ou vinculado, visando atender ao controle da legalidade. Por assim ser, tal condição ganha contornos mais fortes quando se trata de processo administrativo, onde existe a possibilidade de aplicar sanções ao administrado. Assevera-se com esse entendimento encontrado no princípio da motivação o ensinamento de Bandeira de Mello (2013, p. 511):

*Princípio da motivação*, isto é, o da obrigatoriedade de que sejam explicitados tanto o fundamento normativo quanto o fundamento fático da decisão, enunciando-se, sempre que necessário, as razões técnicas, lógicas e jurídicas que servem de calço ao ato conclusivo, de molde a poder-se avaliar sua procedência jurídica e racional perante o caso concreto. Ainda aqui se protegem os interesses do administrado, seja por convencê-lo de acerto da providência tomada- o que é o mais rudimentar dever de uma Administração democrática -, seja por deixar estampadas as razões do decidido, ensejando sua revisão judicial, se inconvincentes, desarrazoadas ou injurídicas. Aliás, confrontada com a obrigação de motivar corretamente, a Administração terá de coibir-se em adotar providências (que de outra sorte poderia tomar) incapazes de serem devidamente justificadas, justamente por não coincidirem com o interesse público que está obrigada a buscar.

Assim sendo, cabe a Administração Pública motivar seus atos, demonstrando as razões fáticas, técnicas, lógicas e jurídicas, de modo a cumprir não somente o dever de fundamentar adequadamente a decisão, mas também de convencer o administrado do acerto da providência tomada, onde a intenção da Administração é única e somente de atender ao interesse público. Tal condição exterioriza-se pela deliberação minuciosa e detalhada de todos os argumentos e provas trazidas ao processo pelo administrado, dos quais a Autoridade Bombeiro Militar, responsável pelo PAI, deverá observar atenciosamente, não medindo esforços na sua análise

circunstanciada, independente da possível falta de ambiguidade fática ou técnica do caso concreto apresentado.

Abaixo será levantado alguns julgados que evidenciam o despreparo de alguns agentes públicos quanto a aplicação do princípio da ampla defesa e do contraditório, gerando prejuízos à Administração, anulando-se processos administrativos e prejudicando o cidadão, razão de ser do Estado, que fica a mercê dos infortúnios administrativos.

### **5.3.3 Análise jurisprudencial da ampla defesa e do contraditório nos processos administrativos infracionais**

No intuito de demonstrar a relevância deste trabalho no campo jurídico e fático, necessário se faz uma análise jurisprudencial do princípio da ampla defesa e do contraditório nos processos administrativos. Para isso, buscou-se julgados nos tribunais superiores relativos a matéria. Infelizmente, por ser novo o conceito de poder de polícia administrativa dos Corpos de Bombeiros Militares não foi encontrado nenhum julgado envolvendo as infrações administrativas infracionais na seara da segurança contra incêndio e pânico.

Inicialmente, se analisará uma jurisprudência do STF, do relator Ministro Luiz Fux (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2007, grifo nosso):

**ADMINISTRATIVO. CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO. PERMISSÃO PARA DIRIGIR. CONCESSÃO DA CARTEIRA NACIONAL DE HABILITAÇÃO DEFINITIVA. CONDUTOR AUTUADO POR INFRAÇÃO GRAVÍSSIMA DURANTE O PERÍODO DE PROVA DE UM ANO. RECURSO ADMINISTRATIVO PENDENTE. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA.**

1. Trata-se de recurso especial interposto nos autos de mandado de segurança impetrado por motorista portador de Permissão para Dirigir contra o Diretor do DETRAN/RS, buscando o direito de obter a CNH definitiva após o período de prova de 1 (um) ano, apesar da ocorrência de autuações por infrações de trânsito de natureza gravíssima, que ainda estão pendentes de julgamento na esfera administrativa. A sentença concedeu a segurança sob o entendimento de que não podem ser considerados os efeitos do ato infracional antes de julgados os recursos administrativos. Interposta apelação

pelo DETRAN/RS, o acórdão do TJRS deu provimento ao apelo sob o fundamento da falta de interesse do impetrante, visto que as multas já haviam sido pagas, e o pagamento convalida o vício. O impetrante opôs embargos de declaração, os quais foram acolhidos, mas mantiveram a conclusão do acórdão embargado quanto ao provimento da apelação. No

recurso especial o recorrente alega violação do art. 290 do CTB, sustentando que as penalidades de trânsito somente podem ser cadastradas no RENACH (Registro Nacional de Carteiras de Habilitação) após o esgotamento dos recursos administrativos. 2. Os §§ 3º e 4º do art. 148 do CTB impõem a penalidade de suspensão do direito de dirigir, obrigando o condutor detentor de Permissão para Dirigir a reiniciar o processo de habilitação caso, no período de prova de 1 (um) ano, tenha cometido infração grave ou gravíssima ou seja reincidente em infração média. 3. Entretanto, urge salientar que a aplicação da penalidade de suspensão do direito de dirigir, bem como todas as demais previstas no Código de Trânsito, reclama prévio processo administrativo, com observação das garantias constitucionais do devido processo legal, contraditório e da ampla defesa, estes consectários do primeiro (CF, art. 5º, LIV e LV). 4. O CTB expressamente dispõe no art. 265 que "As penalidades de suspensão do direito de dirigir e de cassação do documento de habilitação serão aplicadas por decisão fundamentada da autoridade de trânsito competente, em processo administrativo, assegurado ao infrator amplo direito de defesa." 5. A ocorrência de infração grave ou gravíssima somente poderá constituir obstáculo à concessão da CNH definitiva ao detentor de Permissão para Dirigir após o trânsito em julgado administrativo da decisão que confirme a validade do ato infracional a ele imputado. 6. Recurso especial provido.

