

Processo: 1.0024.14.052869-6/002
Relator: Des.(a) Alberto Diniz Junior
Relator do Acórdão: Des.(a) Alberto Diniz Junior
Data do Julgamento: 03/10/2022
Data da Publicação: 04/10/2022

EMENTA: APELAÇÃO CÂVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LEI FEDERAL Nº 14.130/01 - MEDIDAS DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E PÂNICO - DECRETO ESTADUAL Nº 22.470/2006 - MEDIDA EXCEPCIONAL - CABIMENTO. Empreendimentos industriais que não possuem AVCB, além de trazerem sérios riscos ao meio ambiente e à segurança pública, estão em situação de ilegalidade perante o Estado e não devem obter licenças para operar por este mesmo ente federativo, nos termos do que preceitua a Lei Federal n. 14.130/01 e o Decreto Estadual n. 22.470/2006.

APELAÇÃO CÂVEL Nº 1.0024.14.052869-6/002 - COMARCA DE BELO HORIZONTE - 1º APELANTE: FAEMG FED AGRICULTURA ESTADO MINAS GERAIS - 2º APELANTE: ESTADO DE MINAS GERAIS - APELADO(A)(S): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ACÓRDÃO

Vistos etc., acorda, em Turma, a 3ª CÂMARA CÂVEL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em REJEITAR A PRELIMINAR. NEGAR PROVIMENTO AOS RECURSOS.

DES. ALBERTO DINIZ JUNIOR
RELATOR

DES. ALBERTO DINIZ JUNIOR (RELATOR)

VOTO

Trata-se de recurso de apelação interposto por FAEMG FED Agricultura Estado Minas Gerais e Estado De Minas Gerais, nos autos da Ação Civil Pública que julgou parcialmente procedente o pedido formulado pelo Ministério Público do Estado determinando que conste a priori obrigatoriamente a apresentação do AVCB em sua completude para regulamentação da atividade no meio ambiente, sob pena de interdição imediata do estabelecimento, de todos os Formulários Integrados de Orientação Básica (FOBI) para Licença de Operação, Licença de Operação Corretiva ou Autorização Ambiental de Funcionamento, a necessidade de apresentação de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB), como pré-requisito para a formalização do respectivo procedimento administrativo, bem como se abstenha de colocar em pauta para votação do COPAM qualquer procedimento de Licença de Operação ou de Licença de Operação Corretiva que não esteja devidamente instruído com o devido AVCB, e, por fim, não conceda Autorizações Ambientais de Funcionamento (AAF's) para empreendimentos que não possuam AVCB, sob pena de multa de R\$5.000,00 (cinco mil reais), diários, limitados a R\$50.000,00 (cinquenta mil reais).

A Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais - FAEMG recorre conforme doc. de ordem 25, alegando, em síntese, que a r. sentença, deixou de observar os limites da Lei Estadual 14.130/2001, que dispõe sobre a prevenção contra incêndio e pânico no Estado de Minas Gerais.

Explica que o AVCB deve ser exigido em todos os casos previstos na Lei Estadual n. 14.130/2001, contudo, nem todos os casos previstos na referida lei demandam licenciamento ambiental. Alega que o fato de o AVCB não estar previsto no procedimento de licenciamento ambiental não significa que ele não será exigido.

Lado outro, sustenta que em relação à segurança contra incêndio e pânico, a Lei estadual 14.130/2001 atribui ao Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais a competência para análise e aprovação do sistema de prevenção e combate a incêndio e pânico, dentre outras, nos locais destinados a uso coletivo.

Aduz que a atividade rural (atividade primária), difere da atividade comercial ou industrial (secundária e terciária), não podendo ser enquadrada sequer como prestação de serviços, eis que também não

Éo integra os itens constantes da Lei Complementar 116/2003.

Cita que a situaÃ§Ã£o dos empreendimentos rurais nÃ£o pode ser enquadrada na Lei 14.130/2001, muito embora, em alguns casos, exija licenciamento ambiental.

Destaca que nÃ£o pode o d. Poder JudiciÃ¡rio, interferir nas atividades da AdministraÃ§Ã£o PÃºblica Ambiental impondo a exigÃªncia deste ou daquele estudo, laudo ou auto de inspeÃ§Ã£o tÃ©cnica, sem qualquer respaldo legal, em evidente interferÃªncia nas atividades administrativas.

