

RESPONSABILIDADE JURÍDICA DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR E DO RESPONSÁVEL TÉCNICO EM SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO NO RIO GRANDE DO SUL: UMA ANÁLISE À LUZ DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 14.376/2013 E SUA REGULAMENTAÇÃO

LEGAL RESPONSIBILITY OF THE MILITARY FIRE DEPARTMENT AND SECURITY TECHNICAL RESPONSIBLE FOR RIO GRANDE DO SUL FIRE: AN ANALYSIS IN THE LIGHT OF STATE LAW N.º 14.376 / 2013 AND ITS REGULATION

Ten Cel Eduardo Estêvam Camargo Rodrigues¹
Cap Lisiane Coelho Nunes²
Ten Luiz Augusto Braatz³

Resumo

Este artigo se propõe a realizar uma breve análise das responsabilidades jurídicas atinentes ao Corpo de Bombeiros Militar e ao responsável técnico, na seara da segurança contra incêndio no Estado do Rio Grande do Sul. Para tanto, compara a legislação vigente com as normas já revogadas no território gaúcho, através de uma pesquisa bibliográfica e, sobretudo, documental, fundada nas leis, decretos e regulamentação da área. Observou-se que o conjunto normativo é extenso e possui ainda falhas no que tange à possibilidade de interpretações diversas. O exame procedido apontou que, de modo geral, houve avanços significativos quanto à definição clara dos limites de obrigações dos responsáveis técnicos e Corpo de Bombeiros Militar.

Palavras-chave: Segurança contra Incêndio e Pânico. Corpo de Bombeiros Militar. Plano de Prevenção e Proteção contra Incêndio. Direito Público.

Abstract

This article intends to make a brief analysis of the legal responsibilities related to the Military Fire Department and the technical responsible, in the area of fire safety in the state of Rio Grande do Sul. To this end, it compares the current legislation with the norms already revoked in the territory of Rio Grande do Sul, through a bibliographic and, above all, documentary research, based on the laws, decrees and regulations of the area. It was observed that the normative set is extensive and still has flaws regarding the possibility of different interpretations. The examination showed that, in general, there were significant advances in the clear definition of the limits of obligations of the responsible technicians and the Military Fire Department.

Key words: Fire safety. Military Fire Department. Fire Prevention and Protection Plan. Public right.

¹ Tenente Coronel do Quadro de Oficiais do Estado Maior do CBMRS. Comandante do 1º Batalhão de Bombeiro Militar – Porto Alegre. Engenheiro Civil (UFRGS). Engenheiro de Segurança do Trabalho (PUC-RS). Mestre em Engenharia Civil (UFRGS). Doutor em Engenharia Civil (UFRGS). PhD em Engenharia de Segurança Contra incêndio (Universidade de Coimbra)

² Capitão do Quadro de Oficiais do Estado Maior do CBMRS. Chefe da Divisão de Gestão e Normatização do Departamento de Segurança Contra Incêndio. Arquiteta e Urbanista (UFSM). Bacharel em Direito (FAMES). Especialista em Segurança Contra Incêndio e Pânico em Edificações e Áreas de Risco (UNISINOS)

³ Tenente do Quadro de Tenentes do CBMRS. Oficial Adjunto do Departamento de Segurança Contra Incêndio.

INTRODUÇÃO

A segurança contra incêndio constitui-se em um dos aspectos mais relevantes do sistema de proteção social, traduzindo-se na adoção de medidas que visam evitar o surgimento do sinistro; proteger a vida dos ocupantes das edificações e áreas de risco, em caso de incêndio; dificultar a propagação do fogo, reduzindo danos ao meio ambiente e ao patrimônio; proporcionar meios de controle e extinção do incêndio; e dar condições de acesso às operações do Corpo de Bombeiros.

No Estado do Rio Grande do Sul, está regradada atualmente pela Lei Complementar Estadual n.º 14.376, de 26 de dezembro de 2013, e regulamentada através do Decreto Estadual n.º 51.803, de 10 de setembro de 2014, dentre outros Decretos Estaduais, e pelas Resoluções Técnicas do Corpo de Bombeiros Militar do Rio Grande do Sul. Estas normas vêm sofrendo constantes modificações ao longo do tempo, demodo que, para se conhecer as responsabilidades atinentes a cada ator no processo da segurança contra incêndio, é necessário um exame que englobe os textos atuais de modo sistemático. É preciso, ainda, que haja uma análise da evolução das normas acerca das aludidas obrigações, que somente pode ser feita através do estudo da legislação revogada, notadamente, da Lei Estadual 10.987, de 11 de agosto de 1997.

Assim, este artigo tem como escopo estabelecer as eventuais melhorias instituídas pela nova legislação em segurança contra incêndio em vigor no Rio Grande do Sul no que se refere à divisão de responsabilidades entre o Corpo de Bombeiros Militar e o responsável técnico, frente ao conjunto normativo gaúcho anterior a 2013 e na legislação e regulamentação atualmente aplicáveis no Estado do Rio Grande do Sul, buscando identificar e analisar suas responsabilidades, bem como apontar as inovações legislativas e as lacunas preenchidas pelo arcabouço jurídico atual frente corpo normativo anterior.

DESENVOLVIMENTO

A atuação do Poder Público é fortemente balizada pelo ordenamento jurídico brasileiro, de modo que se tornam evidentes nos textos legais seus poderes e deveres. De modo semelhante é tratada a responsabilidade dos entes privados e do particular, que são igualmente delineadas pelas regras de direito. A segurança contra incêndio, como as demais atividades desenvolvidas em sociedade, encontra-se submetida a lei. O Rio Grande do Sul possui seu regramento desde o final da década de noventa, quando foram editadas as primeiras normas. Em 28 de abril de 1997 publicou-se o Decreto Estadual n.º 37.380, sem a existência de uma lei estadual, sendo regulamentado pela Brigada Militar, da qual fazia parte o Corpo de Bombeiros na época em questão. Somente após quatro meses foi publicada a Lei Estadual n.º 10.987, de 11 de agosto de 1997, estabelecendo as normas gerais sobre os sistemas de prevenção contra incêndio no estado. Curiosamente, permaneceu em aplicação o Decreto Estadual n.º 37.380/1997, ainda que publicado anteriormente à vigência da Lei Estadual.