Observa-se que, mesmo sendo previsto no próprio Código de Trânsito Brasileiro expressamente a necessidade de decisão fundamentada, produzida em processo administrativo, assegurando o direito a ampla defesa, conforme previsão do Art. 265 do CTB, a Administração Pública decidiu por suspender o direito de dirigir ao administrado, simplesmente por antecipar o julgamento e, inclusive, penalizar o administrado sem o devido processo legal, um flagrante exemplo de desrespeito aos princípios de ampla defesa e contraditório nos processos administrativos infracionais, sendo também possível presumir o despreparo os agentes públicos no resguardo da Administração Pública.

Abaixo, vislumbra-se, um caso de nulidade do processo administrativo por violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa, conforme segue (BRASIL, Superior Tribunal Regional, 2014, grifo nosso):

**ADMINISTRATIVO. IBAMA. IMPOSIÇÃO DE MULTA E INSCRIÇÃO NO CADIN. AUSÊNCIA DE REGULAR NOTIFICAÇÃO DO INTERESSADO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. NULIDADE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. SENTENÇA MANTIDA.**

1. A Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso LV, assegura aos litigantes em processo judicial ou administrativo o pleno exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes. 2. Do mesmo modo, o art. 2º, da Lei 9.784/99, que regula o processo

administrativo, também garante à pessoa do administrado a observância dos princípios da ampla defesa e do contraditório, e, ainda, em seu art. 26, determina a intimação do interessado para ciência do processo administrativo, em respeito ao devido processo legal. 3. Nessa perspectiva, constata-se que a atuação da autoridade impetrada está eivada de ilegalidade, uma vez que não houve a regular notificação do impetrante da instauração do processo administrativo, nem da inscrição de seu nome no CADIN e na dívida ativa, de molde a assegurar-lhe o direito à ampla defesa e ao contraditório. 4. Remessa oficial a que se nega provimento.(TRF-1 - REOMS: 315520064014200, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL NÉVITON GUEDES, Data de Julgamento: 24/09/2014, QUINTA TURMA, Data de Publicação: 31/10/2014).

O administrador não observou os direitos assegurados ao administrado no que diz respeito a cientificação do processo, nem mesmo da sua inscrição no CADIN e na dívida ativa, sendo realizado sem atender as exigências adequadas em um processo, fato que causou a nulidade do processo administrativo.

Fortalecendo o apelo sobre a importância do tema, veja-se mais um julgado com violação ao princípio do contraditório e da ampla defesa (BRASIL, Tribunal de Justiça de Distrito Federal, 2014, grifo nosso).

**ADMINISTRATIVO. RECLAMAÇÃO. CONSUMIDOR. PROCESSO ADMINISTRATIVO. IMPROCEDÊNCIA NA PRIMEIRA INSTÂNCIA. REMESSA DE OFÍCIO. REFORMA DA DECISÃO E APLICAÇÃO DE MULTA. VIOLAÇÃO AO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. NULIDADE DO PROCEDIMENTO.**

1.A Constituição Federal elenca, entre as garantias constitucionais previstas em seu art. 5º, o direito ao devido processo legal e ao contraditório e ampla defesa, tanto em processos judiciais como administrativos. 2."O Supremo Tribunal Federal fixou jurisprudência no sentido de que é necessária a observância do devido processo legal para a anulação de ato administrativo que tenha repercutido no campo de interesses individuais" (Precedente do STJ). 3.A inobservância da garantia constitucional do devido processo legal, ainda que durante o curso do procedimento administrativo, configura o cerceamento do direito de defesa, dando ensejo à anulação do processo. 4.Recurso conhecido e provido (TJ-DF - APC: 20130111819167 DF 0010903-20.2013.8.07.0018, Relator: ANA CANTARINO, Data de Julgamento: 17/12/2014, 3ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no DJE : 27/01/2015 . Pág.: 396)

Há ainda os casos de anulação de multa por morosidade em julgamento do recurso administrativo, onde a Administração não cumpri o prazo estabelecido em lei para realizar o julgamento do pleito, conforme se vê (PARANÁ, Tribunal de Justiça do Paraná, 2012), relatora Desembargadora Regina Afonso Portes, na apelação cível nº 786892-0:

**APELAÇÃO CÍVEL - ADMINISTRATIVO - AÇÃO DE ANULAÇÃO DE MULTA DE TRÂNSITO - INOBSERVÂNCIA, PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, DO PRAZO DE 30 DIAS PARA JULGAR O RECURSO - NULIDADE DA SANÇÃO - AFRONTA AO CONTIDO NO ARTIGO 285 DO CTB E AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DEVIDO PROCESSO LEGAL. RECURSO DE APELAÇÃO CONHECIDO E NEGADO PROVIMENTO.**

Neste exemplo, aduz-se como fundamento para anulação da multa o descumprimento do princípio da legalidade e do devido processo legal. Reforçando-se a importância do assunto, necessário se faz dizer que o princípio constitucional da legalidade prega que as condutas da Administração Pública devem estrita observância ao contido na lei ou no ato normativo administrativo. Outrossim, é o instrumento pelo qual se permite ao Poder Público praticar atos que possam ferir interesses dos administrados, pois, sempre que a lei respaldar, haverá presunção do interesse público, e, por outro lado, sempre que não houver lei permitindo determinado ato deverá prevalecer o direito individual. Neste caminho ensina Di Pietro (2008, p.263):

Este princípio, juntamente com o de controle da Administração pelo Poder Judiciário, nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Isto porque a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade. É aqui que melhor se enquadra aquela ideia de que, na relação administrativa, a vontade da Administração Pública é a que decorre da lei.

