**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**
**PROGRAMA DE ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PNAP/UAB**
**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**
**Modalidade a distância**

**Antonio José Hartmann**

# A GESTÃO MUNICIPAL FRENTE AO CUMPRIMENTO DA LEI COMPLEMENTAR 14.376/2013 EM PRÉDIOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ - RS.

**Porto Alegre**
**2015**

**Antonio José Hartmann**

# A GESTÃO MUNICIPAL FRENTE AO CUMPRIMENTO DA LEI COMPLEMENTAR 14.376/2013 EM PRÉDIOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ - RS.

**Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal - modalidade a distância da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de especialista.**

**Orientador: Prof. Dr. Éber Pires Marzulo**

**Porto Alegre**

**2015**

**Antonio José Hartmann**

**A GESTÃO MUNICIPAL FRENTE AO CUMPRIMENTO DA LEI COMPLEMENTAR 14.376/2013 EM PRÉDIOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ - RS.**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal - modalidade a distância da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de especialista.

Aprovado em 27 de Julho de 2015.

BANCA EXAMINADORA:

_____

Prof. Dr. Ivan Antônio Pinheiro

_____

Prof. Dr. Marcus Vinicius Rossi da Rocha

Aos que buscam continuamente seu aperfeiçoamento e contribuir para construirmos um país melhor para todos.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que de alguma forma contribuíram para tornar possível a concretização desse trabalho, em especial:

Ao que tudo e a todos criou.

A Roseli, minha amada esposa, pelo seu companheirismo, dedicação, pela compreensão, pelos momentos de renúncia, pelo apoio em mais esta caminhada e por sua impaciência.

A Karina, minha filha amada, pelas trocas de ideias, pelo exemplo de dedicação e pelo teu sorriso.

Aos, meus amados filhos Fábio e Rafael, pelo apoio e pela compreensão em liberar o pai e o computador.

Aos meus pais, Susana e Egídio, pelo que sou, pela família, pela fé, pela dedicação, pelos incentivos e pela saudade. (*in memoriam*)

Ao Ministério da Educação e Cultura, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), Programa Nacional deFormação em Administração Pública (PNAP), Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), à Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e ao Pólo de Santo Antônio da Patrulha, que proporcionaram esta oportunidade de aperfeiçoamento com a realização do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal e acreditaram em mim, entre tantos que se candidataram.

A Prefeitura Municipal de Gravataí, na pessoa do Secretário Municipal de Administração, Luiz Zaffalon e da Diretora Esther Backes, que permitiram e apoiaram a realização deste trabalho no âmbito da Prefeitura Municipal.

Aos colegas da Prefeitura pelo apoio e informações disponibilizadas.

Aos Professores e Tutores, presenciais e a distância, pelo conhecimento transmitido, pelo apoio e dedicação.

Aos colegas que caminharam nesta jornada virtual.

“As vestes embaraçam levemente os movimentos,
mas protegem o corpo contra as intempéries. As
leis refreiam as paixões, mas defendem a honra,
a vida e os bens.”

(Antoine Rivarol, escritor francês)
(1753 – 1801)

## RESUMO

O tema central deste trabalho é a Gestão Municipal frente ao cumprimento da Lei Complementar 14.376/2013 em prédios públicos do Município de Gravataí - RS. É ampla a legislação no Brasil, objetivando regular a convivência social, os direitos e deveres, na esfera privada e pública. Das legislações a serem cumpridas e também fiscalizadas pelos Agentes Públicos, este trabalho focaliza a legislação de Prevenção e Combate a Incêndios do Estado do Rio Grande do Sul, Lei Complementar 14.376/2013, buscando verificar o seu cumprimento nos prédios e instalações utilizados pela Prefeitura Municipal de Gravataí. A pesquisa foi desenvolvida com exploração bibliográfica conceitual, legal e histórica, aprofundando o conhecimento sobre os temas envolvidos. Em exploração documental junto de Secretarias municipais buscou dados para caracterizar o município, aspectos estruturais da Prefeitura, os prédios públicos e dados do cumprimento da legislação específica nestes. Em pesquisa em campo levantou a situação de cinco prédios, como amostras para verificar o atendimento de itens da legislação escolhida em prédios utilizados pela Prefeitura. Levantados os dados documentais e feita pesquisa em campo, foi realizada avaliação a luz da legislação. Foi desenvolvida também pesquisa por meio de entrevistas com Gestores e outros Servidores do Município, sobre seu conhecimento desta lei, sobre a suas opiniões quanto a importância do seu cumprimento na Prefeitura e sobre as possíveis limitações para os Gestores Municipais ao seu cumprimento. As conclusões foram que: apesar da sua importância e obrigatoriedade a Lei Complementar 14.376/2013 não é atendida nos prédios e instalações da Prefeitura, sendo que na atual gestão, em 2014, foi iniciado amplo processo para regularização de todos os prédios usados pela Prefeitura e, das opiniões das entrevistas, todos os entrevistados tem algum conhecimento desta legislação, todos consideram muito importante sua aplicação nos prédios da Prefeitura e indicaram como possíveis limitações para sua aplicação pelos Gestores Públicos no município: recursos financeiros escassos, falta de interesse politico, deficiências de estrutura material e humana, desconhecimento da lei pelos Gestores, despreparo dos Gestores, falhas de gestão, omissão ou deficiência na fiscalização, entre outros.



**Palavras-chave:** Gestão Pública, Lei 14.376/13, Prevenção de Incêndio, Gravataí.

## ABSTRACT

The main subject of this study is the Public Administration and Compliance with the Complementary Law 14.376/2013. Brazilian law is wide and regulates many aspects of social life, in private sector and in public sector. This study is concerned with the compliance with a specific Law, called Complementary Law 14.376/2013, that regulates Fire Prevention and Fire Fighting in the Brazilian state of Rio Grande do Sul. To evaluate compliance, this research is focused on public buildings used by Gravataí City. The first phase in this project was a literature review, looking for conceptual aspects, law and historical facts related to the subject matter. Next, the city and its buildings were described through a review of existing documents, including existing registers of compliance. In the field, a sample of buildings was verified in order to check the compliance with the requirements of the law. Based on the literature review, documental analisys and data collected in the field, was conducted a compliance evaluation. Additionally, was conducted a survey phase, when city workers and managers were interviewed about their knowledge of the law and their perception of the reasons why the law is not followed. The research result shows that Gravataí City is not compliant with the Complementary Law 14.376/2013, despite its importance, when it refers to the city public buildings. The study also shows that during the current administration, in 2014, was started a long process to regularize the status of all public buildings. From the interviews, this study indicates that the limitations to compliance include: limited financial resources, lack of political interest and structural deficiencies.



**Keywords:** Public Administration, Law 14.376/2013, Fire Prevention, Gravataí.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Lotação de pessoal na Prefeitura por vínculo, fevereiro 2015.....30
Quadro 2 – Cinco maiores Secretarias em função da lotação de pessoal.....31
Quadro 3 - Unidades de atendimento da SMED (Escolas).....31
Quadro 4 - Unidades de atendimento da SMS.....32
Quadro 5 – Prédios amostra do estudo e suas localizações.....33
Quadro 6 - Classificação dos Prédios Amostra pelos Anexos A e B.....34
Quadro 7 - Dados coletados nos Prédios Amostra – 1.....35
Quadro 8 - Dados coletados nos Prédios Amostra – 2.....35
Gráfico 1 - Gestor (Sim ou Não).....39
Gráfico 2 – Escolaridade dos entrevistados.....40
Gráfico 3 – Entrevistados por Cargo na Prefeitura.....40
Gráfico 4 – Grau de importância atribuído ao cumprimento da Lei.....41
Gráfico 5 – Grau de conhecimento sobre a Lei.....42
Quadro 9 - Limitações dos Gestores Públicos para atender a Lei Complementar 14.376/13, opiniões dos entrevistados e quantidades .....43
Quadro 10 - Secretarias Municipais, órgãos centrais e endereços.....57
Quadro 11 - Unidades da Secretaria Municipal da Saúde – UBS e USF.....58
Quadro 12 - Unidades da Secretaria Municipal da Saúde – Serviços 24 horas, Vigilância em Saúde e Centros Especializados.....59
Foto 1 – Extintor irregular, Sede da Prefeitura.....60
Foto 2 – Saída comum e sinalização irregular, UBS Centro.....60
Foto 3 – Extintores irregulares, SUE 24 h.....61
Foto 4 – Extintores irregulares, SMAD.....61
Foto 5 – Extintor com carga válida, EMEF Santa Ana.....62

