



# SENADO FEDERAL

## PARECER Nº 692, DE 2015

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 33, de 2014 (nº 2.020/ 2007, na Casa de Origem), que *estabelece diretrizes gerais sobre medidas de prevenção e combate a incêndio e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público; altera as Leis nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil; e dá outras providências.*

RELATOR: Senador **PAULO PAIM**

### I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), para análise sobre a constitucionalidade, a juridicidade, a técnica legislativa e o mérito, o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 33, de 2014, que estabelece diretrizes sobre medidas de prevenção e combate a incêndio e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público.

O PLC nº 33, de 2014, é composto de vinte e três artigos.

O art. 1º e seus incisos, além de definirem o escopo de aplicação da Lei, alteram a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 –

Código de Defesa do Consumidor (CDC); e a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil (CC); bem como definem os atos sujeitos à aplicação da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), preveem as responsabilidades para os órgãos de fiscalização do exercício das profissões de engenharia e arquitetura, e estabelecem a prevenção de incêndio como condição de execução de projetos que envolvam incentivos fiscais.

O art. 2º prevê que o planejamento urbano municipal deverá observar normas especiais de prevenção e combate a incêndios e desastres editadas pelos Municípios, respeitada a respectiva legislação estadual.

Tais normas abrangerão locais ocupados por cem ou mais pessoas, ou número menor, caso só possua uma rota de fuga; ocupados por idosos, crianças ou pessoas com dificuldade de locomoção; ou que contenham muitos materiais inflamáveis.

O dispositivo também prevê que o prefeito poderá conceder autorização especial para a realização de eventos integrantes do patrimônio cultural local ou regional, desde que adote medidas preventivas, verificadas pelo Corpo de Bombeiros Militar ou, na sua falta, por equipe técnica da Prefeitura, treinada e conveniada para esse fim.

O § 7º do mesmo artigo estabelece que regulamento próprio trate sobre o licenciamento simplificado de micro e pequenas empresas quando a atividade exercida não oferecer riscos de incêndios.

O art. 3º atribui aos Corpos de Bombeiros Militares a incumbência de planejar, analisar, avaliar, vistoriar, aprovar e fiscalizar (inclusive com possibilidade de aplicação de advertência, multa, interdição e embargo) as medidas de prevenção e combate a incêndio e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público.

O dispositivo também prevê que os Municípios que não possuírem unidade de Corpo de Bombeiros Militar poderão, mediante convênio, criar e manter serviço próprio de prevenção e combate a incêndios e atendimento a emergências.

Por outro lado, o art. 4º estabelece condições a serem observadas no processo de aprovação da construção, instalação, reforma, ocupação ou do uso de estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público perante o poder público municipal, voltado à emissão de alvará de licença ou autorização, ou documento equivalente.

As mencionadas condições são: a observância da legislação estadual sobre incêndio; a facilidade de acesso para socorro e evacuação de vítimas; o uso de materiais menos inflamáveis e de aspersão automáticos; a conformidade com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) ou similares; e o atendimento das exigências do Corpo de Bombeiros Militar.

Além de regularem o prazo de validade de alvará de licença ou autorização e outros requisitos de segurança em áreas de reunião de público, os parágrafos do art. 4º tratam da possibilidade de bombeiros civis suprirem a ausência de bombeiros militares quando da necessidade de vistoria *in loco*.

O art. 5º institui fiscalizações e vistorias periódicas pelo poder público municipal e pelo Corpo de Bombeiros Militar em estabelecimentos comerciais e residenciais.

Já o art. 6º prevê a observância de atos normativos expedidos pelos órgãos competentes e as normas da ABNT ou similares quando da prestação de serviços e no fornecimento de produtos em conformidade com o CDC.

O art. 7º prevê a suplementação das diretrizes estabelecidas na Lei resultante da aprovação do Projeto pelos demais entes da federação, consideradas as peculiaridades regionais e locais.

O art. 8º prevê a inclusão, no prazo de seis meses, de disciplinas relativas à prevenção e ao combate a incêndios e desastres nos cursos de graduação em engenharia e arquitetura, bem como nos cursos de tecnologia e ensino médio correlatos.

O art. 9º prevê curso específico de prevenção e combate a incêndio para oficiais e praças dos setores técnicos e de fiscalização dos Corpos de Bombeiros Militares, e o art. 10 dispõe que o Município e o Corpo de Bombeiros Militar manterão na *internet* informações sobre as licenças, autorizações e permissões concedidas para o desempenho das atividades reguladas.

Também se prevê que os estabelecimentos comerciais ou de serviços com *site* na *internet* deverão divulgar eletronicamente seus alvarás e outros documentos de licenciamento.

