



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA
EMENDAS DO SENADO FEDERAL AO PROJETO DE LEI Nº 2.020, DE 2007

Estabelece 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 nºs 8.078, de 11 de setembro de 1990, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; e dá outras providências.

Autora: Deputada ELCIONE BARBALHO
Relator: Deputado CAPITÃO AUGUSTO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei em exame, de autoria da Deputada Elcione Barbalho, estabelece diretrizes gerais sobre medidas de prevenção e combate a incêndio e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público.

Após o incidente trágico na boate Kiss, em Santa Maria – Rio Grande do Sul, intensificou-se o empenho desta Casa na aprovação da proposta com vistas ao aprimoramento do sistema de prevenção e combate a incêndio, a fim de se evitar fatalidades como a ocorrida.

Aprovada na Câmara dos Deputados, a proposição sofreu algumas alterações no Senado Federal por meio de 4 emendas, as quais chegam a esta Casa para apreciação.

A 1ª Emenda modificou o inciso V do artigo 1º para substituir “profissões de engenheiro e arquiteto” por “profissões das áreas de engenharia e de arquitetura”.

A 2ª Emenda, que promoveu alterações mais substanciais, retirou a possibilidade de delegação da competência do bombeiro para equipes técnicas contratadas diretamente pelas prefeituras, suprimindo os §§ 3º, 4º e 5º do art. 2º, o § 2º do art. 3º, o § 1º do art. 4º, o § 2º do art. 5º e o parágrafo único do art. 6º; e deu nova redação ao caput do art. 6º para restabelecer a aplicação de forma subsidiária das normas da ABNT.

A 3ª Emenda corrigiu o termo “obrigatório” por “obrigatório” no § 1º do art. 14.

A 4ª Emenda modificou os §§ 1º e 2º do art. 21 para substituir a expressão “engenheiros e arquitetos” por “profissionais das áreas de engenharia e de arquitetura”, bem como realizou ajustes redacionais no § 2º que passou a constar como: “Se a edificação estiver sujeita a projeto de prevenção de incêndios, também será exigida a sua apresentação aos órgãos de fiscalização profissional.”

As emendas foram encaminhadas à Comissão de Desenvolvimento Urbano e à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, competentes para o exame do mérito, e a esta Comissão, nos termos do artigo 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Trata-se de importante Projeto de Lei que busca o aprimoramento do sistema de prevenção e combate a incêndio, o qual retorna a esta Casa para exame das alterações promovidas pelo Senado Federal.

Registro, de início, a relevância do presente Projeto que trata o tema segurança contra incêndio e pânico em nível nacional, com foco na prevenção, no licenciamento e na fiscalização; obriga a divulgação na rede mundial de computadores pelo Poder Público Municipal e Corpos de Bombeiros das informações sobre todos os alvarás de licença, autorização e laudos ou documento similar concedidos a estabelecimentos, edificações e áreas de reunião em público; aplica licenciamento simplificado às micro e pequenas empresas quando a atividade não oferecer riscos de incêndios; dentre diversos outros aspectos positivos da proposição que merecem os nossos cumprimentos por sua iniciativa.

Passo agora ao exame do que nos compete. Cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciar sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa das emendas do Senado Federal.

A fim de elucidar as modificações introduzidas e como, a meu ver, elas sanearam a proposição nos aspectos de constitucionalidade e de técnica legislativa, realizo abaixo quadro comparativo do texto enviado por esta Casa com o que foi devolvido:

PL 2020/2007	
Redação da Câmara	Redação do Senado
Art. 1º Esta Lei: V - prevê responsabilidades para os órgãos de fiscalização do exercício das profissões de engenheiro e arquiteto, na forma que especifica.	Emenda nº 1 (Corresponde à Emenda nº 2 – CCJ) Dê-se ao inciso V do art. 1º do Projeto a seguinte redação: “Art. 1º V – prevê responsabilidades para os órgãos de fiscalização do exercício das profissões das áreas de engenharia e de arquitetura, na forma que especifica.”
Art. 2º O planejamento urbano a cargo dos Municípios deverá observar normas especiais de prevenção e combate a incêndio e a desastres para	Emenda nº 2 (Corresponde à Emenda nº 1 – CCJ) Suprimam-se os §§ 3º, 4º e 5º do art. 2º, o §