**SUMÁRIO**

**INTRODUÇÃO.....10**
**1 MÉTODO E PROCEDIMENTOS.....15**
**2 CONCEITOS E ASPECTOS LEGAIS.....18**
2.1 GESTÃO PÚBLICA .....18
2.2 GESTÃO E SEGURANÇA PÚBLICAS – DIREITO E DEVER .....20
2.3 LEGISLAÇÃO DE PROTEÇÃO CONTRA INCÊNDIO.....24
**3 O ESTUDO DE CASO.....29**
3.1 O MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ.....29
3.2 ASPECTOS ESTRUTURAIS DA PREFEITURA .....30
3.3 PRÉDIOS AMOSTRA DO ESTUDO.....33
3.4 ITENS DE VERIFICAÇÃO.....33
3.5 SITUAÇÃO DOS PRÉDIOS AMOSTRA.....34
3.6 AVALIAÇÃO DA SITUAÇÃO DOS PRÉDIOS AMOSTRA.....35
3.7 SITUAÇÃO GERAL DOS PRÉDIOS DA PREFEITURA .....37
3.8 LIMITAÇÕES DOS GESTORES E A LEI COMPLEMENTAR 14.376/2013.....39
**CONCLUSÃO**.....**47**
**REFERÊNCIAS.....51**
**APÊNDICE A – Formulário de Pesquisa de Campo.....55**
**APÊNDICE B – Formulário de Entrevista.....56**
**APÊNDICE C – Secretarias Municipais, órgãos centrais e endereços.....57**
**APÊNDICE D – Unidades da Secretaria Municipal da Saúde – UBS e USF.....58**
**APÊNDICE E – Unidades da Secretaria Municipal da Saúde – Serviços 24 horas, Vigilância em Saúde e Centros Especializados.....59**
**APÊNDICE F – Dados fotográficos 1.....60**
**APÊNDICE G – Dados fotográficos 2.....61**
**APÊNDICE H – Dados fotográficos 3.....62**

## INTRODUÇÃO

O cumprimento da legislação pelos Gestores Públicos é tema amplo e complexo, visto da diversidade de leis existente no país e das diversas atribuições que devem ser desempenhadas permanente e simultaneamente na Administração Pública, nas áreas da saúde, educação, transporte, segurança, entre outras, buscando enfrentar e dar respostas adequadas às demandas da sociedade.

Devemos considerar, no entanto, que a observância da legislação e seu cumprimento não são facultados aos Gestores e demais Agentes Públicos, estes devem agir estritamente no limite da lei, sendo também responsáveis pela fiscalização de seu cumprimento e pela aplicação de penalização aos infratores, em defesa da coletividade.

> Com base no ordenamento jurídico-legal em vigor, é possível afirmar que o agente público, em um conceito amplo que abrange o Gestor Público, está sujeito a ser responsabilizado por todos os atos praticados no exercício de sua função pública que, porventura, acarretarem na violação à norma ou obrigação jurídica ou em prejuízo ao erário, sendo que existem determinadas esferas de responsabilização, cuja classificação é a seguinte: administrativa, civil, penal e decorrente da prática de ato de improbidade administrativa. (SECRETARIA DA FAZENDA DO RIO GRANDE DO SUL (SEFAZ/RS, 2009, p 25)

Como preceito fundamental, na Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF 88), a **segurança** é relacionada como um dos **direitos fundamentais**, ditando em seu Artigo 5º, “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à **segurança** e à propriedade, [...]” e, relacionada como um direito social em seu Artigo 6º, “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a **segurança**, [...], na forma desta Constituição.” (grifos nossos)

No contexto da Segurança Pública, especificamente, o Art. 144 da CF 88 define que, “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da **incolumidade das pessoas e do patrimônio**, [...].” (grifo nosso)

A Constituição do Estado do Rio grande do Sul, de 1989 (CE 89), alinhada aos preceitos da CF 88, também estabelece em seu Art. 124, que: “A segurança

pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública, das prerrogativas da cidadania, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, [...]”

Por sua vez, a responsabilidade e competência pelas ações e pelo estabelecimento de legislações que tratem dos aspectos da Segurança Pública, e nesta, as relativas à Prevenção e Combate a Incêndios são atribuídas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Territórios, sendo a estes subordinados os órgãos e os Agentes responsáveis pela promoção da Segurança Pública.

Dentre as legislações e normas que devem ser observadas pelos cidadãos e também pelos organismos do Estado, nestes, através da ação dos Agentes Públicos, as relativas à área de Prevenção e Proteção Contra Incêndios são de suma importância no contexto da segurança, para a proteção e preservação da vida, do patrimônio e também do meio ambiente. Embora estas sejam conhecidas e amplamente divulgadas, em virtude dos muitos sinistros já ocorridos e da sua continuidade, muitos dos quais resultando em grandes impactos e comoção popular, pelas circunstâncias envolvidas e por significativas e numerosas perdas de vidas humanas e prejuízos materiais, carece a Prevenção e Proteção Contra Incêndios de maior e permanente atenção pelos Gestores Públicos e por toda a sociedade.

Como referência, entre tantos casos já registrados na história, citamos dois, ocorridos em nosso Estado, os trágicos sinistros no prédio da Lojas Renner[1], em Porto Alegre e na Boate Kiss[2], em de Santa Maria, que infelizmente, aqui contribuem para justificar e conferir relevância ao tema escolhido para este trabalho.

No Estado do Rio Grande do Sul, após a promulgação de várias leis e sucessivas alterações, vigora a Lei Complementar 14.376/2013, regulamentada pelo Decreto Estadual 51.803/2014, que ficou conhecida como Lei Kiss, em referência e “homenagem” as vítimas do trágico caso ocorrido que motivou a reativa modificação da legislação então em vigor com aumento no rigor nas suas exigências.

---

[1] Na tarde de 27 de abril de 1976, os sete andares do prédio da Lojas Renner, localizado no centro de Porto Alegre foram tomados pelo fogo. O final foi trágico, com 41 mortos e mais de 60 feridos. (http://www.cpovo.net/jornal/especiais)

[2]O incêndio na boate Kiss, em Santa Maria, ocorreu na madrugada do dia 27 de janeiro de 2013. A tragédia matou 242 pessoas, sendo a maioria por asfixia, e deixou mais de 630 feridos. (correiodobrasil.com.br/noticias/Brasil)

Esta Lei Complementar estabelece normas sobre Segurança, Prevenção e Proteção contra Incêndios nas edificações e áreas de risco de incêndio no Estado e dá outras providências, entre as quais, a obrigatoriedade da elaboração e implementação do Plano de Prevenção e Proteção Contra Incêndio – PPCI, definindo como responsáveis pelo seu cumprimento os proprietários ou usuários, o que remete, neste caso, ao Poder Público Municipal, seja na condição de proprietário ou como usuário de prédios e áreas de risco, sendo, portanto, o responsável pelo cumprimento das exigências desta Lei Complementar nestes locais.

Pelo exposto e, em função de interesse particular do pesquisador, por ideal e, estando inserido o tema em sua área de atuação profissional, o qual é Servidor Público do Município de Gravataí, integrante da área de Engenharia de Segurança e Medicina do Trabalho, da Secretaria Municipal de Administração (SMAD), foi escolhida esta legislação, para desenvolver o presente trabalho, entendida esta pesquisa como uma oportunidade de abordar as questões definidas abaixo e assim contribuir para com os Gestores Municipais e a Administração do Município, no fomento ao seu conhecimento e cumprimento.

Este trabalho tem definido como título: A Gestão Municipal frente ao cumprimento da Lei Complementar 14.376/2013 em prédios públicos do Município de Gravataí - RS.

Sendo estabelecido como objetivo geral de pesquisa, buscar responder a seguinte questão: Qual a situação dos prédios utilizados pela Prefeitura Municipal de Gravataí em relação ao cumprimento da Lei Complementar 14.376/2013?

Sendo os objetivos específicos:

a) Verificar o atendimento da Lei Complementar 14.376/2013 em prédios utilizados pela municipalidade de Gravataí,

b) Averiguar o entendimento de Gestores e Agentes Públicos municipais sobre a importância do cumprimento desta legislação e,

c) Averiguar possíveis limitações dos Gestores Públicos do município em relação a aplicação da Lei Complementar 14.376/2013.

A fundamentação da pesquisa foi desenvolvida com exploração na bibliografia, na legislação e em documentos obtidos em Secretarias Municipais, com dados sobre os prédios, aspectos estruturais da Prefeitura e da aplicação da legislação pela Administração Municipal. Em pesquisa de campo foram feitas

observações pelo pesquisador em cinco prédios, escolhidos como amostras para verificar a situação atual *in loco* e possibilitar a avaliação em relação às exigências da Lei Complementar 14.376/2013.

Através de entrevistas com Gestores e outros Servidores do Município foram colhidas opiniões sobre seus conhecimentos da legislação específica, a importância do atendimento desta e sobre as possíveis limitações dos Gestores Públicos face ao seu cumprimento.

O trabalho está estruturado em três capítulos, tratando o primeiro do método e procedimentos empregados. No segundo, conceitos e aspectos da gestão e segurança públicas, da legislação de proteção contra incêndios e da Lei Complementar 14.376/2013. No terceiro, o caso estudado, apresentando dados gerais do município de Gravataí, da estrutura da Prefeitura, a identificação dos prédios amostra, os itens de inspeção utilizados, os dados obtidos na pesquisa de campo e as avaliações destes em relação à legislação, dados da situação geral dos prédios da Prefeitura, bem como os dados das entrevistas sobre as opiniões de Gestores e outros Servidores da Prefeitura e considerações sobre os resultados obtidos.

Após, apresentam-se as conclusões que foram, basicamente, que as exigências da Lei Complementar 14.376/2013 não estão atendidas nos prédios utilizados pela municipalidade, sendo que a atual Gestão Municipal, em 2014, iniciou as ações necessárias para a regularização dos prédios utilizados pela Prefeitura e posterior continuidade com as adequações aos requisitos desta legislação.