O art. 11 dispõe que os responsáveis pelo estabelecimento comercial ou de serviços manterão o alvará e os documentos de licenciamento visíveis ao público. O dispositivo também prevê que a capacidade máxima do local deverá ser informada na entrada do estabelecimento.

O art. 12 criminaliza o descumprimento de determinações do Município ou do Corpo de Bombeiros Militar relativas à prevenção e ao combate a incêndios e desastres, com pena de detenção de seis meses a dois anos e multa.

No art. 13, definem-se como atos de improbidade administrativa certas condutas ou omissões de Prefeito ou de oficial de Corpo de Bombeiros Militar, como a inobservância de prazo máximo para o trâmite administrativo voltado à emissão de alvará ou laudo.

O art. 14 prevê, em caso de projeto que envolva incentivos fiscais da União, a possibilidade de exigência de certificação no âmbito do Sistema Brasileiro de Avaliação de Conformidade (SBAC) quanto à segurança de eventos e instalações.

O art. 15 prevê o cadastramento, em sistema unificado nacional, das informações sobre incêndios em áreas urbanas.

Os arts. 16, 17 e 18 alteram o CDC para proibir as comandas em casas noturnas e para prever como prática abusiva e crime a conduta de permitir superlotação.

O art. 19 altera o CC para determinar que entidade designada pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (CONMETRO) ou a ABNT estabelecerão as construções sujeitas à inspeção técnica periódica após o vencimento do prazo de garantia do construtor em relação à solidez e segurança dos edifícios ou outras construções, bem como a periodicidade de sua realização.

O dispositivo também prevê que o proprietário ou usuário dos edifícios ou outras construções fica obrigado a assegurar livre acesso para a realização de vistorias pelo poder público municipal, pelo Corpo de Bombeiros Militar e pelos responsáveis técnicos pelos projetos de arquitetura e engenharia.

O art. 20 harmoniza a proposição com a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC).

O art. 21 permite que os órgãos de fiscalização do exercício das profissões de engenheiro e de arquiteto exijam a apresentação dos projetos técnicos, devidamente aprovados pelo Município.

O art. 22 confere tratamento diferenciado para empresas de pequeno porte e microempresas, e o art. 23 determina a vigência no prazo de 180 dias da publicação.

Em sua tramitação na Câmara dos Deputados, a proposição foi aprovada na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, com emendas. Em seguida, foi aprovada na Comissão de Desenvolvimento Urbano, com a apresentação de um substitutivo. Por fim, recebeu parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, com as emendas das demais comissões.

No Senado Federal, o projeto foi despachado inicialmente ao exame da Comissão Temporária Destinada a Debater e Propor Soluções para o Financiamento da Segurança Pública no Brasil (CTSEGPUBL).

Nesse interregno, restou foi aprovado o Requerimento nº 474, de 2014, nos termos do art. 255, II, c, 12, do Regimento Interno do Senado

Federal (RISF), para que a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) apresentasse parecer. A manifestação da Comissão foi favorável à aprovação do projeto.

Tendo em vista o encerramento da CTSEGPUBL, em razão do fim da legislatura, o projeto vem a esta comissão para ser examinado.

Foi oferecida pelo Senador Acir Gurgacz a Emenda nº 1, que retira a possibilidade de celebração de convênios do Município com os Estados para realização de vistorias em locais de concentração de pessoas, bem como exclui a obrigatoriedade de Estados, Distrito Federal e Municípios adaptarem suas legislações respectivas às normas de segurança da ABNT.

## **II – ANÁLISE**

De acordo com o inciso I do art. 101 do RISF, à CCJ compete opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por consulta de qualquer comissão. Além disso, as alíneas *c* e *d* do inciso II do mesmo artigo habilitam a CCJ a emitir parecer quanto ao mérito de matérias relacionadas à segurança pública, corpos de bombeiros militares, direito civil e penal.

Inicialmente, deve-se destacar que o PLC nº 33, de 2014, abarca diferentes matérias que estão compreendidas na competência legislativa da União. Desse modo, destaca-se que a União é titular de competência privativa para legislar sobre direito civil e defesa civil, nos termos dos incisos I e XXVIII do art. 22 da Constituição Federal (CF). Também cabe à União estabelecer normas sobre as atribuições dos corpos de bombeiros militares e diretrizes para a política de desenvolvimento urbano, conforme o art. 144, § 5º, e art. 21, XX, da CF. Além disso, a União é competente para estabelecer normas gerais sobre direito urbanístico e direito do consumidor, conforme o art. 24, I e V, e § 1º, todos da Carta Magna.

