



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO Nº 18/2000-0033910-6

PARECER Nº 17.401/18

Gabinete

EMENTA:

SECRETARIA DA SAÚDE. ALVARÁ SANITÁRIO. ALVARÁ DE PREVENÇÃO E PROTEÇÃO CONTRA INCÊNDIOS (APPCI). LEI FEDERAL Nº 13.425/2017. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 14.376/2013. DESCABIMENTO DA CONCESSÃO DE ALVARÁ SANITÁRIO CONDICIONADA À EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO PRÉVIA DO APPCI.

1. A concessão de alvarás traduz-se em forma de exercício do poder de polícia, o qual deve ser balizado substancialmente pelo princípio da proporcionalidade. Desse modo, as limitações legalmente previstas devem ser dotadas de um liame de causalidade lógica com a sua finalidade concreta perseguida, sob pena de incompatibilidade com a Constituição.

2. Inexiste proporcionalidade entre a exigência de apresentação prévia do Alvará de Prevenção e Proteção Contra Incêndio (APPCI) e a concessão de alvará sanitário pelo Estado. A referida documentação, com base em determinação legal, deverá ser exigida e fiscalizada pelo poder público municipal e pelo Corpo de Bombeiros Militar, no momento oportuno. Não há necessidade de que o poder público estadual, por intermédio da Secretaria Estadual da Saúde, no exercício do poder de polícia sanitária (art. 3º, “c”, da Lei Estadual nº 6.503/1972), efetue tal controle durante o procedimento para a concessão do alvará sanitário. Ademais, considerando que o alvará tem por objeto a análise dos requisitos legais e regulamentares de ordem sanitária, não é adequado condicioná-lo a elementos estranhos a esse bem jurídico, relacionados à prevenção e à proteção contra incêndio.

3. O conceito de “licenças e/ou autorizações de funcionamento”, condicionadas à apresentação do APPCI, declinado no artigo 5º da Lei Complementar Estadual nº 14.376/2013, não abrange a licença sanitária, cujos requisitos de concessão devem guardar relação exclusivamente com o dever do estado de proteger a saúde da coletividade e do indivíduo, efetivando as medidas necessárias à promoção, proteção e recuperação da saúde pública.

4. Revisão da Informação nº 094/14/PDPE.

AUTOR: THIAGO JOSUÉ BEN.

Aprovado em 08 de outubro de 2018.





Nome do documento: FOLHA_IDENTIFICACAO.doc

Documento assinado por

Órgão/Grupo/Matrícula

Data

Pedro Giumelli Goncalves

PGE / GAB-AA / 434764102

08/10/2018 19:13:42





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PARECER

SECRETARIA DA SAÚDE. ALVARÁ SANITÁRIO. ALVARÁ DE PREVENÇÃO E PROTEÇÃO CONTRA INCÊNDIOS (APPCI). LEI FEDERAL Nº 13.425/2017. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 14.376/2013. DESCABIMENTO DA CONCESSÃO DE ALVARÁ SANITÁRIO CONDICIONADA À EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO PRÉVIA DO APPCI.

1. A concessão de alvarás traduz-se em forma de exercício do poder de polícia, o qual deve ser balizado substancialmente pelo princípio da proporcionalidade. Desse modo, as limitações legalmente previstas devem ser dotadas de um liame de causalidade lógica com a sua finalidade concreta perseguida, sob pena de incompatibilidade com a Constituição.

2. Inexiste proporcionalidade entre a exigência de apresentação prévia do Alvará de Prevenção e Proteção Contra Incêndio (APPCI) e a concessão de alvará sanitário pelo Estado. A referida documentação, com base em determinação legal, deverá ser exigida e fiscalizada pelo poder público municipal e pelo Corpo de Bombeiros Militar, no momento oportuno. Não há necessidade de que o poder público estadual, por intermédio da Secretaria Estadual da Saúde, no exercício do poder de polícia sanitária (art. 3º, "c", da Lei Estadual nº 6.503/1972), efetue tal controle durante o procedimento para a concessão do alvará sanitário. Ademais, considerando que o alvará tem por objeto a análise dos requisitos legais e regulamentares de ordem sanitária, não é adequado condicioná-lo a elementos estranhos a esse bem jurídico, relacionados à prevenção e à proteção contra incêndio.

