

## **Senado Federal**

**Comissão Temporária, criada pelo Requerimento nº 18, de 2013, com a finalidade de realizar levantamento da legislação pertinente à prevenção e combate de incêndios no Brasil, e elaborar proposta concreta, eficaz e de alcance nacional das normas técnicas necessárias, tendo como referência rigorosos padrões internacionais**

**“Morri em Santa Maria hoje. Quem não morreu? Morri na Rua dos Andradas, 1925. Numa ladeira encrespada de fumaça.**

**A fumaça nunca foi tão negra no Rio Grande do Sul. Nunca uma nuvem foi tão nefasta.**

**Nem as tempestades mais mórbidas e elétricas desejam sua companhia. Seguirá sozinha, avulsa, página arrancada de um mapa.**

**A fumaça corrompeu o céu para sempre. O azul é cinza, anoitecemos em 27 de janeiro de 2013.**

**As chamas se acalmaram às 5h 30min, mas a morte nunca mais será controlada.**

**Morri porque tenho uma filha adolescente que demora a voltar para casa.**

**Morri porque já entrei em uma boate pensando como sairia dali em caso de incêndio.**

**Morri porque prefiro ficar perto do palco para ouvir melhor a banda.**

**Morri porque já confundi a porta de banheiro com a de emergência.**

**Morri porque jamais o fogo pede desculpas quando passa.**

**Morri porque já fui de algum jeito todos que morreram.**

**Morri sufocado de excesso de morte; como acordar de novo?**

**O prédio não aterrissou da manhã, como um avião desgovernado na pista.**

**A saída era uma só e o medo vinha de todos os lados.**

**Os adolescentes não vão acordar na hora do almoço. Não vão se lembrar de nada. Ou entender como se distanciaram de repente do futuro.**

**Mais de duzentos e cinquenta jovens sem o último beijo da mãe, do pai, dos irmãos.**

**Os telefones ainda tocam no peito das vítimas estendidas no Ginásio Municipal.**

**As famílias ainda procuram suas crianças. As crianças universitárias estão eternamente no silencioso. Ninguém tem coragem de atender e avisar o que aconteceu.**

**As palavras perderam o sentido.”**

**FABRÍCIO CARPINEJAR**

## **RELATÓRIO FINAL**

**23 de maio de 2013**

**Senadora Ana Amélia (Presidente)**  
**Senador Cyro Miranda (Vice-presidente)**  
**Senador Paulo Paim (Relator)**



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

**Comissão Temporária, criada pelo Requerimento nº 18, de 2013, com a finalidade de realizar levantamento da legislação pertinente à prevenção e combate de incêndios no Brasil, e elaborar proposta concreta, eficaz e de alcance nacional das normas técnicas necessárias, tendo como referência rigorosos padrões internacionais**

Senadora Ana Amélia (Presidente)  
Senador Cyro Miranda (Vice-presidente)  
Senador Paulo Paim (Relator)

Composição

Titulares	Suplentes
• Pedro Simon (PMDB-RS)	• Romero Jucá (PMDB-RR)
• Ana Amélia (PP-RS)	• Sergio Souza (PMDB-PR)
• Paulo Paim (PT-RS)	• Inácio Arruda (PCdoB-CE)
• Jorge Viana (PT-AC)	• Eduardo Suplicy (PT-SP)
• Cyro Miranda (PSDB-GO)	
• Gim (PTB-DF)	• Eduardo Amorim (PSC-CE)

Data de instalação: 26 de março de 2013  
Prazo: 60 dias

**RELATÓRIO FINAL**

Sumário

1. Apresentação;
2. Contexto constitucional das competências federal, estaduais e municipais para legislar e atuar (prevenção, fiscalização e punição) para situações de risco de acidentes que envolvam grande número de pessoas;



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

3. Resumo das audiências públicas;
4. Antecedentes legislativos e propostas em tramitação no Congresso Nacional;
5. Conclusões da Comissão.

\*\*\*\*\*

## 1. Apresentação

Boate Kiss, Santa Maria, Rio Grande do Sul. Madrugada do dia 27 de janeiro de 2013. O fogo se iniciou às 3h17min, após o vocalista da banda Gurizada Fandangueira usar um artefato pirotécnico no palco. Uma chama atingiu o forro, que possuía um isolamento acústico inflamável e tóxico. Em 40 segundos, as chamas se propagaram e a fumaça invadiu o ambiente.

Segundo o relatório do inquérito policial instaurado: “o pânico tomou conta dos indivíduos que estavam na boate, fazendo com que as pessoas se desesperassem e tentassem deixar o local, mas apenas uma saída dava acesso ao seu exterior. A referida saída foi absolutamente insuficiente para dar vazão à quantidade de pessoas que se amontoaram na tentativa desesperada de deixar o local, sendo que muitas delas morreram buscando a saída. Não bastasse a existência de uma única saída, contribuiu também para o resultado danoso a existência de diversos obstáculos físicos, guarda-corpos (barras de contenção) nas rotas de saída, degraus, deficiência da iluminação de emergência, falta de indicação ou sinalização das rotas de fuga, além do local estar superlotado, fatores que em conjunto dificultaram a rápida evacuação do local”.

O relatório confirma o que já se sabia: a boate não poderia funcionar. Porém, como é seu papel, o relatório policial também pretende revelar fatos até então desconhecidos e apontar responsáveis.

Embora a apuração de responsabilidades não seja o papel dessa Comissão, registram-se aqui os principais pontos do inquérito, apenas porque fundamentam a criação da Comissão, suas discussões e suas conclusões, e porque a triste tragédia foi o ponto de partida destes trabalhos.

Em relação à prefeitura de Santa Maria, conforme o inquérito houve dificuldade em conseguir todos os documentos e uma denúncia anônima levou a polícia a encontrar nos arquivos municipais um documento elucidativo – o projeto que





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

transforma o prédio onde funcionava um curso pré-vestibular na boate Kiss. O texto aponta 29 irregularidades na reforma e que acabou ignorado pelos gestores, que liberaram o Alvará de Localização mesmo diante dos alertas. Para a polícia é um atestado de que a “boate não poderia estar funcionando e de que há evidentes falhas na fiscalização e liberação dos respectivos alvarás”.

No capítulo “proprietários e gerentes”, aponta-se que um dos proprietários demonstrou: “... total descaso com a segurança das pessoas que frequentavam a boate, tendo o agente mantido seu agir, mesmo diante de um resultado previsível, sem se importar com as graves consequências”.

O Ministério Público também foi atingido, mas nenhuma instituição saiu do episódio tão maculada como o Corpo de Bombeiros. Além das suspeitas de irregularidades administrativas, o que já se intuía desde o dia da tragédia, a qualidade do socorro foi colocado sob suspeição. Nove bombeiros correm o risco de serem processados por homicídio culposo – negligência e imperícia ao prestar socorro às vítimas.

O inquérito conclui: “Importante destacar que os colaboradores [dos bombeiros] não possuíam qualquer qualificação técnica ou treinamento específico para enfrentarem situações de elevadíssimo risco como aquela, razão pela qual não poderiam ser a elas expostas por quem tinha o dever legal de salvar, resgatar, as vítimas.”

No item “Da segunda vistoria realizada pelos bombeiros”, a polícia aponta que um bombeiro que inspecionou a casa noturna atestou que o prédio deveria ter duas saídas de emergência, o que não foi exigido depois para a emissão do alvará. “...o bombeiro Renan Severo Berleze realizou uma vistoria, na qual apontou, no documento relativo à inspeção feita no prédio da Kiss, que o imóvel onde funcionava a boate deveria possuir duas saídas de emergência, conforme NBR n.º 9077. Em nova inspeção, realizada pelos Soldados Coelho e Dias, o local foi liberado e, consequentemente, emitido alvará sem duas saídas, sem qualquer justificativa plausível para isso. Deve-se ressaltar que, como bem esclareceu o Parecer Técnico do CREA-RS: ‘Edificações com classe de risco F6, locais de reunião de público, segundo a NBR 9077:2001, demandam duas saídas de emergência, no mínimo localizadas o mais distante possível uma da outra.’ Duas portas justapostas e separadas por uma coluna central de um metro de largura, não poderiam ser consideradas como duas saídas de emergência independentes e afastadas entre si.”

O inquérito diz, por fim, que fiscalização mais efetiva poderia ter evitado tragédia: “Curioso – todavia – é que após o incêndio na boate Kiss, Miguel Caetano Passini, por provocação do Ministério Público e da Polícia Civil, fez, em poucos dias, o que não havia feito nos dez meses em que é Secretário de Controle Mobilidade Urbana. Montou e coordenou uma força tarefa composta por fiscais de diversas Secretarias, a fim de fiscalizar os estabelecimentos com aglomeração de público. Se isso fosse a rotina

B





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

que se espera da Pasta que tem atribuição para fiscalizar, o evento trágico não teria ocorrido.

Independentemente de responsabilização, que jamais foi o objetivo desta Comissão, as causas apontadas na investigação reforçam o sentido das conclusões obtidas nessa comissão: a precariedade dos projetos, a falta de requisitos materiais na exigência para os projetos, fragilidade dos mecanismos de aprovação prévios, debilidade da fiscalização durante e após a construção, falta de normativa em todos os níveis atualizada e clara, problemas institucionais em todos os níveis de responsabilidade.

A carência de regras objetivas, básicas, factíveis tornou-se o ponto de consenso sobre a qual a comissão trabalhou, postando-se, ao final como mais um fórum de contribuição e de reforço para os trabalhos que vêm sendo desenvolvidos no Grupo de Trabalho coordenado pelo Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, criado pela Portaria nº 16, de 21 de março de 2013, No intuito de evitar a duplicidade de esforços no campo normativo, o papel desta Comissão fortalece-se muito mais ao apoiar politicamente o trabalho que vem sendo elaborado e conta com a presença dos maiores especialistas no País, ao mesmo tempo em que se coloca como um espaço de debate que poderá servir de referência quando as necessárias proposições forem apreciadas pelo Congresso Nacional.

## **2. Contexto constitucional das competências federal, estaduais e municipais para legislar e atuar (prevenção, fiscalização e punição) para situações de risco de acidentes que envolvam grande número de pessoas**

A Constituição Federal (CF) não atribui, de forma inequívoca, a tarefa de legislar sobre prevenção de desastres a nenhum ente federativo. Contudo, nos termos do inciso XXVIII do art. 22 da CF, compete privativamente à União legislar sobre *defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional*.

Consideramos, dessa forma, que a atribuição de definir regras de prevenção de desastres cabe à União, mas com possibilidade de delegação, mediante lei complementar – nos termos do parágrafo único do art. 22 – aos Estados e ao Distrito Federal, por se tratar de uma competência privativa.

Por outro lado, cabe à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre saúde (art. 24, XII), o que pode ser interpretado como uma



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

autorização para que os entes estaduais suplementem a legislação federal acerca do assunto (art. 24, § 2º).

Igualmente, a definição de regras de obtenção de licença por estabelecimentos é, em regra, municipal, uma vez tratar-se de assunto de interesse eminentemente local (art. 30, I).

Quanto a aspectos legislativos referentes a uma possível punição pela não adoção das regras de segurança, é preciso distinguir a punição administrativa (multa, cassação do alvará de funcionamento, etc.) da sanção penal (reclusão, detenção, etc.). A segunda cabe privativamente à União (art. 22, I), ao passo que a primeira será atribuição do ente federativo incumbido da fiscalização dos estabelecimentos que concentrem grande quantidade de pessoas.

Por outro lado, é preciso analisar o tema da competência material – isto é, administrativa – para licenciar o funcionamento de estabelecimentos caracterizados por grandes aglomerações de pessoas e, portanto, para fiscalizar o cumprimento das normas de segurança.

Em regra, a competência para conceder, ou não, a licença (instrumentalizada por meio do documento chamado alvará) para o funcionamento de estabelecimentos é do Município, por se tratar de assunto de interesse local. Ao se agregar o fator de risco de acidentes que envolvam grande número de pessoas, essa competência deve ser, no mínimo, compartilhada com o Corpo de Bombeiros Militares, a teor dos dispositivos específicos da Constituição aqui mencionados.

Já a fiscalização dessas atividades e de estabelecimentos cabe não só aos Municípios, por ser quem licencia o funcionamento, mas também aos Estados-membros, por meio dos corpos de bombeiros militares, a quem *incumbe a execução de atividades de defesa civil* (CF, art. 144, § 5º).

Em suma: compete aos Municípios fiscalizar o cumprimento das condições dos alvarás por ele expedidos, enquanto incumbe aos Estados, por meio do Corpo de Bombeiros, fiscalizar o respeito às normas de segurança e defesa civil.

Por fim, é preciso destacar que consideramos possível uma interpretação que permita a atuação material conjunta de todos os entes federativos nessa matéria, desde que previamente adotada uma providência legislativa em nível federal.

É possível interpretar que a prevenção de acidentes envolvendo grande número de pessoas é não só uma questão de defesa civil – cuja competência legislativa é, lembre-se, da União –, mas também um tema de defesa da saúde, cuja competência é comum de todos os entes federativos (art. 23, II).





**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Assim, consideramos que seria possível invocar o parágrafo único do art. 23 da CF para que se propusesse um projeto de lei complementar (que poderia ser iniciado por qualquer parlamentar, diga-se de passagem) estabelecendo normas de cooperação entre todos os entes da federação para o licenciamento e a fiscalização de estabelecimentos de diversão pública, tendo em vista a prevenção de desastres.

Vale registrar que, em todo caso, compete aos Municípios suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (CF. art. 30, II).

Em resumo, então, podemos elaborar um quadro comparativo das diversas competências materiais e legislativas relativas à matéria em análise:

<b>Tipo de competência</b>	<b>Matéria</b>	<b>Ente competente</b>	<b>Embasamento normativo (CF)</b>
<b>Legislativa</b>	Definir regras de defesa civil	Competência privativa da <b>União</b>	Art. 22, XXVIII
	Definir regras de responsabilização penal por acidentes	Competência privativa da <b>União</b>	Art. 22, I
	Definir regras de responsabilização administrativa por acidentes	Competência exclusiva do ente <b>federativo responsável pela fiscalização e/ou licenciamento do estabelecimento</b>	Art. 30 e art. 144, § 5º
	Editar lei complementar dispondo sobre a cooperação entre os entes para o licenciamento de estabelecimentos de diversão pública e a prevenção de acidentes	Competência legislativa da <b>União</b>	Art. 23, parágrafo único, c/c art. 23, II
	Licenciar o funcionamento de estabelecimentos em que haja aglomeração de pessoas	Competência do <b>Município</b>	Art. 30 (por se tratar de assunto de interesse local)
	Fiscalizar as	Competência do	Cabe ao ente que



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

<b>Material (administrativa)</b>	condições do licenciamento	<b>Município</b>	concede a licença para funcionar fiscalizar o cumprimento das condições
	Fiscalizar o cumprimento das regras de defesa civil e prevenção de acidentes	Competência do <b>Estado, por meio do Corpo de Bombeiros</b>	Art. 144, § 5º

### 3. Resumos das Audiências Públicas

Este capítulo registra, principalmente para efeito de memória, e posteriores pesquisas, as principais intervenções nas audiências públicas realizadas pela Comissão, de maneira que, além da sistematização apresentada aqui no capítulo próprio, na conclusão, esses registros individualizados remeterão à gênese das propostas aprovadas. Há a literalidade dos pronunciamentos, embora tenha havido o corte das falas protocolares e que não consubstanciem subsídios e pequenas alterações redacionais para articulação de sentido.

#### 1ª Audiência Pública (4 de abril de 2013)

*(Iniciada às 14 horas e 43 minutos, a reunião é encerrada às 16 horas e 19 minutos.)*

Expositores:

**Humberto de Azevedo Viana Filho**, Secretário Nacional de Defesa Civil;

**Ten. Cel. Adriano Krukoski Ferreira**, representando o Corpo de Bombeiros da Brigada Militar do Rio Grande do Sul;

**Dayse Cavalcanti Duarte**, professora da UFPE e doutora em Engenharia de Proteção a Incêndios pela Universidade de Edinburgh (UK)

**José Tadeu da Silva**, Presidente do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia – CONFEA.

#### **HUMBERTO DE AZEVEDO VIANA FILHO** (Secretário Nacional de Defesa Civil)

É preciso que haja uma **compreensão da extensão dos atores** que estão envolvidos com esse problema, para que se possa colaborar com a Comissão.





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Os **Estados têm certa liberdade de produzir seu próprio código**. Esse é um aspecto relevante e sobre o qual precisamos nos debruçar, para saber até que ponto algumas linhas de **diretrizes nacionais** não devam ser sublinhadas, quando estamos cuidando de salvar a vida das pessoas.