Passados dezesseis anos, após o incidente ocorrido na Boate Kiss, em Santa Maria, entraria em vigor a Lei Complementar Estadual n.º 14.376, de 26 de dezembro de 2013, produzindo seus efeitos até os

dias atuais. Na sua sequência, além de um grande número de alterações, foi editada uma série de decretos especificando-a, dentre os quais se destaca o Decreto Estadual n.º 51.803, de 10 de setembro de 2014, e de Resoluções Técnicas do Corpo de Bombeiros, regulamentando procedimentos e medidas de segurança contra incêndio. Em âmbito nacional, foi publicada a Lei Federal n.º 13.425, de 30 de março de 2017, que dispõe sobre as normas gerais quanto às medidas de segurança a serem adotadas nas edificações e áreas de risco em todo território brasileiro, trazendo poucas implicações na legislação do estado, porém ressaltando consideravelmente as ações afetas aos Municípios.

A partir deste lastro mínimo de cognição, passa-se ao estudo inerente às competências e atribuições do Corpo de Bombeiros Militar e do responsável técnico, em segurança contra incêndio, tendo como referência a aplicação no território do Rio Grande do Sul.

As Responsabilidades Jurídicas do Corpo de Bombeiros Militar

Fazendo parte de um conceito amplo de segurança pública, a segurança contra incêndio é elevada a um bem tutelado pela Constituição Federal, em seu catálogo de direitos fundamentais assegurados ao cidadão. Por conseguinte, constitui-se em obrigação do Estado prover tal direito por meio de ações nas esferas federal, estadual e municipal.

A Lei Complementar n.º 14.376/2013 designa o CBMRS como órgão integrante do Serviço de Segurança, Prevenção e Proteção contra Incêndio – SSPPCI, conforme seu artigo 8º. Assim, o Corpo de Bombeiros Militar do Rio Grande do Sul é o órgão estatal por excelência para desempenhar as atividades atinentes à área estudada, pois as aludidas normas conferem à Corporação o papel de *longa manus* do Poder Executivo Estadual em matéria de segurança contra incêndio. Equitativamente, a Lei Federal n.º 13.425/2016 traz em seu texto a competência dos estados federativos, na maioria dos artigos referindo-se diretamente à atuação dos Corpos de Bombeiros Militares, como órgão responsável pelo planejamento, análise, avaliações, vistorias, aprovação e fiscalização das medidas de prevenção e combate a incêndio.

Em complemento, o parágrafo 4º do artigo 2º e o artigo 5º da mesma lei disciplinam que os Corpos de Bombeiros deverão analisar e vistoriar as edificações e áreas de risco em processo de licenciamento, bem como fiscalizá-las após a emissão do Alvará.

Na mesma direção apontam as normas gaúchas ao assinalarem as missões do CBMRS. Similarmente à lei federal, a Lei Complementar Estadual n.º 14.376/2016 traz no artigo 10 todas as atividades sob a incumbência do Estado Federativo, através do CBMRS:

Art. 10 Compete ao CBMRS, ouvido seu corpo técnico, regulamentar, analisar, vistoriar, fiscalizar, aprovar as medidas de segurança, expedir o APPCI e aplicar as sanções previstas nesta Lei Complementar, bem como estudar e pesquisar. (ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2013)

Essas mesmas competências são reforçadas ao longo do texto, acentuando a atuação do CBMRS nas vistorias ordinárias e extraordinárias, expedição do Alvará, tratamento dos casos omissos na legislação quanto ao enquadramento das edificações nos tipos de ocupação e aplicação de sanções administrativas.

Outrossim, a Lei Complementar Estadual n.º 14.920, de 1º de agosto de 2016, que dispõe sobre a organização básica do Corpo de Bombeiros Militar do Rio Grande do Sul, em seu artigo 3º, também pontua as competências do CBMRS em matéria de segurança contra incêndio:

Art. 3º. Compete ao CBMRS:

[...]

V – planejar, estudar, analisar, vistoriar, controlar, fiscalizar, aprovar, notificar e interditar atividades, equipamentos, projetos e planos de prevenção e proteção e prevenção contra incêndios, pânico, desastres e catástrofes em todas as edificações, instalações, veículos, embarcações e outras atividades que ponham em risco a vida, o meio ambiente e o patrimônio, aplicando a legislação específica, respeitada a competência de outros órgãos;

[...]

VII – elaborar, emitir e homologar instruções, resoluções, relatórios, pareceres e normas técnicas para disciplinar a segurança, a proteção e a prevenção contra incêndios e sinistros e a proteção e defesa civil; [...] (ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2016)

De modo equivalente já dispunha a legislação revogada. Segundo o artigo 3º do Decreto Estadual n.º 37.380/1997, competia ao Corpo de Bombeiros “[...] planejar, estudar, analisar, aprovar, vistoriar e fiscalizar todas as atividades, instalações e equipamentos de prevenção e proteção contra incêndio e outros sinistros em todo o território do Estado.” Na mesma norma sucederam-se mais dispositivos elencando como múnus da Corporação o exame dos planos de prevenção, a classificação das edificações e a investigação de incêndio.

Estas disposições são naturalmente resultantes da prerrogativa de que dispõe os órgãos governamentais de reger a atuação do particular com a finalidade de preservar o interesse de toda a sociedade, sendo esta denominada poder de polícia. Na lição de Hely Lopes Meirelles (2008, p. 133), “Poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade e do próprio Estado.”