3. O conceito de "licenças e/ou autorizações de funcionamento", condicionadas à apresentação do APPCI, declinado no artigo 5º da Lei Complementar Estadual nº 14.376/2013, não abrange a licença sanitária, cujos requisitos de concessão devem guardar relação exclusivamente com o dever do estado de proteger a saúde da coletividade e do indivíduo, efetivando as medidas necessárias à promoção, proteção e recuperação da saúde pública.

4. Revisão da Informação nº 094/14/PDPE.

Trata-se de processo administrativo eletrônico encaminhado pela Secretaria de Estado da Saúde (SES) a esta Procuradoria-Geral do Estado (PGE), tendo por objeto questionamento concernente à necessidade de apresentação do Alvará de Prevenção e Proteção Contra Incêndios (APPCI) como condição prévia à concessão de

1



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

alvará pela Vigilância Sanitária estadual. Ademais, formulou-se indagação quanto à possibilidade de o referido órgão estadual expedir alvarás sanitários em relação aos hospitais que não tenham apresentado preliminarmente cópia do APPCI.

Instruem o processo administrativo os documentos a seguir elencados: Portaria nº 887/2015, da Secretaria da Saúde (fls. 02-03); decisão de concessão parcial de liminar, proferida em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70059805416, tangente a dispositivos normativos da Lei Complementar Estadual nº 14.376/2013 (fls. 04-11); cópia da Informação nº 094/14/PDPE (fls. 12-18); cópia da Lei Estadual nº 6.503/1972, que dispõe sobre a promoção, proteção e recuperação da Saúde Pública (fls. 19-27); cópia da Portaria SES nº 118/2017, da Secretaria da Saúde (fls. 28-32); Informação AJ/SES nº 141/2018 (fls. 34-41); promoção da Procuradoria-Geral do Estado, em que proposta minuta de projeto de lei, visando à alteração nas disposições da Lei Complementar Estadual nº 14.376/2013, para possibilitar a renovação de licenças e autorizações, em caráter precário ou provisório, no decorrer da tramitação do APPCI junto ao Corpo de Bombeiros Militar (fls. 44-54); Parecer Técnico nº 006/DSPCI/2018, do Departamento de Segurança, Prevenção e Proteção Contra Incêndio do Corpo de Bombeiros Militar (fls. 69-73); Análise Jurídica nº 885/2018, da Assessoria Jurídica do Corpo de Bombeiros Militar (fl. 74); e promoção de lavra do Coordenador da Assessoria Jurídica da Secretaria da Saúde do Estado (fls. 86-87).

As questões postas exsurgem das disposições da Lei Complementar Estadual nº 14.376/2013, que 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, e, mormente, do teor das Portarias nºs 125/2017 e 295/2017, da Secretaria da Saúde, que regulam atualmente a matéria no âmbito da Pasta. As aludidas portarias, ao tratar da questão, expressamente condicionam a concessão de alvará sanitário à apresentação de cópia do Alvará de Prevenção e Proteção Contra Incêndio ou do protocolo do Plano de Prevenção e Proteção Contra Incêndio (PPCI) no Corpo de Bombeiros Militar do Rio Grande do Sul (CBMRS).

Todavia, questiona-se se, efetivamente, far-se-ia necessária a exigência de tal documentação como condicionante à concessão dos alvarás sanitários pela Secretaria da Saúde. Referida celeuma restou explicitada na manifestação exarada pela Coordenação da Assessoria Jurídica da Pasta, às fls. 86-87, conforme segue:

2



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Tendo em vista a reunião realizada junto à Chefia da Casa Civil no dia 19 de setembro p.p. com representantes máximos da Casa Civil, Procuradoria-Geral do Estado, Secretaria da Segurança e Secretaria da Saúde; e a manifestação oriunda da Assessoria Jurídica do Gabinete do Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar, abriu-se divergência na interpretação da Lei n. 14.376/2013 quanto à emissão de alvará sanitário precedido de Alvará de Prevenção e Proteção Contra Incêndios (APPCI), talvez, da “desnecessidade” da apresentação do Projeto de Lei sugerido. O assunto é de relevância prioritária para a Secretaria da Saúde, pois a celeuma impacta diretamente no funcionamento dos hospitais, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, uma vez que sem o APPCI/PPCI não está sendo concedido o Alvará Sanitário, o que, por consequência, inviabiliza a contratação de nosocômio que reflete na paralisação de serviços de saúde à população gaúcha, tornando-se um problema social gravíssimo para o Estado. O assunto tem sido discutido entre os órgãos estaduais envolvidos desde 2013, com manifestações pretéritas de todos no sentido de aplicação da lei para a expedição de alvará sanitário, tanto que houve alteração legislativa exatamente para ampliar o prazo de possibilidade de emissão de alvará precário, pois vigia a norma para os municípios e, por analogia, em relação ao Estado para a emissão de alvará sanitário. Isso porque, com base no disposto em seu artigo 5º, houve a interpretação de que havia restado estabelecido como requisito indispensável para a concessão ou renovação de quaisquer tipos de licenças ou autorizações no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, a apresentação do correspondente APPCI. Como já manifestado por este assessoramento jurídico em fl. 37, entendemos que “é certo que nenhum estabelecimento poderá funcionar sem antes obter todos os alvarás que a sua atividade requer; porém, impedir que um órgão público execute suas atividades em detrimento de ação anterior de outro órgão de mesma hierarquia, carece de fundamento técnico e jurídico”, todavia, face à interpretação dada à Lei 14.376/2013 era a linha adotada pela Secretaria da Saúde, inclusive nos seus normativos sobre a matéria. Refere-se, ainda, que a Vigilância Sanitária, ao longo desses anos, sempre envidou esforços enquanto estavam em trâmite os projetos de alterações da Lei Complementar, no sentido de sustentar tecnicamente ser infundado atrelar alvarás de órgãos diversos, porém de mesma hierarquia, pois as avaliações e as normas aplicáveis são completamente distintas (fl. 37).

Nesse contexto, o Excelentíssimo Senhor Secretário de Estado da



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Saúde Adjunto solicita o exame jurídico da matéria pela Procuradoria-Geral do Estado.

É o relatório.

1. A questão a ser apreciada no âmbito do presente processo administrativo circunscreve-se à necessidade de expedição do Alvará de Prevenção e Proteção Contra Incêndios (APPCI) de modo antecedente à concessão ou à renovação de alvarás sanitários, realizada pela Vigilância Sanitária da Secretaria de Estado da Saúde. Outrossim, indaga-se especificamente quanto à possibilidade de que os alvarás sanitários relativos a hospitais sejam concedidos sem a apresentação anterior do APPCI.

A fim de evidenciar as disposições normativas que deram ensejo à controvérsia ora analisada, faz-se mister efetuar a transcrição da atual redação do artigo 5º da Lei Complementar Estadual nº 14.376/2013, que 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:

Art. 5º - Fica proibida, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, a expedição de quaisquer licenças e/ou autorizações precárias, provisórias e definitivas de funcionamento, pelo município, no âmbito de suas competências, sem a apresentação, por parte do proprietário ou de seu procurador, ou responsável pelo uso da edificação, do APPCI, ou do CLCB, expedido pelo CBMRS. (Redação dada pela Lei Complementar nº 14.924, de 22 de setembro de 2016)

§ 1º - No caso de conformidade entre os projetos apresentados e a execução da edificação ou alteração dela, com os aprovados, poderá ser emitido pelo município no âmbito de suas competências Certificação de Regularidade, ficando entretanto o funcionamento, o uso e a ocupação da edificação subordinados à apresentação do APPCI. (A Lei Complementar nº 14.555, de 02 de julho de 2014 reenumerou o Parágrafo único para § 1º)

§ 2º - Ficam autorizados o Estado e o município, no âmbito de suas competências, a expedir licenças e/ou autorizações precárias e provisórias, pelo prazo de 1 (um) ano, para as edificações com grau de risco baixo e médio, e nos casos de estabelecimentos que realizem atividades ou prestem serviços de caráter essencial, mediante a apresentação do protocolo do PPCI no CBMRS, com ART/RRT de projeto e execução, ficando condicionada a expedição do alvará definitivo de funcionamento à apresentação do APPCI,

4



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

exceto ocupações do grupo F, divisões F-5 e F-6. (Redação dada pela Lei Complementar nº 14.924, de 22 de setembro de 2016)

§ 3º - **Cabe ao município, no âmbito de suas competências, acompanhar para que as licenças precárias e provisórias de funcionamento estejam de acordo com esta Lei Complementar e sua regulamentação, para fins de revogação das referidas licenças ou expedição de alvará definitivo.**

(Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº 14.555, de 2 de julho de 2014)

§ 4º - Caso o APPCI não tenha sido expedido no prazo delimitado no § 2º, a licença e/ou autorização precária e provisória poderá ser prorrogada por 1 (um) ano, desde que de forma fundamentada pelo CBMRS, uma única vez.

(Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº 14.924, de 22 de setembro de 2016)

2. Da leitura das disposições supraconsignadas (especialmente em face da menção ao Estado, realizada no § 2º do mencionado artigo da Lei Complementar Estadual nº 14.376/2013), passou a ser aventada a interpretação de que, por analogia, a proibição veiculada no *caput* do dispositivo – que obsta a expedição de licenças e/ou autorizações de funcionamento pelos municípios, sem a apresentação do APPCI – seria extensível aos alvarás concedidos pelo Estado, abrangendo os alvarás sanitários emitidos pela Secretaria da Saúde. Com fulcro em tal raciocínio, transcorrido o lapso temporal máximo previsto na legislação estadual para validade das licenças precárias e provisórias de funcionamento, não poderiam ser concedidos ou renovados os alvarás expedidos pela Vigilância Sanitária estadual sem a apresentação do respectivo Alvará de Prevenção e Proteção Contra Incêndios.

Destarte, constata-se que a compreensão da norma, sob a ótica acima aludida, promoveu a tese do cabimento da aplicação do artigo 5º da Lei Complementar Estadual nº 14.376/2013 aos alvarás emitidos pela Secretaria de Estado da Saúde, restando tal posicionamento corroborado nas conclusões exaradas na Informação nº 094/14/PDPE. Dessa forma, foram elaboradas, no âmbito da Pasta em questão, portarias que determinam a prévia apresentação de cópia do Alvará de Prevenção e Proteção Contra Incêndio, ou do protocolo do Plano de Prevenção e Proteção Contra Incêndio (PPCI) no Corpo de Bombeiros Militar do Rio Grande do Sul (CBMRS), como requisito essencial para a emissão de alvará sanitário. Registra-se que estão atualmente vigentes as Portarias SES nºs 125/2017 e 295/2017 a respeito do tema.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Acerca desse aspecto, cumpre reproduzir os dispositivos extraídos da Portaria SES nº 295/2017, a qual estabelece regulamento para expedição de alvarás pela Vigilância Sanitária estadual, fundamentado nas prescrições do retromencionado § 2º do artigo 5º da Lei Complementar Estadual nº 14.376/2013:

Art. 1º No âmbito da SES/RS, fica autorizada a Vigilância Sanitária, mediante a apresentação do protocolo do Plano de Prevenção e Proteção Contra Incêndio (PPCI) no Corpo de Bombeiros Militar do Rio Grande do Sul (CBMRS), com Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) de projeto e execução, a expedir alvará sanitário em caráter precário para os estabelecimentos listados no Anexo I desta Portaria, desde que verificado o cumprimento de todas as exigências legais e regulamentares de ordem sanitária.

Parágrafo único. Para a concessão do alvará sanitário de que trata esta Portaria, além da documentação exigida pela legislação sanitária e do protocolo do PPCI no CBMRS, o estabelecimento deverá assinar Termo de Declaração e Compromisso, conforme modelo constante no Anexo II, e apresentar declaração do Responsável Técnico pela elaboração do PPCI afirmando que o estabelecimento é classificado como edificação de média ou baixa carga de incêndio, conforme o caso, acompanhado da ART ou RRT.

Art. 2º No alvará sanitário deverá constar a informação no campo “observações” que a sua concessão ou renovação se deu com base no § 2º do artigo 5º da Lei Complementar Estadual nº 14.376/13, com redação dada pela Lei Complementar Estadual nº 14.924, de 22 de setembro de 2016, e no que prevê a presente Portaria.

Art. 3º O órgão responsável pela emissão do alvará sanitário deverá oficiar o CBMRS competente pela avaliação e emissão do APPCI do estabelecimento, a fim de informar as condições que foi emitido o alvará sanitário e solicitar informações sobre o trâmite do pedido de APPCI do estabelecimento, conforme modelo constante no Anexo III.

Art. 4º O alvará sanitário concedido ou renovado de acordo com o que dispõe a presente regulamentação terá validade até a sua conversão em caráter definitivo, limitada a, no máximo, 01 (um) ano.

§1º Caso o APPCI não tenha sido expedido no prazo delimitado no *caput*, desde que de forma fundamentada pelo CBMRS, a licença e/ou autorização



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

precária e provisória poderá ser prorrogada por 1 (um) ano, uma única vez.