Fui Comandante do Corpo de Bombeiros em Pernambuco e tive a oportunidade de participar de várias atividades que envolviam o tema da segurança. Não foi fácil construir um código lá. Acredito que essa **dificuldade seja extensiva a todos os Estados brasileiros**. Regra geral, nós juntamos as experiências dos Estados que avançaram um pouco mais, e começamos a adaptar a realidade de cada região, porque é necessário que se compreenda que há **diversidades regionais**. Os corpos de bombeiros constroem os seus códigos, e, naturalmente, isso vai demandar uma linha, uma **diretriz nacional**, para que se possa nivelar um pouco mais.

Os **corpos de bombeiros** liberam – o nome varia – o AR (Atestado de Regularidade). E a outra ponta de liberação são as **prefeituras**. São as duas pontas importantes – o habite-se das prefeituras, ou seja, a capacidade de se poder declarar uma área segura para habitação e para uso de modo geral e o atestado dos Bombeiros. Esse é um assunto de **interesse nacional**. A prática disso não é simples e passa por uma **questão de cultura**.

Como os corpos de bombeiros legislam nos seus estados com o Código de Segurança contra Incêndio e Pânico, e a prefeitura tem libera a área, fornecendo os alvarás, o habite-se. É necessário que tenhamos uma diretriz, um eixo, para que a integração dessas atividades seja supervisionada.

Não fiquemos fazendo distinções nessas relações. As forças municipais, as forças dos Estados, de certa forma, estão integradas, mas é preciso para **integrar mais**, para evitar sobre-esforço, para que saibamos quem faz o quê. Isso passa por diversos tipos de planejamento, que podem ser efetivamente melhorados. Para que isso ocorra, é preciso que haja uma diretriz nacional e que haja **fiscalização**.

Do ponto de vista da Defesa Civil Nacional, institucionalmente, nós só atuamos a partir do desastre. Mas, naturalmente, se houver a **prevenção** antes do desastre, certamente, a Defesa Civil Nacional será menos acionada em todos os seus níveis, no Município, no Estado e, certamente, na União.

A Defesa Civil Nacional foi instada pelo **Ministério da Justiça** a compor um **grupo de trabalho** sobre esses temas. Isso está sendo capitaneado pelo Ministério da Justiça e já conta com um calendário de reuniões que vão ser realizadas no País. Portanto, há avanço nessa direção.

**JOSÉ TADEU DA SILVA** (Presidente do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia – CONFEA)



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Nós temos a legislação que dá poderes à prefeitura. É a Lei de Uso do Solo Urbano, que dá **poder ao Município de legislar** sobre o solo urbano. A prefeitura tem a prerrogativa de expedir os alvarás.

O projeto só passa por lá depois de ter passado por outros órgãos. Passa pelo **CREA**, para um profissional habilitado emitir a **anotação de responsabilidade técnica**. E cabe à prefeitura dar o alvará para a execução da obra. Deve estar clara no projeto a finalidade que terá o edifício. E quanto ao profissional responsável pelo projeto, o CREA faz a **fiscalização do seu exercício profissional**.

**Cabe à prefeitura fiscalizar *in loco*** se o que aprovou está sendo cumprido, sob pena de embargo da obra. Ao término dessa obra, o proprietário tem que solicitar o habite-se. Esse **habite-se** só é dado também pela prefeitura se a construção foi realizada de acordo com o projeto aprovado. Se houve modificações, tem que haver um **projeto de regularização dessas alterações**.

Em casos de **edificações para grande concentração de público** exige-se o **projeto de combate a incêndios**, devendo haver **vistoria do corpo de bombeiros**, que irá fornecer o atestado de regularidade, se o que foi construído atendeu ao projeto, para que a prefeitura possa dar o alvará. Primeiro, então, o alvará de obra e, depois, o alvará de funcionamento.

São, portanto, **dois alvarás pela prefeitura**. O primeiro que autoriza a **execução do projeto**. O segundo, depois de concluído, vistoriado, dado o **habite-se**, feita toda a documentação, para poder funcionar a atividade projetada.

Se foi dado o alvará de funcionamento, na hora em que vai funcionar, é dado um **destino diferente** ou é feito algo que não deveria ter sido feito, a prefeitura deve ir lá e lacrar, porque ela tem o **poder de lacre**.

Cada Estado faz suas regras e o Corpo de Bombeiros de cada Estado faz o seu código. Temos que ter uma diretriz nacional, porque as razões que levam a esses acidentes são as mesmas, independentemente da unidade da Federação, mas as normas não são as mesmas. Temos bastante legislações, mas não existe uma legislação. **Precisamos de uma legislação nacional** que dê um balizamento para todos, para que se possa fazer a prevenção.

Sobre a questão da prevenção, gostaria de realçar aqui o **PLS nº 491, de autoria do Senador Marcelo Crivella**, com uma emenda do Senador Zezé Perrella, sobre inspeções periódicas nos edifícios. Esse PLS cria o **Laudo de Inspeção Periódica**. Exige que o proprietário do prédio renove o alvará periodicamente. Para renová-lo, tem que contratar um profissional habilitado para fazer o Laudo de Inspeção.





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Consegue-se fazer prevenção quando se faz inspeção periódica. Senão, vai continuar caindo marquise na cabeça de alguém, vai continuar havendo incêndio porque determinados cuidados não foram tomados. Esses laudos irão apontar isso.

**ADRIANO KRUKOSKI FERREIRA** (Comandante do Corpo de Bombeiros de Porto Alegre)

Todas as **Constituições estaduais** delegam aos Corpos de Bombeiros a **missão de prevenção** de incêndio. No Rio Grande do Sul estamos tentando fazer uma legislação que seja de **fácil acesso e interpretação** por parte de qualquer cidadão.

Qualquer cidadão, entrando em três tabelas, consegue saber exatamente quais são os equipamentos necessários na sua edificação. Na primeira tabela, vai classificar a ocupação, se é residencial, comercial, escritório, hospital, etc.; na segunda tabela, entra com a área de pavimento, área total e altura da edificação, o que vai remeter a uma codificação; e, na terceira tabela, vai saber exatamente quais são os equipamentos de que tem necessidade. A partir daí, vai contratar um profissional do CREA ou do CAU para executar o seu projeto e realizar as adaptações ou construções necessárias na sua edificação.

Sobre a **iluminação de emergência**, como não houve um incêndio declarado num primeiro momento, essa iluminação acabou não entrando. Estamos tentando mexer na nossa legislação para que o acionamento da iluminação de aclaramento seja feito também de maneira manual. Como, naquela situação, devido à grande produção de gases e de fumaça, mesmo a iluminação de aclaramento não funcionaria, estamos também tratando da questão da **iluminação de balizamento**, que é aquela iluminação que, em algumas normas brasileiras, remete a sinalizações de **piso**.

Naquele tipo de boate, pela legislação do Rio Grande do Sul, não é exigido **alarme**. Hoje, mesmo as normas brasileiras não exigem alarme, a não ser em edifícios com mais de seis metros de altura e três pavimentos.

Quanto à **tiragem de gases de combustão**, hoje, a nossa legislação não trata, em momento algum, da tiragem desses gases, de fumaça, de calor etc.

**Controle e a orientação de público.** Hoje, em todas as casas noturnas há obrigatoriedade da colocação da capacidade de público. Em convênio com o Corpo de Bombeiros do Ceará, está se tratando de um equipamento, e sua possível exigência em legislação, que hoje, no Ceará, está em fase experimental e que faz a contagem de público. Faz não só simplesmente a contagem, mas também a leitura facial. Se houver mais de uma saída no ambiente, o aparelho diz se a pessoa saiu de lá ou não. E, por sistema de *wireless* ou de telefonia, ele é capaz de dizer quantas pessoas estão naquele ambiente, numa boate, num estádio de futebol, em qualquer local de reunião de público.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Quanto à **detecção de calor e fumaça**, no Rio Grande do Sul estamos realmente muito atrasados, a não ser em prédios que necessitem ou tenham a opção de colocação de escadas pressurizadas. Aí há a opção de colocação de detecção de calor e fumaça. Nós praticamente não exigimos esse equipamento no Estado do Rio Grande do Sul, o que é diferente em outros Estados.

**Exercícios simulados.** As legislações esqueceram isso. As pessoas que sobrevivem a grandes tragédias são justamente aquelas que prestam atenção à sinalização. Daí a importância de se fazerem simulados.

**Validade dos alvarás.** No Estado do Rio Grande do Sul, o Corpo de Bombeiros e a Secretaria do Meio Ambiente são os únicos órgãos que, anual ou bianualmente, dependendo do risco do prédio, fazem vistoria, para fins de renovação do alvará. Uma carta de habitação é eterna, independentemente da ocupação dela. A municipalidade fornece a carta de habitação e, depois, se não houver aumento de área, essa carta de habitação continua tendo validade.

Aí entra o **alvará de funcionamento**, aqui também citado, que muda de Estado para Estado. Aí, sim, se houver mudança de uso, esse alvará poderá ser suspenso, renovado ou alterado, conforme o uso da edificação.

Hoje, nossa legislação não permite interdição imediata nos casos de incêndio. Mais grave: há corpos de bombeiros, no Brasil que não têm o **poder de polícia de interdição**. Nós ainda temos, mas temos que seguir todo um rito processual para, depois, realizar a interdição ou encaminhar ao Judiciário para que essa interdição seja feita. Há poucos casos de risco iminente à vida em que podemos fazer a interdição, e, muitas vezes, a interdição é apenas parcial. Aí, quando é retirada a fonte de risco, o prédio volta a operar.

**Certificado dos materiais de construção.** Já está comprovado, pelo inquérito entregue e pela investigação que está sendo feita pelo Corpo de Bombeiros do Rio Grande do Sul, que aquela espuma, usada para fins de isolamento acústico, foi **colocada após a emissão do alvará**, que também estava vencido pelo Corpo de Bombeiros, e ela é que provocou as mortes naquela boate. Então, há necessidade de esses materiais serem certificados.

Em toda a **Europa**, hoje, qualquer material recebe uma **classificação**, conforme a sua carga combustível e conforme os gases produzidos em caso de queima. Não adianta também inserirmos na legislação algo do modelo europeu se o Brasil não tiver **condições de avaliar** esses materiais.

**Seguro de responsabilidade civil.** Em caso de sinistro, o proprietário não teria que arcar com seus bens, deixando sua família, muitas vezes, com deficiências





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

para cobrir um acidente no seu local de trabalho. Esse seguro só seria fornecido pelas seguradoras se houvesse o alvará emitido pelo Corpo de Bombeiros.

Possibilidade de o **Corpo de Bombeiros suprir**, por meio de comissões técnicas, **lacunas da legislação** com o advento de novas tecnologias. Quando se amarra muito as exigências em uma lei, sua modificação vai exigir diversos trâmites, comissões, etc. As tecnologias chegam às edificações diariamente e adotar legislação muito referenciada poderá causar um grande dano, nos próximos anos, à prevenção de incêndios no País.

**Padronização nacional.** Acho que deve ser apenas em apenas alguns pontos. Temos que cuidar muito bem quando formos legislar essas questões de prevenção de incêndio em nível nacional.

**Informatização dos sistemas** para comunicação entre corpos de bombeiros e a Prefeitura Municipal para que um tenha a informação do que o outro está fazendo.

**Agilização dos processos.** A grande queixa dos proprietários de casas noturnas é que eles levam dois, três, quatro anos para conseguir regularizar sua casa tanto junto ao Corpo de Bombeiros quanto junto ao Município.

**Prazos para adequações.** Se vamos fazer uma nova legislação agora, temos que dar prazo também para que essas casas se regularizem, em razão de que se gastou, se investiu para regularizar de acordo com a legislação existente.

**Formação dos profissionais**, tanto da parte dos Corpos de Bombeiros como da parte de engenharia e arquitetura, com alteração de currículos, porque são bastante deficientes nessa área, principalmente havendo a mudança de legislação.

**DAYSE CAVALCANTI DUARTE** (Instituto Sprinkler Brasil)

Quando se fala de incêndios e riscos, de uma maneira geral, estamos falando de **incertezas** e do **indesejável**. Estamos falando de eventos raros. Nós devemos gerenciar riscos. **Gerenciar riscos significa minimizar impactos e preveni-los.**

Se nós temos uma tecnologia como a do o **sprinkler**, por exemplo, que é do século XIX, com comprovado sucesso e por que não utilizamos essa tecnologia para salvar pessoas? Acredito que seja porque **não estamos habituados a pensar em termos de risco**, em termos de consequência.

E, na realidade, o que a sociedade mostra é que a gente tem que começar a tomar decisões baseadas nos riscos. Devemos ter inspeções baseadas no risco, porque



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

quando falamos em risco, falamos da potencialidade da frequência e da potencialidade da consequência.

Então, a pergunta é: qual é o problema? Como eu sei que eu tenho um problema e o quanto grave é esse problema? Como eu sei que ele é grave? O quanto o seguro é suficientemente seguro? Quais são as alternativas que temos para solucionar o problema?

O que a história nos mostra é que nós temos os mesmos problemas, os mesmos acidentes, em várias classes de ocupação, não apenas classes de ocupação a que o público tem acesso, normalmente os **locais de acesso ao público** o público não tem familiaridade ao ambiente. Ele é pouco familiarizado com o ambiente; daí esse tipo de classe de ocupação tem que ter **recomendações, boas práticas de engenharia mais severas**, mais restritas.

Se nosso objetivo é a segurança dos ocupantes, a gente tem que proteger os ocupantes **antes que todo o ambiente seja envolvido em chamas**. É o que se chama de *flashover*, quando se tem todo o ambiente envolvido em chamas. E esse tempo é em torno de dois minutos. E **não há proteção passiva com que se consiga atingir esse objetivo**. No momento em que o *flashover* acontece, a temperatura dos gases aquecidos no teto é maior do que 600°C e o limite aceitável à vida é de 120°C.

Observem que, quando se fala em incêndio, está se falando de calor, fumaça e gases tóxicos. A pergunta aqui é: o que é aceitável?

Observem que, **sem o *sprinkler***, os parâmetros que comprometem a vida, foram atingidos em **poucos segundos**: com relação à temperatura, 76 segundos; a um fluxo de calor mínimo aceitável, 61 segundos; e a um nível de oxigênio, 87 segundos. **Com o *sprinkler***, esse **limite jamais foi atingido**. O *sprinkler*, se for projetado corretamente, instalado corretamente e mantido corretamente, consegue controlar e salvar as pessoas. Em dois minutos, não há proteção passiva que vá fazer isso.

A partir do momento em que eu tenho o completo envolvimento do ambiente em chamas, eu começo a comprometer estruturalmente toda a edificação.

Incêndios no setor elétrico são um problema. Nós temos mais de quatro incêndios em transformadores por ano. Não vai morrer ninguém, mas tem blecaute.

A minha pergunta é: o que foi que mudou em 75 anos, quando a gente já tinha os *sprinklers* com comprovado sucesso desde meados do século XX? Eu acho que é porque nós não estamos habituados a tomar decisões baseadas no risco, sobretudo nas consequências – e é isso que a sociedade está exigindo de nós no momento.

## DEBATES





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

**SENADOR PAULO PAIM (Bloco/PT – RS)**

Se não **envolvermos diretamente** o ser humano nessa questão, não vai ter quem, de fora para dentro, resolva. Temos que envolver de forma profunda as **pessoas que trabalham** na casa de *show*, os funcionários, o garçom, o segurança.

**SENADOR CYRO MIRANDA (Bloco/PSDB – GO)**

As **prefeituras não têm capacidade de fiscalização**. As prefeituras têm vontade, às vezes, e são levadas a facilitar, coisa que no Corpo de Bombeiros dificilmente acontece. É evidente que boa parte não está aparelhada, está distante e não tem recursos. Aqui me ocorreu uma ideia: **que a fiscalização e o poder de fechar**, de lacrar ou não, não seja mais da prefeitura e, sim, **do Corpo de Bombeiros**, ou em conjunto, mas que tivesse o aval do Corpo de Bombeiros.

O fator decisivo é o **treinamento**. Isso deveria ser obrigatório. Deveria haver um **certificado do Corpo de Bombeiros** a cada seis meses e, quando fosse fazer a fiscalização, o prédio seria autuado, e autuado de maneira bem feroz, uma multa pesada para que todos os condôminos sentissem e responsabilizassem o síndico.

A segunda, por que o *sprinkler*, que é uma coisa tão eficiente, não é uma **condição obrigatória** dentro, inclusive, dos apartamentos, dentro das salas fechadas? Não deveria ser obrigatório, já que é uma coisa eficiente desde 1919?

Acho que **imediatamente tem que cair uma chave**. Se cai, nesse momento, a energia, todo mundo vai parar para saber o que foi. Mesmo que a luz de emergência entrasse, ninguém escutava naquele momento.

**ADRIANO KRUKOSKI FERREIRA** (Comandante do Corpo de Bombeiros de Porto Alegre)

Hoje, na norma brasileira e nas legislações estaduais – não conheço todas, mas a maioria –, a iluminação de aclaramento entra apenas quando há queda de energia.