loais de grande concentração e circulação de pessoas, editadas pelo poder público municipal, respeitada a legislação estadual pertinente ao tema. § 3º Desde que se assegure a adoção das medidas necessárias de prevenção e combate a incêndio e a desastres, ato do prefeito municipal poderá conceder autorização especial para a realização de eventos que integram o patrimônio cultural local ou regional. § 4º As medidas de prevenção referidas no § 3º deste artigo serão analisadas previamente pelo Corpo de Bombeiros Militar, com a realização de vistoria <i>in loco</i>. § 5º Nos locais onde não houver possibilidade de realização da vistoria prevista no § 4º deste artigo pelo Corpo de Bombeiros Militar, a análise das medidas de prevenção ficará a cargo da equipe técnica da prefeitura municipal com treinamento em prevenção e combate a incêndio e emergências, mediante o convênio referido no § 2º do art. 3º desta Lei. 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. § 2º Os Municípios que não contarem com unidade do Corpo de Bombeiros Militar instalada poderão criar e manter serviços de prevenção e combate a incêndio e atendimento a emergências, mediante convênio com a respectiva corporação militar estadual. Art. 4º O processo de aprovação da construção, instalação, reforma, ocupação ou uso de estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público perante o poder público municipal, voltado à emissão de alvará de licença ou autorização, ou documento equivalente, deverá observar: I - o estabelecido na legislação estadual sobre prevenção e combate a incêndio e a desastres e nas	2º do art. 3º, o § 1º do art. 4º, o § 2º do art. 5º e o parágrafo único do art. 6º; e dê-se ao caput do art. 6º a seguinte redação:
---	---

normas especiais editadas na forma do art. 2º desta Lei; II - as condições de acesso para operações de socorro e evacuação de vítimas; III - a prioridade para uso de materiais de construção com baixa inflamabilidade e de sistemas preventivos de aspersão automática de combate a incêndio; IV - os atos normativos expedidos pelos órgãos competentes e as normas técnicas registradas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT ou de outra entidade credenciada pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - CONMETRO; e V - as exigências fixadas no laudo ou documento similar expedido pelo Corpo de Bombeiros Militar, por força do disposto no art. 3º desta Lei. § 1º Nos Municípios onde não houver possibilidade de realização de vistoria <i>in loco</i> pelo Corpo de Bombeiros Militar, a emissão do laudo referido no inciso V do <i>caput</i> deste artigo fica a cargo da equipe técnica da prefeitura municipal com treinamento em prevenção e combate a incêndio e a emergências, mediante o convênio referido no § 2º do art. 3º desta Lei. Art. 5º O poder público municipal e o Corpo de Bombeiros Militar realizarão fiscalizações e vistorias periódicas nos estabelecimentos comerciais e de serviços e nos edifícios residenciais multifamiliares, tendo em vista o controle da observância das determinações decorrentes dos processos de licenciamento ou autorização sob sua responsabilidade. § 2º Nos locais onde não houver possibilidade de realização de vistoria <i>in loco</i> pelo Corpo de Bombeiros Militar, a vistoria será realizada apenas pelo poder público municipal, garantida a participação da equipe técnica da prefeitura municipal com treinamento em prevenção e combate a incêndio e a emergências, mediante o convênio referido no § 2º do art. 3º desta Lei.	
--	--

Art. 6º Na prestação de serviços e no fornecimento de produtos, em consonância com a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, os engenheiros e arquitetos, o Corpo de Bombeiros Militar, o poder público municipal e os proprietários de estabelecimentos e edificações, bem como os promotores de eventos, observarão os atos normativos expedidos pelos órgãos competentes e as normas técnicas registradas expedidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT ou por outra entidade credenciada pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - CONMETRO. Parágrafo único. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adaptarão suas legislações, tendo em vista assegurar a observância das normas técnicas registradas expedidas pela ABNT relacionadas à prevenção e ao combate a incêndio e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público.	“Art. 6º Na prestação de serviços e no fornecimento de produtos, em consonância com a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, os engenheiros e arquitetos, o Corpo de Bombeiros Militar, o poder público municipal e os proprietários de estabelecimentos e edificações, bem como os promotores de eventos, observarão os atos normativos expedidos pelos órgãos competentes e, onde não houver regulamentação, observarão as normas técnicas registradas expedidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) ou por outra entidade credenciada pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro).”
Art. 14. Os órgãos públicos competentes pela análise de projetos artísticos, culturais, esportivos, científicos e outros que envolvam incentivos fiscais da União poderão exigir a obtenção de certificação no âmbito do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade - SBAC quanto à segurança de eventos e instalações, sem prejuízo do controle pelo poder público municipal e pelo Corpo de Bombeiros Militar. § 1º Antes da realização dos eventos ou da implantação de instalações inclusas nos projetos beneficiados pelos incentivos fiscais, é obrigatório o encaminhamento, ao órgão referido no <i>caput</i> deste artigo, do alvará de licença ou autorização do poder público municipal, acompanhado do respectivo laudo ou documento similar do Corpo de Bombeiros Militar, expedidos na forma do inciso V do <i>caput</i> do art. 4º desta Lei.	Emenda nº 3 (Corresponde à Emenda nº 4 – CCJ) No § 1º do art. 14 do Projeto, substitua-se “obrigatório” por “obrigatório”. 3
Art. 21. Os órgãos de fiscalização do exercício das profissões de engenheiro e arquiteto, disciplinadas respectivamente pela Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, e pela Lei nº 12.378, de 31 de dezembro de 2010, em seus atos de fiscalização,	Emenda nº 4 (Corresponde à Emenda nº 3 – CCJ) Dê-se aos §§ 1º e 2º do art. 21 do Projeto a seguinte redação: “Art. 21.

