



## **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

Secretaria Geral Parlamentar  
Secretaria de Documentação  
Equipe de Documentação do Legislativo

### **PARECER Nº 863/2019 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0594/18.**

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Claudio Fonseca, que dispõe sobre a exigência de apresentação do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) nas edificações voltadas à ocupação pública, e dá outras providências.

De acordo com a justificativa apresentada pelo nobre autor, com a edição da Lei Federal nº 13.425, de 30 de março de 2017, que estabeleceu diretrizes gerais sobre medidas de prevenção e combate a incêndios e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público, deve ser instituída a necessidade de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) para a liberação do uso de edificações abertas ao público.

Sob aspecto estritamente jurídico, na forma do Substitutivo ao final proposto, o projeto pode prosseguir em tramitação.

A proposta trata sobre a disciplina e controle da segurança das edificações localizadas no Município de São Paulo, e nesta medida encontra fundamento no art. 13, inciso I, da Lei Orgânica do Município, no art. 30, incisos I e VIII, da Constituição Federal, bem como no exercício do poder de polícia relativo às construções, ou à polícia edilícia que, consoante preleciona Hely Lopes Meirelles, "se efetiva pelo controle técnico-funcional da edificação particular, tendo em vista as exigências de segurança, higiene, e funcionalidade da obra segundo sua destinação e o ordenamento urbanístico da cidade." (in Direito Municipal Brasileiro, São Paulo, Malheiros Editores, 6ª ed., p. 351).

Desta maneira, a propositura se insere no âmbito da regulamentação edilícia, que tem por objetivo não só o ordenamento urbano em seu conjunto, mas o controle técnico-funcional da construção individualmente considerada, inclusive em relação ao atendimento de condições de segurança.

Encontra fundamento, portanto, no Poder de Polícia do Município, poder inerente à Administração Municipal para restringir ou limitar direitos em benefício da coletividade, cuja definição nos é dada pelo art. 78 do Código Tributário Nacional:

Art. 78. Considera-se poder de polícia a atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Segundo ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, "pelo poder de polícia o Estado, mediante lei, condiciona, limita, o exercício da liberdade e da propriedade dos administrados, a fim de compatibilizá-las com o bem-estar social. Daí que a Administração fica incumbida de desenvolver certa atividade destinada a assegurar que a atuação dos particulares se mantenha consoante com as exigências legais, o que pressupõe a prática de atos, ora preventivos, ora fiscalizadores e ora repressivos" (in Curso de Direito Administrativo, Ed. Malheiros, 5ª ed., pág. 353).

No caso, a propositura procura harmonizar a legislação municipal às diretrizes gerais sobre medidas de prevenção e combate a incêndios e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público, estabelecidas pela Lei Federal nº 13.425, de 30 de março de 2017.

A norma, em relação ao planejamento urbano municipal, é expressa em prever a necessidade de observância de normas especiais de prevenção e combate a incêndio e a desastres para locais de grande concentração e circulação de pessoas, nos termos do seu art. 2º, in verbis:

Art. 2º O planejamento urbano a cargo dos Municípios deverá observar normas especiais de prevenção e combate a incêndio e a desastres para locais de grande concentração e circulação de pessoas, editadas pelo poder público municipal, respeitada a legislação estadual pertinente ao tema.

§ 1º As normas especiais previstas no caput deste artigo abrangem estabelecimentos, edificações de comércio e serviços e áreas de reunião de público, cobertos ou descobertos, cercados ou não, com ocupação simultânea potencial igual ou superior a cem pessoas.

§ 2º Mesmo que a ocupação simultânea potencial seja inferior a cem pessoas, as normas especiais previstas no caput deste artigo serão estendidas aos estabelecimentos, edificações de comércio e serviços e áreas de reunião de público:

I - (VETADO);

II - que, pela sua destinação:

a) sejam ocupados predominantemente por idosos, crianças ou pessoas com dificuldade de locomoção; ou

b) contenham em seu interior grande quantidade de material de alta inflamabilidade.

§ 3º Desde que se assegure a adoção das medidas necessárias de prevenção e combate a incêndio e a desastres, ato do prefeito municipal poderá conceder autorização especial para a realização de eventos que integram o patrimônio cultural local ou regional.

§ 4º As medidas de prevenção referidas no § 3º deste artigo serão analisadas previamente pelo Corpo de Bombeiros Militar, com a realização de vistoria in loco.

§ 5º Nos locais onde não houver possibilidade de realização da vistoria prevista no § 4º deste artigo pelo Corpo de Bombeiros Militar, a análise das medidas de prevenção ficará a cargo da equipe técnica da prefeitura municipal com treinamento em prevenção e combate a incêndio e emergências, mediante o convênio referido no § 2º do art. 3º desta Lei.

§ 6º As disposições deste artigo aplicam-se, também, a imóveis públicos ou ocupados pelo poder público e a instalações temporárias.

§ 7º Regulamento disporá sobre o licenciamento simplificado de microempresas e empresas de pequeno porte, cuja atividade não ofereça risco de incêndios.