Quanto à espécie normativa utilizada, verifica-se que a escolha por um projeto de lei ordinária revela-se correta, pois a matéria não está reservada à lei complementar.

No que concerne à juridicidade, a proposição afigura-se irretocável, porquanto: i) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado; ii) a matéria nela vertida *inova* o ordenamento jurídico, uma vez que estabelece diretrizes e ações sobre combate a incêndio e desastres em estabelecimentos e áreas de reunião de público; iii) possui o atributo da *generalidade*, na medida em que as normas do projeto aplicam-se, indistintamente, a todos os estabelecimentos passíveis de receber público circulante superior a cem pessoas; iv) afigura-se dotada de potencial *coercitividade*, na medida em que são criadas sanções para quem descumpra os comandos; e v) revela-se compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

A matéria veiculada não é de iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, § 1º, da CF) nem está no rol das competências exclusivas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, expresso nos arts. 49, 51 e 52 da CF.

Quanto à técnica legislativa, a proposição merece pequenos reparos na redação do inciso V do art. 1º para fazer incluir a locução “das áreas” em complemento às categorias profissionais. Na mesma linha, outros dois reparos redacionais são necessários no art. 21: a) a inclusão, no § 1º, da expressão “de profissionais das áreas de engenharia e arquitetura”; e b) a substituição de “pelos” por “aos” no § 2º do mesmo artigo. A substituição é necessária uma vez que cabem aos órgãos de fiscalização analisar os projetos de prevenção contra incêndio, e não apresentá-los.

Sobre o mérito, a presente proposição vem ao encontro de uma clara demanda social, mormente a partir do incidente trágico da boate Kiss, no Rio Grande do Sul, em que um incêndio resultou em mais de 240 mortes. As mortes poderiam ser evitadas, ou pelo menos reduzidas significativamente, caso as medidas básicas de prevenção a incêndios e a desastres, tal como propõe o presente Projeto, tivessem sido atendidas.

Além de dever do Estado, a CF elevou a segurança pública como direito e responsabilidade de todos, devendo ser exercida com o fim de preservar a segurança e a incolumidade das pessoas. Para a devida concretização dessa proteção, a Lei Maior atribuiu competência de execução de atividades de defesa civil ao Corpo de Bombeiros Militar.

Em razão disso, a proposta apresenta alterações em diversos diplomas a fim de harmonizar as medidas preventivas e de combate contra

o incêndio com as demais normas do ordenamento. Entre as principais medidas estão: a) regras de improbidade administrativa para quem descumpra as normas de prevenção e combate ao incêndio; b) criminalização de condutas e atribuição de responsabilidade por fato do produto e do serviço a empresários e ao poder público em matérias atinentes ao consumidor; c) novas responsabilidades ao proprietário de obra que introduz modificações supervenientes em projetos já aprovados; d) novas responsabilidades aos órgãos de fiscalização das categorias de profissionais da engenharia e arquitetura; e) disposições específicas sobre os bombeiros civis.

Como se vê, a proposição preocupou-se com os impactos nos mais diversos diplomas que correlacionam a matéria objeto do Projeto de modo a harmonizar a demanda social com a necessidade de inovação legislativa.

Deve ser rejeitada a Emenda nº 1, oferecida pelo Senador Acir Gurgacz. Primeiramente sabe-se que os Corpos de Bombeiros Militares infelizmente não estão presentes ou não atendem a todos os Municípios brasileiros. É por essa razão que deve se manter a possibilidade de celebração dos convênios entre Município e Estado para possibilitar a realização de vistoria por equipe treinada da prefeitura em estabelecimentos comerciais e locais de grande circulação. Além disso, deve ser mantida a exigência de Estados, Distrito Federal e Municípios adaptarem suas legislações conforme as regras da ABNT para que exista a padronização do nível de segurança adequado nessa matéria em todo o território nacional.



### III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei da Câmara nº 33, de 2014, e no mérito, pela aprovação da proposição, **rejeitando-se a Emenda nº 1 e aprovando-se as seguintes emendas de redação:**

#### EMENDA Nº 2– CCJ

Dê-se ao inciso V do art. 1º do Projeto de Lei da Câmara nº 33, de 2014, a seguinte redação:

“**Art. 1º.** .....

.....

V – prevê responsabilidade para os órgãos de fiscalização do exercício das profissões das áreas de engenharia e da arquitetura, na forma que especifica.”

#### EMENDA Nº 3– CCJ

Dê-se aos §§ 1º e 2º do art. 21 do Projeto de Lei da Câmara nº 33, de 2014, a seguinte redação:

“**Art. 21.** .....