Como decorrência do princípio da legalidade, temos o princípio do devido processo legal, visto que, para se impor uma sanção ao administrado será necessário que a Administração Pública não apenas cumpra a lei, mas, principalmente, observe o devido processo por ela estabelecido. Vale ainda acrescentar o princípio da oficialidade, o qual prevê, que tendo iniciado o processo administrativo não pode a Administração desistir de perseguir a verdade real ou deixar de executá-lo mesmo com a inércia do administrado.

Todavia, ressalta-se e a importância de o administrado acompanhar e interessar-se pelo processo, dando prosseguimento as provas levantadas ao seu

favor, sob pena de prejuízo em sua defesa, conforme entendimento do Ministro Relator Ayres Britto, do STF (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2013, grifo nosso)

**CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CASSAÇÃO DE TÍTULO DE UTILIDADE PÚBLICA DE INSTITUIÇÃO DE ENSINO. OBSERVÂNCIA DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO. OMISSÃO DO INTERESSADO NA PRODUÇÃO DE PROVAS E NO ACOMPANHAMENTO DA INSTRUÇÃO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA CONHECIDO E IMPROVIDO.**

O interessado que, intimado em processo administrativo, apresenta defesa e, posteriormente, deixa de produzir provas e de participar da instrução, não pode alegar cerceamento de defesa ou violação ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, LV, da Constituição).

(STF - RMS: 24462 DF, Relator: Min. AYRES BRITTO, Data de Julgamento: 05/03/2013, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-053 DIVULG 19-03-2013 PUBLIC 20-03-2013 EMENT VOL-02682-01 PP-00001)

Vale mencionar, que embora goze de amplo direito de defesa, o administrado precisa participar do processo administrativo, apresentando as provas levantadas, não podendo alegar ausência do devido processo legal e prejuízo a ampla defesa e contraditório quando inerte ficar frente ao processo em andamento.

#### 5.4 PROPOSTA PROCEDIMENTAL PARA RESPOSTA DOS RECURSOS

Pelo tudo o anteriormente estudo e discutido, chega-se ao momento final deste trabalho, onde se pretende propor um documento procedimentalista acerca dos julgamentos dos recursos administrativos oriundos do exercício de poder de polícia administrativa do CBMSC, relativo a segurança contra incêndio e pânico. Tal documento busca atender aos preceitos legais, principalmente relacionados ao princípio da ampla defesa e do contraditório, garantindo ao administrado um processo adequado, bem como resguardando a Administração Pública e a Instituição Bombeiro Militar. Enfatiza-se que esta proposta observará e atenderá ao documento já utilizado pelo CBMSC, contido no Sistema de Gerenciamento de Infrações, de modo a respeitar os dados e ordem lógica do documento original, acrescentando valor nos quesitos ampla defesa e contraditório, visando que a Autoridade Bombeiro Militar não ignore nenhum procedimento formal no seu julgamento ao recurso.

Abaixo, será exposto os ritos e fases que devem conter a resposta do recurso administrativo, no sentido de propor um documento formal e ordenado, discutindo primeiro sobre a admissibilidade dos recursos: relativos ao momento do conhecimento ou não do recurso, para posteriormente discutir-se sobre o mérito do recurso, instante em que será deliberado se o recurso será provido ou não, onde então, posterior estas duas fases, será proferida a conclusão e decisão do recurso.

#### **5.4.1 Da Admissibilidade dos recursos administrativos**

Na admissibilidade do recurso verifica-se o cumprimento dos requisitos para seu conhecimento, ou seja, para poder ser admitido para posterior julgamento de mérito.

Contemplados na legislação relativa a segurança contra incêndio e pânico, estudada neste trabalho, os requisitos que devem ser observados são a tempestividade, legitimidade e cabimento, os quais serão inseridos em todos os tipos de recursos previstos na Lei.

Por tempestividade, reitera-se aqui, que o recurso deve ser interposto no prazo previsto em lei, sendo que o prazo para todos os recursos sob estudo: recurso ordinário, recurso especial e recurso extraordinário é cinco dias úteis, desconsiderando o primeiro dia e considerando o último, bem como não contando em dias que acabe em feriado ou finais de semana, admitindo-se justificativa por atraso por forma maior, quando devidamente comprovado.

Quanto a legitimidade, entende-se ser parte legítima para interpor o recurso o presumível infrator, ou seja, o proprietário ou possuidor direto ou indireto do imóvel em desacordo com as normas de segurança contra incêndio e pânico. Este poderá fazer seu próprio recurso, apresentando suas razões recursais no prazo previsto. Todavia, poderá estabelecer um representante para este ato, devendo para isso apresentar procuração estabelecendo a outorga de tais poderes, documento que deverá ser anexado aos autos.