Embora a repetição das tarefas afetas ao Estado seja recorrente nas normas, percebe-se que tanto a legislação federal quanto a estadual atual silenciam quanto a qualquer detalhamento no que se refere à tramitação dos processos de licenciamento. Por esta razão a lei estadual define em seus artigos 7º e 27 que compete ao CBMRS regular os procedimentos para análise e vistoria nas modalidades de regularização fixadas por lei através de Resoluções Técnicas e outros atos normativos.

Novamente surge um poder-dever do Estado, qual seja, o poder normativo, que é conferido à administração pública, não no sentido de usurpar a função legislativa, mas detalhando o conteúdo da lei para que melhor seja aplicada, por intermédio de regulamentos vinculados, como se observa na dicção de José Afonso da Silva (2009, p. 426):

Vinculado é chamado o regulamento de determinada lei, desenvolvendo-lhe os princípios, estabelecendo os pormenores de sua execução. É este o regulamento que o Executivo baixa para fiel execução das leis, quer porque estas expressamente o exigem em certo prazo, quer por sua própria iniciativa, quando o julgue indispensável ou conveniente.

A Resolução Técnica de Transição, de 16 de maio de 2017, explicita, em obediência às normas estaduais em vigor, que a análise de todos os tipos de processo de licenciamento em segurança contra incêndio e as vistorias ordinárias, quando exigidas, e a fiscalização das medidas de proteção instaladas posterior à expedição do APPCI são realizadas exclusivamente pelo CBMRS. Entretanto, os detalhes quanto aos procedimentos de licenciamento constam na RTCBMRS n.º 05, partes 1.1, 2, 3.1, 4A, 4B e 4C, conforme os diferentes tipos de processos.

Quanto às medidas de segurança contra incêndio, o artigo 37 da lei estadual em vigor dispõe que está com o CBMRS a atribuição de regulamentar seus critérios de dimensionamento e execução. De modo análogo, especifica o Decreto Estadual n.º 51.803/2014, no artigo 4º:

Art. 4º - Caberá ao Corpo de Bombeiro Militar do Estado do Rio Grande do Sul – CBMRS, pesquisar estudar, analisar, propor, elaborar, aprovar e expedir as Resoluções Técnicas que irão disciplinar as medidas de segurança contra incêndio, observada a Lei Complementar n.º 14.376/2013 e alterações. (ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2016)

Cabe ainda ao CBMRS a regulamentação para instalação dos hidrantes urbanos por parte dos órgãos municipais ou concessionárias responsáveis por sua implantação. A RTCBMRS n.º 16, de 16 de maio de 2017, trata da matéria.

Cumprir destacar que a Lei Complementar Estadual n.º 14.376/2016 e até mesmo a lei estadual anterior, já vinculavam, embora anteriormente à publicação da norma federal, o funcionamento das edificações e áreas de risco do estado à expedição do Alvará de Prevenção e Proteção Contra Incêndio, emitido exclusivamente pelo Corpo de Bombeiros Militar do Rio Grande do Sul. Isso pode ser notado no artigos 4º e 5º da Lei Complementar Estadual n.º 14.376/2016, com exceções bastante pontuais, fundamentadas no pequeno risco de ocorrência de sinistros, explicitadas nos parágrafos dos mesmos dispositivos legais.

Também em vista dessa obrigação gerada ao particular, para assegurar uma duração razoável para o processo de licenciamento das edificações, o artigo 13, parágrafo 2º, da lei federal impôs prazos para o trâmite administrativo pelos estados em suas legislações. O recente Decreto Estadual n.º 53.822, de 05 de dezembro de 2017, fixou o período máximo para o CBMRS de 90 (noventa) dias para aprovação dos processos na fase de análise e 45 (quarenta e cinco) dias para liberação do APPCI na fase de vistoria.

As Responsabilidades Jurídicas dos Responsáveis Técnicos

Como já mencionado, a segurança contra incêndio é componente essencial à segurança pública e, por esta razão, é um dever do Estado provê-la. No entanto, também é uma responsabilidade da sociedade civil naquilo que lhe cabe, como afirmam Pereira e Araújo Jr. (2011, p.52): “A busca da segurança pública e cidadania deve constituir projeto solidário da gestão pública das cidades, sendo que englobe o Poder Público e a sociedade”. Assim, é necessário conhecer o papel do responsável técnico no que vincula-se a esta temática.

Em que pese a Lei Federal n.º 13.425/2017 ser silente, a Lei Complementar n.º 14.376/2013, no inciso XXXV do artigo 6º, define como responsáveis técnicos habilitados a participarem do processo de licenciamento de edificações e áreas de risco de incêndio no estado, todo e qualquer profissional registrado no sistema CONFEA/CREA e CAU para elaboração de projetos e execução de obras relacionadas à segurança contra incêndio. A partir do texto, aduz-se que, primeiramente, não há restrições à atuação de técnicos de outros estados da Federação; ainda, a lei não define quais categorias de engenheiros e arquitetos estão aptas a labutarem na área, haja vista a regulação do exercício profissional ser feita a nível federal. Impende destacar que a legislação estadual revogada em nenhum momento abordou a questão.

A norma atual prossegue impondo que é de responsabilidade do profissional da construção civil habilitado projetar e executar as medidas de segurança contra incêndio, cumprindo as exigências das RTCBMRS e construindo, quando esta tarefa for de sua alçada, exatamente conforme o projetado, como observa-se nos artigos 11 e 19. Estabelece ao responsável técnico, ainda, o dever de prestar informações corretas no encaminhamento dos Planos, juntamente com o proprietário ou responsável pelo uso da edificação.