Não há como entrar com o sistema manual, a não ser que manualmente se vá lá, se derrube a energia e automaticamente entra. Já a iluminação de balizamento, em caso de locais de reuniões de público, tem que estar permanentemente acesa.

**SENADORA ANA AMÉLIA (Presidente – Bloco/PP-RS)**

O Conselho de Engenharia e de Agronomia que cuida do exercício ético da profissão está trabalhando nessa responsabilidade do profissional? Quando a gente

*B*



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador PAULO PAIM**

requer fiscalização, a gente está admitindo que existem profissionais que não seguem aquelas normas éticas de responsabilidade com essas questões relacionadas, por exemplo, à segurança.

**JOSÉ TADEU DA SILVA** (Presidente do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia – CONFEA)

A lei que regulamenta a profissão é um decreto de 1933. Depois, em 1966, Castelo Branco, na ditadura militar, sancionou a Lei nº 5.194, de 1966. Portanto, estamos com uma lei já ultrapassada, que antecede à Constituição de 1988, diferentemente da OAB, que, com a Constituição de 1988, fez um novo estatuto em 1994. Outras profissões também já conseguiram atualizar a legislação com relação à Constituição de 1988.

Estamos trabalhando no sentido de atualizar e modernizar nossa legislação. Existem vários projetos de lei tramitando aqui no Congresso. O Deputado Henrique Alves está agendando a colocação em pauta de um projeto que transforma em crime o exercício inadequado da profissão da engenharia e da agronomia – só para citar um projeto, embora existam vários.

Então, estamos com a profissão regulamentada, mas com uma legislação que precisa ser atualizada, para que realmente a engenharia e a agronomia possam dar essa contribuição ao nosso País, nos moldes de outras profissões regulamentadas.

**SENADORA ANA AMÉLIA** (Presidente – Bloco/PP-RS)

Quais foram as maiores dificuldades que a Secretaria Nacional de Defesa Civil identificou naquele momento, embora a própria comunidade de Santa Maria tenha imediatamente se mobilizado – pessoas que ajudaram e apoiaram emocionalmente as famílias que perderam os seus filhos, os seus parentes, os seus amigos?

**HUMBERTO DE AZEVEDO VIANA FILHO** (Secretário Nacional de Defesa Civil)

Quando se fala em integrar os esforços e as atividades, o que nos chama mais a atenção é quem coordena, a partir do momento em que há forças federais, forças do Estado e forças dos Municípios. O Governo Federal quando vai, cuida evidentemente dos esforços dos órgãos federais. E a gente coloca à disposição o apoio e de todo aparato de saúde e suporte médico.

O Município também tem formas de atuar, mas, numa hora daquela, praticamente desaparece a atuação do Município.

Por sua vez, efetivamente, quem assume a coordenação é o Estado, mas não há uma relação muito próxima.





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

**SENADORA ANA AMÉLIA (Presidente – Bloco/PP-RS)**

Hoje, os custos cobrados para instalação de um sistema *sprinkler* são compatíveis com a habitação domiciliar e com a construção de prédios públicos ou prédios privados de eventos? Essa tecnologia já massificou o consumo para reduzir o custo que ela tem para quem vai usá-la?

**DAYSE CAVALCANTI DUARTE (Instituto Sprinkler Brasil)**

A **tecnologia é acessível**. Talvez custe menos de 5% o investimento. A pergunta a ser feita não é o valor do investimento; mas qual é o custo de não se fazer? A gente paga seguro esperando nunca usar. Então, eu posso transferir o risco para o seguro. O problema é que o seguro não vai aceitar se o seu risco não for protegido. Recentemente houve problemas na Eletronorte, porque ninguém queria fazer seguro com a Eletronorte, e o problema são os incêndios no setor elétrico de uma forma geral.

O outro problema seriíssimo é que não temos **profissionais qualificados na área de engenharia contra incêndio**. A gente precisa começar a educar nossos engenheiros na graduação, os nossos técnicos. Então, uma barreira que vamos ter para implementação desse código nacional vai ser o que aconteceu na década de 70, início da década de 80, quando tivemos a implantação das normas de engenharia de segurança, as normas regulamentadoras. Não havia profissionais, foi quando se tornou obrigatória a disciplina de segurança do trabalho nos cursos de graduação e o curso de especialização.

Outro problema no Brasil: **não temos laboratórios, não temos infraestrutura**. Nem mesmo o IPT tem condições de testar os materiais para saber os riscos de incêndio, quão veloz vai-se propagar o incêndio, porque para isso a gente tem que ter um cone calorímetro. Não tem isso no IPT e em lugar nenhum do Brasil.

Para que o nosso código nacional realmente se torne uma realidade, precisamos de educação e de infraestrutura de laboratório para que ele funcione.

**ADRIANO KRUKOSKI FERREIRA (Comandante do Corpo de Bombeiros de Porto Alegre)**

Uma das **peças obrigatórias** do Plano de Prevenção e Proteção Contra Incêndio (PPCI) no Rio Grande do Sul é o **certificado de treinamento**. Isso tem colaborado na redução dos incêndios. E também muitas vezes até há um conflito, porque às vezes as pessoas combatem o princípio de incêndio e não chamam o Corpo de Bombeiros, mas chamam depois a seguradora, que se nega porque não houve a ocorrência junto ao Corpo de Bombeiros.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Nós fizemos um seminário e um médico do setor de queimados do HPS, trouxe uma informação preocupante: em todo o Rio Grande do Sul hoje só temos 68 leitos para queimados. E a informação dele é que a tragédia só não foi maior porque não era problema de queimados, o problema era de asfixiados, de intoxicados.

**SENADORA ANA AMÉLIA (Presidente – Bloco/PP-RS)**

Quando o Corpo de Bombeiros ou a prefeitura faz a vistoria para um habite-se no caso de uma boate? Esse não é um problema não só do Brasil mas também era dos Estados Unidos. Essa vistoria agendada é feita às 4h da tarde, ou às 10h da manhã, ou às 11h da manhã. Quando se vai lá, o que se tem é um ambiente vazio, um prédio em que talvez tenha que se bater um martelo para saber se a parede está bem dura, ou bem resistente, olhar se há a sinalização, mas não há nenhuma condição de avaliar adequadamente o risco de se haver superpopulação, se há os sinais – esses todos a que nos referimos aqui – o sinalizador, a saída. Então, é diferente ir a um prédio vazio e a um prédio superlotado, que foi o caso da boate, inclusive, pois havia superlotação.

**2ª Audiência Pública (18 de abril de 2013)**

*(Iniciada às 14 horas e 41 minutos, a reunião é encerrada às 16 horas e 01 minuto.)*

**Expositores:**

**Cristina Villanova**, Diretora do Departamento de Política, Programas e Projetos da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça;

**Adilson Antônio da Silva**, Major do Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Estado de São Paulo;

**José Carlos Riccardi Guimarães**, Presidente da Associação dos Oficiais da Brigada Militar – ASOFBM;

**Helena Maria do Pojo Rego**, representante do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE Nacional

**CRISTINA GROSS VILLANOVA** (Diretora do Departamento de Política, Programas e Projetos da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça)

A Secretaria Nacional de Segurança Pública é responsável por (...) **estimular a modernização e o reaparelhamento** dos órgãos de segurança pública, e, no caso, **corpos de bombeiros militares** também.

Desde a instituição do Fundo Nacional de Segurança Pública, em 2001, a Senasp apoia projetos na área das instituições de segurança pública: Polícia Militar,





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Polícia Civil, área de perícia, bombeiros militares e também guardas municipais. E estabeleceu **parcerias** ao longo desse trabalho, inclusive com o **Sebrae**.

Recentemente, a Senasp criou quatro grupos de trabalho com representações de várias unidades da Federação e outras entidades.

Nós possuímos uma rede de **ensino à distância** própria, principalmente pensando naqueles profissionais que estão mais distantes dos centros urbanos. Estamos disponibilizando um **curso específico para a área de bombeiro**, que possui três módulos, que estão ali indicados – teoria do fogo, sistemas básicos de proteção passiva contra incêndio e sistemas básicos de proteção ativa contra incêndio – e que foi elaborado pela nossa assessoria, mas, claro, contando sempre com a colaboração com os corpos de bombeiros militares de todo o País.

Uma das questões importantes são as parcerias que conseguimos realizar. Com a *LIGABOM (Liga Nacional dos Bombeiros Militares)* a gente participa e os ajuda a organizar as reuniões que eles realizam durante o ano, inclusive pautando temas em discussão dos coordenadores dos corpos de bombeiros militares de todo o País.

Quanto ao **Ministério da Saúde**, desde 2011, estamos trabalhando com eles, no sentido de aumentar a capilaridade do atendimento emergencial pré-hospitalar com o apoio do Samu e o envolvimento da Senasp na Força Nacional de Saúde e, em especial, para viabilizar a parceria entre os corpos de bombeiros militares e o Samu na expansão do serviço emergencial de atendimento pré-hospitalar, bem como nessas ações da Força Nacional de Saúde, em casos de situação de emergência, ou em estado de calamidade pública, em decorrência de desastres.

Por fim, o **Ministério do Desenvolvimento de Indústria e Comércio**, o Sebrae, onde, em 2011, nos mesmos moldes dos grupos de trabalho que estamos fazendo este ano, nós elaboramos uma diretriz nacional de referência para o processo de **licenciamento de micro e pequenas empresas de pequeno porte**. No início, pensávamos que iríamos atender só essas, mas conseguimos estabelecer as definições e também a **classificação dos riscos**.

Agora, nós estamos ampliando a parceria, em especial com o Sebrae, porque encaminhamos para todos os corpos de bombeiros militares a publicação feita pelo Ministério do Desenvolvimento Social e pelo Ministério de Indústria e Comércio. Agora, estamos fazendo também uma reunião com os empresários. Capitaneados pelo Sebrae, nós vamos com o aporte técnico dos corpos de bombeiros para falar e explicar como implementar essa resolução.

São quatro os grupos de trabalho que estamos implementando. O primeiro deles é um GT para propor uma minuta de código nacional de segurança contra incêndio e pânico.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Existem inúmeras instituições que, de acordo com a sua competência, trabalham com a regulamentação da questão dos incêndios e também de situações de pânico. Aí, acredito que estamos reunindo pela primeira vez todos esses atores para estar elaborando esse código nacional, cujo outro trabalho será, depois, disseminá-lo no País e poder efetivamente fazer sua implementação em todo o Brasil.

**JOSÉ CARLOS RICCARDI GUIMARÃES** (Presidente da Associação dos Oficiais da Brigada Militar – ASOFBM)

O Governador Tarso Genro criou um grupo de trabalho que auscultou os bombeiros. Nosso estudo, embora tenha sido muito sério, foi engavetado pelo Sr. Governador. Agora, quando acontece a tragédia que nos vitimou, fala-se dos bombeiros. Estamos atrasados, no mínimo, no Governo estadual, dois anos.

Acho que temos de mudar, sim, a legislação. Não sei nem se tem de mudar, mas temos de adaptar algumas coisas muito pontuais. Somos jurássicos.

O Coronel Fucks, que não teve nenhuma participação na Kiss, não é bombeiro, mas comanda uma unidade como a de Santa Maria. A corrida – quando os bombeiros correm em direção ao incêndio – tem sido feita com a metade, no máximo, das guarnições. Sabem quantos tinham de serviço, naquele dia, num contingente como o de Santa Maria? Quatro bombeiros. Chegarem milagrosamente, quase que suspeitamente, em três minutos. Só que grande parte daquelas crianças que estavam lá já estavam mortas. Por quê? Porque a espuma que foi lá colocada, espuma de poliuretano, em trinta segundos já começa a matar quem inalar. A espuma já tinha feito o seu serviço contra a humanidade. Por quê? Porque foi feito um termo de ajustamento técnico, ajustamento de conduta, entre o Ministério Público e o proprietário da boate e ele colocou uma espuma de colchão, que não é autoextinguível. A Brigada Militar, os Bombeiros, já por todos esses problemas e muitos outros, não ficaram sabendo. Não tinham como ficar sabendo. O bombeiro não é onipresente, onipotente. O que nós precisamos é realmente conscientizar. O Bombeiro precisa tem uma estrutura que já está desenhada, pronta. Está na gaveta do Sr. Governador Tarso Genro. O Governo investiu em segurança no Corpo de Bombeiros, em relação ao orçamento, da Brigada Militar, 0,14. Estamos exigindo que o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, alinhado ao Governo Federal, muito mais do que mudar a legislação, atenda aos bombeiros do Rio Grande do Sul.

**HELENA MARIA POJO DO REGO** (Representante do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE Nacional)

É importante que o **Brasil cresça** e que seja mantida a segurança contra incêndios. Queremos que as empresas de alto risco, como a Kiss, possam ser vistoriadas





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

como precisam ser e que os bombeiros tenham condições e tempo para vistoriar quem precisa em primeiro lugar.

O **microempreendedor individual**, figura que foi criada recentemente, é um pequeno empreendedor que fatura até R\$ 60 mil por ano. Atualmente, há quase três milhões de pessoas formalizadas nessa situação. A **microempresa** é a que tem receita de até R\$ 360 mil por ano e a pequena empresa, que vai daí até R\$ 3,6 milhões.

Noventa e nove por cento dos empreendimentos brasileiro hoje são de micro e pequenas empresas. As pequenas empresas são responsáveis por 52% dos empregos atuais. Em alguns momentos de crise, em 2009, por exemplo, quando as grandes empresas estavam demitindo, as pequenas empresas estavam criando 1,2 milhão novos empregos. É um segmento que o Brasil tem cuidar, que precisa ser tratado especialmente, como a Lei Complementar nº 123, a Lei das Micro e Pequenas Empresas, e a Constituição prevêem.

Representam também 40% da massa salarial, 62% das empresas exportadoras e 32% das compras públicas federais.

O perfil do microempreendedor individual se repete também nas micro e pequenas empresas. O primeiro lugar no *ranking* é o de venda de roupa – mais de 10% do segmento; em segundo lugar está a prestação de serviços ligados à beleza; em terceiro lugar estão as obras em alvenaria, e se somarmos o quarto e o quinto lugar, encontraremos as lanchonetes, minimercados, mercearias e armazéns.

Estamos falando de 10 milhões de pessoas informais que não vêm para a formalidade, muitas vezes pela dificuldade de se formalizarem, pelo custo que isso significa, mas principalmente pelo excesso de burocracia. Para isso, veio o **Programa do Microempreendedor Individual** e, hoje, três milhões de pessoas já se formalizaram como microempreendedores individuais.

Outro item importante são os 152 dias para a abertura de empresas que o *Doing Business* mostra. Países desenvolvidos, como a Austrália e a Nova Zelândia, abrem uma empresa em um dia. Então, há que se fazer uma forma diferenciada para se abrir uma empresa. Em momento algum aqui digo que isso deve valer para as empresas de alto risco – como a boate Kiss. Estas devem ser vistoriadas, visitadas por bombeiros, devem ter um procedimento normal, com projeto arquitetônico, tudo da forma como a lei exige. O que nós defendemos é que haja um **tratamento diferente para os pequenos**, que os pequenos empreendedores, em **atividades de baixo risco**, tenham um tratamento diferenciado. Isso fará com que os bombeiros tenham tempo e efetivo para fiscalizar quem precisa ser fiscalizado. E vamos capacitar esse pequeno empresário e vamos explicar a ele o que é preciso colocar na empresa para que tenha os critérios de segurança mínimos, vamos fazer com que ele cumpra essas exigências e vamos olhar com todos os olhos para as empresas de alto risco.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Quais são os problemas encontrados nessa parceria com a Secretaria Nacional de Segurança Pública? Nós temos **27 normas diferentes**, uma norma para cada Estado. Se um engenheiro, especialista em prevenção contra incêndios, decide abrir uma empresa em São Paulo e, depois, precisar abrir uma mesma empresa, uma filial dessa empresa, no Amazonas, terá regras completamente diferentes. Isso dificulta para todos. Dificulta para o empresário, para o poder público, dificulta para o Bombeiro e até para a população, para poder cobrar daquele empresário que esteja efetivamente fazendo o que é preciso fazer em termos de segurança pública. Há pouca divulgação, pouco esclarecimento, as normas são confusas, são muitas, de difícil cumprimento.

**A falta de estrutura física e de pessoal.** Nas últimas semanas têm-se mostrado bombeiros em situações precárias, sem condições de fiscalizar o alto risco, ou o baixo risco. Então, vamos focar onde se pode, se é que se pode. Às vezes, nem isso.

**Inexistência de definição padrão nacional** dos procedimentos de licenciamento para as atividades de alto e baixo risco.

Não faz sentido que uma carrocinha de cachorro-quente, pequeno empreendimento que fatura R\$5 mil por mês, R\$ 60 mil por ano, tenha de ter um projeto arquitetônico, como ocorre em alguns Estados.