Quanto ao conhecimento, e entendimento dos Gestores e Servidores sobre a Lei Complementar 14.376/2013 e a importância do atendimento desta, os dados apontam que todos os entrevistados consideram muito importante, mas, de modo geral, os Servidores conhecem apenas superficialmente o assunto. Um menor número tem algum conhecimento sobre alguns itens da lei, e somente os que atuam em áreas como Urbanismo (Arquitetura, Engenharias) e Segurança do Trabalho, conhecem mais profundamente a legislação, por ser parte de suas atribuições diretamente ou indiretamente relacionadas.

Com relação aos fatores limitantes ao atendimento desta legislação pelos Gestores Públicos, foram expostos diversos motivos, nas opiniões dos entrevistados, como: carência de recursos financeiros, materiais e de pessoal, problemas na gestão, falhas de planejamento e organização no setor público, falta de priorização

pela Administração Municipal, falta de continuidade nos projetos, freqüentes alterações de pessoal, tanto nos altos escalões quanto nas equipes operacionais, além da necessidade de uma equipe profissional específica para tratar desta área, desconhecimento da legislação pelos Gestores, falta de preparo dos Gestores, entre outros motivos.

# 1 MÉTODOS E PROCEDIMENTOS

Quanto ao método, este trabalho é de caráter exploratório, caracterizado como qualitativo, sendo desenvolvido por estudo de caso, através de pesquisa bibliográfica e documental. Uma pesquisa exploratória, segundo Gil (2002), tem o objetivo de proporcionar familiaridade com determinado tema, de forma a construir hipóteses, e geralmente é realizada através de métodos qualitativos como estudos de caso ou entrevistas em profundidade. Em oposição à pesquisa exploratória estão as pesquisas descritivas e explicativas. Pesquisas explicativas têm por objetivo definir a causa dos fenômenos, geralmente através de experimentos, e a pesquisa descritiva tem por objetivo descrever características de determinada população.

Uma pesquisa qualitativa, conforme Creswell (2007) é aquela em que o pesquisador tem por objetivo extrair conhecimento das experiências de indivíduos ou de interpretação questões sociais ou históricos, para daí desenvolver teorias. As estratégias de investigação neste tipo de pesquisa incluem entrevistas abertas, estudos de caso, análises documentais e observação. Em oposição à pesquisa qualitativa está a quantitativa, que usa de levantamentos ou experimentos estruturados e predeterminados para testar teorias e hipóteses.

O estudo de caso, que é um dos possíveis métodos para realização de pesquisas qualitativas, é definido por Yin (2015) como um método para investigar fenômenos contemporâneos dentro do seu contexto. Cooper e Schindler (2011) apontam que este método usa uma combinação de técnicas, incluindo entrevistas, observação e análise documental, de forma a coletar os dados necessários para descrever o caso estudado.

Quanto às etapas da pesquisa, Gil (2002), explica que não há consenso na literatura em relação à quais as etapas específicas que devem ser seguidas em um estudo de caso, o que é explicável por seu caráter exploratório. Neste tema, Yin (2015) defende que o método é interativo, com fases de Design, Preparação, Coleta, Análise e Compartilhamento que se complementam e influenciam. Já Creswell (2014), define as etapas como sendo de identificação do caso, coleta de dados, análise e interpretação.

Este trabalho de pesquisa foi organizado em cinco etapas. Na primeira foi definido o tema, objetivos e método de pesquisa. A segunda etapa foi dedicada ao

estudo dos conceitos e aspectos legais que deveriam guiar a coleta de dados. A terceira etapa foi dedicada à coleta de dados, utilizando de pesquisa documental, observação em campo e entrevistas estruturadas. A quarta etapa realizou a análise e interpretação dos dados. Por fim, foram desenvolvidas as considerações finais e conclusões.

A etapa de pesquisa documental foi realizada com material fornecido pelo Departamento de Pessoal e de Compras e Licitações da Secretaria Municipal de Administração (SMAD), Secretaria Municipal da Saúde (SMS), Secretaria Municipal de Educação (SMED) e do setor de Obras Públicas da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDUR), na busca de dados sobre o município, aspectos estruturais e dos quadros de pessoal da Prefeitura, dos prédios públicos, seu uso e sobre o atendimento da legislação de Prevenção Contra Incêndios nestes.

A coleta de dados por observação em campo foi apoiada por um formulário elaborado pelo pesquisador, disponível no Apêndice A, preenchido pelo pesquisador em visitas aos locais, através de observação direta, que, conforme Capellão (2008) possibilita a verificação pessoal dos fatos relativos ao foco do estudo.

O formulário foi utilizado como uma forma de guiar e estruturar a observação a partir do estudo bibliográfico e legal realizado, garantindo a coleta de dados consistentes para posterior verificação da situação dos prédios amostra em relação ao cumprimento da legislação. Como itens de verificação dos requisitos legais, foram selecionados pontos da legislação, que são comuns e obrigatórios às edificações. Como apoio à avaliação posterior dos dados coletados em campo foram feitos registros fotográficos das situações verificadas pelo pesquisador, conforme Apêndices F, G e H.

A definição dos prédios que compõem a amostra foi feita pelo pesquisador, por conveniência, não por definição probabilística. A seleção destes prédios levou em conta a diversificação de Secretarias representadas, a possibilidade de acesso aos locais pelo pesquisador, a prestação de serviços à população e, no caso específico do prédio Sede da Prefeitura, este foi selecionado em função de abrigar a autoridade máxima do Executivo Municipal.

Como forma de ampliar e complementar o estudo sobre a situação encontrada na pesquisa realizada nos prédios amostra, visando identificar a percepção pessoal de Gestores e outros Servidores municipais, foi realizado levantamento sobre seus conhecimentos da Lei Complementar 14.376/2013, suas

percepções quanto a importância do cumprimento desta nos prédios utilizados pela Prefeitura e das possíveis limitações para seu atendimento pelos Gestores Públicos. Para este levantamento foi utilizado Formulário de Entrevista, conforme Apêndice B, elaborado pelo pesquisador, sendo preenchido por este ou pelos respondentes o que, sobre a aplicação de formulário de entrevista, conforme Capellão (2008), “não necessariamente é preenchido pelo respondente, mas sim pelo pesquisador, direta ou indiretamente, a partir de uma observação”. Os componentes da amostra foram escolhidos aleatoriamente, abrangendo diferentes Cargos, Gestores e outros Servidores. A amostra foi determinada pelo pesquisador em 30 entrevistas, como quantidade mínima aceita como representativa para o estudo, observando em Anderson (2007), “a prática geral da Estatística é supor que, para a maioria das aplicações, a distribuição amostral da média da amostra pode ser aproximada por meio de uma distribuição normal sempre que a amostra tiver tamanhos 30 ou mais.”

Posteriormente, procedeu-se a avaliação dos dados obtidos na exploração documental, na pesquisa de campo, a luz da legislação, a tabulação dos dados das entrevistas e se pode estabelecer considerações e conclusões sobre a pesquisa realizada.

# 2 CONCEITOS E ASPECTOS LEGAIS

Para que se tenha entendimento do estudo realizado, é necessário abordar conceitos e aspectos legais relacionados com a Gestão Pública, Segurança Pública, e da Legislação de Proteção contra Incêndios. Os conceitos abordados neste capítulo servem de guia para a coleta de dados do estudo de caso e para sua análise.

## 2.1 GESTÃO PÚBLICA

O Estado, como a estrutura administrativa mais ampla deve organizar, executar e controlar toda gama de serviços públicos para atender as necessidades da população, é composto por dois aspectos, o material que compreende o seu território e a sua população, e o formal que corresponde ao seu ordenamento jurídico e poderes. Para Santos (2009), “o Estado, entendido como um ente coletivo capaz de intermediar interesses e processar conflitos na sociedade e de organizar a solidariedade social, necessária para a superação das desigualdades sociais.”

O Governo, para Britto (2008), “é a organização formal dos órgãos constitucionais, englobando o conjunto de poderes que regulam as funções estatais básicas para a condução política dos negócios públicos.”

Administração Pública, em Britto (2008), “É todo o conjunto de agentes de Estado, compreendendo órgãos, serviços, autarquias etc. Visa ao bem comum da sociedade pelo atendimento de suas necessidades, tais como segurança, saúde, educação, habitação, transporte etc.”

A Gestão, neste caso a Gestão Pública, por sua vez, pode ser compreendida como o conjunto de ações, tanto de planejamento, controles e operacionais, sistemáticas, desenvolvidas para atingir os objetivos do Governo no atendimento da sociedade com os serviços públicos necessários.

> Por gestão pública se entende todo e qualquer processo gerencialque vise a consecução de ações e políticas públicas assumidas, direta ou indiretamente, por um ente estatal. “Compreende os processos de

> formulação, de planejamento, de coordenação, de execução e ou monitoramento das ações governamentais. Podeser caracterizada como gestão pública estatal, não estatal ou terceirizada". (DARIO, 2004, apud KEHRIG 2005, p.28)

Agentes Públicos, segundo Britto (2008), "são todas as pessoas físicas **incumbidas do exercício de alguma função estatal**, podendo ser de forma transitória ou definitiva." (grifo nosso) Ainda, segundo Coelho (2009): "São agentes do poder público todas aquelas pessoas físicas incumbidas de exercer as funções administrativas que cabem ao Estado e que ocupam cargos ou funções na Administração Pública".