Pede a extinÃ§Ã£o do feito sem julgamento de mÃ©rito ou a improcedÃªncia dos pedidos iniciais ou, ainda o provimento do recurso para que se exclua expressamente os empreendimentos rurais da obrigaÃ§Ã£o de apresentar o AVCB para requerimento de licenciamento ambiental, em respeito ao que dispÃµe o art. 1.º, parÃ¡grafo Ãºnico da Lei Estadual 14.130/2001.

Recurso devidamente preparado conforme doc. de ordem 26.

ContrarrazÃµes Ã ordem 28, em que a parte autora refuta os argumentos expostos pela r. sentenÃ§a, pleiteando o desprovimento do recurso e a manutenÃ§Ã£o da r. sentenÃ§a.

E suas razÃµes de ordem 30 a Fazenda PÃºblica Estadual ressalta que, em se tratando o licenciamento ambiental de tÃ¡pico ato administrativo discricionÃ¡rio, hÃ¡ limites para a realizaÃ§Ã£o do controle jurisdicional relativamente aos atos administrativos a ele referentes.

Salienta ser vedado ao Poder JudiciÃ¡rio apreciar, no exercÃ©cio do controle jurisdicional, o mÃ©rito dos atos administrativos.

Afirma que, o licenciamento ambiental, por si sÃ³, nÃ£o autoriza o funcionamento de nenhum empreendimento, sendo necessÃ¡rio o atendimento de outras exigÃªncias previstas na legislaÃ§Ã£o.

Por todo o exposto, o Estado de Minas Gerais requer que o presente recurso seja conhecido e provido, para o fim de serem julgados improcedentes os pedidos iniciais ou que a r. sentenÃ§a alcance as obrigaÃ§Ãµes previstas seja limitado Ãs atividades descritas na ResoluÃ§Ã£o CONAMA no 273/00.

Requer a improcedÃªncia dos pedidos iniciais.

Pedido de ingresso na lide como amicus curiae, formulado pela FederaÃ§Ã£o das IndÃºstrias do Estado de Minas Gerais - FIEMG (doc. n.º 31).

ContrarrazÃµes ao recurso interposto pelo Estado de Minas Gerais (doc. n.º 34), pugnando o autor pelo conhecimento e pelo desprovimento do recurso.

Proferida decisÃ£o de doc. n.º 35, deferindo o pedido de intervenÃ§Ã£o do amicus curiae FederaÃ§Ã£o das IndÃºstrias do Estado de Minas Gerais - FIEMG, com fulcro no art. 138, caput, do CPC/2015.

Parecer da PGJ Ã ordem 44, pelo desprovimento do recurso e manutenÃ§Ã£o da r. sentenÃ§a singular.

Ã o relatÃ³rio.

PRELIMINAR

O MinistÃ©rio PÃºblico de Minas Gerais suscita preliminar de nÃ£o conhecimento da ApelaÃ§Ã£o interposta pela ora manifestante, sob o argumento de que a "Faemg deveria ajuizar aÃ§Ã£o prÃ³pria com pedido especÃ¡fico pertinente, tendo como rÃ©u o Estado de Minas Gerais. NÃ£o Ã© apelaÃ§Ã£o em fco, portanto, meio processual apropriado para questionamento da sentenÃ§a proferida neste processo."

Sem razÃ£o. A FAEMG Ã© uma entidade sindical que representa, em todo Estado de Minas Gerais, e, nos termos do inciso III do art. 8.º da ConstituiÃ§Ã£o da RepÃºblica do Brasil de 1988, o direito de defesa dos interesses coletivos ou individuais da categoria inclusive em questÃµes judiciais e administrativas.

Nessa esteira, hÃ¡ legitimidade e interesse para ser assistente no caso em apreÃ§o, eis que a decisÃ£o que fora tomada na referida ACP afetarÃ¡ os interesses de seus sindicalizados.

"Nos termos da OrientaÃ§Ã£o jurisprudencial, o terceiro possui legitimidade para recorrer de decisÃ£o judicial quando nÃ£o Ã© parte, mas, para tanto, deve ter interesse jurÃ©dico no processo e atuarÃ¡ de forma anÃ¡loga ao assistente." (EDcl no REsp n. 1.909.451/SP, relator Ministro Luis Felipe SalomÃ£o, Quarta Turma, julgado em 11/4/2022, DJe de 19/4/2022)

Desta forma, rejeito a preliminar.