**Soluções sugeridas:**

**Um código nacional, com normas claras e objetivas.** Um texto assim é a Resolução nº 29, do Comitê Gestor da Redesim (Comitê para a Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios). Ele foi feito a várias mãos, com representatividade dos bombeiros. Ela tem critérios importantes que padronizam minimamente a questão, para que facilite o cumprimento. **A priorização deve ser no alto risco.** O alto risco tem de ser imediatamente visto antes da abertura de empresas. Uma boate, que tem alta quantidade de pessoas, de movimentação de pessoas, tem que ser vistoriada pelo bombeiro previamente.

**Materiais didáticos:**

Nós estamos querendo **capacitar**, capacitar e capacitar. Nós temos de **educar o empresário** para a questão da segurança; não só o empresário, mas a população em geral. É preciso haver **campanhas nacionais de educação** com relação à prevenção contra incêndios.

**ADILSON ANTONIO DA SILVA** (Major do Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Estado de São Paulo)





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

A **legislação de São Paulo é seguida em alguns Estados** e é aceita no meio técnico como **uma das mais avançadas no Brasil**. Nesse grupo de estudos, estamos tentando padronizar a segurança contra incêndios no Brasil, as exigências, e ela está servindo de **base para a regulamentação a nível nacional**.

O Corpo de Bombeiros do Estado de São Paulo em 2012 teve quase 720 mil atendimentos, sendo o grande carro-chefe das nossas estatísticas de atendimento o resgate, que é o atendimento ao trauma, no sistema de atendimento pré-hospitalar. **Logo em seguida, já vem a atividade preventiva**, que seria o nosso foco. Quando se atua muito na prevenção, você diminui os incêndios. Seria a segunda atividade do corpo de bombeiros, **com 180 mil atendimentos**. São análises de projeto, vistorias técnicas, atendimentos através de formulários, que são questões de dúvidas técnicas levantadas pelo usuário, comissões técnicas para casos específicos que a legislação não abrange e palestras preventivas, como “A Educação Pública no Brasil”, levando principalmente às escolas o conceito prevencionista de segurança contra incêndio.

O **grande foco na prevenção são os projetos pequenos ou simplificados**, sobre a dinâmica do pequeno empreendedor. É o grande volume do nosso atendimento, aproximadamente **100 mil vistorias** de pequeno porte, onde não se exige a planta, e sim fazemos a vistoria já diretamente nos equipamentos de segurança.

A **evolução da nossa legislação** se deu com grandes incêndios, especialmente na década de 70 e 80. O Andraus, o Joelma, o Grande Avenida, o Sesp. Isso nos trouxe – não só para o corpo de bombeiros, mas para a sociedade em geral – um alerta e um aprimoramento na nossa legislação. Tivemos algumas especificações do corpo de bombeiros, que não previa escada de emergência. Elas começaram a surgir a partir desses grandes incêndios. Até então, não se tinha isso – uma rota de fuga segura.

Em 1983, a nossa legislação passou a ser feita **por meio de decreto**, apoiada numa lei estadual. Em 93, uma nova revisão da legislação, uma evolução. Conforme a evolução da sociedade, das técnicas construtivas, das necessidades de prevenção e da atuação da prevenção do corpo de bombeiros, temos esse **dinamismo de revisão constante da nossa legislação**.

Em 2001, houve **outra inovação**, porque, até então, até 1993, era feito só através de decreto. Fizemos uma nova metodologia, que foi a seguida por outros corpos de bombeiros do Brasil, citando Minas Gerais, Espírito Santo, Goiás, Paraná e alguns Estados também do Norte e do Nordeste. Fazemos um **decreto simples**, enxuto, aprovado pelo Governador, e ele dá **autonomia para o corpo de bombeiros** aprovar e editar **instruções técnicas** que vão regulamentar as medidas de segurança. Em 2011, foi a última revisão. Nossas instruções técnicas estão bem atualizadas.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

O **objetivo maior da segurança contra incêndio** da nossa lei estadual prevencionista é a **proteção da vida** e, em segundo plano, ocorrendo o incêndio, a possibilidade de as pessoas escaparem com vida e evitar a propagação do fogo.

O nosso decreto é enxuto, em que o **Governador edita as exigências** e, depois, o comandante do **corpo de bombeiros detalha** como são feitas essas exigências – a incorporação do extintor, da luz de emergência, de uma saída, de um controle de material de acabamento – em instruções técnicas.

Esse modelo tem sido eficaz não só no Estado de São Paulo, como em outros que têm seguido metodologia. Se você tiver um incêndio, primeiro, a legislação procura **evitar que o incêndio ocorra**, e, **se ocorrer, procuramos compartimentar**, deixar o incêndio naquele local onde ele se iniciou.

Precisamos de compartimentações, selagem de *shafts*, controle de materiais de acabamento, rotas de fugas facilitadas e meios de supressão e, se for o caso, uma boa brigada, um bom equipamento de hidrantes ou até mesmo supressão automática, que são os chuveiros automáticos. Tudo isso é contemplado na nossa legislação, que é, inclusive, baseada em **normas internacionais**.

Alguns exemplos mais focados ao local de público: Fogo. Material de acabamento. Exigimos que o material tenha uma **classificação de retardância** contra a propagação do incêndio, ou seja, se houver uma chama próxima desse fogo, ele não vai propagar-se, ele vai retardar-se e até se apagar por si só. **Rotas de fuga**, saídas de emergência, não só para os ocupantes, mas para os bombeiros também. **Dimensionamento** de arquibancadas e locais de público. **Controle de fumaça**. Se o local for fechado, sem ventilação, incorporamos mecanismos de extração de fumaça, ou da forma natural, ou da forma mecânica.

Nossa legislação é **aplicada quando da construção** e quando da **mudança de ocupação**. O edifício não tem direito adquirido. Se mudou o uso, ele tem que se adaptar às normas. **Ampliação de áreas também** – se ele ampliou, ele mudou, ele atende à legislação nova –, aumento de altura e regularização de áreas antigas. Temos uma instrução que só fala sobre adaptação de edificações antigas. Excluem-se desse regulamento as residências unifamiliares.

Quanto à **responsabilidade**, ele traz a responsabilidade dos engenheiros, dos arquitetos, daqueles que vão realizar o projeto e do proprietário. Por que do proprietário? Porque ele tem que manter o uso e a manutenção dos equipamentos conforme projetados.

Exemplo: local de público, onde há a lotação máxima é de 500 pessoas. Deixamos bem expresso que essa lotação vai ser **colocada na entrada da edificação** e **proibimos, já há muito tempo, evento pirotécnico**. Já fica bem claro para o





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

proprietário, para o usuário, para aquele que está frequentando aquela casa, que não é permitido show pirotécnico. Em casos especiais, para se fazer pirotecnia *indoor*, é necessário um tratamento, uma brigada especial, e todo o artefato pirotécnico que não produz calor, somente efeito luminoso.

O Corpo de Bombeiros de São Paulo é **vinculado à Polícia Militar**. Agora, a nossa formação de bombeiro é própria há muito tempo. Temos escola própria. Temos um efetivo já delimitado para o Corpo de Bombeiros – são 10 mil homens. Daí, tanto o efetivo é fixado em lei quanto o treinamento é feito na nossa instituição. A instituição é subordinada à Polícia Militar. Então, o comandante do Corpo de Bombeiros não é necessariamente um bombeiro. Todo o quadro dos bombeiros é fixo de bombeiro. Para vir para o Corpo de Bombeiros precisa fazer o **curso de capacitação** na nossa escola, ser formado bombeiro. E continua sendo polícia. Ele pode sair do bombeiro e ir para a polícia, mas vir da polícia para o bombeiro só mediante formação.

Esse contingente de dez mil homens cobre 80% da população. 20% ainda não têm posto físico do Corpo de Bombeiros instalado.

A **definição das normas técnicas na nossa legislação é bem democrática**. Como São Paulo está próximo de universidades, do Instituto de Pesquisa Tecnológica, que tem um laboratório de estudo de incêndio, a gente consegue colocar especialistas da universidade e de institutos para elaborar. Inclusive, o comitê técnico da ABNT/CB 24, que cuida da segurança contra incêndio, fica no prédio do Corpo de Bombeiros, contando, então, com uma participação efetiva da sociedade.

Temos o programa **Bombeiros na Escola**, tanto na rede privada quanto na rede pública. Esse programa tem exatamente esse conceito prevencionista. A gente ensina a criança a se comportar num incêndio, a se comportar numa situação de risco, a acionar o Corpo de Bombeiros. Essa cultura prevencionista no Brasil é muito importante. Porém, só o bombeiro não dá conta de atender a toda a demanda. A gente tem consciência disso e faz o que pode atendendo às demandas. O certo seria haver um **currículo nacional nas escolas**, tanto nas de nível básico, fundamental, quanto em universidade, sobre esse conceito prevencionista de segurança contra incêndio. A gente percebe hoje muita carência de informação. E também a sociedade não conhece os riscos, nem sabe como se proteger, nem como exigir a segurança contra incêndio nas edificações. Essa realmente é uma bandeira interessante. É preciso ter isso em nível curricular. O bombeiros estão dispostos a treinar. Nesse programa Bombeiros na Escola, a gente treina os professores, mas em nível voluntário, em cada escola, para os professores transmitirem isso aos alunos e não ficarem só como bombeiro instrutor, mas, sim, para haver realmente um currículo em nível federal.

**SENADORA ANA AMÉLIA** (Presidente - Bloco/PP – RS)

B



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Aparentemente, esse quadro de São Paulo é bem diferente do quadro do Rio Grande do Sul, onde, também como em São Paulo, o Corpo de Bombeiros é subordinado à Brigada Militar. Quero perguntar, então, ao Sr. José Carlos Riccardi Guimarães: é positivo que continue subordinado à Polícia Militar, no caso do Rio Grande, que é Brigada?

**JOSÉ CARLOS RICCARDI GUIMARÃES** (Presidente da Associação dos Oficiais da Brigada Militar – ASOFBM)

Percebo, há muito tempo, nas unidades de Bombeiros, ou seja, na Brigada Militar/Bombeiros, uma **ansiedade muito grande de se adquirir uma identidade própria**, ou seja, a separação, exatamente como é no grande número de estados. Somente em quatro estados os bombeiros permanecem ligados à Polícia Militar. Eu diria assim: se fôssemos fazer uma enquete, uma votação com os bombeiros, não tenho a menor dúvida, seriam 95%, imagino, talvez até mais, de separação.

Como, entretanto, nosso estado é muito conservador, e, de outra banda, teria que haver uma série de desdobramentos, inclusive de custos, então, nós, como Associação de Oficiais, ficamos com uma solução intermediária. Num caso desses, seria um “canetaço” do governador, em regime de urgência, passa direto, não passa por comissão nenhuma, está resolvido.

Nem tanto ao céu, nem tanto ao mar ou à terra. Que o Corpo de Bombeiros seja como lá em São Paulo: Bombeiros com orçamento próprio, com comando próprio, com formação própria. Eu acho que não precisava haver a separação, mas que tem que haver uma absoluta identidade com autonomia administrativa. É meramente mudar um organograma.

Fala-se muito hoje em **bombeiro voluntário**. Olhe que bela tarefa para os bombeiros voluntários: a instrução, a educação. O sujeito quer ser bombeiro, ele pode ajudar os bombeiros oficiais: **ajudar nas escolas**. Bombeiros têm que ter juramento de entregar sua própria vida.

A **prevenção em nosso País** é uma coisa muito complicada. Quem sabe pudéssemos realmente fazer como fazemos no câncer de pele e em outras doenças, do fumo, do álcool... Embora ache discutível essas campanhas.

Quem sabe, na legislação, os **bombeiros voluntários ajudem na educação** do povo e a enfrentar o lagarto, como nós dizemos. Com fogo, tem de ser o bombeiro, que tem o compromisso de entregar a vida para salvar a vida do indivíduo.

Realmente, temos de manter os bombeiros em uma estrutura própria no Rio Grande do Sul, ainda ligada à Brigada Militar, mas totalmente independente do ponto de vista de formação, de arregimentação.





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Depois, vêm outras situações, como agora o **Conselho Regional de Engenharia** que está, de alguma forma, **invadindo o território dos bombeiros**. Quem sabe de fogo, de salvamento são os bombeiros. Quem sabe de projetar estrutura, estudar materiais anti-combustão ou retardadores são os engenheiros. Engenheiro faz bem o que faz, calcula bem a estrutura para não cair e deixe que os bombeiros em seu assunto. Dê-lhes material moral, salário, estímulo e os bombeiros apagam quase tudo, só não no caso da Kiss, porque não tinha condições, era uma ratoeira.

**SENADORA ANA AMÉLIA** (Presidente - Bloco/PP – RS)

Queria perguntar à diretora Cristina sobre este grupo de trabalho da Portaria nº 16, para propor uma minuta de código nacional de segurança contra incêndio e pane. Na audiência que realizamos aqui ficou muito claro que esta é a maior necessidade do Brasil, normas gerais, porque não só cada Estado, mas cada Município tem um jeito de fazer e, às vezes, até a Defesa Civil tem dificuldade ao chegar. Isso porque a Defesa Civil, hoje, no Brasil, está atuando muito mais no desastre do que na prevenção. Percebemos isso. Eu lhe pergunto: que tempo está definido pelo Governo, pelo Ministério da Justiça e basicamente pela Secretaria Nacional de Segurança Pública para concluir esse trabalho? Penso que ele está muito próximo do que pretendemos, então podemos fazer uma parceria, como foi feita com o Sebrae.

**CRISTINA GROSS VILLANOVA** (Diretora do Departamento de Política, Programas e Projetos da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça)

Na publicação da portaria no *Diário Oficial*, colocamos 90 dias e a ideia é que não haja prorrogação. São **quatro grupos de trabalho**. A gente tem também, além da questão dos procedimentos operacionais, nós propusemos um GT para fazer uma regulamentação do programa educacional nas escolas dos serviços de bombeiros.

A ideia é que a gente possa, também, regulamentar, porque orçamento público, quem é gestor sabe, sempre é uma dificuldade a gente estabelecer uma forma adequada e harmônica para que a gente consiga apoiar todos os projetos e, também, de alguma forma, consiga ter uma maior visibilidade para o trabalho, porque, muitas vezes, é um trabalho anônimo.

Um dos grupos de trabalho vai propor uma regulamentação para as atividades não só dos bombeiros militares, mas também dos bombeiros voluntários, dos bombeiros municipais e dos bombeiros civis, para que a gente possa, de alguma forma, se integrar e ter uma malha maior de atendimento à população.

**SENADORA ANA AMÉLIA** (Presidente - Bloco/PP – RS)



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Sempre que se fala na **área escolar**, da inclusão de uma nova matéria. Na verdade, não é uma matéria. **Isso é extracurricular**, e não é o professor que vai explicar, porque ele não é bombeiro. Então, vai uma equipe de fora da escola para fazer esse trabalho. Às vezes, podem-se juntar duas salas de mesma idade.

Então, percebo que, talvez, nesse aspecto seja mais fácil, porque a professora não ficará sobrecarregada. Isso aqui é diferente. É uma prevenção feita por especialistas, como é o caso do Corpo de Bombeiros que vai lá. Existe nesse grupo de trabalho uma interação com o Ministério da Educação no sentido de orientar também, para as escolas que tenham abertura para isso?

**CRISTINA GROSS VILLANOVA** (Diretora do Departamento de Política, Programas e Projetos da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça)

Com o **Proerd**. Nós tivemos de estabelecer essa relação, porque o Proerd hoje é um projeto que às vezes a falta de conhecimento sobre ele gera muito preconceito, principalmente porque ele fala muito sobre a questão das drogas e é um projeto inspirado num projeto americano. Então **há coordenação**, porque o Conselho Nacional dos Comandantes Gerais das Polícias Militares tem uma câmara técnica específica do Proerd, que reúne os 27 Estados.

Eu trabalho com polícia comunitária também e quando reunimos os grupos, os representantes de polícia comunitária dos Estados eles brigam muito. Eu queria que eles tivessem o sentimento dos “proerdianos”, que são muito unidos, têm um sentimento de pertencimento e defendem aquele projeto. Muitos deles trabalham no seu horário de folga e não recebem nenhum tostão a mais para fazê-lo. Então, muitos desses profissionais são voluntários também para fazer a atuação no Proerd.

Fizemos uma defesa deles junto ao Ministério da Educação, apresentando que não é só um programa. Há toda uma discussão pedagógica sobre a atuação deles. Na época em que o atual Prefeito de São Paulo, Haddad, era Ministro da Educação, a filha dele fez o Proerd, e ele pediu para conhecer melhor, porque ela falava tanto no programa, que ele não conhecia, mesmo sendo Ministro da Educação. Assim, também fizemos uma exposição lá. E temos com eles uma discussão pedagógica.