Por sua vez, as ações e condutas da Administração Pública são norteadas por princípios básicos que devem ser observados pelos seus Agentes, dispostos no Art. 37 da CF 88, sendo estes: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Sendo o princípio da legalidade para Britto (2008), "o de maior importância, pois o administrador deverá realizar sua atividade sempre dentro dos ditames legais, jamais se afastando do que a lei determina;"

Cabe também aos Agentes Públicos agirem com eficiência, para alcançar os melhores resultados no exercício de suas atribuições.

> O princípio da eficiência aponta para a racionalidade econômica do funcionamento da Administração Pública. É do interesse público que os tributos pagos pelos cidadãos, e utilizados para custear as funções administrativas, não apenas sejam utilizados de forma legal, impessoal, moral e pública, como também de forma eficiente, isto é, apresentando a melhor relação custo benefício. (COELHO, 2009, p. 59)

Os Gestores Públicos e demais agentes são investidos de poderes, deveres e responsabilidades no desempenho de suas atribuições, em especial os que detêm postos de coordenação e comando na estrutura da hierarquia funcional. Segundo Coelho (2009), "o Estado exerce um conjunto de poderes que têm efeito sobre a sociedade civil e outro que tem efeito sobre a Administração Pública. Compõem o primeiro o poder de polícia e o poder discricionário, e o segundo, o poder hierárquico e o poder disciplinar." O poder e o dever decorrem sempre da lei, da moral administrativa e se fundamentam no interesse da sociedade, na prevalência do público sobre o privado e do coletivo sobre o individual.

O poder, ou o dever de agir. Segundo Britto (2008), "Para o particular, agir é uma faculdade. Já para o administrador público é uma obrigação de atuar e insuscetível de renúncia enquanto persiste a investidura." Não sendo aceita, dentre

várias argumentações possíveis, tanto ao Agente Público quanto ao privado, que se ignora a lei, conforme determinado no Decreto-Lei nº 4.657/1942, Artigo 3º, “Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece.”

Dentre os deveres, o dever de probidade, exige que o agente público proceda com lisura, honestidade, retidão e eficiência, estando estes sujeitos as sanções penais pela inobservância destes princípios.

> § 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.(CF 88, Art. 37)

A omissão na atuação do Gestor Público ou mesmo de qualquer dos demais Agentes Públicos, portanto, caracteriza afronta aos princípios da legalidade, da eficiência e principalmente ao dever de agir, do qual não lhe é facultado abdicar.

Também constitui ponto pacífico que o objetivo central da Administração Pública é agir em prol do bem comum, sendo que as ações tomadas por seus agentes, ou mesmo a inação destes refletem na sociedade, podendo trazer benefícios ou mesmo prejuízos, conforme suas condutas e considerando também a diversidade de posições e interesses dos segmentos componentes da sociedade.

## 2.2 GESTÃO E SEGURANÇA PÚBLICAS – DIREITO E DEVER

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi estabelecido o início de um novo período para a Administração Pública no país, com a ampliação da participação dos cidadãos e os atos praticados pelos agentes públicos passaram a ser questionados pela sociedade quanto à sua legalidade e legitimidade.

Para responder de forma apropriada a essas indagações e tornar efetiva a atuação do Estado e de seus agentes, frente à suas competências, sem incorrer no abuso de autoridade, é imprescindível conhecer e observar os diversos princípios constitucionais vigentes, sob a luz jurídica e técnica, deixar bem claro os limites dos atos administrativos dentro da esfera das suas responsabilidades, identificar e definir as solicitações, as demandas e necessidades da sociedade e buscar as alternativas de soluções mais viáveis dentro da legalidade.

Em seu Art. 6º, a CF 88 preceitua que “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, **a segurança**, [...], na forma desta Constituição.” (grifo nosso)

Dentre os serviços ofertados pelo Poder Público, para o bom andamento e harmonia do convívio social, e conferindo qualidade da vida aos cidadãos, está a segurança, como um direito social. Constando na CF 88:

> Art. 144. A **segurança pública**, **dever do Estado**, **direito e responsabilidade de todos**, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:
> I - polícia federal;
> II - polícia rodoviária federal;
> III - polícia ferroviária federal;
> IV - polícias civis;
> V - polícias militares e corpos de bombeiros militares. (grifo nosso)

Sendo definidas também neste artigo, de forma genérica suas missões no Parágrafo 5º, “Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

Em consonância com a CF 88, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989 (CE 89), no capítulo relativo a segurança pública, este traz o seguinte em sua Seção I, Disposições Gerais, definidos os órgãos que fazem parte das forças de Segurança Pública em âmbito estadual:

> Art. 124. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública, das prerrogativas da cidadania, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:
> I - Brigada Militar; [...]
> IV - Corpo de Bombeiros Militar (CE 89)

Quanto aos municípios, a CE 89 abriu, além do já incluído na CF 88, sobre a formação das Guardas Municipais, a possibilidade da constituição de serviços que visem a prevenção e o combate a incêndios e a defesa civil, os quais não concorrem, mas colaboram com as forças do Estado e da União.

> Art. 128. Os Municípios **poderão constituir**:
> I - guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei;
> II - **serviços civis e auxiliares de combate ao fogo, de prevenção de incêndios e de atividades de defesa civil**. (CE 89, grifo nosso)

Os Bombeiros Militares são incumbidos de uma série de atribuições, conforme definições legais, visando a proteção da vida, do meio ambiente e do patrimônio. Além do socorro a vítimas de acidentes e do combate a incêndios, realizam atividades de vistorias técnicas, destacando seu cunho de priorização da prevenção, com vistorias prévias e continuadas, aplicadas para construções em geral e para a realização de eventos. Em suas atribuições está presente o poder de polícia, inerente e característico dos órgãos das áreas abrangidas pela Segurança Pública e efetivado pela ação de seus Agentes.

Assim como aos Bombeiros Militares, aos outros Agentes Públicos, incluídos os Municipais, mesmo não sendo policiais, propriamente ditos, deve ficar claro, que também lhes é conferido o poder de polícia pelo Estado e o dever de agir, que devem ser usados em benefício da coletividade, nos limites da lei, em especial os que são incumbidos de executar atividades de fiscalização, nas diversas áreas de atuação e competência Municipal, como na fiscalização e licenciamento de loteamentos, obras, empreendimentos industriais e comerciais...

> O poder de polícia é exercido pela Administração Pública com a finalidade de conter os abusos de indivíduos e grupos na sociedade civil no exercício da **sua liberdade negativa**[3]**.** O exercício desse poder fundamenta-se na supremacia que o Estado exerce sobre o conjunto da sociedade e justifica-se sempre pelo interesse social. Sua finalidade é defesa do interesse público no seu sentido mais amplo. O poder de polícia é exercido sobre todas as atividades particulares que afetam ou possam afetar os interesses coletivos, **colocando em risco a segurança dos cidadãos** ou a segurança nacional. (COELHO, 2009, p.61, grifo nosso)

O poder de polícia permite que a Administração Pública regulamente e controle as atividades dos indivíduos e de toda a sociedade, sendo limitado seu exercício pelo princípio da legalidade. Conforme Coelho (2009), “O poder de polícia possui alguns atributos que lhe conferem efetividade.” Estes são:

> - **Discricionariedade**: só cabe ao Estado determinar a oportunidade e a conveniência de exercê-lo.
> - **Autoexecutoriedade**: a decisão, para ser executada,não requer a intervenção do Judiciário.

---

[3]Uma vez que a lei tenha delimitado o espaço público e, por exclusão, definido também a extensão da esfera privada, os particulares que nesta se encontrarem – sejam eles simples indivíduos, associações civis ou empresas – poderão fazer tudo aquilo que a lei não proibir e deixar de fazer aquilo que a lei não os obrigar. A essa liberdade e autonomia de ação da sociedade civil convencionou-se chamar de liberdade negativa. (COELHO, 2009, p.23)

> - **Coercibilidade**: é o respaldo da força para as medidas adotadas pela Administração. (COELHO, 2009, p.62, grifo do autor)

Na defesa da própria sociedade, o poder de polícia conferido aos Agentes Públicos pode ser exercido tanto preventivamente, como após o ato ou a omissão praticados.

> Preventivamente, o poder de política exerce-se por meio de ordens, proibições, ratificações e restrições; e posteriormente pela aplicação de multas, interdição de atividades, fechamento de estabelecimentos, embargo administrativo de obras, demolição de construções irregulares, destruição de objetos etc.(COELHO, 2009, p.62)

Aos integrantes da Administração Pública, Gestores Públicos e demais agentes, cumpre escolher, determinar a melhor oportunidade e o conteúdo de sua intervenção, no cumprimento da lei, em defesa da sociedade, o que caracteriza a discricionariedade.

> O poder discricionário é derivado do poder de polícia e confere à Administração Pública a liberdade de escolher a conveniência, oportunidade e conteúdo de sua intervenção. A discricionariedade é a liberdade de ação administrativa dentro dos limites estabelecidos pela lei e, portanto, não se confunde com a arbitrariedade. O ato discricionário desenvolve-se dentro das margens de liberdade conferidas pela lei, sendo, portanto, um ato legal. (COELHO, 2009, p.62)

Tratando especificamente do poder executivo municipal, na figura do Prefeito, como autoridade maior deste poder, seguindo na linha descendente da hierarquia, os Secretários Municipais e demais cargos de comando, todos têm atribuições e responsabilidades que devem ser observadas.