Em sede de regulamentação, o Decreto Estadual n.º 51.803/2014 e suas atualizações não mencionam qualquer obrigação aos responsáveis técnicos, todavia, o Corpo de Bombeiros detalhou nas Resoluções Técnicas de Procedimentos as atividades e responsabilidades atinentes aos engenheiros e arquitetos em consonância com a legislação federal e estadual. De modo direto, a RTCBMRS n.º 05 – Parte 1.1/2016, que trata do Plano de Prevenção e Proteção contra Incêndio na forma completa, traz dois itens que pontuam esses encargos, conforme pode ser visto:

9.2 Do responsável técnico pelo projeto e/ou execução do PPCI

9.2.1 São de responsabilidade do responsável técnico, juntamente com o proprietário e responsável pelo uso da edificação, as informações prestadas para instrução do PPCI.

9.2.2 É de inteira responsabilidade do responsável técnico:

a) elaborar o Projeto de Prevenção e Proteção Contra Incêndio – PrPCI, contendo todos os memoriais descritivos, laudos técnicos, plantas baixas, cortes e detalhamentos necessários à elucidação do

correto dimensionamento das medidas de segurança contra incêndio para a edificação ou área de risco de incêndio, contemplando os riscos específicos, com o fiel cumprimento da legislação, regulamentação e normas técnicas aplicáveis;

b) apresentar na análise e vistoria do PPCI os elementos referidos nos itens 6.4 e 6.5 desta RTCBMRS, em conformidade com as exigências do Anexo “L”, projetadas e executadas de acordo com a legislação, regulamentação e normas técnicas aplicáveis;

c) executar as medidas de segurança contra incêndio para a edificação ou área de risco de incêndio, de acordo com o que foi projetado, com o PPCI aprovado e com a legislação, regulamentação e normas técnicas aplicáveis, utilizando materiais, equipamentos e sistemas construtivos de segurança contra incêndio certificados por órgãos acreditados;

d) emitir a ART/RRT, conforme as atividades desenvolvidas;

e) garantir que as instalações prediais não ofereçam iminente risco de incêndio e à vida;

f) emitir os Laudos Técnicos cabíveis ou providenciar sua emissão por outro profissional;

g) o dimensionamento, instalação e o correto funcionamento das medidas de segurança contra incêndio, nos parâmetros normativos exigidos;

h) orientar o proprietário ou responsável pelo uso quanto ao documentos que deverão estar na edificação para fiscalização do CBMRS.

9.3 Do responsável técnico pela renovação do APPCI

9.3.1 São de responsabilidade do responsável técnico, juntamente com o proprietário ou responsável pelo uso, as informações prestadas para renovação do APPCI.

9.3.2 É de inteira responsabilidade do responsável técnico pela renovação do APPCI:

a) assegurar as condições de conservação e funcionamento das medidas de segurança contra incêndio instaladas na edificação ou área de risco de incêndio;

b) garantir que as instalações prediais não ofereçam iminente risco de incêndio e à vida;

c) emitir os Laudos Técnicos cabíveis ou providenciar sua emissão por outro profissional. (CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO RIO GRANDE DO SUL, 2016)

Além dos itens supramencionados, o Anexo “L” da mesma Resolução Técnica traz com descrição ainda mais minudenciada as mesmas atribuições. Do mesmo modo exposto, a RTCBMRS n.º 05 – Parte 3.1/2016, que regula os Planos Simplificados de Prevenção e Proteção Contra Incêndio, versa sobre a participação dos responsáveis técnicos nas edificações e áreas de risco de incêndio com grau de risco de incêndio médio, esmiuçando suas obrigações.

A Natureza Diversa das Atribuições do Corpo de Bombeiros Militar e dos Responsáveis Técnicos

A segurança contra incêndio configura-se em um campo multifacetado onde, para que seja atingido integralmente seu escopo, devem ser devidamente tratadas as atividades de normatização, licenciamento,

fiscalização, combate a sinistros e investigação de incêndio, compondo um ciclo racional e completo, no qual as ações se retroalimentam, como demonstra a Imagem 01:

Imagem 01 – Ciclo de Segurança Contra Incêndio



Fonte: Elaborada pelos autores

A atividade de normatização da segurança contra incêndio afigura-se como a que possui maior atuação conjunta de entes, uma vez que dela participam União, Estados e Municípios, legislando de forma concorrente. Ainda dentro desta atividade, exerce o poder normativo da Administração Pública, o Corpo de Bombeiros Militar do Rio Grande do Sul. Nota-se que na atual legislação este prossegue disciplinando o projeto e a execução das medidas de segurança contra incêndio e o procedimento administrativo para o licenciamento das edificações. Esta atividade conservou-se com o estabelecimento da Lei Complementar n.º 14.376/2013 como marco da segurança contra incêndio no estado, notadamente nos artigos 10 e 27.

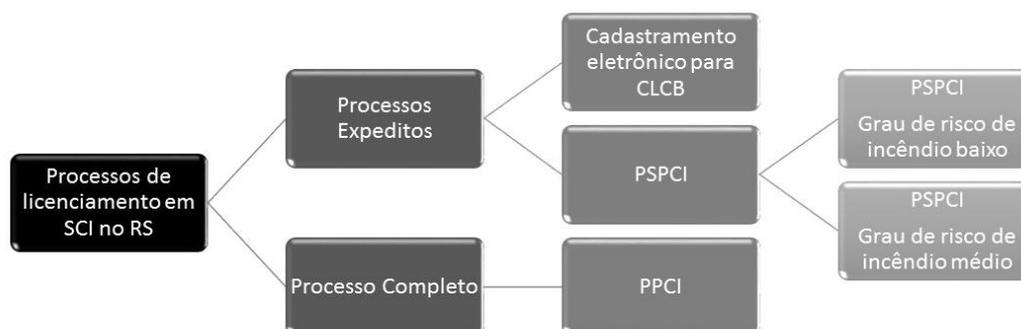
Nesse passo, o CBMRS permaneceu tendo o condão de regular o trâmite a fim de que sejam obtidos os Alvarás de Prevenção e Proteção Contra Incêndio e os Certificados de Licenciamento do Corpo de Bombeiros, bem como as ações de fiscalização e aplicação de sanções, além do dimensionamento e instalação dos equipamentos e sistemas de proteção contra incêndio e outros procedimentos conexos. Com fulcro neste poder concedido à Corporação, o CBMRS elabora, aprova e publica os atos administrativos essenciais ao exercício de sua função regulatória das edificações e áreas de risco, quais sejam: Resoluções Técnicas, Instruções Normativas, Portarias e outros atos normativos expedidos por este órgão.