O projeto “**bombeiro mirim**”, como acontece no contraturno, essas aulas acontecem nos espaços dos corpos de bombeiro. O projeto de São Paulo, não, acontece nas próprias escolas, mas normalmente se faz uma negociação caso a caso.

Conversamos nas **secretarias municipais e estaduais de Educação** para apresentar o projeto, de alguma forma. Não se consegue atender toda rede municipal e estadual. No ano passado e neste ano, estamos trabalhando na ampliação dos profissionais que atuam no Proerd, e a ideia é de que, na regulamentação, também seja possível dimensionar e saber exatamente, na ponta da.... Hoje, eu posso lhe dizer





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

quantos alunos são atendidos com o Proerd. Em relação aos projetos de prevenção que os bombeiros fazem, eu não sei lhe dizer. Então, a ideia é que possamos também saber a quantidade, o percentual das escolas atendidas em cada Município; saber quantos profissionais é preciso formar para ampliar-se a rede; e buscar as parcerias necessárias. Vamos procurar que o Ministério da Educação também participe desse GT.

Sobre no Rio Grande do Sul, a Prefeitura Municipal de **Caxias do Sul** possui um projeto muito interessante de prevenção a acidentes nas escolas, chamado Sipav. O Secretário Municipal de Segurança, que está na reserva da Brigada Militar, o Coronel Lousada, é o responsável pela Secretaria já há bastante tempo. E esse é um dos projetos principais que a gente utiliza como uma **boa prática a ser inclusive empregada** por Municípios de outros Estados brasileiros.

**SENADORA ANA AMÉLIA** (Presidente - Bloco/PP – RS)

Da mesma forma que a questão nas escolas, esse problema da **restrição por falta de informação acontece nas empresas**. Toda vez que você diz a um empresário, seja ele pequeno, médio ou grande, de qualquer setor empresarial, que temos que fazer tal coisa, ouve: “Ah, mas quanto vai custar isso? Qual o custo disso? Eu vou ter que repassar para o meu produto, não é?” E isso é uma questão que não é só para a pessoa que entra na loja, é para ele, para a família dele, porque o pequeno empreendedor é individual, a pequena e média empresa é familiar, sempre é familiar. Então, como essa política de prevenção em que o Sebrae está trabalhando, na pequena, na média empresa está sendo aceita? Como vocês vendem a ele essa necessidade, além da questão da responsabilidade social que ele tem em relação a essa matéria?

**HELENA MARIA POJO DO REGO** (Representante do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE Nacional)

O Sebrae está fazendo um termo de cooperação técnica com a Secretaria Nacional de Segurança Pública. A ideia é de que nas próximas semanas isso seja concretizado. Vamos uma reunião com o Ministro da Justiça e o presidente do Sebrae para levar isso adiante. E a ideia é essa. Um dos pontos é a **capacitação dos empresários**. Precisa haver a conscientização dos empresários com relação à prevenção. Um incêndio pode provocar não só a morte dele e de sua família, como também ele pode ir à falência, porque vai queimar seu empreendimento.

É importante lembrar que o prejuízo tem diversas vertentes. Essa capacitação e essa compreensão correta da importância da prevenção contra incêndio vai ser adotada pelo Sebrae, e a gente vai levar esse assunto à frente, com esse termo de cooperação técnica. Existem várias formas de capacitação: **ensino à distância, cartilhas, seminários**, enfim, sensibilização dos empresários em eventos. Todos os meios que pudermos utilizar para levar esse assunto adiante, com certeza, levaremos.

B



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Esse marco regulatório é importante. Ele está sendo trabalhado a várias mãos. O Sebrae está dentro desse grupo de trabalho específico do código e também do grupo de educação. Então, estamos bem próximos desse assunto.

Agora, uma das coisas com que temos que ter mais preocupação é que a **norma precisa ser cumprida**. A norma pela norma não serve para nada. Se ela não for cumprida, ela não serviu, ela não teve a sua função. A função, o objetivo maior do bombeiro é que a **prevenção prevista na lei seja efetivamente implementada**.

Por isso, a preocupação de ter medidas, ter exigência e, claro, de tal forma que isso possa ser cumprido. Isso tudo tem sido analisado. De repente não se exigir um *sprinkler* ou um hidrante, ou outra coisa por uma atividade em que não há necessidade, que não é de alto risco. Então, priorizar o alto risco, para o bombeiro ter condições de ter tempo para ir primeiro no que é de alto risco. Isso é o fundamental.

**3ª AUDIÊNCIA PÚBLICA (25 de abril de 2013)**

*(Iniciada às 14 horas e 34 minutos, a reunião é encerrada às 16 horas e 17 minutos.)*

Expositores:

**Dr. Miguel Velásquez**, Ministério Público do Rio Grande do Sul;

**Dr. Ricardo Nerbas**, Diretor da Confederação Nacional das Profissões Liberais;

**Armando Henrique**, Presidente da Federação Nacional dos Técnicos de Segurança do Trabalho;

**Carlos Alberto Pauletto**, Diretor da Central Única dos Trabalhadores, CUT-RS;

**Engenheiro Luiz Alcides Capoani**, Presidente do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA – RS;

**Clayton Faria Machado**, Presidente do Sindicato de Hotéis, Bares e Restaurantes de Brasília, representando a Confederação Nacional do Comércio – CNC.

**MIGUEL VELASQUEZ** (Ministério Público do Rio Grande do Sul)

No âmbito do Ministério Público, tivemos um grupo de promotores que atuaram na questão de Santa Maria. Eles fizeram uma **análise** e apresentaram ao Procurador-Geral de Justiça **sugestões de atuação do Ministério Público** no tocante à fiscalização sobre esses estabelecimentos e eventos.





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Dentro das recomendações passadas pelo Dr. Eduardo de Lima Veiga, Procurador-Geral de Justiça, ele colocou que se recomendassem aos Prefeitos Municipais que fizessem uma **fiscalização em todos os estabelecimentos** públicos e privados que recebam aglomeração de pessoas e que, se fosse constatada alguma omissão ou responsabilização, o Ministério Público pudesse e devesse adotar medidas judiciais e extrajudiciais para a correção do problema ou até mesmo chegar à medida de interdição. Também nesse contexto, encaminhou aos promotores de justiça uma **recomendação no tocante às fiscalizações** para que fosse encaminhada aos comandantes do Corpo de Bombeiros, e a recomendação também foi para todas as instituições às quais compete fazer a fiscalização. E, depois, se o Ministério Público não receber esses relatórios, instaria a prefeitura a encaminhar e apresentar esses relatórios.

Uma das questões que consideramos importantes refere-se à **qualificação técnica** de quem faz a vistoria e a fiscalização. Achamos que essa espécie de fiscalização **não pode estar afeta ao Corpo de Bombeiros tão-somente**, sobretudo por ação delegada com curso muito pequeno a soldados e sargentos do Corpo de Bombeiros para fazer uma fiscalização. Isso exige, a nosso juízo, uma qualificação técnica e **deveria ser feito por engenheiros ou arquitetos**. Eles devem assinar uma responsabilidade técnica com relação a esse trabalho, porque, efetivamente, o que se tem demonstrado é que a verificação feita pelo Corpo de Bombeiros se mostra muitas vezes insuficiente para que se tomem as medidas mais adequadas.

O Ministério Público está designando os **promotores** lá do Rio Grande do Sul que atuam na ordem urbanística para **fazer essa espécie de fiscalização**. Nós contamos também com o Centro de Apoio Operacional da Ordem Urbanística, que pode ser um catalisador e receber todas as fiscalizações feitas no Estado para verificar, **como estamos fazendo com os asilos**. Inclusive, depois podemos expedir recomendações às próprias instituições diretamente, ao Município ou a quem tenha a responsabilidade de fiscalizar esses estabelecimentos para que eles adotem as correções necessárias.

Outra questão que preocupa bastante o Ministério Público são os **prédios públicos, sobretudo escolas**, que **não têm um plano de prevenção** de incêndio. Apesar de haver exigência legal para que isso seja feito, nós sabemos que o dado de realidade é assustador. **Mais de 50%** dos estabelecimentos não possuem um plano de prevenção de incêndios, e tampouco locais que acolhem idosos.

Me parece que se faz necessário, neste momento, até em função de dado de realidade com que é importante trabalhar, que o Estado deva estabelecer um **cronograma** e eleger algumas **prioridades** para que essas alterações sejam feitas, e que seja um **prazo fixado em lei**. A exemplo do que se faz com alguns planos de educação, em que há um plano decenal e tudo o mais.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Nós mesmos, dentro do **Ministério Público**, para atender a resolução do Conselho Nacional do Ministério Público, estabelecemos hoje um **cronograma** de prioridade para tornar todos os **prédios do Ministério Público gaúcho acessíveis**.

É necessário que as obras já sejam fiscalizadas desde o início também com relação à questão da prevenção de incêndios. Existem condomínios que precisam se adequar. Penso que a saída é justamente essa. **Os promotores de Justiça recebendo esses relatórios**, há a possibilidade de ingressar com ações, com pedidos ou de reforma ou até mesmo a medida extrema de **interdição**.

**RICARDO NERBAS** (Diretor da Confederação Nacional das Profissões Liberais)

Sobre a tragédia que ocorreu em Santa Maria no dia 27 de janeiro, eu gostaria de ressaltar alguns números. Primeiro, o número da superlotação na boate, quase o dobro de pessoas que a casa permitia. Segundo, o número assustador de pessoas falecidas, 241 pessoas, o que representa 24% das pessoas que estavam lá dentro. No dia, estavam trabalhando 23 funcionários e faleceram 19, ou seja, 82% dos trabalhadores pagaram com a sua própria vida.

Uma tragédia **não ocorre por fatos isolados**. São vários fatos que contribuem. No caso da boate Kiss, vimos lá os principais fatores: falha nos extintores de incêndio; falha na sinalização; rota de fuga com obstáculos; materiais inadequados; superlotação; atitude no mínimo irresponsável da banda e da produção; fiscalização ineficiente da Prefeitura; fiscalização ineficiente do Corpo de Bombeiros; e normas e legislação ineficientes no Brasil.

O Parlamento já está fazendo a **revisão das normas**, das legislações de segurança contra incêndio, contra pânico e de primeiros socorros. Não só incêndios, temos que focar em todas as possibilidades de tragédia e fazer uma ampla revisão na legislação brasileira.

A fiscalização **não pode ser corporativista**. O poder público é responsável. E quem tem que fazer essa fiscalização é a Prefeitura e o Corpo de Bombeiros. Temos que tornar as fiscalizações mais transparentes, mais claras, mais rígidas e as mais corretas possíveis.

Devemos tornar **obrigatório o treinamento** dos funcionários de estabelecimentos de concentração de público, as pessoas que atuam como trabalhadores, tornar obrigatório o treinamento de primeiros socorros e combate a incêndio.

**ARMANDO HENRIQUE** (Presidente da Federação Nacional dos Técnicos de Segurança do Trabalho)





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Minha fala aqui será meio na ótica de técnico especialista na área de prevenção, mas também na visão de trabalhador, porque eu também represento aqui a Força Sindical Nacional, da qual sou diretor.

Em 1972, quando o edifício Andraus, em São Paulo, pegou fogo, virou manchete mundial. Morreram trinta e poucas pessoas. Dois anos depois, veio o edifício Joelma, com 181 pessoas mortas. De lá para cá aconteceram 2.000 incêndios de grandes proporções no Brasil. Só nos últimos três anos morreram quatro técnicos, combatendo incêndios nas empresas.

Vivemos, com relação à prevenção, uma verdadeira torre de babel. E aí associo a **prevenção de incêndio** com a **segurança do trabalho**, porque no fundo é um acidente de trabalho.

Hoje, em 2013, ainda vemos a **prevenção como custo** pelos empresários, e não como investimento. Nós vemos a política de prevenção como algo que não gera voto, porque não tem impacto eleitoral. Vemos os técnicos se acotovelando sobre competência: quem deve assinar laudo do quê, quem é habilitado para quê. E muitas vezes, o verdadeiro interessado, que é o trabalhador e aquele que milita lá na prevenção, lá na ponta, sequer é ouvido.

A lei estabelece, de forma muito clara, no Rio Grande do Sul, que toda empresa tem que ter a sua **Cipa qualificada**, tem que ter seu designado de Cipa qualificado, tem que ter seu técnico de segurança tempo integral ou parcial qualificado e orientando, apontando os riscos, buscando solução, fazendo gestão acima de tudo. Se tivesse tido um mínimo de gestão nesses ambientes de trabalho, certamente ninguém teria morrido. Mas continuamos correndo atrás do prejuízo e trabalhando em cima daquilo que é um papel muito bem feito pelos bombeiros, apagando fogo, em vez de prevenir o fogo.

Na questão do incêndio, temos um problema a resolver: a legislação federal diz uma coisa, as estaduais dizem outra, as municipais às vezes nem dizem, porque nem existem. O retrato real da situação é que hoje só 14% dos Municípios no Brasil têm Corpo de Bombeiros. E, acima de tudo, absurdamente insuficiente para atender a demanda, pessoal mal preparado, sem recurso econômico, estrutural para trabalhar, para atuar se não na prevenção, pelo menos no combate.

Vejo com muita simpatia, apesar de já termos leis demais, que se crie algo que convirja. Uma das propostas foi elaborada pelo comandante do Corpo de Bombeiros do Estado de São Paulo, Paulo Chaves, que propõe que se quebre o paradigma de achar que prevenção de incêndio é só coisa de bombeiro militar. É um problema de ordem social, de ações de trabalho. Com isso, podemos ampliar mais o universo de especialistas ou de voluntários, de pessoas que tenham condição e qualificação para combater as tragédias. Aí vem a proposta de se criar um **código**



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

**nacional de prevenção e combate à incêndio.** Se é com esse formato de código ou não, o fato concreto é que temos que ter uma legislação diferenciada da que temos hoje. Não criar, mas talvez achar um mecanismo para fazer com que se harmonize essa legislação, quiçá seja o código o indicativo para essa questão.

No nosso movimento de trabalhadores, temos um pensamento muito claro. Por mais que se faça em nível de legislação, por mais que se faça em nível de fiscalização, a fiscalização não pode ser monopólio de profissão. A **fiscalização** tem que ser **compartilhada** e, acima de tudo, é preciso ter um **controle social da fiscalização**. Nossa fiscalização, de modo geral, tem sido ineficaz em quase todos os campos das relações de trabalho, não porque os auditores são ruins, mas sim porque a quantidade e as condições não permitem que se faça algo melhor. Eu só vejo solução para isso no formato de controle social em que a sociedade organizada também assuma parte desse compromisso de fiscalizar esse ambiente de trabalho, acima de tudo, fazendo o controle e a fiscalização. Hoje com a modernidade tecnológica que temos, é muito fácil fazer isso. Falta é vontade, acho até que falta um pouco de vontade política.

Por mais que se faça, se não houver um mecanismo de controle social das questões de prevenções de acidentes nos ambientes de trabalho e que a questão da prevenção de combate a incêndio é parte desse conjunto, se não houver controle social nessa questão, eu acho que qualquer iniciativa tende a não produzir o efeito que a gente espera.

**SENADORA ANA AMÉLIA (Presidente - Bloco/PP – RS)**

A exposição feita pelo Corpo de Bombeiros do Estado de São Paulo é extremamente elogiosa do ponto de vista do que é feito lá em São Paulo na área da prevenção. São mais de 1.200 **palestras, simulações nas escolas públicas**, para mostrar e levar a educação de prevenção já para o conhecimento das crianças. Esse exemplo confirma sua informação a respeito de que é preciso também um **controle social**.

**CARLOS ALBERTO PAULETTO** (Diretor da Central Única dos Trabalhadores, CUT-RS)

A sugestão da CUT é que seja ampliada a fiscalização. A **única instituição** que tem capacidade de fiscalizar e de estar presente em todo o Brasil é a **prefeitura**.

Eu colocaria mais um item, o PPRA – Programa de Prevenção de Riscos Ambientais para o trabalhador e o LTCAT – Laudo Técnico de Condições Ambientais de Trabalho, porque se se tivesse um ambiente favorável ao trabalhador, um funcionário qualificado e preparado, com certeza, esse sinistro seria minimizado. 90% ou mais morreram por material de baixa qualidade. Não foi por queimadura. É uma tristeza a





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

gente ver que foi mais um fator de economia do que propriamente uma questão de trabalhar com a segurança.

A legislação é boa, mas a fiscalização é péssima. Não é uma questão de legislação. Também é legislação, e ela vai sair daqui, com certeza, nacional, mas a questão maior é fiscalização. Não temos fiscalização. Há uma carência de agentes. Então, acho que realmente tem que se incorporar todo um processo e uma **punição forte**. Para aquela casa que é pega irregular, tem que haver punição, porque infelizmente o pessoal só sente quando é no bolso. Então, ficaria muito forte nessa questão que é a fiscalização que é fundamental. A legislação, é óbvio, tem que sair daqui para ter um plano nacional.