> O Poder Executivo Municipal é exercido pelo Prefeito. Este é o chefe do Poder Executivo e chefe da administração local. Cabe à Lei Orgânica de cada Município especificar as funções do Prefeito, entre as quais destaca-se:
> -a representação do município;
> -**direção geral dos negócios municipais e relações como outras autoridades;**
> -sancionar, promulgar e fazer publicar leis, vetar projetos de lei;
> **- planejamento da administração local;**
> -as funções administrativas de nomear e exonerarservidores, prover cargos públicos municipais, arrecadar e guardar as rendas municipais, autorizaçãode pagamentos**, gestão do patrimônio e bens municipais, supervisionando e executando serviços e obras públicas reclamadas para o desenvolvimento da comunidade local.** (SILVA, 2002, apud KEHRING, 2005, p. 155, grifo nosso)

Há, portanto, o dever de agir do Agente Público e na hierarquia do estado, na Administração Pública Municipal, no caso delimitado neste trabalho, cumpre ao Prefeito Municipal, como chefe do executivo, exercer suas atribuições e, dentre

estas, a de fiscalizar a ação dos demais Agentes Públicos, sob seu comando, conforme a hierarquia e as atribuições de cada cargo, zelar pelo patrimônio e bens municipais e pelo estrito cumprimento da lei em prol do bem estar da sociedade.

Como referência à responsabilidade administrativa do Gestor Público pelo cumprimento ou não da lei:

> No campo da responsabilidade administrativa, o Gestor poderá ser responsabilizado quando da prática de seus atos resultar na ocorrência de um determinado ilícito administrativo, sendo que este pode ser definido como uma conduta (ação ou omissão) emanada de um agente público que se configura contrária às normas legais vigentes e passível de imposição de penalidades, inclusive de caráter pecuniário (multa). (SEFAZ/RS, 2009, p 25)

Corroborando com a importância e necessidade de maior valorização da prevenção e proteção contra incêndios e da aplicação efetiva da Lei Complementar 14.376/2013 nos prédios utilizados pelas Prefeituras Municipais, fora as questões legais e da possível responsabilização dos Gestores e demais Agentes Públicos expostas acima, que por si só já seriam suficiente motivação, temos a questão principal, a valorização e proteção da vida, relacionada na CF 88 como o primeiro e mais importante direito fundamental, neste caso, dos próprios Agentes Públicos e da população usuária destas instalações.

## 2.3 LEGISLAÇÃO DE PROTEÇÃO CONTRA INCÊNDIO

No Brasil, segundo Seito (2008), historicamente, mesmo havendo exemplos de legislações, normas técnicas e estruturas avançadas na área de prevenção e proteção contra incêndios em outros países, a serem seguidos, autoridades e cidadãos, acabam agindo reativamente, impulsionados pelos sinistros e pela comoção popular gerada, editando novas leis e normas técnicas que buscam aumentam a segurança nas edificações.

Além das questões especificas da segurança contra incêndios, também referenciando Seito (2008) os municípios enfrentam desafios relativos as ocupações humanas, ao seu crescimento desordenado e acelerado, assim como falhas na estrutura e processos da própria Administração Pública, que não consegue

acompanhar estas transformações, atender as diversas necessidades da população e cumprir suas atribuições adequadamente.

> A maioria dos municípios brasileiros não está preparada para essa enorme tarefa. Aprovações de projetos, inspeções e o Habite-se no quesito de SCI têm sido insatisfatórios e às vezes calamitosas, chegando em casos de sinistros com grandes perdas de vidas. [...] Os municípios brasileiros continuam a crescer, principalmente nas áreas urbanas, exigindo um aumento da infra-estrutura de SCI. (SEITO, 2008, p. 11)

Embora a legislação e normas sobre proteção contra incêndios no Brasil remontem seu início aos tempos do Império, sua aplicação comumente se limita a centros urbanos mais expressivos, não havendo uma legislação nacional específica, sendo legalmente conferida aos Estados ao Distrito Federal e aos Territórios a atribuição sobre a segurança pública, conforme Art. 144 da CF 88, havendo a cada caso de sinistro, não somente de incêndios, mas de inundações, desabamentos e outros desastres ambientais, a ação reativa dos legisladores e especialistas, na discussão, elaboração e alteração de leis e normas.

As legislações estaduais voltadas para a área de prevenção e proteção contra incêndios se apresentam distintas de um estado para o outro, não havendo uma padronização em termos das leis e também de procedimentos e documentação exigidos pelos órgãos envolvidos na sua fiscalização.

Em nosso Estado, conforme Seito (2008), “A atividade de prevenção de incêndios foi referenciada pela 1ª vez na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, promulgada em 08 de julho de 1947”. Da legislação recente, a Lei Estadual 10.987, de 11 de agosto de 1997, foi uma evolução das legislações anteriores. Esta estabelecia normas sobre sistemas de prevenção e proteção contra incêndios e instituída a obrigatoriedade de elaboração do Plano de Prevenção e Proteção Contra Incêndios (PPCI), entre outras providências.

Em virtude da ocorrência da tragédia em Santa Maria, no início de 2013, quando vigorava a citada legislação de 1997, promoveu-se revisão das legislações de Prevenção e Proteção Contra Incêndios no Estado e fora deste, tamanho o impacto gerado pelo ocorrido e de casos anteriores que foram revividos, culminando com a promulgação da Lei Complementar 14.376 de 26 de dezembro de 2013, atualmente em vigor, que estabeleceu normas sobre Segurança, Prevenção e Proteção contra Incêndios nas edificações e áreas de risco de incêndio no Estado do Rio Grande do Sul e outras providências. Esta, conhecida como Lei Kiss, em

referência, como símbolo de marco de significativa mudança legal e homenagem às vitimas do trágico fato ocorrido.

Da Lei Complementar 14.376/2013, são citados artigos que, na visão do pesquisador, possibilitam conhecer e compreender seus objetivos, campo de aplicação, indicações de competências, atribuições e responsabilidades dos envolvidos em seu cumprimento, entre outros aspectos, relacionando também referencias diretas à atuação dos Gestores Municipais:

> **Art. 1.º** Ficam estabelecidas, através desta Lei Complementar, para as edificações e áreas de risco de incêndio no Estado do Rio Grande do Sul, as normas sobre Segurança, Prevenção e Proteção contra Incêndio, competências, atribuições, fiscalizações e sanções administrativas decorrentes do seu descumprimento.
> **Parágrafo único.** A presente Lei Complementar **baliza a atuação das administrações públicas municipais e a edição de legislações locais**, dado que se trata de lei complementar na forma dos Arts. 24 e 30 da Constituição Federal e art. 130 da Constituição do Estado. (grifo nosso)

No Artigo 4º, é instituído o documento que deve atestar a aprovação dos planos de prevenção contra incêndios pelo Corpo de Bombeiros Militar do Estado, assim como, sua competência e exclusividade para emitir o documento e a sua obrigatoriedade. “Art. 4.º As edificações e áreas de risco de incêndio deverão possuir Alvará de Prevenção e Proteção Contra Incêndio - APPCI -, expedido pelo Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Sul - CBMRS.”

A respeito da abrangência e as especificações de sua aplicação, a Lei Complementar, por ser Estadual, tem aplicabilidade obrigatória em todos os municípios do Estado do Rio Grande do Sul:

> **Art. 7.º** As exigências de segurança previstas nesta Legislação aplicam-se às edificações e áreas de risco de incêndio no Estado do Rio Grande do Sul, devendo ser observadas em especial, por ocasião:
> I - da construção de uma edificação e área de risco de incêndio;
> II - da reforma ou adequação de uma edificação existente;
> III - da mudança de ocupação ou uso;
> IV - da ampliação de área construída;
> V - do aumento na altura da edificação;
> VI - da regularização das edificações existentes ou áreas de risco de incêndio;
> VII - do risco ou modificação da carga de incêndio;
> VIII - da capacidade de lotação ou sua alteração.

Estabelece proibições, critérios e responsabilidades para a atuação dos órgãos de licenciamento e fiscalização das Administrações Municipais no que diz

respeito a emissão de quaisquer licenças, alvaras e autorizações, em função do atendimento obrigatório dos requisitos nela estabelecidos no Art 5º:

> **Art. 5.º § 3.º** 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. (Incluído pela Lei Complementar n.º 14.555/14)

Ficam também estabelecidas na lei, definições e competências, conjuntas ou exclusivas, dos Corpos de Bombeiros, das Prefeituras e dos proprietários, sendo que, no Art. 8º, Parágrafo 2.º coloca a prevenção, proteção e segurança contra incêndio não como uma ação ou conjunto de ações isoladas, mas como uma política pública[4] e, dever dos poderes públicos e da sociedade, portanto, compartilhado.