ADMISSIBILIDADE

Verificados os pressupostos de admissibilidade dos recursos de apelaÃ§Ã£o, deles conheÃ§o.

MÃRITO

Trata-se de aÃ§Ã£o civil pÃºblica ajuizada pelo MinistÃ©rio PÃºblico de Minas Gerais, pugnando, pela obrigaÃ§Ã£o de fazer consistente em constar de todos os FormulÃ¡rios Integrados de OrientaÃ§Ã£o BÃ¡sica (FOBI) para LicenÃ§a de OperaÃ§Ã£o, LicenÃ§a de OperaÃ§Ã£o Corretiva ou AutorizaÃ§Ã£o Ambiental de Funcionamento, a necessidade de apresentaÃ§Ã£o de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB), como prÃ©-requisito para a formalizaÃ§Ã£o do respectivo procedimento administrativo, a obrigaÃ§Ã£o de nÃ£o fazer consistente em abster-se de colocar em pauta para votaÃ§Ã£o do COPAM qualquer procedimento de LicenÃ§a de OperaÃ§Ã£o ou de LicenÃ§a de OperaÃ§Ã£o Corretiva que nÃ£o esteja devidamente instruÃ±do com Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB), a obrigaÃ§Ã£o de nÃ£o fazer consistente em nÃ£o conceder AutorizaÃ§Ãµes Ambientais de Funcionamento (AAFs), LicenÃ§as de OperaÃ§Ã£o (LOs) ou LicenÃ§as de OperaÃ§Ã£o Corretiva (LOCs) para empreendimentos que nÃ£o possuam Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB).

Nos termos da r. sentença, o Juiz singular julgou parcialmente procedente o pedido formulado pelo Ministério Público do Estado determinando que conste a priori obrigatoriamente a apresentação do AVCB em sua completude para regulamentação da atividade no meio ambiente, sob pena de interdição imediata do estabelecimento, de todos os Formulários Integrados de Orientação Básica (FOBI) para Licença de Operação, Licença de Operação Corretiva ou Autorização Ambiental de Funcionamento, a necessidade de apresentação de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB), como pré-requisito para a formalização do respectivo procedimento administrativo, bem como se abstenha de colocar em pauta para votação do COPAM qualquer procedimento de Licença de Operação ou de Licença de Operação Corretiva que não esteja devidamente instruído com o devido AVCB, e, por fim, não conceda Autorizações Ambientais de Funcionamento (AAF's) para empreendimentos que não possuam AVCB, sob pena de multa de R\$5.000,00 (cinco mil reais), diários, limitados a R\$50.000,00 (cinquenta mil reais).

Pois bem. A Lei Estadual n.º 14.130/01, que dispõe sobre a prevenção a incêndio e pânico no âmbito de Minas Gerais, estabelece a obrigatoriedade de medidas de prevenção e combate a incêndio e pânico em edificação ou espaço destinado a uso coletivo, dispõe:

Art. 1.º A prevenção e o combate a incêndio e pânico em edificação ou espaço destinado a uso coletivo no Estado serão feitos com a observância do disposto nesta lei.

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

O art. 3.º, inciso I, da citada Lei Estadual determina que "deixar de instalar os instrumentos preventivos especificados em norma técnica regulamentar ou instalá-los em desacordo com as especificações do projeto de prevenção contra incêndio e pânico ou com as normas técnicas regulamentares".

O art. 4.º, inciso III menciona que tal infração pode ser punida com a penalidade de interdição do estabelecimento.

Já o art. 5.º prescreve que a ausência da fixação do laudo de vistoria e liberação para seu funcionamento pelo Corpo de Bombeiros na parte externa das edificações referenciadas no citado parágrafo único do art. 1.º implica na interdição imediata do estabelecimento.

O Decreto Estadual n.º 44.746/08, que regulamentou o procedimento para a análise e aprovação do sistema de prevenção a incêndio e pânico, determina que as exigências de segurança nele previstas, serão aplicadas a todas as edificações (art. 5.º) e exceção de:

"I - edificações residenciais unifamiliares, exceto as que compõem um conjunto arquitetônico formado pelo menos por uma edificação tombada pelo patrimônio histórico e edificações vizinhas, estas ainda que não tombadas, de tal modo que o efeito do incêndio gerado em uma delas possa atingir as outras;

II - residências unifamiliares de ocupação mista que tenham acessos independentes, podendo a edificação possuir no máximo dois pavimentos (Art. 8.º).