As prefeituras são a única instituição preparada e presente em todo Brasil. São 5,5 mil Municípios, creio, e acho que por aí se poderia ir preparando bem o trabalhador, e punição pesada quando encontrar irregularidade.

**LUIZ ALCIDES CAPOANI** (Presidente do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Rio Grande do Sul)

O CREA do Rio Grande do Sul já fez um parecer técnico sobre essa questão. Nossa manifestação aqui será no sentido de fazer uma reflexão.

As causas são sistêmicas. Logo no início quando a imprensa me procurava eu dizia que somos todos culpados, porque queriam achar culpados. Todos queriam achar culpados. Eu dizia que **somos todos culpados**.

Legislação tem, mas é um emaranhado de leis. Na nossa opinião, se não **fiscalizarmos de forma integrada**, não existe fiscalização. Existe fiscalização e não existe. Vai o Ministério Público, faz um TAC e não comunica ninguém; vai o CREA, fiscaliza, mas tem poder limitado. **Não temos o poder de embargo**. Ali havia trabalhadores e morreram. Onde está o Ministério do Trabalho, que diuturnamente embarga obras que têm profissionais com responsabilização. Então, são **dois pesos e duas medidas**.

Falou-se aqui da **fumaça**. Mais de 80% das mortes no mundo são pela fumaça. A **lei existe, mas tangencia**, e temos, nós, profissionais que somos formados para isso, **mecanismos de projeto** em que a gente pode fazer a tiragem da fumaça. É muito simples, mas tem que obrigar.

Quando fizeram esse projeto no Rio Grande do Sul, eu não era Presidente do CREA. O projeto não pode ser do Ministério Público, não pode ser do Crea, não pode ser do Corpo de Bombeiros, não pode ser da municipalidade, não pode ser dos técnicos, não pode ser só do trabalhador. Tem que ser um **projeto conjunto**. Tem que ser um projeto do trabalhador, do empresário, da sociedade.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

O Ministério Público já mandou uma lei para o Governador. Quem paga essa conta? Senão vamos formar um projeto que é inexequível. Temos que ter esse cuidado. O projeto tem que atender a segurança e a sociedade. De forma **integrada**, no meu entendimento. É tudo em conjunto, inclusive com o **Judiciário**. Quando o juiz dá uma liminar, ele tem que ouvir alguém para saber que liminar ele está dando. O juiz tem que dar liminar, mas tem que estar baseado em um **conhecimento técnico**.

O bombeiro tem o maior respeito. Continuam sendo heróis. Mas não têm equipamento, não têm formação. Eles não tinham essa capacidade de pegar esse problema todo. Infelizmente, aconteceu no Rio Grande do Sul, e que agora sirva de exemplo para que façamos uma legislação, e é simples, no meu entendimento.

Uma **legislação simples, transparente**, que diga o papel da cada um: prefeitura, Estado, Bombeiro, CREA, Ministério Público, Judiciário, enfim, todos os envolvidos. Mas tem que ser clara, senão fica esse jogo de empurra-empurra. Todo mundo tinha o poder antes, mas, quando morreu, ninguém mais quer saber do poder. É isso que aconteceu e que a sociedade brasileira viu.

O mínimo que podemos deixar para as famílias enlutadas é um projeto para que não aconteça mais esse tipo de desastre. Esse projeto tem que ser simples. Ele tem que ser desprovido de corporações. Se for o CREA que fizer, não vai atender os interesses da sociedade, porque será corporativo. Temos, sim, que estarmos presentes onde temos o conhecimento; os **Bombeiros**, onde têm o seu conhecimento – **combate a incêndio, salvar vidas**. Esse é o papel dos Bombeiros e eles são treinados para isso.

Eu não gosto nem de ouvir falar em plano de prevenção contra incêndio – é projeto! Quando tu fazes uma edificação, tem que ter um projeto arquitetônico, de fundações, elétrico e hidráulico, até para poder responsabilizar o profissional.

É bem simples: tem que ter algumas linhas mestras federais sobre a questão do profissional, o papel do Município, do Corpo de Bombeiros, a fumaça, etc.

Dá para colocar em uma mão o que se precisa exigir em nível nacional. **Relatórios periódicos não adiantam**. Existe uma lei de inspeção, o Rio Grande do Sul já tem o projeto de manutenção e inspeção. A cada ano, cada dois anos, passa um profissional, faz um *check list* e se responsabiliza por aquilo. Ele avia aquela maldita espuma e manda para o Ministério Público esse laudo técnico com um profissional que se responsabiliza; se há um sinistro, ele tem o conhecimento e, quando se tem o conhecimento, não se pode dizer que não sabia. Aí, sim, nós vamos trabalhar de forma integrada.

**SENADORA ANA AMÉLIA (Presidente - Bloco/PP – RS)**





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Esse conflito de competências entre os Municípios, Estados e até a União tem gerado dificuldades, até mesmo no momento em que a Defesa Civil chegou a Santa Maria, no caso da boate Kiss.

Quem tinha que fazer a interlocução? Nesse caso, é o poder federal que tem prerrogativas maiores sobre os demais poderes, mas isso não está escrito ou, se está escrito, está se lidando com pessoas, com autoridades, com competências definidas também na própria Constituição, seja na Carta Magna ou nas Constituições dos Estados.

Então, é corrente o pensamento de que precisamos dessas regras claras e simples para que haja uma compreensão disso.

**CLAYTON FARIA MACHADO** (Presidente do Sindicato de Hotéis, Bares e Restaurantes de Brasília, representando a Confederação Nacional do Comércio – CNC)

Moro em um hotel em Brasília. Assim que aconteceu esse acidente, tive o cuidado de visitar as saídas de emergência do hotel. Não havia. Estavam bloqueadas. Também nessa semana ouvi no noticiário que nesta Casa uma série de saídas de emergência também estão bloqueadas, na Câmara e no Senado.

Todo mundo fala de empresário, de fiscalização, de bombeiro, mas eu não ouvi, desde o fato de Santa Maria, ninguém falar da responsabilidade civil de cada um de nós enquanto cidadãos. Todos, ou pelo menos a maioria daqueles que conheço, optam por deixar de cumprir seus deveres e sequer cumprem o seu direito de exigir aquilo que lhe é, de acordo com a nossa legislação, facultado como direito.

Exemplos:

Atravessar fora da faixa de pedestre é uma das três infrações mais cometidas pelos brasileiros, segundo a FGV. Agora, coitado de cada um que dirige se atropelar uma pessoa dessas, que não está cumprindo seu dever de cidadão, que é uma lei, que ela tem que atravessar uma faixa.

Transporte irregular. Nos últimos cinco anos, despencou o total de veículos recolhidos nas operações contra a pirataria no DF. Falhas no serviço 190, limitações impostas pela legislação e falta de estrutura dos órgãos de fiscalização facilitam o serviço clandestino. Flagrantes caíram quase 70%.

Transporte irregular. Na Candangolândia, os responsáveis por explorar o esquema montaram ponto fixo como se fosse uma empresa. Máfia dos piratas tem até escritório.

Então, temos aí uma **conivência generalizada**. Ninguém exige seus direitos e, muitas vezes, também opta por descumprir seus deveres. Primeiro é preciso



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

acontecer a tragédia para depois identificarmos os responsáveis, invariavelmente desconhecidos. Criar dificuldade para liberar alvará e depois esquecer a autorização dada resultará sempre em tragédia.

Em Brasília, em particular, nós levamos de oito meses a um ano, ou mais, para conseguir um alvará. Depois de liberado o alvará, é comum, durante os próximos dez anos, ninguém aparecer nas nossas portas.

Imagino quantas autoridades devem ter ido nessa boate em eventos, na sua inauguração, em coquetel, evento social da cidade, e também não tiveram o mesmo cuidado? Por que na hora da desgraça tem que achar – como disse o nosso amigo do CREA – um responsável? **É o empresário o responsável? Não. Somos todos nós!** Sou eu que comprei um *flat* e não fui ver a saída de emergência. Nós que não fiscalizamos os nossos direitos. É preciso parar com essa mania de lei para empresário cumprir.

Este é um breve relato do que um empresário passa: impossibilidade de trabalhar naquilo que é nosso, naquilo que a gente faz. Temos que cuidar do fumante, que fuma no salão do restaurante devidamente sinalizado dizendo que é proibido. Se não for tirado o cigarro dele e chegar um fiscal, eu dono do restaurante sou multado porque ele está fumando num local que está devidamente sinalizado que é proibido.

Do maior de idade que pede bebida alcoólica para o garçom e repassa ao menor que está acompanhado por ele. Se eu, dono do restaurante, não proibir e chegar um fiscal da tutela, da fiscalização de menores, eu sou multado enquanto dono do restaurante, porque o senhor maior pediu uma cerveja e a está dando para o menor acompanhado por ele, por livre e espontânea vontade.

Eu sou responsável pelo ladrão roubando o carro na rua, porque senão o meu cliente não volta no meu restaurante. Do carro na vaga, porque também não tem e se chega o Detran, vai multá-lo na fila tripla, dupla, seja lá onde for. Dos roedores e insetos, porque a cidade, que recolhe os impostos, não atua como deveria nessa prevenção. Entre tantos outros compromissos, esse, o de levar mensalmente o quinhão do sócio, que, independentemente da situação do mercado e tampouco da empresa, leva em torno de 36% de toda riqueza gerada, Sua Excelência o Estado.

Onde está esse dinheiro? Onde fica esse recurso que suadamente os empresários recolhem aos cofres públicos mensalmente? Tendo ou não condição? Eu acho que o processo está invertido.

Sinto em discordar da opinião dos que acham que tem que mudar a Legislação. Concordo o Presidente do CREA. **Legislação tem de sobra!** O que precisa é trabalho integrado, campanha de conscientização do cidadão, para que cada um de nós possa exercer os direitos e cumprir os deveres. Aí, sim, teremos a sociedade esperada.





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Aí nós teremos empresários que não podem hoje ser empresários; têm de fechar a porta do seu comércio, porque o que estão fazendo não é uma coisa boa para a comunidade.

**DEBATES**

**SENADOR CYRO MIRANDA (Bloco/PSDB – GO)**

**Leis existem demais.** Sou Parlamentar nesta Casa e sou contrário ao que acontece aqui. Todo dia alguém chega com uma lei diferente. Todo dia se faz lei. Lei existe de sobra. Agora, **falta punição.**

Concordo também que a educação, nesse sentido, só passa pelo bolso. Não há outra maneira. Nossa cultura ainda requer passar por esse sofrimento financeiro, para que a consciência, então, seja educada.

Eu queria fazer uma pergunta. Todos somos responsáveis, mas temos a base, onde tudo começa. Procurei aqui e não encontrei nada que diga respeito ao que aconteceu com o Prefeito de Santa Maria. O que aconteceu com o secretário da área que concede os alvarás? O que aconteceu com o fiscal que assinou e permitiu o funcionamento dessa boate?

**MIGUEL VELASQUEZ (Ministério Público do Rio Grande do Sul)**

Os promotores de Justiça de Santa Maria atuaram, sob a designação do nosso coordenador do Centro de Apoio Operacional Criminal, Dr. Davi, em cima do inquérito policial feito de forma muito competente pela Polícia Civil de Santa Maria. Essa análise foi feita por esses promotores, que são especialistas em Direito Penal. São afeitos à área e chegaram a conclusões diferentes da Polícia Civil, até porque o Ministério Público não pode agir sob a pressão da opinião pública ou da imprensa, nem fazer a espetacularização desse processo.

Analisou de acordo com a melhor doutrina do Direito Penal. Entendeu, efetivamente, que a análise com **relação ao prefeito** deve ser feita no fórum adequado, que é na **4ª Câmara Criminal**, pelo fato de ser prefeito. Portanto, por ter foro privilegiado, essa análise deverá ser feita no tribunal. Então, já está para análise de uma procuradora de Justiça, que verificará se houve ou não participação efetiva, tanto no campo penal, como também se há algum indicativo de improbidade administrativa.

Alguns foram denunciados pelo Ministério Público. Não posso lhe precisar qual tipificação foi colocada, mas houve uma série de análises e houve o entendimento de que não seria por crime de dolo eventual, mas por uma fraude de documento, ou algo assim. Essa análise foi feita da conduta individual de cada um.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Com relação à questão de um profissional habilitado para cuidar da questão da prevenção, eu diria o seguinte: posso até aprender primeiros socorros, mas isso não me dá o direito de sair clinicando, ou exercendo a Medicina. Entendo que **alguns cursos de formação não são suficientes** para tratar da questão da prevenção de incêndio. Por isso, tem de ser um profissional qualificado, com formação para isso, porque é um contexto muito maior do que se possa imaginar. Existe todo um somatório de necessidades que precisam ser observadas pelo empresário. Ele vai ter que cuidar da estética, vai ter que cuidar do som, vai ter que cuidar de uma série de fatores que envolvem a construção. E, muitas vezes, um profissional do Corpo de Bombeiros, por exemplo, não tem esse conhecimento técnico de qual seria a melhor alternativa, tampouco a questão do material que vai ser utilizado, que a todo tempo vem se renovando, ele não tem condições de especificar se esse material é ou não adequado ou até mesmo de identificá-lo.

Por isso um **responsável técnico** é muito importante com relação à questão da prevenção de incêndio, porque ele é que pode exatamente dizer como tem que ser a obra, analisando o contexto de Engenharia, ou de Arquitetura. Não sou especialista, mas essa é uma questão que precisa ser deixada clara, até porque o Corpo de Bombeiros não conta com estrutura necessária, leva muito tempo para fazer uma eventual fiscalização que é muitas vezes insuficiente para efeitos de prevenção.

**SENADOR CYRO MIRANDA** (Bloco/PSDB – GO)

O poder público tem obrigação, a coisa começa na base. Pelo que nós sabemos, estava tudo errado nessa boate. Não tinha saída, não tinha isso, não tinha aquilo, estava tudo errado. O empresário está preso. Agora, **quem deu o alvará?**

A Prefeitura tem normas. Qual é o material que tem que ser usado, ela vai especificar e ela aprova. Se não tiver, ela é obrigada a não conceder o alvará. Tudo isso existe. Então, começa errado de quem concede a licença. Senão, deixa fechado. Daí sim começam as responsabilidades para cima. O empresário burlou, abriu, ou fez uma porta e, depois que o Corpo de Bombeiros virou as costas, ele fechou? Tem que prender. Fecha por seis meses a primeira vez; a segunda vez, definitivamente. **O que falta é a punição.** O senhor vai em qualquer prédio, ou na maioria dos prédios, um zelador e os funcionários do prédio não sabem o que fazer num caso de incêndio nem os primeiros socorros. Ele não precisa clinicar. Ele não vai dar injeção. Mas, na hora do pega, ele sabe como fazer uma massagem. Essa é a obrigação. E tem que ser fiscalizado.

Encontrou, vai lá, faz o teste, não foi... Multa o síndico, multa pesada. Aí todo mundo começa a se incomodar. Tudo o que o senhor falou aqui é normatizado, mas não é fiscalizado, é facilitado. O país da facilitação e do jeitinho. Aqui é tudo na base do jeitinho. Então, só sendo com penalidades muito fortes em todos os níveis, desde o começo, é que vamos poder fazer alguma coisa, com seriedade. E aí que eu acho que o Poder Judiciário tem que entrar pesado nessa história.





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Um Prefeito desses devia estar incomodado. O Secretário devia estar preso, porque ele foi o responsável.

**LUIZ ALCIDES CAPOANI** (Presidente do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Rio Grande do Sul)

Temos que fazer uma análise sistêmica da questão, porque a Constituição delegou aos Municípios, sabiamente, o poder de licenciamento, de aprovação de projetos, inclusive de embargo. E também o Código Estadual do Rio Grande do Sul delegou ao Corpo de Bombeiros o poder de tudo, aprovação de projeto, de embargar.

Aí veio lá o Ministério Público preocupado com o som e fez um TAC. Aí tinha trabalhador trabalhando, e que a Delegacia Regional do Trabalho, que vive embargando obras...

Não adianta só fazer projeto. Não adianta botar só responsável técnico e condições de uso da edificação. E aí que vem a periodicidade e entra esse projeto, que era do Senador Crivella. É barato. Tu fazes um belo projeto e ele muda no outro dia. Tu saíste daqui e não tem Município, não tem Judiciário, não tem Ministério Público que atente. Então, tu tens de criar essa lei. Aí sim, o senhor falou certo: punição rigorosa. A impunidade campeia nesse País. Não disse que essa legislação está boa. Inclusive, quero pegar as palavras do Governador Tarso Genro: "com a tragédia de Santa Maria ficou evidente que é preciso reformular e deixar mais clara a legislação." Temos de fazer uma legislação simples. O Corpo de Bombeiros tem mais de duzentas, de trezentas normativas que eu, que sou engenheiro, não consigo entender o que fazem. E isso nós temos de evitar.