> **Art. 8.º § 2.º** O bom desempenho e a correta aplicação das políticas públicas de prevenção, proteção e segurança contra incêndio são **deveres dos poderes públicos e da sociedade. (grifo nosso)**
>
> **Art. 10.** Compete ao Corpo de Bombeiros Militar do Rio Grande do Sul – CBMRS –, ouvido seu corpo técnico, regulamentar, analisar, vistoriar, fiscalizar, aprovar as medidas de segurança, expedir o Alvará de Prevenção e Proteção contra Incêndio – APPCI – e aplicar as sanções previstas nesta Lei Complementar, bem como estudar e pesquisar medidas de segurança contra incêndio em edificações e áreas de risco de incêndio.
>
> **Art. 13.** O(A) proprietário(a) ou o(a) responsável pelo uso da edificação obriga-se a manter as medidas de segurança, prevenção e proteção contra incêndio, em condições de utilização, providenciando sua manutenção e adequação a esta Lei Complementar.
>
> **Art. 17.** Compete ao CBMRS **e ao município**, em qualquer tempo, se constatado caso de risco aos usuários e ao funcionamento da edificação, a sua interdição. (grifo nosso)
>
> **Art. 24.** As legislações municipais devem seguir o mesmo padrão e exigências mínimas desta legislação.
>
> **Art. 41. § 1.º** Compete ao **município embargar as edificações** cujos proprietários ou responsáveis não tenham observado o disposto nesta Lei Complementar. (grifo nosso)
>
> **Art. 42.** Quando a situação justificar, **pela iminência de risco à vida ou à integridade física de pessoas, o CBMRS ou o município,** no âmbito de suas competências, deve proceder à interdição ou embargo imediato, total ou parcial. (grifo nosso)

---

[4] "Como se pode depreender, uma política pública compreende um conjunto de decisões e ações encaminhadas para resolver problemas políticos e que produzem efeitos sociais. Sua viabilização envolve recursos públicos. Pode-se afirmar que, em última instância, as políticas públicas são as respostas organizadas pela sociedade, por meio do seu sistema político, para atender as necessidades sociais da população." (KEHRIG, 2005, p.105)

Fica evidente, pelos artigos citados, o compartilhamento de responsabilidades entre os Corpos de Bombeiros Militares e as Administrações Públicas Municipais, cabendo a ambos zelar pelo cumprimento desta Lei Complementar, não restando dúvidas conforme determinado no Art. 53*. "Caberá ao Estado do Rio Grande do Sul e aos municípios que o constituem, no âmbito de suas competências, adotarem as medidas legais necessárias para a aplicação desta Lei Complementar."* (grifo nosso)

Aos municípios, inclusive é dado prazo e reiterada a necessidade de que atualizem suas legislações municipais sobre a matéria em alinhamento com a nova Lei Complementar, conforme Art. 57, evitando conflitos nos textos legais.

> **Art. 57.** Os municípios deverão atualizar sua legislação, recepcionando o disposto na presente Lei Complementar, no prazo máximo de 12 (doze) meses a partir da publicação da sua regulamentação. (Redação dada pela Lei Complementar n.º 14.555/14)

Ressaltando que no Art. 57- A, fica estabelecida a autonomia, competência e independência dos municípios em legislar sobre assuntos de interesse local.

Portanto, em todos os municípios do Estado do Rio Grande do Sul, deve ser observada a Lei Complementar 14.376/2013, além de outras normas sobre a matéria expedidas pelo Corpo de Bombeiros da Brigada Militar (Resoluções Técnicas), leis municipais que não firam os dispostos nas leis maiores e normas técnicas reconhecidas no país, visando a promoção da implementação e manutenção das exigências em relação a prevenção e proteção contra incêndios, tanto nos prédios das Prefeituras, quanto nos prédios privados. Estando entre as atribuições e competências inerentes aos órgãos das Prefeituras também a atenção ao cumprimento desta legislação, tanto para a esfera pública, como para a privada, através de seus órgãos que atuam em relação as questões locais de urbanismo e desenvolvimento econômico, que tratam de liberações, licenças e alvarás, estudos de viabilidade para loteamentos, construções, implantação de empreendimentos comerciais e industriais, como exemplos.

# 3 O ESTUDO DE CASO

Neste capítulo, é exposto o caso estudado, apresentando dados do município de Gravataí, da estrutura da Prefeitura, a identificação dos prédios amostra, a seleção dos itens de inspeção, os dados obtidos na pesquisa de campo e as avaliações destes em relação aos requisitos da Lei Complementar 14.376/2013, bem como os dados obtidos nas entrevistas com Gestores e outros Servidores da Prefeitura sobre suas opiniões em relação a referida lei, seu cumprimento nos prédios públicos municipais e considerações sobre os resultados destas.

## 3.1 O MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ

O Município de Gravataí teve sua fundação em 1880, desmembrado da capital, Porto Alegre, se encontra entre os cinco maiores e mais importantes municípios do estado, localizado na Região Metropolitana de Porto Alegre, ficando a 23 quilômetros ao sul desta. Segundo dados do site do Município, sua área atual é de 497,82 km². Tem como municípios limítrofes: Novo Hamburgo e Taquara ao norte; Alvorada e Viamão ao sul; Glorinha a leste; e Cachoeirinha e Sapucaia do Sul a oeste. Segundo dados da Fundação de Economia e Estatísticas (FEE), do estado do Rio Grande do Sul, relativos ao ano de 2012, ocupava a 5ª colocação entre os maiores índices de Produto Interno Bruto (PIB) do estado. Na economia, conta com um parque industrial diversificado, principalmente nas áreas metalúrgica, mecânica, eletrônica e da borracha, com destaque para implantação do complexo automotivo da General Motors, instalado a partir de 1997, que deu novo impulso à região, contando também com áreas de comércio e serviços muito desenvolvidas.

## 3.2 ASPECTOS ESTRUTURAIS DA PREFEITURA

Sua estrutura organizacional é composta pelo Gabinete do Prefeito, dezoito Secretarias, uma Procuradoria e cinco Subprefeituras, conforme Apêndice C. Além das Secretarias e órgãos da administração direta, o município conta também com a Fundação Municipal de Arte e Cultura (FUNDARC), a Fundação Municipal de Meio Ambiente (FMMA), o Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB) e o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores de Gravataí (IPAG).

A inclusão de referências sobre os prédios e instalações onde são prestados os serviços pela Administração Municipal, do quadro de pessoal que atua nestas instalações e da população que as utiliza, no entendimento do pesquisador são importantes para este trabalho, pois demonstram a dimensão da estrutura física da Prefeitura e da sua ocupação, permitindo relacionar a exposição destas pessoas, do seu quadro de pessoal e usuários dos serviços, além do próprio patrimônio municipal aos potenciais riscos de incêndios nestas instalações.

Conforme dados da SMAD, a Prefeitura ocupa 210 imóveis, entre prédios e salas, sendo 136 próprios e 74 locados, distribuídos no município conforme as necessidades de instalação de serviços que devem ser prestados para a população. Com relação ao seu quadro de pessoal, a Prefeitura de Gravataí, contava em fevereiro de 2015, conforme dados da Divisão de Pessoal (DP) da SMAD, com 4.082 pessoas, consideradas as diferentes modalidades de vínculos de contratação, inclusive por estágio, conforme Quadro 1.

**Quadro 1 - Lotação de pessoal na Prefeitura por vínculo, fevereiro 2015.**

| Vínculo | Quantidade |
|---|---|
| Estatutários | 2436 |
| Contratos Emergenciais | 322 |
| Celetistas | 400 |
| Cargos em Comissão | 147 |
| Enquadrados | 117 |
| Programa Mais Médicos | 24 |
| Estagiários | 636 |
| Total | 4.082 |

Fonte: elaborado pelo autor com dados da Divisão de Pessoal/SMAD

Conforme dados do sistema informatizado do DP-SMAD, em fevereiro de 2015, conforme Quadro 2, abaixo, as cinco Secretarias com maior lotação de pessoal eram:

**Quadro 2 – Cinco maiores Secretarias em função da lotação de pessoal.**

| Secretaria | Lotação |
|---|---|
| SMED - Secretaria Municipal de Educação | 1827 |
| SMS - Secretaria Municipal da Saúde | 1170 |
| SMFCAS - Secretaria Mun. da Família, Cidadania e Assistência Social | 215 |
| SMASP - Secretaria Municipal para Assuntos de Segurança Pública | 159 |
| SMAD - Secretaria Municipal de Administração | 148 |

Fonte: elaborado pelo autor com dados da Divisão de Pessoal/SMAD

A distribuição dos quadros de pessoal nas Secretarias, não é uniforme, dependendo das peculiaridades dos serviços prestados em cada instalação, da estrutura, capacidade física de cada local e das demandas da população.

Observando somente as duas maiores Secretarias, conforme indicado no Quadro 2, a SMED conta com um quadro de 1827 pessoas atuando em suas instalações e a SMS com 1170, ocupando estas duas secretarias, também, a maioria dos prédios utilizados pela Prefeitura, em virtude das áreas de serviços prestados aos munícipes, educação e saúde.

A SMED, além das instalações da Sede da Secretaria, conta com outros prédios, conforme Quadro 3, abaixo.

**Quadro 3 - Unidades de atendimento da SMED (Escolas)**

| Serviços | Quantidade |
|---|---|
| Escola Municipal de Ensino Médio - EMEM | 1 |
| Escola Municipal de Ensino Fundamental - EMEF | 63 |
| Escola Municipal de Ensino Especial - EMEE | 1 |
| Escola Municipal Especial para Surdos - EMES | 1 |
| Escola Municipal de Ensino Infantil - EMEI | 11 |
| Total de Escolas | 77 |

Fonte: elaborado pelo autor conforme dados da SMED.

A SMS, por sua vez, além das instalações da Secretaria, conta em sua estrutura com as instalações conforme o Quadro 4, abaixo, o que se encontra mais detalhado nos Apêndices D e E.