§ 1º Nos projetos técnicos referidos no *caput* deste artigo incluem-se, conforme o caso, projetos de arquitetura, cálculo estrutural, instalações prediais, urbanização e outros a cargo de profissionais das áreas de engenharia e arquitetura.

§ 2º Se a edificação estiver sujeita a projeto de prevenção contra incêndios, também será exigida a sua apresentação aos órgãos de fiscalização profissional.”

**EMENDA Nº 4– CCJ**

No § 1º do art. 14 do Projeto de Lei da Câmara nº 33, de 2014, substitua-se “obrigatário” por “obrigatório”.

Sala da Comissão, 02 de setembro de 2015.

Senador **JOSÉ MARANHÃO**, Presidente

Senador **PAULO PAIM**, Relator

#### **IV – DECISÃO DA COMISSÃO**

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, na 23ª Reunião Ordinária, realizada nesta data, aprova Parecer ao Projeto de Lei da Câmara nº 33, de 2014, conforme Relatório reformulado pelo Senador Paulo Paim, durante a discussão, favorável ao Projeto, com as Emendas nºs 1-CCJ a 4-CCJ.

Sala das Comissões, 02 de setembro de 2015

Senador **JOSÉ MARANHÃO**, Presidente



**PLC 33/2014**  
**00001**

**SENADO FEDERAL**  
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

**EMENDA Nº 1 - CCJ**

**PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº. 033/2014**

Estabelece diretrizes gerais sobre medidas de prevenção e combate a incêndio e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público; altera as Leis nºs 8.078, de 11 de setembro de 1990, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil; e dá outras providências.

Suprima-se os §§ 3º, 4º e 5º do art. 2º; o § 2º do Art. 3º; o § 1º do Art. 4º; o § 2º do Art. 5º; e o Parágrafo único do Art. 6º; e dê a seguinte redação ao *caput* do Art. 6º:

Art. 6º Na prestação de serviços e no fornecimento de produtos, em consonância com a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, os engenheiros e arquitetos, o Corpo de Bombeiros Militar, o poder público municipal e os proprietários de estabelecimentos e edificações, bem como os promotores de eventos, observarão os atos normativos expedidos pelos órgãos competentes e onde não houver regulamentação observarão as normas técnicas registradas expedidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT ou por outra entidade credenciada pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - CONMETRO.

**JUSTIFICATIVA**

Acertadamente o projeto trata sobre o tema segurança contra incêndio e pânico em nível nacional, com foco na prevenção, no licenciamento e na fiscalização, visando à preservação de vidas humanas.

Procuramos aqui contribuir com este importante projeto apresentando as seguintes alterações: supressão dos §§ 3º, 4º e 5º do art. 2º; do § 2º do Art. 3º;



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

do § 1º do Art. 4º; § 2º do Art. 5º; e a seguinte alteração do *caput* do Art. 6º, bem como a supressão do Parágrafo único do Art. 6º.

As supressões justificam-se, haja vista, que dentro dos órgãos elencados de segurança pública, os Corpos de Bombeiros Militares estão incumbidos da responsabilidade da segurança contra incêndio e pânico; de realizar serviços de prevenção e extinção de incêndios; realizar pesquisas técnico-científicas, com vistas à obtenção de produtos e processos, que permitam o desenvolvimento de sistemas de segurança contra incêndio e pânico; realizar atividades de segurança contra incêndio e pânico, com vistas à proteção das pessoas e dos bens públicos e privados; realizar perícias de incêndio relacionadas com sua competência; realizar serviços de busca e salvamento; dentre outras atribuições, além da execução de atividades de defesa civil. cremos que as atividades de fiscalização deveriam ser bem definidas, independentes, respeitando-se as prerrogativas municipais, dos Corpos de Bombeiros, e todos os atores envolvidos no processo.

Confiemos na assertiva de que o poder público tem a responsabilidade de editar dispositivos relativos à sua esfera de atribuição, como por exemplo, planejamento urbano, parcelamento e da ocupação do solo urbano, porém, não é adequado atribuir a possibilidade da realização de vistoria relacionada à área de segurança contra incêndio e pânico à outra entidade, por ser uma responsabilidade de característica exclusiva dos Corpos de Bombeiros Militares que possuem profissionais altamente qualificados, comprometidos e com formação na área de segurança contra incêndio e pânico, realização de perícia e vistorias relacionadas a sua área de competência.