**SENADOR PAULO PAIM** (Bloco/PT – RS)

Se analisarmos aquilo que nós ouvimos em cada audiência pública e no dia de hoje, todas **as contribuições se somam, todas são positivas**. O que fica para a Relatoria e para a Presidência? Fica, no meu entendimento que, primeiro, há uma **comissão de alto nível do Ministério da Justiça**, que está com um plano de trabalho, para essa questão, praticamente pronto, encaminhado e, claro, aceitando sugestões. Há uma **comissão na Câmara**, que vem trabalhando há muito tempo, ouvindo também a sociedade. Há o nosso trabalho, aqui, com a contribuição de todos os convidados. E há o plenário, mesmo, quando é convidado a se pronunciar, embora não esteja na mesa.

Já fiz, já participei, de mais de cem leis. Chego à conclusão, pelo menos até o momento, de que, primeiro, **não vai ter unanimidade**, não vai ter consenso absoluto porque não existe. Sempre vai ter alguém que vai dizer: não deveria ser assim. Mas, temos, sim, de ter um **código nacional mínimo**. Claro que não precisa ter mil



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

artigos. Que seja pequeno, mas que tenham uma **orientação nacional**. O Congresso terá de decidir sobre isso. Segundo, estou cada vez mais convencido de que, neste País, a **fiscalização é pífia**. Mais do que duplicou ou triplicou, em dez anos, o número de empresas. Que bom! Agora, os fiscais diminuíram pela metade do que tínhamos há vinte anos. A falta de fiscalização é fato, é real. Nós temos de ver como é que a gente vai fazer para ter uma fiscalização competente. Viajo muito no Rio Grande do Sul e no Brasil. Canso de chegar a hotéis e de dizer: quero descer pela escada. O que me dizem? “Pela escada não dá, só pelo elevador.” Por quê? “Está interrompida, está em obras, estamos fazendo reformas.” Na maioria das vezes está mesmo é com um cadeado lá embaixo, por medo de um assalto. Não há dúvida alguma de que precisa haver uma **campanha**, em nível nacional, para aumentar a **conscientização da população**. Há também um fato real, que é a **falta de engenheiros** hoje no Brasil.

Estive, nesse fim de semana, na Fiergs, num congresso, no Encontro Estadual dos Técnicos em Segurança no Trabalho. Disseram-me que o Brasil é um dos campeões do mundo em acidente de trabalho, e, no entanto, só são obrigadas a ter técnico de segurança no trabalho as empresas com mais de 100 trabalhadores.

Ora, por que não podemos chegar a um entendimento, no sentido de fazer, na mesma norma, um **pool de para cada 100 trabalhadores numa região “x”**, no mínimo, um engenheiro, um técnico de segurança do trabalho, enfim, assumir a responsabilidade e não ficar somente numa boate que só tenha 10 empregados, mas ele pode, naquele círculo de distância, de metros, ou quilômetros, da mesma forma como é forma nas farmácias, fazer com que haja um responsável.

Enfim, acho que temos de construir uma proposta aqui que vá atender à **média de pensamento da sociedade**. Por exemplo, há pouco tempo, aprovamos aqui, e fui Relator, Cipas nas Escolas. Parece um Projeto, mas ele é belíssimo. Lá dentro das escolas, começamos a tratar da prevenção.

Quando cheguei a Santa Maria, perguntaram-me do Prefeito Cesar Schirmer, que não é do meu Partido, o que eu achava dele. Eu disse que não tinha vindo para condená-lo, mas para dar solidariedade às famílias e, a partir de então, todos iríamos trabalhar, a fim de que isso nunca mais se repetisse.

Estou tranquilo. Não estou somente na linha de achar culpados. Temos de sair construindo um Projeto, uma alternativa, a nível nacional. A intenção nossa e de todos aqui é sair desse trabalho coletivo, de todos os agentes que estão trabalhando a busca de solução na construção de uma redação. É claro que vai ter de **pesar no bolso**.

A contribuição de todos aqui é fundamental e vai-se somando, e o Relatório que faremos – é claro que o faremos em conjunto – e o vamos dar como uma contribuição ao debate com os outros grupos que estão trabalhando na mesma área.





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

**JARY DE CARVALHO CASTRO** (Presidente do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Mato Grosso do Sul)

Quarenta e cinco por cento dos incêndios no Brasil são devido a **falhas de projetos** ou execução elétrica. Nos preocupa o fato de estar tramitando nesta Casa um projeto que transforma em crime a contravenção, quando um leigo executa um serviço de engenharia, para crime que realmente seja punido. O Senador Cyro Miranda falou em punição. Apesar de falar em multa, sou empresário, sou totalmente contra multa, porque, se esta resolvesse o problema, o nosso trânsito seria um caso de sucesso mundial, e não é. Acredito muito na educação e numa fiscalização séria.

Com a repercussão mundial desse acidente, afloraram-se as vísceras da má fiscalização das mais de cinco mil prefeituras e do Corpo de Bombeiros, que respeitamos muito, mas sabemos da precariedade e dos pouquíssimos e maus profissionais que estão lá dentro, assim como há maus empresários. Sabemos disso, mas é uma minoria. Assim como, nesta Casa, há poucos maus políticos, e a maioria é de bons políticos, mas acaba sempre aflorando o lado ruim.

Nossa preocupação é a de que nos ajude a transformar em lei, que seja crime aquela pessoa leiga que vai executar alguma coisa ou fazer algum projeto. Isso nos ajudaria muito e à sociedade também. Que as leis sejam mais “arroz com feijão”, no sentido de se resolver, porque esse emaranhado não resolve nada.

**SENADOR PAULO PAIM** (Bloco/PT – RS)

O senhor é totalmente favorável à fiscalização mais arrojada?

**JARY DE CARVALHO CASTRO** (Presidente do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Mato Grosso do Sul)

100%. Paliativamente multar, trabalhando depois com a educação.

**SENADOR PAULO PAIM** (Bloco/PT – RS)

Por isso, acho fundamental que, no fundo, estejamos falando a mesma coisa. Fiscaliza. Não cumpriu. Ou vai para a cadeia. Ou vai pagar uma multa altíssima. Posto que estamos na mesma linha de entendimento.

**SENDORA ANA AMÉLIA** (Presidente - Bloco/PP – RS)

Tive a oportunidade de conversar com o Procurador de Justiça nos Estados Unidos, que foi o responsável pela denúncia e a investigação de um incêndio, diria assim, exatamente igual ao que aconteceu em Santa Maria.

42



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Aconteceu em Rhode Island, nos Estados Unidos, onde morreram 100 jovens. O que levou àquele incêndio? Por conta da reclamação dos vizinhos, o dono da boate fez uma acústica que não vazasse barulho. Aí ele fez o mesmo que o empresário de Santa Maria: colocou aquela espuma venenosa. O material é o mesmo do usado no Rio Grande do Sul, e não havia porta de saída.

Qual a conclusão do Ministério Público norte-americano? Primeiro, quando é que se faz uma fiscalização num prédio desses, ou num estabelecimento qualquer que seja? Das 8 às 6 horas da tarde. É um prédio vazio, onde não se tem ideia do que significa estar ali naquele prédio; está tudo ali arrumado, como se não houvesse nada naquela sala, não tivesse ninguém; ali tem uma porta, aqui tem outra, está tudo certo; agora, o contrário é ver esta sala aqui com 1.500 pessoas, ou com uma lotação três vezes maior do que ela tem capacidade. A fiscalização é feita em horário errado. Olha só: é uma coisa singela.

Outra coisa: os processos de sinalização. As luzes são sinalizadores. A conclusão do Ministério Público é esta: é muito difícil, numa aglomeração de pessoas, com efeito de álcool, porque as pessoas não vão a uma boate para tomar refrigerante, nem água mineral, a pessoa enxergar, pois vai estar completamente desligada. Além do mais, os efeitos que usam de fumaça de gelo seco, que praticamente tira a visão, se estiver escrito lá “saída”, você não vai enxergar o que está escrito lá. Quando ele disse isso, cheguei à conclusão de que as questões são tão singelas, que, de fato, não é uma questão de se fazer um emaranhado de leis, e a missão nossa é exatamente essa, porque todos disseram a mesma coisa: regras claras e simples.

Então, nesses procedimentos de treinamento – e por isso o corpo de bombeiros de São Paulo fez nas escolas –, temos de criar um ambiente da cidadania responsável, da regra de civilidade. Essas regras têm muito a ver com o comportamento, cujo assunto foi tocado aqui, quando se falou sobre controle social, mas ele passa por um controle de atitude, de comportamento individual do cidadão.

**LUIZ ALCIDES CAPOANI** (Presidente do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Rio Grande do Sul)

Temos que fiscalizar os fiscais. Hoje, temos uma ferramenta que, lá na boate, os jovens tinham e usaram para falar com os pais. Temos a informática, que nós podemos usar, que não estamos usando. Temos que dizer como é que estão os planos de prevenção ao projeto. Tem que ser transparente. Há mecanismo na própria boate, sobre o qual o jovem não está de acordo. Ele aperta um botão, ele liga para um órgão que tem de estar à disposição da fiscalização. Ele tem de fiscalizar a sociedade também na minha opinião. Há mecanismos através da informática.

**RICARDO NERBAS** (Diretor da Confederação Nacional das Profissões Liberais)





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Os funcionários do Senado têm que ter o conhecimento mínimo de combate a incêndio para pegar um extintor de incêndio e saber usá-lo corretamente, porque, se não for usado corretamente, mesmo havendo extintor de incêndio aqui, não vai funcionar.

Qualquer um de nós aqui pode ter, infelizmente, um mal súbito, isso pode acontecer em qualquer lugar, principalmente numa boate, que é um local propício para isso, com uso de álcool e de outras coisas mais, e a gente sabe que, se não houver uma atuação de primeiros socorros nos dois primeiros minutos, a chance de essa pessoa sobreviver é muito pequena. Então, nós da Confederação, defendendo trabalhadores, argumentamos que os trabalhadores poderão se defender melhor e poderão defender a sociedade à qual eles estão servindo naquele momento com treinamento específico, e são duas coisas muito importantes: combate a incêndio e primeiros socorros.

Por outro lado, as fiscalizações são um dever de Estado. Isso é um dever de Estado, o Estado não pode abrir mão disso, não pode passar essa responsabilidade para a sociedade. Então, as Prefeituras têm que ser responsabilizadas, os gestores públicos tem que ser responsabilizados, o Corpo de Bombeiros, que é um gestor do Estado, não é um gestor da Prefeitura, tem que ser responsabilizado sim. Aí eu tenho certeza absoluta de que vai minimizar muito e as fiscalizações serão muito bem feitas.

**ARMANDO HENRIQUE** (Presidente da Federação Nacional dos Técnicos de Segurança do Trabalho)

Gostaria de chamar a atenção para a questão dos enfoques dos debates com relação a esse tema. A gente percebe que sempre convergem para duas questões básicas, que são **projeto e fiscalização**.

Temos que ter certo cuidado com relação a essa questão para não cometer os mesmo erros. Estou há 40 anos fazendo prevenção e assisto a esse filme desde o primeiro momento. Pergunto: papel resolve o problema? Fiscal ir à empresa e ser recebido, entrar no limite de acesso, seja a sala do diretor da empresa ou a recepção, isso pode se configurar como fiscalização?

Na prática, o que a gente percebe é o seguinte. Eu desafio qualquer um dos senhores a ir a uma empresa de porte pequeno, médio ou grande e buscar evidência de que um dia sequer um agente de fiscalização dos Bombeiros Militares ou outro tipo de fiscalização do setor de prevenção e combate a incêndio ou do trabalho tenha chegado até o brigadista e feito a pergunta se ele sabe o que é o triângulo do fogo ou a química do fogo. Porque, na verdade, temos, no Brasil uma verdadeira indústria do papel, e temos que acabar com isso.

**SENADOR PAULO PAIM** (Bloco/PT – RS)



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

É importante, para o nosso relatório este comentário do Sr. Armando Henrique, porque, até o momento, em todas as audiências públicas que fizemos, percebi que é **unanimidade que tem que haver uma norma mínima**. E nacional. Entendi que dessa audiência também saímos com essa visão. Porque me preocupou um pouco a fala do Armando Henrique. Acho que temos que ter uma norma mínima, em nível nacional. E aí é no papel. Porque você falou que papel não é importante, aí me assustei!

**ARMANDO HENRIQUE** (Presidente da Federação Nacional dos Técnicos de Segurança do Trabalho)

Concordo plenamente. É que, na verdade, nós temos hoje uma montanha de papel que não dá resultado. Então, de repente, um papel desse tamanhozinho pode solucionar esse problema.

**4ª Audiência Pública (16/5/2013)**

Foi realizada a última audiência pública da Comissão Especial no dia 16 de maio de 2013, com a presença do Coronel Carlos Helbingen Júnior, Comandante do Corpo de Bombeiros de Goiás, e Rodrigo Garrido Dias, representante da Confederação Nacional de Municípios. As intervenções foram no mesmo sentido das anteriores, na defesa de um conjunto uniforme de regras mínimas, definidas nacionalmente, sobre prevenção de incêndios, de modo que sua interpretação seja compreendida por todos, usuários e agentes públicos, e sua compreensão seja, portanto facilitada.

## **4. Propostas em tramitação no Senado Federal**

### **4.1. Propostas sobre prevenção**

No Senado Federal, atualmente, existem algumas proposições em tramitação. Uma de 2011, do Senador Marcelo Crivella, que determina inspeções periódicas em edificações e suas consequências jurídicas. E cinco outras, todas de igual teor, apresentadas pelos Senadores Jorge Viana (PLS 26/2013), Gim (PLS 35/2013); Eduardo Amorim (PLS 36/2013), Romero Jucá (PLS 37/2013) e Vanessa Grazziotin (PLS 53/2013), contendo mecanismos de prevenção de incêndios.

Ambas as proposições estão transcritas em seguida, para que possam ser confrontadas com demais proposições que sobrevierem, assim como para subsídios com vistas ao seu aperfeiçoamento.

**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 491, DE 2011 (Senador Marcelo Crivella)**





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Determina a realização periódica de inspeções em edificações e cria o Laudo de Inspeção Técnica de Edificação (LITE).

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei cria a exigência da inspeção prévia e periódica em edificações, destinada a verificar as condições de estabilidade, segurança construtiva e manutenção.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, edificação é o conjunto formado por qualquer obra de engenharia da construção, concluída e entregue para uso, com seus elementos complementares, como sistemas de ar-condicionado, geradores de energia, elevadores, escada rolante, subestação elétrica, caldeiras, instalações elétricas, montacargas, transformadores, entre outros.

Art. 3º Toda edificação está sujeita às inspeções periódicas de que trata essa Lei, exceto barragens e estádios de futebol, por estarem abrangidos por legislação específica.

Art. 4º O objetivo da inspeção é efetuar o diagnóstico da edificação por meio de vistoria especializada, utilizando-se de laudo para emitir parecer acerca das condições técnicas, de uso e de manutenção, com avaliação do grau de risco à segurança dos usuários.

Art. 5º A periodicidade das inspeções nas edificações será determinada em função de seu tempo de construção, e obedecerá ao seguinte parâmetro: a cada cinco anos, para edificações a partir de trinta anos.

Parágrafo único. O órgão responsável pela fiscalização e controle das inspeções, estabelecidas no art. 1º desta Lei, determinará os casos em que a periodicidade das inspeções poderá ser ampliada ou reduzida.

Art. 6º A inspeção de que trata esta Lei será registrada em Laudo de Inspeção Técnica de Edificação (LITE), que conterà os seguintes itens, além de outros que serão determinados pelo órgão responsável pela fiscalização e controle das inspeções:

I – avaliação da conformidade da edificação com a legislação e as normas técnicas pertinentes;

II – explicitação dos tipos de não conformidade encontrados, do grau de risco a eles associado e da necessidade de interdição, se for o caso;



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

III – prescrição para reparo e manutenção, quando houver, da edificação inspecionada;

IV – assinaturas do(s) inspetor(es) encarregado(s) do LITE e do proprietário ou responsável pela administração da edificação.

Art. 7º O LITE será elaborado por profissional competente registrado no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA), a quem competirá:

I – preenchê-lo em conformidade com as orientações estabelecidas nesta Lei e nas resoluções aplicáveis, facultado o apontamento de recomendações adicionais, se o profissional julgar necessárias;

II – providenciar a respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica;

III – registrar o LITE junto à administração do Município ou do Distrito Federal, e no respectivo CREA.

Parágrafo único. A prestação de informações falsas ou a omissão deliberada de informações no LITE será punível com multa de cinco mil reais, o que não exclui o profissional da incidência das demais penas civis e criminais nos acidentes que decorram da má-fé no preenchimento do LITE.