Atrelada ao poder normativo exercido pelo CBMRS, afigura-se a segunda atividade do ciclo de segurança contra incêndio, o licenciamento das edificações, que ainda encontra-se predominantemente na alçada do Corpo de Bombeiros Militar, com algumas atuações pontuais das Prefeituras, uma vez que estas tem permissão legal para atuar apenas mediante convênio com o Corpo de Bombeiros Militar. No que concerne ao Corpo de Bombeiros Militar do Rio Grande do Sul, esta competência permite proceder a avaliação dos processos encaminhados e a vistoria dos prédios e áreas de risco, cominando restrições administrativas aos proprietários e responsáveis pelas edificações, que tem como finalidade o atendimento do interesse da coletividade.

As Seções de Segurança Contra Incêndio – SSeg, do Corpo de Bombeiros Militar realizam a análise dos documentos encaminhados pelos proprietários e responsáveis pelo uso das edificações e áreas de risco de incêndio nas várias categorias de licenciamento, confirmando sua conformidade ou inconformidade perante às normas aplicáveis. Nos casos de maior risco, conforme o disposto em lei, são realizadas verificações nos prédios a fim de comprovar a instalação dos equipamentos e sistemas aprovados, em vistorias ordinárias. Após atestado que a edificação cumpre todos os requisitos de segurança, é emitido o Alvará de Prevenção e Proteção Contra Incêndio – APPCI.

Pela exegese de toda a legislação e regulamentação de processo administrativo em vigor no território gaúcho, aduz-se que houve a repartição de responsabilidades entre Corpo de Bombeiros Militar, responsáveis técnicos e proprietários e/ou responsáveis pelo uso das edificações. Essa repartição é demonstrada, primeiramente, pela criação de processos de licenciamento em duas categorias: os processos expeditos e o processo completo, diferenciadas pelas características das edificações que possuem permissão para uma ou outra forma de regularização, conforme a Imagem 02:

Imagem 02 – Categorias de Processos de Licenciamento



Fonte: Elaborada pelos autores

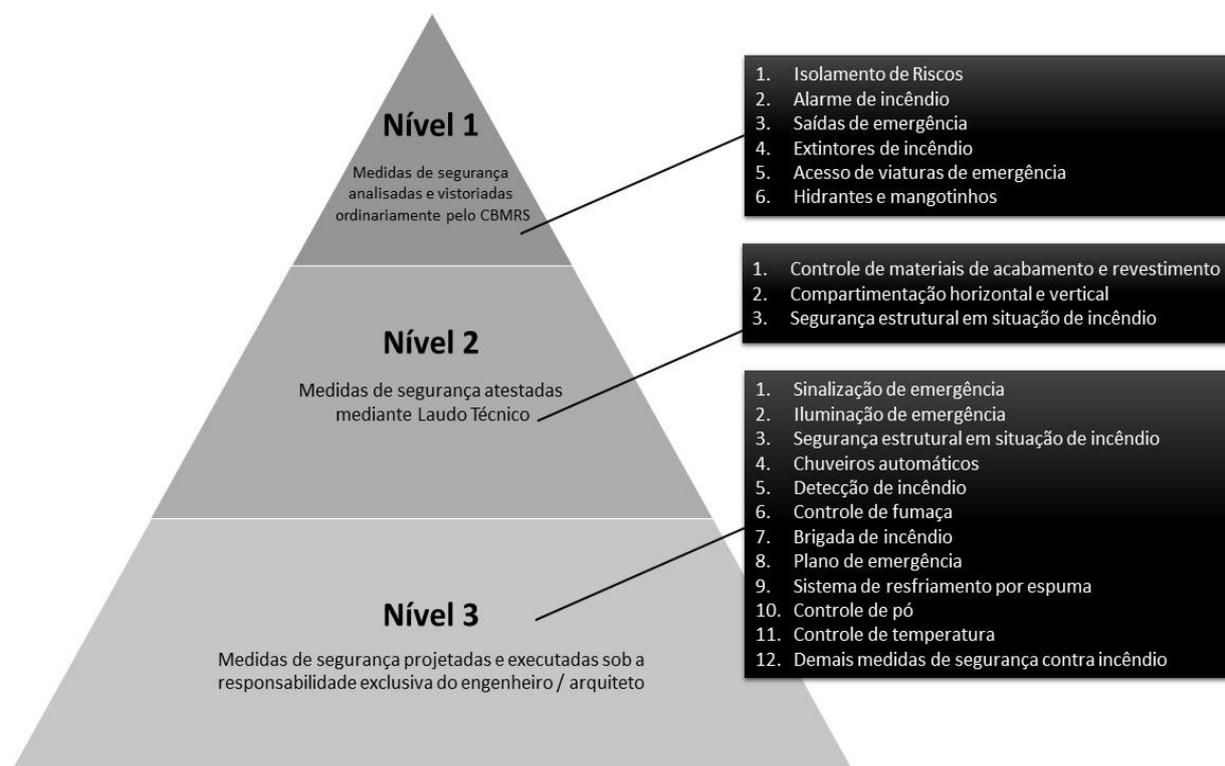
No primeiro grupo, o dos processos expeditos, estão inseridas as edificações e áreas de risco de incêndio com reduzido potencial de desenvolverem sinistros, após um juízo que passa pelas suas dimensões, ocupações, carga de incêndio e demais características, tudo conforme a permissão dada pelos artigos 4º e 21 da Lei Complementar Estadual n.º 14.376/2013. Estes prédios deverão ser licenciados através de cadastramento eletrônico para obtenção do Certificado de Licenciamento do Corpo de Bombeiros e do Plano Simplificado de Prevenção e Proteção Contra Incêndio, nos graus de risco de incêndio baixo e médio. Enquanto os primeiros (CLCB e PSPCI com grau de risco de incêndio baixo) podem ser encaminhados diretamente pelo proprietário, os últimos (PSPCI com grau de risco de incêndio médio) exigem a presença de um engenheiro ou arquiteto.