Ratifica-se que o recurso não deverá ser analisado caso não cumpra os requisitos para seu conhecimento, onde poderá ser indeferido por intempestividade, bem como por ilegitimidade ou ainda por ausência de cabimento, este relacionado a

a adequação do recurso em confronto com a decisão impugnada. Como exemplo podemos citar o recurso especial, que só será conhecido posteriormente ao indeferimento do recurso ordinário. Outro exemplo relevante é do recurso de suspensão de interdição preventiva, que será conhecido somente caso seja oriundo de uma interdição ou de uma multa gravíssima.

Destarte, satisfazendo-se os requisitos de juízo de admissibilidade, ou seja, sendo conhecido o recurso, inicia-se a segunda parte da análise do recurso, onde será realizado o julgamento propriamente dito, ou seja, a análise do mérito, conhecido também por juízo de mérito.

#### **5.4.2 Da análise do mérito do recurso**

Vencida a primeira fase de análise do recurso (pressupostos de admissibilidade) e sendo conhecido o mesmo, passa-se para a segunda etapa, relativa ao exame do mérito e das razões recursais.

Neste momento se emprega e aplica-se o conhecimento técnico específico relativo à segurança contra incêndio e pânico, discutindo-se e deliberando-se sobre os fatos e argumentos arguidos pelo administrado, na área técnica propriamente dita, onde se aplicar as normativas técnicas ao caso concreto em análise.

Entretanto, tal fase deve observar os princípios da ampla defesa e do contraditório, de forma que todo fato ou pedido levantado deve ser analisado, discutido e deliberado, sem lugar para julgamentos sumários, ou seja, o administrado possui o direito de exercer o contraditório e a ampla defesa, representados pela possibilidade de trazer ao processo todas as provas em direito admitidas, bem como de contrapor e expressar sua versão sobre os fatos em deliberação. Observar os princípios da ampla defesa e do contraditório significa que a Autoridade Bombeiro Militar precisará considerar, analisar e/ou contrapor cada alegação trazido pelo administrado, não podendo desconsiderar nenhum argumento ou prova abreviadamente. A contraposição da Administração representa o momento onde será discutido cada arguição, sendo um ato vinculado, obrigatório a fase recursal.

Realizar um julgamento imparcial, respeitando-se o princípio da ampla defesa e seus correlatos é uma expressão de respeito ao administrado, razão de ser do Estado, para o qual estão garantidos tais direitos. Outrossim, busca-se evitar a revisão de atos administrativos mal executados, gerando revisões pelo Poder Judiciário e retrabalho à Administração Pública.

#### **5.4.3 Da conclusão e decisão do recurso**

Por derradeiro, o julgamento do recurso deve constar a conclusão e a decisão.

Na conclusão, a Autoridade Bombeiro Militar deve expressar sua conclusão de forma fundamentada, manifestando seu posicionamento técnico. Deve, inclusive, alegar se deixou de apresentar algum tipo de prova ou justificativa pertinente a análise, que possa ter interferido na decisão, tendo em vista que um dos objetivos do processo administrativo é a busca da verdade real, conforme princípio da verdade material.

Na decisão, momento final do julgamento do recurso, deve-se, de preferência em caixa alta, expressar se o recurso deve prosperar ou não, podendo ter os seguintes efeitos (CBMSC, IN 02, 2014):

Art. 46. A autoridade competente para decidir do recurso pode:  
I - manter o ato (AI ou decisão), julgando improcedente o recurso;  
II - considerar procedente no todo ou em parte as alegações apresentadas no recurso;  
III - anular a sanção aplicada no AI, quando eivado de vício relativo à legalidade ou legitimidade.  
Parágrafo único. A decisão da autoridade, para o recurso apresentado, deve ser motivada e fundamentada.

Destarte, o recurso poderá ter as seguintes decisões: improcedente, procedente ou procedência parcial. Também poderá ter por decisão a anulação da sanção, casos oriundos de vícios de legalidade ou legitimidade, numa demonstração do princípio da autotutela do Estado. Por decisão motivada e fundamentada, vale, novamente mencionar que a decisão deve fazer indicação exata e precisa das razões que a motivaram, de forma clara e absoluta.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente estudo foi desenvolvido sobre o tema ampla defesa e contraditório na fase recursal do exercício de poder de polícia administrativa na seara da segurança contra incêndio e pânico do CBMSC. O trabalho foi dividido em cinco capítulos, que se desenvolveram coordenadamente, buscando cumprir os objetivos e o problema proposto pela pesquisa.

O problema que motivou este trabalho foi no sentido de pesquisar de que forma os julgamentos dos recursos administrativos na seara de segurança contra incêndio e pânico, pelo CBMSC, poderão cumprir com mais eficiência os princípios da ampla defesa e do contraditório.

Esta pesquisa científica justifica-se pela vigência da Lei Estadual nº 16.157, de 07 de Novembro de 2013, que estabeleceu o poder de polícia administrativa do CBMSC, fato que trouxe novas competências, no que diz respeito a fiscalização e aplicação de sanções nas edificações presentes em todo o Estado de Santa Catarina, buscando-se assim fomentar boas práticas que devem ser observadas pela Administração Pública, quando no exercício de seus atos administrativos, sobretudo àqueles que trazem consequências à liberdade e à propriedade do administrado.