Quanto às atribuições do Corpo de Bombeiros Militar, de acordo com o art. 3º de mencionado diploma legal, compete-lhe "planejar, analisar, avaliar, vistoriar, aprovar e fiscalizar as medidas de prevenção e combate a incêndio e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público, sem prejuízo das prerrogativas municipais no controle das edificações e do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano e das atribuições dos profissionais responsáveis pelos respectivos projetos".

Assim, o processo de aprovação da construção, instalação, reforma, ocupação ou uso de estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público perante o Poder Público Municipal, nos termos legais, deve obedecer aos parâmetros estabelecidos no art. 4º, com a seguinte redação:

Art. 4º O processo de aprovação da construção, instalação, reforma, ocupação ou uso de estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público perante o poder público municipal, voltado à emissão de alvará de licença ou autorização, ou documento equivalente, deverá observar:

I - o estabelecido na legislação estadual sobre prevenção e combate a incêndio e a desastres e nas normas especiais editadas na forma do art. 2º desta Lei;

II - as condições de acesso para operações de socorro e evacuação de vítimas;

III - a prioridade para uso de materiais de construção com baixa inflamabilidade e de sistemas preventivos de aspersão automática de combate a incêndio;

IV - (VETADO); e

V - as exigências fixadas no laudo ou documento similar expedido pelo Corpo de Bombeiros Militar, por força do disposto no art. 3º desta Lei.

§ 1º Nos Municípios onde não houver possibilidade de realização de vistoria in loco pelo Corpo de Bombeiros Militar, a emissão do laudo referido no inciso V do caput deste artigo fica a cargo da equipe técnica da prefeitura municipal com treinamento em prevenção e combate a incêndio e a emergências, mediante o convênio referido no § 2º do art. 3º desta Lei.

§ 2º A validade do alvará de licença ou autorização, ou documento equivalente expedido pelo poder público municipal na forma deste artigo, fica condicionada ao prazo de validade do laudo referido no inciso V do caput deste artigo.

(...)

§ 4º Além do disposto neste artigo, cabe ao poder público municipal requerer outros requisitos de segurança nos estabelecimentos, nas edificações e nas áreas de reunião de público, considerando-se:

I - a capacidade e a estrutura física do local;

II - o tipo de atividade desenvolvida no local e em sua vizinhança; e

III - os riscos à incolumidade física das pessoas.

Neste contexto, o Auto de Vistoria de Corpo de Bombeiros - AVCB é definido pelo art. 3º, inc. XI, do Decreto nº 63.911, de 10 de dezembro de 2018, do Estado de São Paulo, como "o documento emitido pelo CBPMESP certificando que, no ato da vistoria técnica, a edificação ou área de risco atende às exigências quanto às medidas de segurança contra incêndio, nos termos deste Regulamento".

De acordo com o art. 4º do Decreto nº 63.911, de 10 de dezembro de 2018, as medidas de segurança contra incêndio são aplicáveis nos seguintes casos:

Artigo 4º - As medidas de segurança contra incêndio previstas neste Regulamento se aplicam às edificações e áreas de risco no Estado de São Paulo, devendo ser observadas, em especial, por ocasião da:

I - construção de uma edificação ou área de risco;

II - reforma de uma edificação que implique alteração de leiaute;

III - mudança de ocupação ou uso;

IV - ampliação de área construída;

V - aumento na altura da edificação;

VI - regularização das edificações ou áreas de risco.

§ 1º - Estão excluídas das exigências deste Regulamento:

1. edificações de uso residencial exclusivamente unifamiliares;

2. residência exclusivamente unifamiliar, localizada no pavimento superior de ocupação mista, com até dois pavimentos, que possua acesso independente para a via pública e não possua interligação entre as ocupações.

(...)

No âmbito da legislação municipal, a Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016 (Lei do Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo), exige, em seu art. 136, a emissão de licença, pela Prefeitura, para a instalação de qualquer atividade não residencial; e nos arts. 119-121 disciplina as reformas, ampliações e regularizações dos estabelecimentos de ensino.

O Código de Obras e Edificações (Lei nº 16.642, de 9 de maio de 2017), por sua vez, dispõe sobre "as regras gerais a serem observadas no projeto, no licenciamento, na execução, na manutenção e na utilização de obras, edificações e equipamentos, dentro dos limites do imóvel, bem como os respectivos procedimentos administrativos, executivos e fiscalizatórios, sem prejuízo do disposto na legislação estadual e federal pertinente" (art. 1º), prevendo a

necessidade de atendimento das "exigências relativas às condições de segurança de uso das edificações com alto potencial de risco de incêndios e situações de emergência" (art. 2º, inc. IX).

Em relação à análise das condições de segurança de uso, o Código de Obras prevê a emissão de Certificado de Segurança, pela Prefeitura Municipal:

Art. 43. Mediante procedimento administrativo e a pedido do proprietário ou possuidor, a Prefeitura expede Certificado de Segurança, documento que comprova a adaptação da edificação existente às condições de segurança de uso, conforme o disposto neste Código, as normas técnicas aplicáveis e a legislação correlata.