Art. 8º Caberá ao órgão responsável pela fiscalização e controle das inspeções, o seguinte:

I – observado o art. 6º, definir conteúdo adicional do LITE, sua operacionalização e os procedimentos para seu registro;

II – disponibilizar, inclusive pela rede mundial de computadores, os formulários e roteiros necessários à sua elaboração e registro;

III – manter arquivo dos laudos de que trata esta Lei, disponibilizando-os para acesso de terceiros, nos termos do art. 11.

Art. 9º Compete ao proprietário ou responsável pela administração da edificação:

I – providenciar a elaboração do LITE, observados os prazos estipulados no art. 5º;

II – providenciar as ações corretivas apontadas no LITE, antes da próxima inspeção, ou em prazo inferior, quando justificado por razões de segurança e assim estipulado no LITE.





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Parágrafo único. A ausência das providências previstas nos incisos I e II sujeitará o infrator a multa diária cujos valores serão estabelecidos em lei municipal, de acordo com as características da edificação.

Art. 10. O acesso ao LITE será livre para os proprietários, os responsáveis pela administração, os moradores e os usuários da edificação, e para os órgãos governamentais de fiscalização.

Art. 11. Esta lei entra em vigor cento e oitenta dias após a data de sua publicação.

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 26, DE 2013

Altera o art. 250-A do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Dispõe sobre normas de segurança essenciais ao funcionamento de boates, casas de show e similares, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre normas de segurança essenciais ao funcionamento de boates, casas de show e similares, bem como define os requisitos a serem observados pelos Estados e Municípios para a concessão de alvará a esses estabelecimentos.

Art. 2º A concessão de alvará de funcionamento a boates, casas de shows e similares é condicionada à observância dos seguintes requisitos mínimos, na forma das normas locais:

I – existência de um extintor de incêndio para cada duzentos metros quadrados ou menos, disponibilizados em locais facilmente acessíveis;

II – instalação de equipamentos de proteção contra incêndios, como chuveiros automáticos e de exaustão de fumaça, para estabelecimentos com capacidade acima de duzentas e cinquenta pessoas;

III – sistema de proteção contra descarga atmosférica (pára-raios);

IV – dispositivo de alarme sonoro de incêndio;

V – sistema de iluminação de emergência;



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

VI – utilização de produto que não produza fumaça tóxica na construção, revestimento ou isolamento acústico dos estabelecimentos;

VII – saídas de emergência devidamente sinalizadas e iluminadas, com portas corta-fogo, na proporção de uma saída para cada duzentas e cinquenta pessoas ou menos de capacidade;

VIII – facilidade de acesso de viatura do corpo de bombeiros.

§ 1º Deverão ser observadas, ainda, no que couber, as normas pertinentes estabelecidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

§ 2º Os órgãos de fiscalização deverão verificar, no máximo a cada doze meses, o funcionamento dos sistemas de chuveiros automáticos e de exaustão, bem como o estado dos extintores de incêndio e dos indicadores e marcas de sinalização das saídas de emergência.

Art. 3º Nenhum estabelecimento poderá receber pessoas acima da sua capacidade.

Parágrafo único. A capacidade do estabelecimento deverá ser definida pela autoridade local no momento da concessão do alvará de funcionamento.

Art. 4º É proibida a utilização de fogos de artifício, sinalizadores e materiais pirotécnicos nos recintos fechados dos estabelecimentos, salvo prévia autorização específica, concedida pelas autoridades competentes, garantindo a segurança das pessoas presentes no estabelecimento.

Art. 5º Os estabelecimentos deverão estar assistidos, durante o horário de funcionamento, por no mínimo duas pessoas devidamente treinadas pelo Corpo de Bombeiros, que estarão incumbidas de manusear os equipamentos contra incêndios e promover a evacuação ordenada do recinto, caso seja necessário.

§ 1º Os estabelecimentos com capacidade acima de duzentas e cinquenta pessoas, além do mínimo fixado acima, deverão ter o acréscimo de uma pessoa devidamente treinada pelo Corpo de Bombeiros para cada duzentas e cinquenta pessoas de capacidade.

Art. 6º Os estabelecimentos que descumprirem as normas dispostas nesta Lei estarão sujeitos à cassação do alvará de funcionamento, bem assim a multa administrativa, nos termos da legislação local.

Art. 7º Somente poderá obter o alvará e efetivamente funcionar a boate, casa de show ou congêneres que atenda aos requisitos estabelecidos nesta Lei.





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Art. 8º O Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, passa a vigorar acrescido do seguinte artigo:

Art. 250-A Conceder ou renovar alvará de funcionamento para boates, casas de show e similares que não atendam aos requisitos de segurança previstos em lei ou regulamento local, expondo a perigo a vida ou a integridade física ou o patrimônio de outrem:

Pena – reclusão, de um a quatro anos, e multa.

Art. 9º Os estabelecimentos que não atendem aos requisitos presentes nesta Lei, bem como nas normas locais que a regulamentam, deverão se adequar no prazo de até dezoito meses, após a data de sua publicação.

Art. 10 Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

#### 4.2. Bombeiros civis

Em Santa Catarina e em Rio Grande do Sul existem serviços de bombeiros civis em 34 municípios de cada um desses estados. Em São Paulo, são cinco municípios que contam com corpos de bombeiros civis municipais.

O projeto de lei que regulamentou a profissão de Bombeiro Civil demorou 17 anos para se transformar na Lei Nº 11.901 de 12/1/2009. Ainda assim, o Ministério do Trabalho e Emprego, não conseguiu regulamentá-la alegando imperfeições na lei.

No mesmo ano de 2009, deu entrada na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 5358 de autoria do ex-deputado Laerte Bessa, do Distrito Federal, destinado a mudar a denominação de “Bombeiro Civil” para “Brigadista Particular”, projeto que foi aprovado na Câmara dos Deputados.

No Senado Federal o projeto recebeu o nome de PLC 07/2 009, e houve algum progresso, com a realização de audiência pública onde foram ouvidos oficiais de Corpos de Bombeiros Militares de alguns Estados, alguns Deputados e representantes dos Bombeiros Civis de alguns estados. O projeto, entretanto, foi aprovado sem as contribuições da audiência pública, e foi vetado pela Presidenta Dilma Rousseff, por meio do Despacho 431 de 11 de outubro de 2011, sob o argumento de que o ordenamento jurídico brasileiro já diferencia o profissional Bombeiro Civil de Bombeiro Militar.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Existe outro projeto de lei, o PL 7.085/2010, tramitando na Câmara dos Deputados, visando a alterar a Lei 11.901, e que novamente insiste em mudar a denominação de “Bombeiro Civil” para “Brigadista Particular”.

## 5. Conclusões da Comissão

A tragédia de Santa Maria, de 27 de janeiro de 2013, galvanizou, além da indignação pública e geral, o esforço de setores organizados da sociedade e dos agentes públicos na direção da criação de medidas que evitem ou mitiguem significativamente eventos dessa natureza.

Dentre os esforços de natureza normativa, posto que é nosso papel como legisladores, destacamos aqui a Comissão Externa da Câmara dos Deputados sobre Santa Maria, presidida pelo Deputado Paulo Pimenta, e os Grupos de Trabalho criados pelas Portarias nºs 16, 17, 18 e 19, da Secretaria Nacional de Segurança Pública, de 21 de março de 2013, com as finalidades, respectivamente, de instituir Grupo de Trabalho com o objetivo de (16) “propor uma minuta de Código Nacional de Segurança Contra Incêndio e Pânico”; (17) “propor uma regulamentação para as atividades dos Corpos de Bombeiros Militares e dos Corpos de Bombeiros Cíveis, Municipais e Voluntários”; (18) “propor a padronização dos procedimentos operacionais para os Corpos de Bombeiros Militares do Brasil”; e (19) propor um programa educacional nas escolas acerca dos serviços de Bombeiros Militares”. Todos integrados por representantes da própria SENASP e de Corpos de Bombeiros Militares de todas as regiões do país, bem como representantes da sociedade civil convidados.

Obviamente todos esses grupos têm realizado trabalho altamente relevante e que refletirão, quando exorbitar o poder regulamentar do Poder Executivo, em normas a serem apreciadas pelo Congresso Nacional. Porém, os trabalhos da nossa Comissão, contemplaram tanto as propostas apresentadas em audiência formal como em encontros de trabalho.

Sabe-se, também, que o Grupo de Trabalho 16 do Ministério da Justiça vem trabalhando, em contínua interface com a Comissão Externa sobre Santa Maria da Câmara dos Deputados, a qual, distintamente desta Comissão do Senado, no intuito de oferecer ao cabo uma proposição legislativa. Isso sinaliza uma saudável interação entre os órgãos com competência para normatizar, que é muito bem vinda, ante à justa demanda da população para que tenhamos com urgência os comandos legais para banir da nossa realidade acontecimentos como o de Santa Maria.

Destarte, tendo em conta que a Comissão Especial do Senado Federal obteve ao longo de suas discussões exatamente essa preocupação e a recomendação de uma normativa mínima, clara, uniforme, em nível nacional, a proposta principal de nossa Comissão Especial do Senado Federal é de que aprovemos um voto de apoio aos





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

trabalhos que vêm sendo realizados pela Comissão Externa da Câmara dos Deputados dedicada ao mesmo tema e aos do Grupo de Trabalho 16 da SENASP para a elaboração de um Código Nacional de Segurança contra Incêndio e Pânico.

Ao mesmo tempo, oferecemos as reflexões desta Comissão no presente relatório final como subsídios para o desenvolvimento dos trabalhos mencionados, e reservamo-nos o direito de apreciar com a necessária isenção e o aporte crítico que aqui obtivemos quando da tramitação das proposições no Senado.

Para configurar com mais precisão nossa conclusão pela confluência dos esforços de confecção normativa, ao invés de manifestar mais um texto, expomos os principais pontos do trabalho do Grupo de Trabalho 16 do Ministério da Justiça, que demonstram como se torna mais consequente caminhar no sentido conjunto.

A proposta que vem sendo finalizada no âmbito do Grupo de Trabalho 16 é resultado do trabalho diuturno de milhares de bombeiros militares de todo o Brasil imbuídos do compromisso de proporcionar segurança e desenvolvimento a sociedade brasileira no que diz respeito aos diversos aspectos de suas atribuições constitucionais.

Como órgãos constitucionalmente designados para prestar os serviços de segurança contra incêndio e pânico, necessário se faz que aos Corpos de Bombeiros Militares sejam fornecidos instrumentos capazes de exigir e viabilizar edificações e áreas de risco seguras, e não apenas materiais, mas também aparatos jurídicos claros. Nesse aspecto, cabe ressaltar que o tema já se encontra pacificado jurisprudencialmente no que diz respeito a algum alegado conflito de competência entre bombeiros militares e engenheiros, como de alguma maneira se configurou nos debates das Audiências Públicas. Há seguidas decisões judiciais que garantem aos Bombeiros Militares a competência para prevenção e fiscalização das edificações no que diz respeito a incêndios e pânico.

Esse instrumental jurídico consubstancia-se no que se pode denominar e definir na nova norma em Poder de Polícia Administrativa do Corpo de Bombeiros Militar, que tem previsão na própria Constituição Federal. Há dominância de opiniões de que sem esta competência não será possível desempenhar de modo eficiente e eficaz os seus serviços de proteção contra incêndios e emergências, dentro dos limites do Direito, em especial da lei, da realidade e da razoabilidade.

Nos termos da Constituição, os Corpos de Bombeiros Militares são os órgãos da Administração Pública da entidade estatal que detém a competência e, por conseguinte, a responsabilidade pela salvaguarda da vida e do patrimônio.

Nesse sentido de melhor organização institucional das competências no País torna-se conveniente, inclusive, que as denominações profissionais sejam melhor delimitadas, reservando-se o título de Corpos de Bombeiros Militares apenas para os





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador PAULO PAIM

agrupamentos oficiais militares previstos na Constituição Federal, com a finalidade descrita acima. Às demais pessoas, fora de Corpos de Bombeiros Militares, que prestam serviços correlatos, devem ser denominados serviços de bombeiros privados ou brigadistas privados ou, ainda, bombeiros civis da Lei 11.901.

Vale salientar que a eventual retirada do título “bombeiro” para o brigadista não representaria nenhum demérito para o profissional, podendo, até pelo contrário, representar uma elevação em seu status como agente de prevenção e combate ao fogo intra-muros e como colaborador privilegiado do Corpo de Bombeiros Militar.

A necessidade de um Código Nacional justifica-se pela importância de se ter uma padronização das normas de segurança contra incêndio e pânico, de modo a deixar claro quais exigências são necessárias para as edificações e áreas de risco, independentemente da Unidade da Federação. Essa padronização proporciona segurança e confiabilidade a todos que trabalham com a atividade.

A proposta do Código em discussão no GT-16, além de definir as diretrizes gerais da segurança contra incêndio e pânico no Brasil, estabelece exercício do poder de polícia administrativo de modo uniforme para todos os Corpos de Bombeiros Militares do Brasil. Atualmente, existem corporações que tem divergências quanto à coercibilidade e, o que é pior, algumas não possuem esta atuação, tornando suas atividades ineficientes, prejudicando a sociedade no atendimento a sua garantia constitucional de segurança.

Outra característica da proposta é que a lei estabeleça as linhas gerais da Segurança Contra Incêndio e Pânico no Brasil, deixando a normatização do detalhamento técnico das medidas de segurança para Instruções Técnicas no âmbito dos Corpos de Bombeiros Militares. Isto proporciona a flexibilidade necessária que a atividade exige, tendo em vista a constante evolução de técnicas, materiais e equipamentos utilizados na área, bem como as peculiaridades regionais existentes. Em que pese esta flexibilidade, a proposta de Lei também estabelece que estas Instruções Técnicas sejam padronizadas em todo o Brasil, orientando uma necessária organização das Corporações.

De outra parte, contemplando as demandas do setor privado, uma dificuldade atual para empreendedorismo é a grande burocracia existente nos diversos órgãos públicos, no tocante ao licenciamento de suas atividades econômicas. A proposta do Código no GT-16 já está alinhada com essa realidade, determinando uma simplificação, padronização e racionalização nos procedimentos administrativos relacionados à segurança contra incêndio e pânico.

Por fim, a preocupação com a segurança contra incêndio e pânico no Brasil, atualmente, não é difundida universalmente. Nem todos os municípios adotam atividades relativas ao tema. A ideia da proposta, portanto, é incentivar a expansão dos



serviços de segurança e educação pública, de maneira a atender o maior número possível de municípios de forma direta.

Concluimos nosso Relatório Final da Comissão Temporária, criada pelo Requerimento nº 18 de 2013, com a finalidade de realizar levantamento da legislação pertinente à prevenção e combate de incêndios no Brasil, e elaborar proposta concreta, eficaz e de alcance nacional das normas técnicas necessárias, tendo como referência rigorosos padrões internacionais.

Cumprimento a Presidente desta Comissão, Senadora Ana Amélia, pela dedicação incansável a esta Comissão como também ao Vice-Presidente, Senador Cyro Miranda e ao Senador Pedro Simon, pelo seu constante suporte aos trabalhos desenvolvidos.

Encerro, assim, cumprimentando a Comissão Externa sobre Santa Maria, da Câmara dos Deputados, e o Grupo de Trabalho criado pelo Poder Executivo, Coordenado pelo Ministério da Justiça, e sugerindo que este parecer seja encaminhado a esses grupos de discussão, na íntegra, com o objetivo de formularmos uma única proposta final, que incorpore todas as sugestões promovidas sobre a matéria para o bem da segurança da população brasileira.

Tenho certeza que o projeto a ser protocolado pela Comissão da Câmara dos Deputados, sob a coordenação do Deputado Paulo Pimenta, contemplará o que aqui discutiremos.

Espero que o projeto de Código Nacional de Combate a Incêndio seja aprovado com brevidade nas duas Casas Legislativas.

Sala da Comissão,

Brasília, 23 de maio de 2013.

 , Presidente  
 , Relator



**SENADO FEDERAL**  
**CT - LEVANTAMENTO DA LEGISLAÇÃO PERTINENTE À PREVENÇÃO E**  
**REQUERIMENTO Nº 18, de 2013**

ASSINAM O RELATÓRIO, NA 6ª REUNIÃO, DE 23/05/2013, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)

Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PSD, PMDB, PP)	
Pedro Simon (PMDB)	1. Romero Jucá (PMDB)
Ana Amélia (PP)	2. Sérgio Souza (PMDB)
Bloco de Apoio ao Governo(PSOL, PT, PDT, PSB, PC DO B, PRB)	
Paulo Paim (PT)	1. Inácio Arruda (PC DO B)
Jorge Viana (PT)	2. Eduardo Suplicy (PT)
Bloco Parlamentar Minoria(PSDB, DEM)	
Cyro Miranda (PSDB)	1. VAGO
Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PSC, PPL, PR)	
Gim (PTB)	1. Eduardo Amorim (PSC)