O objetivo geral do trabalho era investigar a aplicação e relevância dos princípios da ampla defesa e do contraditório na fase recursal relativos a aplicação da Lei nº 16.157, de 07 de Novembro de 2013. Desta sorte, traçou-se os objetivos específicos, que foram no sentido de, inicialmente, identificar os princípios e garantias constitucionais relacionados ao processo administrativo brasileiro. Posteriormente, investigar sobre a aplicação do princípio da ampla defesa no processo administrativo infracional. Após isso, avaliar o exercício do poder de polícia administrativa do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina quanto a segurança contra incêndio e pânico. Por último, e com base e todo o referencial teórico pesquisado, propor a criação de mecanismos que possam auxiliar as autoridades

bombeiros militares a conduzirem de forma adequada os processos administrativos infracionais (PAIs), baseando-se nos princípios da ampla defesa e do contraditório.

A presente pesquisa mostra-se inédita, pois o tema é novo e o CBMSC ainda está construindo os alicerces para esta nova competência, que é o exercício de poder de polícia administrativa. Tal temática ganhará ainda mais relevância a partir do segundo semestre de 2017, com a vigência da Lei Federal nº 13.425, de 30 de Março de 2017, que estabelece diretrizes gerais sobre medidas de prevenção e combate a incêndio e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público. Tal Lei ratifica o poder de polícia dos Corpos de Bombeiros Militares, bem como gera novas responsabilidades, fato que merece especial atenção quanto aos efeitos dos atos praticados pelos agentes públicos no exercício de suas competências, onde se deve praticá-los com eficiência e celeridade, observando-se todos os princípios da Administração Pública, na busca de processos bem realizados, de forma adequada, objetivando-se atingir o interesse coletivo, que para o CBMSC é resguardar a vida e o patrimônio.

Como contribuição deste trabalho, pode-se mencionar o estudo sobre os princípios da ampla defesa e do contraditório, que por força de dispositivo constitucional, devem ser respeitados na elaboração dos processos administrativos infracionais, garantindo-se a mais ampla defesa ao administrado, conforme ficou comprovado pelo estudo jurídico realizado, quer pelas leis, doutrinas e jurisprudências relacionadas ao assunto.

Outra contribuição relevante foi quanto a proposta de documentos para elaboração do julgamento dos recursos administrativos, incluindo-se todos os tipos previstos na Lei Estadual nº 16.157/13, compondo-se em: proposta de documento para julgamento de recurso ordinário (primeira instância), especial (segunda instância) e extraordinário (terceira instância), bem como para julgamento de recurso de suspensão de interdição preventiva. Tais documentos foram construídos observando-se inicialmente o modelo já utilizado pelo CBMSC, pertinente ao documento de resposta a recursos existente no Sistema de Gerenciamento de Infrações, buscando atender a ordem lógica e os dados existentes na documento base. Posteriormente, buscou-se atender a todo o regramento jurídico atinente aos

direitos do administrado, visando-se construir um julgamento adequado, que observe todos os procedimentos formais necessários para a avaliação imparcial e eficiente do recurso, deliberando-se, inicialmente, sobre os pressupostos de admissibilidade do recurso, para posteriormente construir-se a análise de mérito propriamente dita, onde não se aceita a trivial rejeição do recurso sem análise da controvérsia, simplesmente mediante invocação dos fundamentos da decisão recorrida. Neste momento, faz-se necessária a detalhada análise de todos os pontos levantados pelo recorrente, precisando serem dialeticamente rebatidos, aceitando-os ou rejeitando-os de forma motivada e fundamentada.

Como ponto negativo desta pesquisa pode-se mencionar a ausência de jurisprudência específica na seara contra incêndio e pânico, quanto a observância dos princípios da ampla defesa e do contraditório dos recursos administrativos, que por ser um tema novo, justifica-se a inexistência jurisprudencial.

Pode-se mencionar como ponto positivo a proposta de documentos que auxiliarão na elaboração de um julgamento de recurso com base nos princípios da ampla defesa e do contraditório, observando-se, outrossim, os pressupostos de admissibilidade e a correta análise do mérito, gerando uma conclusão e decisão adequada e bem fundamentada. Deste modo, o julgamento do recurso terá sua eficiência assegurada, evitando-se revisões e anulações pelo Poder Judiciário, bem como garantindo a credibilidade ao CBMSC, que demonstrará ser competente, tanto legalmente como tecnicamente, para o exercício de tão importante competência, a qual ainda produzirá grandes contribuições evolutivas, como o próprio empoderamento institucional.

Orienta-se que tais documentos sejam utilizados no julgamentos dos recursos administrativos atinentes ao poder de polícia administrativa do CBMSC, sendo oportuno inseri-los, salvo melhor juízo, como anexos da Diretriz de Procedimento Operacional Permanente, Nr 26, do Comando Geral do CBMSC, DtzPOP Nr 26 – CmdoG. Outra sugestão de suma importância, faz-se no sentido de observar o princípio da colegialidade, haja vista que os recursos administrativos não estão cumprindo tal princípio, ou seja, estão sendo julgados em segunda e terceira instância de forma monocrática.

Por tudo exposto neste trabalho, conclui-se que o CBMSC possui o dever de zelar pelos seus atos, pautando-os nos princípios norteadores da Administração Pública, sobretudo àqueles relacionados ao processo administrativo, notadamente ao princípio da ampla defesa e seus correlatos, garantindo a mais ampla defesa ao administrado, especialmente na fase recursal prevista na Lei Estadual nº 16.157/13, devendo elaborar julgamentos de recurso com eficiência e imparcialidade, garantindo que o interesse público seja sempre alcançado.