Todas as edificações e áreas de risco que estiverem legalmente excluídas dos processos expeditos, automaticamente deverão ser licenciadas pelo processo completo, sempre com a participação de um

responsável técnico. A principal diferença entre os dois grupos de processos está na realização da vistoria ordinária ser procedida apenas no processo completo. Entretanto, esta não é a única divergência, uma vez que a análise por parte do CBMRS é feita de modo bastante célere, baseando-se fundamentalmente nas informações prestadas durante o preenchimento dos documentos, de forma totalmente informatizada.

Desse modo, nota-se que as ações de análise e vistoria pelo CBMRS estão concentradas nos processos completos de licenciamento, que abragem as edificações consideradas de maior risco de incêndio, onde se funda o segundo ponto da ideia de repartição de responsabilidades entre Corpo de Bombeiros Militar, responsáveis técnicos e proprietários e responsáveis pelo uso das edificações. Pelo exame do Anexo “L” da Resolução Técnica n.º 05 – Parte 1.1, observa-se que foram estabelecidos três níveis de controle do CBMRS no licenciamento, onde as medidas de segurança contra incêndio foram distribuídas, conforme sua relevância frente aos objetivos operacionais da segurança contra incêndio, como pode ser visto na Imagem 03:

Imagem 03 – Níveis de Controle no Licenciamento em Segurança Contra Incêndio no Estado do Rio Grande do Sul



Fonte: Elaborada pelos autores

Assim, no primeiro nível, disposto na Tabela “L.1”, do Anexo “L”, da aludida RTCBMRS, encontram-se os equipamentos e sistemas de proteção relacionados diretamente à pronta resposta em caso de sinistro, proporcionando a saída segura dos ocupantes, o controle inicial do princípio de incêndio pelos usuários treinados da edificação e o acesso e condições de combate ao fogo por parte dos bombeiros e demais órgãos de apoio à emergências.

No nível 2 estão distribuídos os sistemas de prevenção que são atestados exclusivamente mediante Laudo Técnico elaborado por profissional habilitado, após a execução das medidas, sendo entregue por ocasião da vistoria ordinária. Dentre estes sistemas, elencados na Tabela “L.2”, estão o controle de materiais de acabamento e revestimento, a segurança estrutural em situação de incêndio e a compartimentação horizontal e vertical. Esse fato se dá em virtude da impossibilidade de controle do desempenho dos sistemas após a edificação acabada, o que exigiria o acompanhamento da execução por parte do CBMRS, o que se mostra totalmente inviável em virtude do aparato estatal que deveria ser disponibilizado para tarefa de tal monta.

Por fim, no terceiro nível, também disposto na Tabela “L.2”, estão pontuadas as demais medidas de segurança, as quais deverão ser corretamente projetadas e executadas pelo responsável técnico, que somente informará ao CBMRS a sua aplicação na edificação e as normas utilizadas para o dimensionamento e instalação.

Percebe-se que houve um regramento das edificações e das medidas de segurança que passaram pelo crivo mais acurado do CBMRS, considerando seu potencial risco de incêndio e o grau de interferência dos equipamentos e sistemas de proteção na pronta resposta ao sinistro e os meios de comprovação de seu desempenho. Este regramento conferiu maior segurança jurídica aos envolvidos, que conhecem agora, inequivocamente, os limites de suas responsabilidades, além de, como efeito secundário, proporcionar rapidez ao processo de licenciamento das edificações, reduzindo o número de elementos analisados e vistoriados, atendendo ao princípio da celeridade e eficiência dos serviços prestados pela Administração Pública.

Quanto às atribuições dos profissionais da construção, observa-se que a legislação e regulamentação atuais, mormente após a edição das novas Resoluções Técnicas de processo administrativo de maio de 2016, trouxeram substancial clareza quando comparadas ao corpo normativo anterior. Como pôde ser percebido na Figura 4, os níveis de controle no licenciamento das edificações preveem quais são as responsabilidades que são exclusivas do engenheiro ou arquiteto responsável pelo projeto e pela execução e quais são solidárias com os bombeiros militares e em que aspecto o são.

Através dos itens constantes nas Resoluções Técnicas e, principalmente, do disposto nos Anexos que tratam das exigências para análise e vistoria do CBMRS e responsabilidades quanto às medidas de segurança contra incêndio, são pontuados especificamente quais elementos dos sistemas de proteção deverão ser submetidos à apreciação do CBMRS e, portanto, tem responsabilidade compartilhada entre responsável técnico e bombeiro militar. Sublinha-se que a solidariedade na responsabilidade restringe-se aos aspectos funcionais das medidas de segurança contra incêndio, ou seja, os pontos especificamente citados e nos limites aferíveis em análise e vistoria pelo agente público, pois os demais itens competem tão somente ao responsável técnico em sede de projeto e execução, devendo ser corretamente dimensionados, distribuídos na edificação e perfeitamente instalados, com funcionamento pleno.