O Licenciamento Ambiental, instituído pela Lei n.º 6.938/81, é conduzido no âmbito do Poder Executivo. No entanto, deve analisar e averiguar toda atividade efetiva ou potencialmente poluidora, "considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso" (art. 1.º, I, Resolução CONAMA 237/1997).

Compulsando os autos verifica-se que o Estado de Minas Gerais, por meio da Subsecretaria de Estado de Regularização Ambiental, emitiu a Orientação SURA N.º 30/2013 (fl.44), que apresentou parecer no sentido de que o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros somente seria obrigatório nos empreendimentos de postos revendedores, postos de abastecimento, instalações de sistema retalhistas e postos flutuantes de combustíveis, tendo afirmado não vislumbrar a viabilidade quanto a exigência do referido documento para as demais atividades e empreendimentos.

Destarte pautada orientação, ao exigir a apresentação do AVCB somente para os empreendimentos supramencionados, contrariou a legislação aplicável materialmente, especificamente o art. 1.º da Lei 14.130/01, além de violar diversas disposições elencadas no Decreto 44.746/08, responsável por regulamentar tal lei, como bem concluiu o Juiz singular.

A respeito da inadequação da Orientação SURA 30/2013, destaca-se o seguinte trecho do parecer técnico elaborado por analistas ambientais do Ministério Público (cópia em anexo):

"O afastamento da necessidade de AVCB para determinados empreendimentos, proposto pela SUPRAM-CM fundamentando-se em orientação não normativa (Orientação SURA n.º 30-2013), se afigura impertinente. Na definição sobre a necessidade de se adotar medidas preventivas há de ser considerada a conjunção de elementos que, reunidos, acarretam riscos significativos ao próprio local de trabalho e ao ambiente próximo. A proteção contra incêndio é, pois, questão afeta ao

licenciamento ambiental, e se negligenciada pode implicar sérios danos ambientais. Mesmo para empreendimentos considerados pequenos, submetidos a AAF, ainda poder-se-ia exigir o AVCB, ao contrário do que parece orientar a SURA nº 30-2013. A operação da grande maioria dos ambientes fabris pressupõe proteção contra incêndio e pânico, sendo aquela listagem trazida pela Resolução CONAMA nº 237-2000 apenas exemplificativa, em razão do, redundante risco inerente ao uso dos combustíveis líquidos".

Sendo assim, levando em consideração a necessidade do AVCB para atestar se o estabelecimento apresenta as condições exigidas para o seu bom funcionamento, especialmente no que toca à prevenção e o combate a incêndio e pânico, há de se constatar que a seletividade aleatória das medidas preventivas não é autorizada pelo nosso ordenamento jurídico, razão pela qual a Orientação SURA nº 30/2013, ao recomendar que o AVCB somente é necessário aos postos de abastecimento combustíveis, se mostra ilegal.

Ademais, forçoso ressaltar que a conduta da parte ré, quando da elaboração da Orientação SURA nº 30/2013, se deu em virtude da Resolução CONAMA 273/2000, que explicitou a obrigatoriedade do AVCB para postos de combustíveis, sem, contudo, ter restringido a exigência do AVCB para os demais empreendimentos.

Como citou em parecer, a PGJ citou "o perigo de tragédias como a da Boate Kiss em Santa Maria/RS em razão da ausência de mecanismos eficientes de controle real".

Por fim, diante de obrigações decorrentes de norma constitucional e legal, o dever de agir não é ato discricionário, mas sim vinculado, competindo ao Magistrado exercer o controle do ato administrativo em conformidade com o princípio constitucional de que nenhuma lesão a direito pode ser excluída da apreciação do Poder Judiciário (art. 5º, XXXV, da CF).

No caso vertente, quem malferiu a separação dos poderes foi o Executivo Estadual que contrariou a legislação estadual e federal inteiramente em vigor.