§ 2º A prorrogação deverá ser requerida, no mínimo, 120 (cento e vinte) dias antes do término de sua vigência.

Art. 5º O alvará sanitário será convertido em caráter definitivo quando da apresentação pelo estabelecimento do seu Alvará de Prevenção e Proteção Contra Incêndios (APPCI) junto à Vigilância Sanitária competente.

Parágrafo único. A data de validade do alvará sanitário definitivo permanecerá a mesma do alvará sanitário concedido em caráter precário.

Art. 6º O alvará sanitário perderá automaticamente a sua validade, independentemente da instauração de processo administrativo sanitário, no caso do PPCI do estabelecimento ser indeferido e/ou arquivado por qualquer motivo pelo CBMRS.

3. Todavia, a aplicação analógica do artigo 5º da Lei Complementar Estadual nº 14.376/2013 à licença sanitária expedida pela Secretaria Estadual da Saúde, não se mostra a mais adequada.

É cediço que, de modo geral, os parágrafos possuem campo de aplicabilidade adstrito às diretrizes do *caput* ao qual estão subordinados. No caso em tela, em consonância com os trechos destacados na transcrição do artigo 5º da Lei Complementar Estadual nº 14.376/2013, verifica-se que o *caput* da norma estadual em exame refere-se tão somente à expedição de licenças e/ou autorizações de funcionamento, **pelo município, no âmbito de suas competências**. Não há qualquer referência no *caput* quanto à extensão das regras elencadas para as licenças e/ou autorizações de competência estadual, não sendo cabível, em tal hipótese, pelas razões adiante mencionadas, inferir comandos que não estejam explícitos no texto. Nessa senda, poder-se-ia deduzir, inclusive, que a menção ao Estado, realizada no § 2º por força de alteração introduzida pela Lei Complementar nº 14.924/2016, trata-se de imprecisão legislativa, pois não possui correspondência com o *caput* da norma e, tampouco, com os demais parágrafos, notadamente o § 3º, que igualmente faz menção exclusivamente aos municípios.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

4. Lado outro, a concessão de alvarás traduz-se em forma de exercício do poder de polícia, o qual deve ser balizado substancialmente pelo princípio da proporcionalidade. Desse modo, as limitações legalmente previstas devem ser dotadas de um liame de causalidade lógica com a sua finalidade concreta perseguida, sob pena de incompatibilidade com a Constituição, consoante pertinente lição de Marçal Justen Filho:

Como toda a competência estatal de limitação de direitos, o poder de polícia é norteado de modo essencial pelo princípio da proporcionalidade.

A exigência de proporcionalidade significa que qualquer limitação, prevista em lei ou em ato administrativo, somente será válida se for:

- a) adequada;
- b) necessária; e
- c) compatível com os valores consagrados na Constituição e nas leis, que dão identidade ao interesse sujeito à dita limitação.

A adequação significa um vínculo de causalidade lógica entre a providência limitativa adotada e o fim concreto que a justifica.

A necessidade impõe a adoção da providência dotada de menor potencial de restritividade possível dentre as diversas que se revelarem como adequadas.

A compatibilidade com a Constituição e as leis impede a consagração de providências restritivas que suprimam ou ofendam valores ou direitos fundamentais.

(JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo (livro eletrônico). 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. 5. ed. em *e-book* baseada na 13. ed. impressa. ISBN 978-85-5321-020-6.)

Fixada essa diretriz interpretativa, constata-se que, na hipótese em exame, inexistente proporcionalidade entre a exigência de apresentação prévia do Alvará de Prevenção e Proteção Contra Incêndio (APPCI) e a concessão de alvará sanitário pelo Estado. A referida documentação, com base em determinação legal, deverá ser exigida e fiscalizada pelo poder público municipal e pelo Corpo de Bombeiros Militar, no momento oportuno. Não há, assim, necessidade de que o poder público estadual, por intermédio da Secretaria Estadual da Saúde, no exercício do poder de polícia sanitária (art. 3º, “c”, da Lei Estadual nº 6.503/1972), efetue tal controle durante o procedimento para a concessão do alvará sanitário. Ademais, considerando que este alvará tem por objeto a análise dos requisitos legais e regulamentares de ordem sanitária, não é adequado condicioná-lo a elementos estranhos a esse bem jurídico, relacionados à prevenção e à proteção contra

8



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

incêndio.