## 6.1 RECOMENDAÇÕES

O CBMSC deve dispor de documentos que de modo formal e legal sirvam de instrumentos de orientação para a correta processualística no julgamento dos recursos administrativos previstos na Lei Estadual nº 16.157/13, estabelecendo-se o devido respeito aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

Vislumbrou-se no estudo deste trabalho a importância do assunto, constituindo-se modelos de documentos para cada tipo de recurso administrativo, visando evitar a anulação ou interferência do Poder Judiciário nos atos administrativos do CBMSC.

Como forma de contribuir com o Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina quanto aos procedimentos na fase recursal do exercício de poder de polícia na seara de segurança contra incêndio e pânico, sugere-se ao Comando Geral do CBMSC a adoção desses documentos, inserindo-os como anexos da Diretriz de Procedimento Operacional Permanente Nr 26–CmdoG, bem como a adequação, como o documento já existente no Sistema de Gerenciamento de Infrações (SGI), fato que auxiliará a resposta de recursos pelas autoridades bombeiros militares. Tais propostas de documentos encontram-se nos apêndices A, B, C e D deste trabalho.

## REFERÊNCIAS

ACORDI, Charles Fabiano. **A possibilidade de execução de fiscalização da segurança contra incêndio e pânico por parte de bombeiros privados.** Florianópolis, 2015, 136 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública com ênfase à atividade bombeiril da Escola Superior de Administração e Gerência, da Universidade do Estado de Santa Catarina e do Curso de Altos Estudos Estratégicos do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista. Disponível em: <file:///C:/Users/user/Downloads/CAAE\_2015\_Charles.pdf>. Acesso em: 28 Mai. 2017.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Constitucional descomplicado.** 7ª Ed. Revista e atualizada. Editora Método. São Paulo, 2011.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo.** 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo.** 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal.** Súmula nº 346, de 13 de Dezembro de 1963. Brasília.

\_\_\_\_\_. **Supremo Tribunal Federal.** Súmula nº 473, de 03 de Dezembro de 1969. Brasília.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 11 Mai. 2017.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1473162 SP 2014/0185382-8. Administrativo. Multa grave na fase de permissão para dirigir. necessidade de trânsito em julgado do recurso administrativo interposto. recurso especial provido. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/456030772/recurso-especial-resp-1473162-sp-2014-0185382-8>>. Acesso em: 03 jul. 2017

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal. REOMS: 315520064014200, Relator: desembargador federal névton guedes, data de julgamento: 24/09/2014, quinta turma, data de publicação: 31/10/2014) Disponível em: <<https://trf->

1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/164675047/remessa-ex-officio-em-mandado-de-seguranca-reoms-315520064014200>. Acesso em: 03 jul. 2017

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. RMS 24462 DF. Recurso Ordinário em mandado de segurança conhecido e improvido. Administrativo. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23079000/recurso-ord-em-mandado-de-seguranca-rms-24462-df-stf>>. Acesso em: 03 jul. 2017  
BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 13ª edição. São Paulo: Malheiros Editora Ltda., 2003.

CARVALHO. Kildare Gonçalves. **Direito constitucional**. 10 ed., ver., atual., e ampl. – Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013

CAPEZ, Fernando. **Curso de Processo Penal**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2013

CBMSC - Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina – **IN 002/DAT/CBMSC. Infrações Administrativas**. Florianópolis: 2014. Disponível em: <[www.cbm.sc.gov.br](http://www.cbm.sc.gov.br)>. Acesso em: 02 jul. 2017.

CHAVEIRO, Joneval Junio. **O princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa no processo administrativo disciplinar**. REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO, v. 2, n. 1, 2014.

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

DOS SANTOS, Mauro Sérgio. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012

FACHIN, Odília. **Fundamentos de Metodologia**, 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2006

GRECO FILHO, Vicente. **Direito Processual Civil Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2009.

JUSTIN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013

SANTA CATARINA. Lei Nº 16.157, de 07 de novembro de 2013. Dispõe sobre as normas e os requisitos mínimos para a prevenção e segurança contra incêndio e pânico e estabelece outras providências. Disponível em: <[http://www.alesc.sc.gov.br/portal\\_alesc/legislacao](http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/legislacao)>. Acesso em: 10 Mai. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar Nº 587, de 14 de janeiro de 2013. Dispõe sobre o ingresso nas carreiras das instituições militares de Santa Catarina e estabelece

outras providências. Disponível em:

<[http://www.alesc.sc.gov.br/porta\\_alesc/legislacao](http://www.alesc.sc.gov.br/porta_alesc/legislacao)>. Acesso em: 17 jul. 2017.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Administração Pública, tomo I** – 11 ed. Atual. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 14 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 35<sup>a</sup> ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2009

MIRANELA, Fernanda. **Direito Administrativo**, 7. ed. - Niterói: Impetus, 2013.