Nesse sentido, é a jurisprudência deste Egr. Tribunal de Justiça:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - CAUTELAR INOMINADA - PERMISSÃO PARA FUNCIONAMENTO DE ESTABELECIMENTO COMERCIAL - ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA - AUSÊNCIA DE PROVA INEQUÍVOCA CAPAZ DE EMPRESTAR VEROSSIMILHANÇA ÀS ALEGAÇÕES - INEXISTÊNCIA DE PROJETO DE COMBATE A INCÊNDIO E PÂNICO - FALTA DE ILUMINAÇÃO DE EMERGÊNCIA - RECURSO DESPROVIDO. 1. Ausente prova inequívoca capaz de emprestar verossimilhança às alegações lançadas na minuta recursal, há que se manter a decisão que indeferiu a antecipação dos efeitos da tutela. 2. Conforme a Lei Estadual nº 14.130/2001, toda edificação destinada ao uso coletivo deve ser regularizada junto ao Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais. 3. Existindo inúmeras irregularidades em estabelecimento comercial, constatadas por autoridade competente, a interdição de medida que se impõe, a fim de garantir a população a segurança máxima contra incêndio e pânico nas edificações. 4. Recurso conhecido e desprovido. (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0518.13.001596-0/001, Relator(a): Des.(a) Raimundo Messias Júnior, 2ª CÂMARA CÂVEL, julgamento em 14/01/2014, publicação da súmula em 22/01/2014)

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - MANDADO DE SEGURANÇA COM PEDIDO LIMINAR - SANÇÃO ADMINISTRATIVA - INTERDIÇÃO DE ESTABELECIMENTO COMERCIAL - AUSÊNCIA DE ALVARÁS DE LOCALIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO E DA VIGILÂNCIA SANITÁRIA - INEXISTÊNCIA DE PROJETO DE COMBATE A INCÊNDIO E PÂNICO E LAUDO DE VISTORIA DO CORPO DE BOMBEIROS - 'FUMUS BONI JURIS' NÃO CONFIGURADO - LIMINAR DEFERIDA - RECURSO PROVIDO. 1 - O art. 7º, inciso III, da Lei nº 12.016/09, prevê a possibilidade de concessão de tutela preventiva somente em situações particulares ou quando da comprovação da plausibilidade do direito subjetivo invocado pelo autor ('fumus boni juris') e da probabilidade de ocorrência de dano irreparável ou de difícil reparação, caso se tenha de aguardar o trâmite normal do processo ('periculum in mora'). 2 - A ausência de elementos seguros de convencimento, hábeis a desconstituir a presunção de legitimidade da atuação administrativa, no exercício do Poder de Polícia, desampara o pleito liminar de suspensão de ordem de interdição de estabelecimento comercial sem os alvarás de localização e funcionamento e da vigilância sanitária, assim como de projeto de combate a incêndio e pânico e laudo de vistoria do Corpo de Bombeiros. (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0515.12.000574-6/001, Relator(a): Des.(a) Sandra Fonseca, 6ª CÂMARA CÂVEL, julgamento em 07/08/2012, publicação da súmula em 17/08/2012).

Diante do exposto, nego provimento aos recursos e mantenho a r. sentença de primeiro grau como proferida.

DISPOSITIVO

Diante de tais considerações, REJEITO A PRELIMINAR E NEGO PROVIMENTO AOS RECURSOS e mantenho inalterada a r. sentença de primeiro grau.

DES. MAURÁCIO SOARES - De acordo com o(a) Relator(a).
DESA. ALBERGARIA COSTA

Verifica-se que o Estado de Minas Gerais, através da sua Subsecretaria de Estado de Regularização Ambiental, emitiu a Orientação SURA nº 30-2013, dispensando a exigência de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros - AVCB na instrução de procedimentos para licenciamento ambiental que não sejam de postos revendedores, postos de abastecimento, instalações de sistema retalhista e postos flutuantes de combustíveis.

Ao assim proceder, contrariou o artigo 1º da Lei Estadual nº 14.130/01, que impõe sua necessidade para qualquer "edificação ou espaço destinado a uso coletivo", ou seja, para "os edifícios ou espaços comerciais, industriais ou de prestação de serviços e os prédios de apartamentos residenciais" e não apenas para aqueles indicados na orientação.

Nessas circunstâncias, deve ser mantida a sentença que impõe ao Estado de Minas Gerais a obrigatoriedade de exigir a apresentação do AVCB nos procedimentos de licença de operação, licença de operação corretiva ou autorização ambiental de funcionamento, como forma de atestar se o estabelecimento apresenta condições de bom funcionamento quanto às normas e procedimentos de combate e prevenção de incêndio.

Isso posto, ACOMPANHO o eminente Relator para NEGAR PROVIMENTO aos recursos de apelação e manter a sentença de primeiro grau.

Assim como voto.

SÂMULA: "REJEITARAM A PRELIMINAR. RECURSOS NÃO PROVIDOS"