O Decreto nº 57.776, de 7 de julho de 2017, que regulamenta o Código de Obras e Edificações, estabelece os critérios para a solicitação do Certificado de Segurança:

Art. 29. O pedido de Certificado de Segurança poderá ser solicitado pelo proprietário ou possuidor da edificação existente que necessitar de espaço de circulação protegido, conforme NTO, e não tiverem Auto de Verificação de Segurança - AVS.

(...)

§ 2º Excluem-se da necessidade de Certificado de Segurança:

I - as edificações residenciais;

II - as edificações aprovadas após 20 de junho de 1975, data da edição da Lei nº 8.266, de 20 de junho de 1975, que tenham Auto ou Certificado de Conclusão e que não sofreram alterações de ordem física ou de utilização em relação ao regularmente licenciado.

§ 3º Nas edificações não residenciais com área construída total acima de 750m<sup>2</sup> (setecentos e cinquenta metros quadrados) e que não se enquadrem no "caput" deste artigo, o Certificado de Segurança poderá ser substituído pelo AVCB.

§ 4º O pedido de Certificado de Segurança inclui a emissão do Cadastro do Sistema Especial de Segurança, devendo a TEV/COE do projeto ser recolhida somente para o assunto requerido.

No caso, a proposta objetiva instituir a exigência de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros nas edificações destinadas à ocupação por público, e nesta maneira está alinhada às diretrizes gerais previstas pelas normas federal e estadual. Além disso, ao disciplinar os espaços urbanos habitáveis, encontra respaldo na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Dessa forma, a proposta merece prosperar, visto que a matéria integra a competência legislativa desta Câmara Municipal, cabendo às Comissões de mérito analisarem a conveniência e oportunidade da medida aqui proposta.

No mais, deverão ser convocadas, pelo menos, duas audiências públicas durante a tramitação do projeto, conforme o disposto no art. 41, inc. VI, da Lei Orgânica do Município de São Paulo. Nos termos do art. 105, inc. XXVII do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo, a matéria deverá ser submetida ao Plenário.

Ante o exposto, somos pela LEGALIDADE.

Não obstante, sugerimos o Substitutivo a seguir, a fim de: i) adaptar o texto às regras de técnica legislativa elencadas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis; ii) suprimir do texto da proposta a atribuição de competências e de responsabilidades aos agentes públicos municipais, sob pena de invasão da seara da iniciativa legislativa do Sr. Prefeito para iniciar o processo legislativo em relação às normas que tratem da organização administrativa (art. 37, § 2º, inc. IV, da Lei Orgânica do Município) e caracterização de ofensa ao princípio da Separação de Poderes; iii) suprimir da proposta a previsão de atribuições do Corpo de Bombeiros, tendo em vista que os corpos de bombeiros militares são instituições estaduais (art. 144, §§ 5º e 6º, Constituição da República), evitando-se, assim, ofensa ao pacto federativo; iv) suprimir do texto a previsão de responsabilidade exclusiva dos servidores públicos municipais das áreas de Engenharia e Arquitetura, uma vez que a matéria é de competência da União (art. 22, I); e v) suprimir da proposta a previsão de obrigação atribuída ao Tribunal de Contas do Município, cujas competências são previstas pela Lei Orgânica do Município, sendo reconhecido pela

jurisprudência que também há reserva de iniciativa, para o Tribunal de Contas, em relação aos projetos que versem sobre suas atribuições.

## **SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0594/18.**

Dispõe sobre a exigência de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) nas edificações destinadas a atividades públicas de uso coletivo.

A Câmara Municipal de São Paulo D E C R E T A:

Art.1º No processo de expedição da licença de funcionamento de atividades públicas de uso coletivo, será exigido o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB).

Parágrafo único. Ficam excluídos da exigência de que trata este artigo os próprios municipais.

Art. 2º Nas contratações do Poder Público que tenham por objeto a utilização de edificações que sejam destinadas a atividades públicas de uso coletivo, deve ser exigido o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB).

Parágrafo único. O Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) deve ser divulgado, em lugar de fácil visualização, pelas entidades parceiras do Município, quando a contratação envolver edificações destinadas a atividades públicas de uso coletivo.

Art. 3º Fica concedido prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a partir da publicação da presente Lei, para adequação das parcerias firmadas com o Poder Público, que tenham por objeto edificações destinadas a atividades públicas de uso coletivo, aos termos desta Lei.

Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 29/05/2019.

Aurélio Nomura (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (PSB)

Celso Jatene (PL)

Cláudio Fonseca (CIDADANIA)

Reis (PT)

Ricardo Nunes (MDB)

Ricardo Teixeira (DEM)

Rinaldi Digilio (PRB)

Rute Costa (PSD)

Sandra Tadeu (DEM) - Relatora

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 31/05/2019, p. 128

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site [www.saopaulo.sp.leg.br](http://www.saopaulo.sp.leg.br).