MIRABETE, Julio Fabbrini. **Processo Penal**. 18ª Edição. São Paula: Atlas, 2007

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 22ª. ed. São Paulo: Atlas, 2007,

MORALES, Suelen. **Após 3 anos da tragédia em Santa Maria, casas noturnas se preocupam com as normas de segurança**. 2016. Disponível em: <<http://www.acritica.net/editorias/geral/apos-3-anos-da-tragedia-na-boate-kiss-casas-noturnas-se-preocupam/160907/>>. Acesso em: 09 Jun. 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 15a Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009

MÜCK, Nauro Ricardo. **A Coercibilidade no exercício do poder de polícia administrativa pelo Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina**. Florianópolis, 2011, 67 p. Trabalho de Conclusão do Curso de Formação de Oficiais do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina. Instituição de Ensino Superior da Academia de Bombeiros Militar de Santa Catarina. Disponível em: <[file:///C:/Users/user/Downloads/CFO\\_2011\\_Nauro.pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/CFO_2011_Nauro.pdf)>. Acesso em: 02 Jun. 2017.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de processo penal e execução penal** – 6 ed. rev., atualizada e ampliada. - São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. **Curso de Processo Penal**. 17.ed. São Paulo: Atlas, 2013

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como Fazer Pesquisa Qualitativa**. 5ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Infrações e sanções administrativas**. 2ª ed. São Paulo: RT, 2005

PREVIDELLI, Amanda. **Os maiores incêndios do Brasil antes de Santa Maria.** 2013. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/os-maiores-incendios-no-brasil/>>. Acesso em: 09 Jun. 2017.

SANTA CATARINA. Assembleia Legislativa. Lei no 16.157, de 7 de novembro de 2013. Dispõe sobre as normas e os requisitos mínimos para a prevenção e segurança contra incêndio e pânico e estabelece outras providências. Florianópolis, 11 nov. 2013a. Disponível em: <[goo.gl/vuCdzW](http://goo.gl/vuCdzW)>. Acesso em: 09 Jun. 2017.

SANTA CATARINA. Decreto nº 1957, de 20 de dezembro de 2013. Regulamenta a lei no 16.157, de 2013, que dispõe sobre as normas e os requisitos mínimos para a prevenção e segurança contra incêndio e pânico e estabelece outras providências. Florianópolis, 31 dez. 2013b. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=264022>>. Acesso em: 09 Jun. 2017.

SANTA CATARINA. Lei Nº 6.218, de 10 de fevereiro de 1983. Dispõe sobre o Estatuto dos Policiais Militares do Estado de Santa Catarina, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.alesc.sc.gov.br/portal\\_alesc/legislacao](http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/legislacao)>. Acesso em: 10 jun. 2017.

TÁCITO, Caio. **Poder de Polícia e Polícia do Poder.** In: LAZZARINI, Álvaro; et al. Direito administrativo da ordem pública. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.p.148-149.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo Penal.** São Paulo: Saraiva, 2005.

VITTA, Heraldo Garcia. **A sanção no direito administrativo.** São Paulo: Malheiros, 2003

**APÊNDICE A**  
**Julgamento de Recurso Ordinário**

**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA**  
**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR**  
**DIRETORIA DE ATIVIDADE TÉCNICAS**

**JULGAMENTO DE RECURSO ORDINÁRIO**

**I- DADOS GERAIS**

Número do Auto de infração Recorrido	
CPF/CNPJ do Autuado	
Número do PAI	
Direcionamento do Recurso	

**II – DADOS GERAIS DO IMÓVEL**

Registro da Edificação (RE):		Protocolo:	
Data da Vistoria:		Logradouro:	
Nº		Bairro:	
Cidade:		Complemento:	
CEP:		Nome da Edificação:	
Nome da Empresa		CNPJ:	
Área vistoriada (m2)		Nº de Pavimentos:	
Nº de Blocos:		Altura da Edificação (m):	
Ocupação:		Área Objeto Notificação:	

**III – DAS PRELIMINARES:**

**a) Tempestividade:**

Data de ciência da decisão:	
Data da entrega do recurso:	
Situação (Tempestivo ou Intempestivo):	

**b) Legitimidade:**

**b-1) Identificação do recorrente:**

Nome:	CPF:
RG:	Email:
Logradouro:	Nº:
Complemento:	CEP:
Bairro:	Cidade:

**b-2) Dados do Outorgado (Se houver)**

Nome:	CPF:
RG:	Email:
Profissão:	Registro:

**Observação: Deverá anexar a procuração.**

**c) Cabimento (adequação do recurso à sanção referida):**

**Análise:**

**IV – DADOS ESPECÍFICOS**

<b>Sanção recorrida:</b>	
<b>Recurso pertinente:</b>	
<b>Razões recursais:</b>	

**V – DA ANÁLISE DAS RAZÕES RECURSAIS****VI – CONCLUSÃO****VII – DECISÃO****VIII - ANEXOS**


---

**Autoridade Bombeiro Militar**

**APÊNDICE B**  
**Julgamento Recurso Especial**

**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA**  
**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR**  
**DIRETORIA DE ATIVIDADE TÉCNICAS**

**JULGAMENTO DE RECURSO ESPECIAL**

**I- DADOS GERAIS**

<b>Número do Auto de infração Recorrido</b>	
<b>CPF/CNPJ do Autuado</b>	
<b>Número do PAI</b>	
<b>Direcionamento do Recurso</b>	

**II – DADOS GERAIS DO IMÓVEL**

<b>Registro da Edificação (RE):</b>		<b>Protocolo:</b>	
<b>Data da Vistoria:</b>		<b>Logradouro:</b>	
<b>Nº</b>		<b>Bairro:</b>	
<b>Cidade:</b>		<b>Complemento:</b>	
<b>CEP:</b>		<b>Nome da Edificação:</b>	
<b>Nome da Empresa</b>		<b>CNPJ:</b>	
<b>Área vistoriada (m2)</b>		<b>Nº de Pavimentos:</b>	
<b>Nº de Blocos:</b>		<b>Altura da Edificação (m):</b>	
<b>Ocupação:</b>		<b>Área Objeto Notificação:</b>	