Nota-se que as atividades dos bombeiros militares e dos responsáveis técnicos possuem natureza diversa, pois enquanto os primeiros verificam nos elementos gráficos entregues e *in loco* os requisitos funcionais das medidas de pronta resposta, atuando como agentes fiscalizadores do cumprimento das leis, regulamentações e normas pertinentes, os engenheiros e arquitetos são incumbidos da concepção dos edifícios e da construção nos parâmetros exatos das regras aplicáveis.

Esse entendimento é corroborado por decisões judiciais, a exemplo da proferida pela Desembargadora Vivian Josete Pantaleão Caminha, na apelação em Mandado de Segurança n.º 97.04.40362-5/SC, e acórdão publicado no D.J.U. de 31 de janeiro de 2001:

O mais relevante, porém, a ressaltar, é que a atividade dos bombeiros não exclui a dos engenheiros, pois não se imiscui na área de atuação daqueles. Há fundamentos distintos a alicerçar as duas atuações: os engenheiros e arquitetos surgem como elaboradores, deles sendo o projeto, o trabalho propriamente criador, pois que para isso tem habilitação necessária; para fins específicos de prevenção de incêndio, a habilitação necessária está com os agentes públicos encarregados disso, pela Constituição. Logo, não é de realização de trabalho de engenharia ou de arquitetura que se trata, mas de desempenho do poder-dever de garantir a segurança da população, fiscalizando a observância das normas de regência. Isso não quer dizer que não se possa pensar no aprimoramento de execução dessa tarefa, com a admissão aos quadros de pessoal do corpo de bombeiros de profissionais que ostentem qualificação superior na área de engenharia, mas daí a impedir o exercício de atribuição constitucional vai certa distância.

No mesmo sentido, em dezembro de 2017 foi exarado o Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70072533011, julgado improcedente pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, com decisão unânime no sentido de declarar que: “as atividades exercidas por ambos (responsáveis técnicos e Corpo de Bombeiros Militar) não se excluem, mas sim se complementam e têm igual relevância na prevenção e proteção contra incêndios.”

Sob o aspecto da fiscalização, novamente nota-se que está compartilhada entre o Corpo de Bombeiros Militar e as Prefeituras Municipais, conquanto seja preponderante o primeiro órgão. Após o licenciamento, e mesmo antes de ser encaminhado o processo de regularização ou durante sua tramitação, qualquer edificação sujeita à abrangência da Lei Complementar Estadual n.º 14.376/2013 pode ser averiguada, seja qual for o momento. O agente público que primeiro se deparar com circunstâncias onde sejam constatados iminente risco a vida dos usuários do prédio, bem como graves ameaças ao funcionamento da edificação, tem o poder-dever de interditar o local, em sua totalidade ou apenas nas partes afetadas, ou embargar a obra, caso o local ainda esteja em construção. Concomitantemente a essas medidas, cabe ao Corpo de Bombeiros Militar aplicar as demais sanções administrativas.

Completando o Ciclo de Segurança Contra Incêndio, as atividades de combate e investigação de incêndio conservaram-se na esfera de competências do Corpo de Bombeiros Militar, ainda que possam ser exercidas em casos bastante restritos pelas Prefeituras Municipais, mediante convênio.

CONCLUSÕES

Diante de todo exposto passasse-se a tecer as considerações finais acerca da temática proposta, sempre considerando o contexto e a legislação e regulamentação aplicável e revogada no Rio Grande do Sul:

- O arcabouço jurídico gaúcho em vigor apresenta-se como o conjunto normativo mais completo editado no Estado do Rio Grande do Sul. Contudo, os textos das leis federal e estadual são exaustivos e suscitam em alguns dispositivos interpretações dúbias pela ausência de clareza e, por vezes, pela apresentação de trechos contraditórios;

- A competência do Corpo de Bombeiros Militar para agir em todos os processos do ciclo de segurança contra incêndio, quais sejam: regulamentação, licenciamento, fiscalização, combate e investigação de incêndio, se consolidou fortemente na legislação em vigor. Verifica-se que a Corporação possui ingerência no direito do proprietário sobre o imóvel; em outras palavras, o Corpo de Bombeiros Militar, no exercício de suas atribuições constitucionais, exerce verdadeira polícia administrativa sobre as edificações e áreas de risco, no que tange à prevenção de incêndio, seja quando analisa o PPCI, seja quando executa as vistorias para a verificação da exata implementação das medidas de proteção e, ainda, na sua contínua manutenção;

- Embora esteja clara a existência de um compartilhamento de responsabilidades entre entes públicos e privados, fica evidenciado no corpo normativo vigente que a maior carga de responsabilidades está concentrada no Estado, especificamente no Corpo de Bombeiros Militar que além do amparo legal, possui naturalmente a aptidão para realizar todas as tarefas do ciclo de segurança contra incêndio;

- As decisões judiciais baseadas no corpo normativo em vigor dissolveram a suposta confusão entre as competências afetas ao Corpo de Bombeiros Militar e as atribuições dos responsáveis técnicos em matéria de segurança contra incêndio. Há que se sobrelevar que compete ao Corpo de Bombeiros Militar a análise da compatibilidade do processo apresentado às exigências legais, sempre tendo como base seus requisitos de funcionalidade. De outro norte, cabe ao responsável técnico a concepção do projeto de segurança contra incêndio e a instalação dos equipamentos e sistemas pertinentes, bem como a determinação dos materiais utilizados e toda fundamentação técnica e o detalhamento necessários para a correta execução da obra. Assim, não há que se falar em sobreposição nas atividades de bombeiro militar e dos engenheiros e arquitetos, pois é cristalina a natureza diversa de suas funções.