Assim, o conceito de “*licenças e/ou autorizações de funcionamento*”, condicionadas à apresentação do APPCI, ou do CLCB, declinado no artigo 5º da Lei Complementar Estadual nº 14.376/2013, não abrange a licença sanitária a que se refere o art. 43 da Lei Estadual nº 6.503/1972, cujos requisitos de concessão devem guardar relação exclusivamente com o dever do estado de proteger a saúde da coletividade e do indivíduo, efetivando as medidas necessárias à promoção, proteção e recuperação da saúde pública (arts. 1º e 2º da Lei Estadual nº 6.503/1972).

5. Nesses termos, com supedâneo na interpretação presentemente defendida quanto à Lei Complementar Estadual nº 14.376/2013, é possível concluir pelo descabimento do condicionamento da expedição de alvarás pela Vigilância Sanitária estadual à prévia apresentação de cópia do Alvará de Prevenção e Proteção Contra Incêndio (APPCI) ou do protocolo do Plano de Prevenção e Proteção Contra Incêndio (PPCI) no Corpo de Bombeiros Militar do Rio Grande do Sul (CBMRS).

Compete asseverar que tal entendimento está em consonância com a Lei Federal nº 13.425, de 30 de março de 2017, que estabeleceu diretrizes gerais sobre medidas de prevenção e combate a incêndio e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público. Dita normativa delineou o regramento concernente a licenças e autorizações cuja concessão relacione-se com o cumprimento das medidas de proteção e combate a incêndio, com comandos direcionados aos Municípios e ao Corpo de Bombeiros Militar.

Para fins de elucidação do afirmado supra, faz-se oportuno examinar o teor dos artigos 3º e 4º, da Lei Federal nº 13.425/2017:

Art. 3º **Cabe ao Corpo de Bombeiros Militar planejar, analisar, avaliar, vistoriar, aprovar e fiscalizar as medidas de prevenção e combate a incêndio e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público, sem prejuízo das prerrogativas municipais no controle das edificações e do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano e das atribuições dos profissionais responsáveis pelos respectivos projetos.**

9



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

§ 1º Inclui-se nas atividades de fiscalização previstas no *caput* deste artigo a aplicação de advertência, multa, interdição e embargo, na forma da legislação estadual pertinente.

§ 2º Os Municípios que não contarem com unidade do Corpo de Bombeiros Militar instalada poderão criar e manter serviços de prevenção e combate a incêndio e atendimento a emergências, mediante convênio com a respectiva corporação militar estadual.

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

I - o estabelecido na legislação estadual sobre prevenção e combate a incêndio e a desastres e nas 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.

§ 3º Sem prejuízo de outras medidas cabíveis e do disposto na Lei nº 11.901, de 12 de janeiro de 2009, o laudo referido no inciso V do *caput* deste artigo poderá exigir a existência de bombeiros civis e a fixação do seu quantitativo nos estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público, bem como de funcionários treinados para agir em situações de emergência, certificados por cursos oficialmente reconhecidos.

§ 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;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

- II - o tipo de atividade desenvolvida no local e em sua vizinhança; e
- III - os riscos à incolumidade física das pessoas.

Assim, verifica-se que o atendimento das medidas definidas em lei para proteção e prevenção contra incêndios constitui requisito para a expedição de alvará de licença ou autorização de competência municipal, relativos ao controle das edificações e do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Inexiste na legislação federal tal exigência para a concessão de alvarás que atestam o cumprimento de requisitos legais específicos, tais como os relativos ao cumprimento das normas de direito ambiental e sanitário. Não se observa, destarte, fundamento normativo apto a embasar exigência de que a concessão de alvarás sanitários esteja, também, condicionada ao atendimento prévio de medidas de prevenção e proteção contra incêndio.

Transcreve-se, a esse respeito, as considerações do Departamento de Segurança, Prevenção e Proteção contra Incêndio do Corpo de Bombeiros, explicitando os motivos pelos quais o APPCI e o CLCB devem ser exigidos como requisitos prévios, exclusivamente, das cartas de habitação e dos alvarás de funcionamento dos comércios e serviços expedidas pelos municípios (fls. 70 e 71):

Ademais, importante frisar, que não há correlação entre os bens jurídicos tutelados através da lei de segurança, prevenção e proteção contra incêndios nas edificações e áreas de risco e os bens jurídicos tutelados através das normas que exigem a apresentação do alvará da vigilância sanitária, ou ainda das prescrições normativas que regem o licenciamento ambiental, por exemplo [...]