**III – DAS PRELIMINARES:**

**a) Tempestividade:**

<b>Data de ciência da decisão:</b>	
<b>Data da entrega do recurso:</b>	
<b>Situação (Tempestivo ou Intempestivo):</b>	

**b) Legitimidade:**

**b-1) Identificação do recorrente:**

Nome:	CPF:
RG:	Email:
Logradouro:	Nº:
Complemento:	CEP:
Bairro:	Cidade:

**b-2) Dados do Outorgado (Se houver)**

Nome:	CPF:
RG:	Email:
Profissão:	Registro:

**Observação: Deverá anexar a procuração.**

**c) Cabimento (adequação do recurso à sanção referida):**

**Análise:**

**IV – DADOS ESPECÍFICOS**

<b>Sanção recorrida:</b>	
<b>Recurso pertinente:</b>	
<b>Razões recursais:</b>	

**V – DA ANÁLISE DAS RAZÕES RECURSAIS****VI – CONCLUSÃO****VII – DECISÃO****VIII - ANEXOS**


---

**Relator**

---

**Membro**

**APÊNDICE C**  
**Julgamento de Recurso extraordinário**

**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA**  
**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR**  
**DIRETORIA DE ATIVIDADE TÉCNICAS**

**JULGAMENTO DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO**

**I- DADOS GERAIS**

Número do Auto de infração Recorrido	
CPF/CNPJ do Autuado	
Número do PAI	
Direcionamento do Recurso	

**II – DADOS GERAIS DO IMÓVEL**

Registro da Edificação (RE):		Protocolo:	
Data da Vistoria:		Logradouro:	
Nº		Bairro:	
Cidade:		Complemento:	
CEP:		Nome da Edificação:	
Nome da Empresa		CNPJ:	
Área vistoriada (m2)		Nº de Pavimentos:	
Nº de Blocos:		Altura da Edificação (m):	
Ocupação:		Área Objeto Notificação:	

**III – DAS PRELIMINARES:**

**a) Tempestividade:**

Data de ciência da decisão:	
Data da entrega do recurso:	
Situação (Tempestivo ou Intempestivo):	

**b) Legitimidade:**

**b-1) Identificação do recorrente:**

Nome:	CPF:
-------	------

RG:	Email:
Logradouro:	Nº:
Complemento:	CEP:
Bairro:	Cidade:

**b-2) Dados do Outorgado (Se houver)**

Nome:	CPF:
RG:	Email:
Profissão:	Registro:

**Observação: Deverá anexar a procuração**

**C) Cabimento (adequação do recurso à sanção referida)**

**Análise:**

**IV – DADOS ESPECÍFICOS**

<b>Sanção recorrida:</b>	
<b>Recurso pertinente:</b>	
<b>Razões recursais:</b>	

**V – DA ANÁLISE DAS RAZÕES RECURSAIS****VI – CONCLUSÃO****VII – DECISÃO****VIII – ANEXOS**


---

**Relator**

---

**Membro – CmtG CBMSC**

**APÊNDICE D**  
**Julgamento de Recurso de Suspensão de Interdição Preventiva**

**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA**  
**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR**  
**DIRETORIA DE ATIVIDADE TÉCNICAS**

**JULGAMENTO DE RECURSO DE SUSPENSÃO DE INTERDIÇÃO PREVENTIVA**

**I- DADOS GERAIS**

Número do Auto de infração Recorrido	
CPF/CNPJ do Autuado	
Número do PAI	
Direcionamento do Recurso	

**II – DADOS GERAIS DO IMÓVEL**

Registro da Edificação (RE):		Protocolo:	
Data da Vistoria:		Logradouro:	
Nº		Bairro:	
Cidade:		Complemento:	
CEP:		Nome da Edificação:	
Nome da Empresa		CNPJ:	
Área vistoriada (m2)		Nº de Pavimentos:	
Nº de Blocos:		Altura da Edificação (m):	
Ocupação:		Área Objeto Notificação:	

**III – DAS PRELIMINARES:**

**a) Tempestividade:**

Data de ciência da decisão:	
Data da entrega do recurso:	
Situação (Tempestivo ou Intempestivo):	

**b) Legitimidade:**

**b-1) Identificação do recorrente:**

Nome:	CPF:
-------	------

RG:	Email:
Logradouro:	Nº:
Complemento:	CEP:
Bairro:	Cidade:

**b-2) Dados do Outorgado (Se houver)**

Nome:	CPF:
RG:	Email:
Profissão:	Registro:

**Observação: Deverá anexar a procuração**

**C) Cabimento (adequação do recurso à sanção referida)**

**Análise:**

**IV – DADOS ESPECÍFICOS**

<b>Sanção recorrida:</b>	
<b>Recurso pertinente:</b>	
<b>Razões recursais:</b>	

**V – DA ANÁLISE DAS RAZÕES RECURSAIS****VI – CONCLUSÃO****VII – DECISÃO****VIII - ANEXOS**

\_\_\_\_\_  
**Relator**

\_\_\_\_\_  
**Membro – CmtG CBMSC**