De modo geral, pode-se afirmar que houve um avanço significativo nas normas de segurança contra incêndio no Estado do Rio Grande do Sul após o ano de 2013. Conquanto inicialmente as alterações constantes da Lei Complementar n.º 14.376/2013, paulatinamente observa-se a estabilização da própria lei e de sua regulamentação, tornando cada vez mais claros os papéis de cada ente envolvido e trazendo mais segurança quanto às suas atribuições e competências na seara da segurança contra incêndio.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional no 9, de 9 de novembro de 1995. Lex: legislação federal e marginália, São Paulo, v. 59, p. 1966, out./dez. 1995.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>

BRASIL. Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966. Regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5194.htm>

BRASIL. Lei nº 12.378, de 31 de dezembro de 2010. Regulamenta o exercício da Arquitetura e Urbanismo; cria o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil -CAU/BR e os Conselhos de Arquitetura e Urbanismo dos Estados e do Distrito Federal - CAUs; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12378.htm>

BRASIL. Lei nº 13.425, de 30 de março de 2017. Estabelece diretrizes gerais sobre medidas de prevenção e combate a incêndio e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de risco de reunião de público; altera as Leis n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13425.htm>

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO RIO GRANDE DO SUL. Resolução Técnica de Transição, de 30 de março de 2017. Estabelece diretrizes gerais sobre medidas de prevenção e combate a incêndio e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de risco de reunião de público; altera as Leis n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cbm.rs.gov.br/resolucoes-tecnicas>>

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO RIO GRANDE DO SUL. Resolução Técnica n.º 05 – Parte 1.1, de 30 de março de 2017. Estabelece o procedimento administrativo nas edificações regularizadas mediante Plano de Prevenção e Proteção Contra Incêndio – PPCI, conforme Lei Complementar n.º 14.376, de 26 de dezembro de 2013, e suas alterações, e Decreto Estadual n.º 51.803, de 10 de setembro de 2014, e suas alterações. Disponível em: <<http://www.cbm.rs.gov.br/resolucoes-tecnicas>>

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO RIO GRANDE DO SUL. Resolução Técnica n.º 05 – Parte 2, de 30 de março de 2017. Estabelece o procedimento administrativo nas edificações e áreas de risco de incêndio regularizadas mediante Certificado de Licenciamento do Corpo de Bombeiros – CLCB. Disponível em: <<http://www.cbm.rs.gov.br/resolucoes-tecnicas>>

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO RIO GRANDE DO SUL. Resolução Técnica n.º 05 – Parte 3.1, de 30 de março de 2017. Estabelece o procedimento administrativo para a regularização das edificações mediante Plano Simplificado de Prevenção e Proteção Contra Incêndio – PSPCI. Disponível em: <<http://www.cbm.rs.gov.br/resolucoes-tecnicas>>

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, de 03 de outubro de 1989. Disponível em: <<http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document.aspx?inpKey=97397&inpCodDispositivo=&inpDsKeywords=constituicao>>

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Decreto Estadual nº 37.380, de 28 de abril de 1997. Aprova as Normas Técnicas de Prevenção de Incêndios e determina outras providências. Disponível em: <<http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document.aspx?inpKey=99504&inpCodDispositivo=&inpDsKeywords=incendio>>

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Decreto Estadual nº 51.518, de 26 de maio de 2014. Regulamenta o Conselho Estadual de Segurança, Prevenção e Proteção Contra Incêndio – COESPCCI, e o Conselho Regional de Segurança, Prevenção e Proteção Contra Incêndios – CORPPCI, de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 14.376, de 26 de dezembro de 2013. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=60951&hTexto=&Hid_IDNorma=60951>

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Decreto Estadual nº 51.803, de 26 de maio de 2014. Regulamenta a Lei Complementar nº 14.376, de 26 de dezembro de 2013, e alterações, que estabelece normas sobre segurança, prevenção e proteção contra incêndio nas edificações e áreas de risco de incêndio no Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em:

<http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=61323&hTexto=&Hid_IDNorma=61323>

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Decreto Estadual nº 53.822, de 05 de dezembro de 2017. Altera o Decreto nº 51.803, de 10 de setembro de 2014, que regulamenta a Lei Complementar nº 14.376, de 26 de dezembro de 2013, e alterações, a qual estabelece normas sobre segurança, prevenção e proteção contra incêndio nas edificações e áreas de risco de incêndio no Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em:

<http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=64248&hTexto=&Hid_IDNorma=64248>.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 10.991, de 18 de agosto de 1997. Dispõe sobre a Organização Básica da Brigada Militar do Estado e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei nº 10991&idNorma=357&tipo=pdf>>

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual nº 10.987, de 11 de agosto de 1997. Estabelece normas sobre sistemas de prevenção e proteção contra incêndios, dispõe sobre a destinação da taxa de serviços especiais não emergenciais do Corpo de Bombeiros e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=8371&hTexto=&Hid_IDNorma=8371>

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Lei Complementar nº 14.376, de 26 de dezembro de 2013. Estabelece normas sobre segurança, prevenção e proteção contra incêndios nas edificações e áreas de risco de incêndio no Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document.aspx?inpKey=226920&inpCodDispositivo=&inpDsKeywords=14376>>. Acesso em: 16 dez. 2017.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Lei Complementar nº 14.920, de 1º de agosto de 2016. Dispõe sobre a Organização Básica do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em:

<<http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document.aspx?inpKey=252558&inpCodDispositivo=&inpDsKeywords=14920>>

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008

PEREIRA, Anderson; ARAÚJO JR, Carlos Fernando de. Gestão pública de prevenção de incêndios no Estado de São Paulo. In: PEREIRA, Anderson; ARAÚJO JR, Carlos Fernando de; MALAQUAIS, Mário Augusto Vicente. **O Direito e o Ensino Aplicados à Segurança Contra Incêndios**. São Paulo: LTr, 2011. p. 50-59.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2009