Outro fator relevante levantado pelo PLC 33/2014 é quanto a questão do poder executivo dos estados, Distrito Federal e dos municípios adaptar suas legislações às normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). O próprio Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - CONMETRO que conferiu a qualidade da ABNT ser o órgão responsável pela normalização técnica no país previu na Resolução nº 07, de 24 de Agosto de 1992,



SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

publicado no D.O.U. de 27/ 08 /92, em seu Anexo o Termo de Compromisso entre o Governo Brasileiro e a Associação Brasileira de Normas Técnicas:

“Cláusula 8ª: Cabe ao Governo, quando apropriado e quando existirem Normas Brasileiras aplicáveis, fazer referência a estas Normas e seus Regulamentos Técnicos ou outros dispositivos similares. O Governo, utilizará, de modo geral, as Normas Brasileiras em suas o compras. **Todavia caberá ao Governo elaborar e editar Regulamentos Técnicos ou dispositivos similares** quando se tratar de **assuntos de seu interesses, principalmente** nas áreas de saúde, **segurança**, meio ambiente e proteção ao consumidor.”

Sendo assim, o Poder Executivo visando a supremacia do interesse publico, deve manter sua autonomia relacionada a assuntos de seu interesses, principalmente quanto a questão de segurança, e suas normas técnicas devem prevalecer sobre às normas da ABNT.

Sala das sessões, 10 de junho de 2015

Senador Acir Gurgacz  
**PDT/RO**



## Senado Federal

### Relatório de Registro de Presença CCJ, 02/09/2015 às 10h - 23ª, Ordinária

Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

Bloco de Apoio ao Governo(PDT, PT, PP)			
TITULARES		SUPLENTE	
JORGE VIANA	PRESENTE	1. WALTER PINHEIRO	PRESENTE
GLEISI HOFFMANN	PRESENTE	2. DELCÍDIO DO AMARAL	PRESENTE
JOSÉ PIMENTEL	PRESENTE	3. LINDBERGH FARIAS	PRESENTE
FÁTIMA BEZERRA	PRESENTE	4. ANGELA PORTELA	PRESENTE
HUMBERTO COSTA		5. ZEZE PERRELLA	
ACIR GURGACZ	PRESENTE	6. PAULO PAIM	PRESENTE
BENEDITO DE LIRA	PRESENTE	7. IVO CASSOL	PRESENTE
CIRO NOGUEIRA		8. ANA AMÉLIA	PRESENTE

Bloco da Maioria(PMDB, PSD)			
TITULARES		SUPLENTE	
EUNÍCIO OLIVEIRA	PRESENTE	1. ROBERTO REQUIÃO	
EDISON LOBÃO	PRESENTE	2. OMAR AZIZ	
RICARDO FERRAÇO	PRESENTE	3. GARIBALDI ALVES FILHO	
ROMERO JUCÁ	PRESENTE	4. WALDEMIR MOKA	PRESENTE
SIMONE TEBET	PRESENTE	5. DÁRIO BERGER	
VALDIR RAUPP	PRESENTE	6. ROSE DE FREITAS	
JADER BARBALHO	PRESENTE	7. SÉRGIO PETECÃO	
JOSÉ MARANHÃO	PRESENTE	8. RAIMUNDO LIRA	PRESENTE

Bloco Parlamentar da Oposição(PSDB, DEM)			
TITULARES		SUPLENTE	
JOSÉ AGRIPINO	PRESENTE	1. ALOYSIO NUNES FERREIRA	PRESENTE
RONALDO CAIADO	PRESENTE	2. ALVARO DIAS	PRESENTE
AÉCIO NEVES	PRESENTE	3. ATAÍDES OLIVEIRA	
JOSÉ SERRA	PRESENTE	4. MARIA DO CARMO ALVES	
ANTONIO ANASTASIA	PRESENTE	5. WILDER MORAIS	PRESENTE

Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia(PCdoB, PPS, PSB, PSOL)			
TITULARES		SUPLENTE	
ANTONIO CARLOS VALADARES	PRESENTE	1. VANESSA GRAZZIOTIN	PRESENTE
ROBERTO ROCHA	PRESENTE	2. MARTA SUPPLY	PRESENTE
RANDOLFE RODRIGUES	PRESENTE	3. JOSÉ MEDEIROS	PRESENTE



Senado Federal

**Relatório de Registro de Presença**  
**CCJ, 02/09/2015 às 10h - 23ª, Ordinária**

Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PSC, PR, PRB)	
TITULARES	SUPLENTEs
EDUARDO AMORIM <b>PRESENTE</b>	1. FERNANDO COLLOR
MARCELO CRIVELLA	2. BLAIRO MAGGI <b>PRESENTE</b>
MAGNO MALTA <b>PRESENTE</b>	3. ELMANO FÉRRER