exigirão a apresentação dos projetos técnicos elaborados pelos profissionais, devidamente aprovados pelo poder público municipal. § 1º Nos projetos técnicos referidos no <i>caput</i> deste artigo incluem-se, conforme o caso, projetos de arquitetura, cálculo estrutural, instalações prediais, urbanização e outros a cargo dos engenheiros e arquitetos. § 2º Se a edificação estiver sujeita a projeto de prevenção contra incêndios, também será exigida a sua apresentação pelos órgãos de fiscalização profissional.	 § 1º Nos projetos técnicos referidos no caput deste artigo incluem-se, conforme o caso, projetos de arquitetura, cálculo estrutural, instalações prediais, urbanização e outros a cargo de profissionais das áreas de engenharia e de arquitetura. § 2º Se a edificação estiver sujeita a projeto de prevenção de incêndios, também será exigida a sua apresentação aos órgãos de fiscalização profissional.”
---	--

Portanto, as Emendas nº 1, 3 e 4 apenas produziram alterações redacionais que aprimoraram a proposição no âmbito da técnica legislativa.

Já a Emenda nº 2 adequou o projeto aos ditames constitucionais. Com efeito, em relação à determinação contida no texto da Câmara de que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam adaptar suas legislações para assegurar a observância das normas técnicas registradas expedidas pela ABNT, entidade de direito privado, tratava-se de preceito inconstitucional.

É cediço que no Estado Democrático de Direito há a primazia da lei. Por óbvio que a participação da sociedade se faz imprescindível, mas não a ponto de gerar uma inversão de valores quanto aos aspectos privados sobrepujarem o interesse público.

Atualmente as normas da ABNT, cuja aquisição tem custo elevado, são usadas apenas subsidiariamente pelos Corpos de Bombeiros em todos os Estados, sempre de modo a complementar a vontade do legislador, a quem a Constituição Federal atribuiu competência para regular a matéria.

E foi exatamente esse o escopo da emenda do Senado Federal, que resgatou a aplicação subsidiária das normas expedidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) ou por outra entidade credenciada pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro).

No que se refere à subtração, na emenda do Senado Federal, da possibilidade de contratação pelas prefeituras de serviço de prevenção e combate a incêndios e atendimentos emergenciais pelo município, também verificamos o acerto, sob o viés constitucional, da alteração do Senado.

Em decisão paradigmática, o Supremo Tribunal Federal, quando da apreciação da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.717/DF, decidiu pela indelegabilidade de atividades típicas de Estado – como o exercício do poder de polícia – a entidades privadas.

Ora, as competências que estavam sendo delegadas pelo Projeto de Lei, em que pese a melhor das intenções, delegavam a entidades particulares o poder de polícia conferido pela Constituição Federal aos Corpos de Bombeiros Militares (art. 144, § 5º, da CF). É que a atividade de fiscalização contra incêndio e pânico está intrinsecamente relacionada ao poder de polícia dos Bombeiros no tocante à aplicação de multas administrativas e embargos de estabelecimentos, o que, portanto, é indelegável e de exclusiva atribuição e responsabilidade do Estado.

Temos consciência de que em um país de dimensões continentais como o Brasil, com 5.570 municípios, há uma dificuldade de pronto atendimento dos Bombeiros em todas as localidades.

Contudo, os Corpos de Bombeiros apresentaram índices de expansão expressivos desde 1988, mesmo que ainda não se tenha alcançado o padrão ideal. As corporações têm noção de sua atual ocupação territorial nos municípios brasileiros e estão trabalhando em soluções para o aumento de sua presença física nos municípios.

Como exemplo, já se encontra em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 194/2014 que trata da Política Nacional dos Corpos de Bombeiros Militares, onde, dentre várias diretrizes, consta a expansão dos serviços de bombeiros militares, com a preocupação na manutenção da padronização dos procedimentos operacionais e qualidade na

prestação dos serviços, visando única e exclusivamente à proteção e segurança da população.

Acredito ser esta a solução adequada, não a mitigação, mas o fortalecimento dos Corpos de Bombeiros.

O repasse das atividades apenas onerará ainda mais os recursos municipais, com o custo para a população da fragilização do sistema, dificultando ainda mais a implantação de novas unidades de Corpos de Bombeiros pelos Estados.

Concluo, assim, que nada há no texto das emendas recebidas do Senado Federal que mereça reparos quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa. Ao contrário, as emendas contribuem para a constitucionalidade e técnica legislativa da proposição remetida por esta Casa.

Pelas precedentes razões, manifesto meu voto pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica das Emendas do Senado Federal ao Projeto de Lei nº 2.020, de 2007.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado CAPITÃO AUGUSTO
Relator