**Quadro 4 - Unidades de atendimento da SMS**

| Serviços | Quantidade |
|---|---|
| Unidades Básicas de Saúde - UBS | 10 |
| Unidades de Saúde da Família – USF | 16 |
| Serviços 24 horas | 4 |
| Unidade Vigilância em Saúde | 2 |
| Centros Especializados | 9 |
| Total de Serviços de Saúde | 41 |

Fonte: elaborado pelo autor com dados obtidos em https://gravatai.atende.net/#!/

Com relação a ocupação dos prédios públicos municipais, tomando como exemplos as instalações das duas maiores secretarias, SMED e SMS, temos que a ocupação total nas escolas, considerando o número de alunos, pelos registros da SMED de dezembro de 2014, indicava a cifra de 24.394 alunos nas escolas de ensino Médio, Fundamental e Especiais, além de 772 nas escolas de educação Infantil, num total de 25.166 crianças e jovens nos estabelecimentos de ensino da Prefeitura. Havendo variação no número de ocupantes em cada escola, em função de fatores como a sua capacidade e demandas locais, sendo a média de ocupação de 327 alunos por escola. Além dos alunos, temos o quadro de 24 pessoas em média nas equipes de trabalho (professores, cozinha, limpeza...).

Na SMS temos as Unidades Básicas de Saúde (UBS) e as Unidades de Saúde da Família (USF), além do Serviço de Urgência e Emergência (SUE), que atende dia e noite e oferece serviços de varias especialidades médicas, odontológicas, psiquiátricas, radiologia, ficando também em suas dependências o Laboratório Municipal e o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU). Como exemplo da SMS, o SUE conta com expressivo quadro de pessoal, 386, conforme dados de março de 2015, entre Servidores da Prefeitura, estagiários e terceirizados e, grande afluxo de pacientes em busca de atendimento, com uma média mensal de 9400 atendimentos no ano de 2014, não considerando neste número os acompanhantes dos atendidos, dos quais não são registrados dados.

Além do seu quadro de pessoal e da população que utiliza os serviços nas instalações da Prefeitura, temos outro considerável contingente, não mensurado, que transita e atua pelos prédios e instalações da Administração Municipal, funcionários de empresas prestadoras de serviços, que também são expostos ao potencial de ocorrência de sinistros nestes locais.

## 3.3 PRÉDIOS AMOSTRA DO ESTUDO

Para realizar o estudo sobre o cumprimento da Lei Complementar 14.376/2013 nos prédios utilizados pela Prefeitura Municipal de Gravataí, considerando a quantidade e diversidade de prédios e instalações que compõem sua estrutura física, foram escolhidos cinco prédios, entre as diferentes Secretarias, identificados no Quadro 5 abaixo.

**Quadro 5 – Prédios amostra do estudo e suas localizações**

| Secretaria | Prédio amostra | Localização |
|---|---|---|
| SMS | Serviço de Urgência e Emergência - SUE | Av. Brasil, 1150, esquina com ERS 118 |
| SMS | UBS Centro e Farmácia Municipal Centro | Rua Carlos Linck, n° 55 |
| SMED | EMEF Santa Ana | Rua Francelino Schmitz, 330 |
| SGG | Sede Prefeitura | Av. José Loureiro da Silva, 1350 |
| SMAD | Sede SMAD | Rua Antônio Donga, 53 |

Fonte: elaborado pelo autor com dados obtidos em https://gravatai.atende.net/#!/

A seleção destes prédios levou em conta itens como: acesso aos locais, a diversificação de Secretarias representadas e, no caso específico do prédio Sede da Prefeitura, por ser a Sede do Executivo Municipal.

## 3.4 ITENS DE VERIFICAÇÃO

A seleção dos itens de verificação utilizados na pesquisa em campo, nos Prédios Amostra, conforme demonstrado no Quadro 6, abaixo, foi feita partindo do enquadramento destes cinco prédios em relação a Lei Complementar 14.376/2013. Os enquadramentos observaram critérios de classificação das Tabelas constantes nos Anexos A e B do Decreto Estadual 51.803/2014, que regulamentou a Lei Complementar 14.376/2013, sendo estes critérios a ocupação (uso do prédio), altura da edificação e carga de incêndio, que é o potencial de gravidade de incêndio em função de seus elementos construtivos e materiais internos (mobiliário, estrutura,...). Do Anexo B, especificamente a Tabela 4 – Exigências para Edificações Existentes, esta determina que estes prédios devem atender as Resoluções Técnicas (RT)

emitidas pelo Corpo de Bombeiros Militar do Rio Grande do Sul (CBMRS), não estando elencadas diretamente na Lei Complementar 14.376/2013.

**Quadro 6 - Classificação dos Prédios Amostra pelos Anexos A e B**

| Prédio Amostra | Tabela 1 Ocupação | Tabela 2 Altura | Tabela 3 Carga Incêndio | Tabela 4 Exigências |
|---|---|---|---|---|
| Prefeitura - Sede | D1 | II | Média | Conforme Resoluções Técnicas do Corpo de Bombeiros da Brigada Militar |
| SMAD | D1 | I | Média | |
| SUE – 24h | H3 | II | Baixa | |
| UBS Centro e Farmácia | H3 | II | Baixa | |
| EMEF Santa Ana | E1 | II | Baixa | |

Fonte: elaborado pelo autor conforme Anexos A e B do Decreto Estadual 51.803/2014

Como itens de verificação, para investigar sua situação em relação aos requisitos da legislação, em função da classificação realizada, foram selecionados os seguintes pontos da legislação, que são comuns e obrigatórios às edificações:

a) Artigo 4º da Lei Complementar 14.376/2013, “As edificações e áreas de risco de incêndio deverão possuir **Alvará de Prevenção e Proteção Contra Incêndio - APPCI**, expedido pelo Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Sul - CBMRS.” (grifo nosso)
b) Extintores de Incêndio, Sinalização de Emergência, Iluminação de Emergência e Brigada de Incêndio, conforme Resolução Técnica CBMRS nº 05 - Parte 07 - Processo de Segurança Contra Incêndio: Edificações Existentes, Históricas e Tombadas, de 19/12/2014, Anexo A, Tabela 1.

## 3.5 SITUAÇÃO DOS PRÉDIOS AMOSTRA

Nas visitas realizadas pelo pesquisador nos Prédios Amostra foram verificadas as situações atuais, conforme relacionadas no Quadro 7, sobre os aparelhos extintores e Quadro 8, sobre Sinalização de Emergência, Iluminação de Emergência, Brigada de Incêndio e APPCI.

**Quadro 7 – Dados coletados nos Prédios Amostra - 1**

| Prédio Amostra | Extintores de Incêndio |
|---|---|
| Prefeitura - Sede | Equipamentos com prazos de validade de cargas e retestes vencidos<br>Localização inadequada dos equipamentos (altura de fixação, posição em escadas, no piso...)<br>Sinalização insuficiente e incorreta. |
| SMAD | Equipamentos com prazos de validade de cargas e retestes vencidos<br>Localização inadequada dos equipamentos (não estão distribuídos no prédio e estão no piso)<br>Sinalização dos equipamentos não existe |
| SUE – 24 h | Equipamentos com prazos de validade de cargas e retestes vencidos<br>Localização inadequada dos equipamentos (alguns estão no piso)<br>Sinalização insuficiente e incorreta |
| UBS Centro e Farmácia | Equipamentos com prazos de validade de cargas e retestes vencidos<br>Localização inadequada dos equipamentos (altura de fixação, obstruídos por materiais em estoque, prateleiras e cadeiras)<br>Sinalização insuficiente e incorreta |
| EMEF Santa Ana | Equipamentos com prazos de validade de cargas e retestes válidos<br>Localização inadequada dos equipamentos (alguns estão no piso e atrás de portas, dentro das salas)<br>Sinalização insuficiente e incorreta |

Fonte: elaborado pelo autor conforme dos obtidos na pesquisa de campo

**Quadro 8 – Dados coletados nos Prédios Amostra - 2**

| Prédio Amostra | Sinalização de Emergência | Iluminação de Emergência | Brigada de Incêndio | APPCI |
|---|---|---|---|---|
| Prefeitura - Sede | Não existe | Não existe | Não existe | Não existe |
| SMAD | Não existe | Não existe | Não existe | Não existe |
| SUE – 24 h | Não existe | Deficiente | Não existe | Não existe |
| UBS Centro | Não existe | Não existe | Não existe | Não existe |
| EMEF Santa Ana | Não existe | Não existe | Não existe | Não existe |

Fonte: elaborado pelo autor conforme dos obtidos na pesquisa de campo

## 3.6 AVALIAÇÃO DA SITUAÇÃO DOS PRÉDIOS AMOSTRA

Na avaliação dos dados obtidos nas visitas nos Prédios Amostra, conforme Quadros 7 e 8, acima, em comparação com a legislação, foi constatado que a

situação encontrada em relação aos itens escolhidos para a verificação do cumprimento da Lei Complementar 14.376/2013 não atende aos requisitos, mesmo os mais comuns, que devem ser atendidos por qualquer edificação ou mesmo evento (extintores de incêndio, sinalização de emergência, iluminação de emergência e brigada de incêndio), sendo, portanto a situação destes prédios irregular.

A ausência ou a inadequação destes itens, conforme constatado caracteriza violação direta de exigências da Lei Complementar 14.376/2013, representando potencial risco à vida e integridade física, tanto dos servidores, quanto cidadãos, usuários dos serviços prestados pela Prefeitura nestes locais, o que demonstra falhas na execução das funções da Administração Pública inclusive no gerenciamento e controle no atendimento de suas atribuições legais, afrontando também o dever de agir dos Agentes Públicos que, conforme citado em Britto (2008), “Para o particular, agir é uma faculdade. Já para o administrador público é uma obrigação de atuar e insuscetível de renúncia enquanto persiste a investidura.”