Noutra senda, a construção civil depende das diretrizes técnicas emanadas em segurança contra incêndio para a proteção dos usuários, que por sua vez tem influência direta nos licenciamentos edilícios municipais, o que justifica peremptoriamente a dependência do APPCI e do CLCB para a emissão da Carta de Habitação ou Alvarás de Funcionamento dos comércios e serviços.

6. Insta frisar que, no caso submetido à análise da Procuradoria-Geral do Estado, a exigência do Alvará de Prevenção e Proteção Contra Incêndio (APPCI) ou do protocolo do Plano de Prevenção e Proteção Contra Incêndio (PPCI) no Corpo de Bombeiros Militar, como condição prévia para a concessão de alvará pela Vigilância Sanitária estadual, poderia acarretar gravosas consequências à prestação de serviços



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

essenciais, mormente no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Gize-se que não se está a dispensar a observância às exigências legais relativas à prevenção e proteção contra incêndios trazidas no âmbito da Lei Federal nº 13.425/2017 e da Lei Complementar Estadual nº 13.425/2017, porém tais determinações devem permanecer adstritas à fiscalização dos Municípios e do Corpo de Bombeiros Militar, não havendo lastro normativo suficiente para que os procedimentos de concessão de alvarás de ordem estadual venham a se imiscuir em tal seara.

Nesse contexto, além de todas as razões acima delineadas, incumbe privilegiar a interpretação que melhor assegure o cumprimento do comando do art. 196 da Constituição Federal, segundo o qual *“a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”*. A propósito, esta Procuradoria-Geral do Estado já admitiu a possibilidade de o *“Administrador, diante do caso concreto e mediante as devidas justificativas, sopesando os princípios da eficiência, da proporcionalidade e da continuidade do serviço público, permitir a flexibilização da exigência de regularidade fiscal e trabalhista nos contratos firmados com instituições privadas no âmbito da participação complementar no sistema único de saúde, independentemente da celebração de Termo de Compromisso de Apresentação de Certidões de Negativas de Débito”*. Isso porque *“o Estado deve garantir o direito à saúde, cuja prestação desses relevantes serviços públicos poderá ocorrer de forma direta ou indireta, sendo esta exercida com a participação do setor privado no setor público de saúde”* (Parecer nº 17.099, de lavra da Procuradora do Estado Cristiane da Silveira Bayne, aprovado em 18 de agosto de 2017).

7. Ante o exposto, em resposta à consulta formulada, conclui-se que não é necessária a apresentação prévia do Alvará de Prevenção e Proteção Contra Incêndio (APPCI) para a emissão de alvará pela Vigilância Sanitária da Secretaria da Saúde do Estado. Em igual sentido, depreende-se ser possível a expedição de alvará pela Vigilância Sanitária estadual no tocante a hospitais que não apresentem cópia do APPCI, desde que comprovadamente cumpridos todos os requisitos legais e regulamentares de ordem sanitária. Sugere-se, ainda, com fulcro nos fundamentos indicados, a revisão da Informação nº 094/14/PDPE e a revogação das Portarias editadas



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

pela Secretaria da Saúde, no que tange à exigência de apresentação prévia do APPCI como requisito para concessão de alvará pela Vigilância Sanitária do Estado.

É o parecer.

Porto Alegre, 05 de outubro de 2018.

Thiago Josué Ben,
Procurador do Estado,
Consultor Jurídico.

Processo Administrativo Eletrônico nº 18/2000-0033910-6.



Nome do arquivo: 0.1525099711033453.tmp

Autenticidade: Documento íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Thiago Josue Ben	08/10/2018 10:06:07 GMT-03:00	82858888000	Assinatura válida

Documento Assinado Digitalmente

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. A conferência de autenticidade do documento informando, CHAVE 1820000338106001886184820181008 e CRC 8.5114.2708, está disponível no endereço eletrônico: <https://secweb.procergs.com.br/praj4/proaconsultapublica>.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Processo nº 18/2000-0033910-6

Acolho as conclusões do Parecer da Assessoria Jurídica e Legislativa do Gabinete desta Procuradoria-Geral, de autoria do Procurador do Estado THIAGO JOSUÉ BEN.

Restitua-se à Secretaria da Saúde.

**Eduardo Cunha da Costa,
Procurador-Geral Adjunto
para Assuntos Jurídicos.**