Como apresentado no Quadro 7, acima, foi constatado na visita feita pelo pesquisador que na EMEF Santa Ana os aparelhos extintores de incêndio estão com as cargas válidas, sendo informado pela SMED, que os aparelhos extintores das escolas estão com suas cargas válidas, tendo sido feita recarga pela área de Manutenção da SMED no ano de 2014. Este fato, no entanto não torna menos irregular perante a legislação a situação nas escolas, visto que os aparelhos extintores por si só não agem contra o sinistro, é necessária a ação de pessoas treinadas para seu uso, o que remete ao Art. 18 da Lei Complementar, com a exigência de Brigada de Incêndio ou pessoal treinado, obrigatória nas edificações, devendo estas pessoas ter treinamento conforme Resolução Técnica do CBMRS ou normas técnicas vigentes.

A falta de cumprimento de um dos requisitos da lei exigidos, portanto, inviabiliza a emissão do Alvará, APPCI, para a edificação ou mesmo evento, sendo documento obrigatório, que é emitido pelo Corpo de Bombeiros Militar, item utilizado na verificação nos Prédios Amostra.

## 3.7 SITUAÇÃO GERAL DOS PRÉDIOS DA PREFEITURA

A situação encontrada nos Prédios Amostra utilizados na pesquisa, não necessariamente reflete a situação de outros ou mesmo da totalidade dos prédios utilizados pela Prefeitura. Além dos dados coletados nos Prédios Amostra, foram coletadas informações em documentos e no sistema informatizado, junto ao setor de Compras da SMAD e de Obras Públicas, da SMDUR, sobre a situação atual da totalidade dos prédios utilizados pela Administração Pública Municipal em relação ao cumprimento dos requisitos da Lei Complementar 14.376/2013.

Sobre o Alvará (APPCI), Art. 4º da Lei Complementar 14.376/2013, conforme informação obtida na SMDUR, os prédios da Prefeitura ainda não atendem a legislação referida, e mesmo os prédios mais recentes construídos ou ampliados, como o de escolas, a exemplo da EMEF Bárbara Maix, onde foram instalados equipamentos, e mesmo que elaborado e encaminhado o PPCI ao Corpo de Bombeiros, este atendia a legislação anterior, de 1997 e, além da necessidade de atender as exigências da nova lei, o PPCI desta escola, pelo decorrer do tempo, já está vencido, necessitando de renovação.

Conforme dados do Setor de Compras, através do Edital de Pregão Eletrônico nº 53/2014, foi publicada a abertura de processo de licitação para a contratação de empresa especializada para a regularização dos prédios públicos da Prefeitura com relação ao PPCI. O pregão ocorreu em 15/05/2014, sendo liberados o inicio das atividades para a empresa contratada, pela Ordem de Início de Serviços nº 006/2014, em 01/09/2014.

Conforme o Edital, a empresa foi contratada para executar serviços técnicos especializados de engenharia e arquitetura para o desenvolvimento dos PPCI, visando a regularização dos Prédios Públicos da Prefeitura. Sendo os trabalhos coordenados e supervisionados pelo pessoal técnico (Engenharia e Arquitetura) da SMDUR.

Fazem parte dos serviços contratados: o levantamento cadastral e físico dos prédios (como estão construídos), a elaboração de plantas (fachada, cortes, localização...); memoriais descritivos das edificações e relação dos equipamentos de proteção contra incêndios existentes.

As atividades do contrato estão divididas em quatro (4) etapas, a saber, resumidamente:

1ª Etapa: Entrega em 60 (sessenta) dias à SMDUR, das Plantas dos prédios (como construído), os Memoriais Descritivos e as relações dos equipamentos de proteção contra incêndios existentes.

2ª Etapa: 7 (sete) dias após entregue a documentação da 1ª Etapa, entrega dos projetos autenticados para confecção dos PPCI;

3ª Etapa: no prazo de 15 (quinze) dias após a entrega da 2ª Etapa, deverá ser entregue cópia do protocolo de entrada do PPCI para aprovação junto ao Corpo de Bombeiros;

4ª Etapa: Entrega de documentações técnicas à SMDUR no prazo estabelecido pelo Corpo de Bombeiros para análise – máximo 60 dias:

- Entrega do PPCI – aprovado pelo Corpo de Bombeiros;

- Planilha Orçamentária Global Unitária para execução do PPCI, quantitativos e composições, além do Projeto Executivo das adequações do prédio analisado para o PPCI;

- Memorial Descritivo Geral, contendo projeto Executivo com as adequações para o PPCI, se existirem e, dos Sistemas de Proteção exigidos;

- Além da pasta do PPCI aprovado pelo Corpo de Bombeiros, entrega de toda documentação técnica em arquivos digitalizados...

Conforme informação obtida no setor de Obras Públicas da SMDUR, a empresa contratada está desenvolvendo as atividades de levantamentos e elaboração da documentação da 1ª Etapa, tendo já entregue à SMDUR o material inicial, referente a 24 prédios até a data de 06/02/2015.

Pelos dados fornecidos, a contratação foi realizada por área construída, sendo aprovada inicialmente a área de 30.000 m², com prazo de entrega de 120 dias. Observamos que da quantidade de área inicial estimada, já foram entregues nos 24 prédios, 20.746,42 m².

Estas atividades de regularização demandam longo prazo, compreendendo diferentes fases, para levantamento da situação atual de cada prédio, confecção de parte documental de plantas e projetos, regularização de documentação junto da SMDUR em relação ao prédio já existente, elaboração de projetos de proteção contra incêndios, processo de aprovação junto ao Corpo de Bombeiros, execução

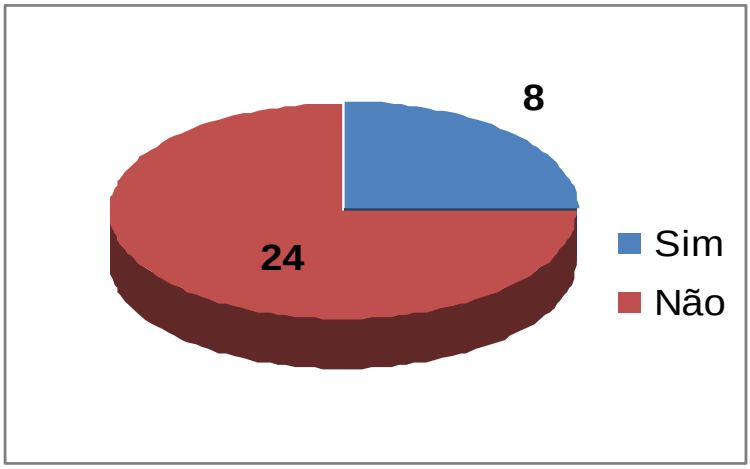
das obras de adequação e posteriormente, a manutenção das instalações e as renovações dos Alvarás conforme prazos legais.

## 3.8 LIMITAÇÕES DOS GESTORES E A LEI COMPLEMENTAR 14.376/2013

Ampliando e complementando o estudo realizado sobre a situação encontrada na pesquisa de campo nos prédios amostra, com relação ao cumprimento da Lei Complementar 14.376/2013, visando identificar a percepção pessoal de Gestores e outros Servidores municipais, foi realizado levantamento sobre seu conhecimento da Lei Complementar, sua percepção quanto a importância do cumprimento desta nos prédios utilizados pela Prefeitura e das possíveis limitações dos Gestores Públicos para seu atendimento.

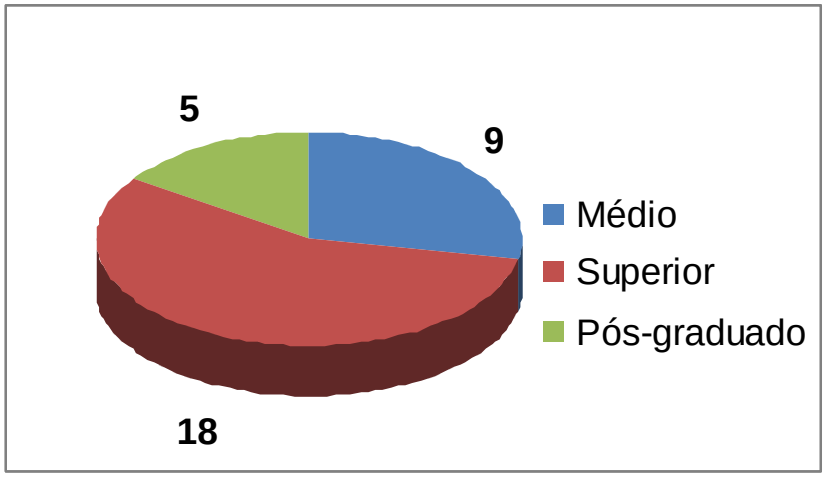
Foram aplicadas as entrevistas diretamente pelo pesquisador ou coletados os questionários respondidos pelos Gestores e demais servidores que se dispuseram a colaborar com a pesquisa, totalizando 32 respostas válidas. Como resultados foram obtidos os dados abaixo descritos, sendo os primeiros três itens utilizados para qualificar os respondentes, se Gestor ou não, seu nível de escolaridade e cargo na Prefeitura. Os outros três itens se referem aos graus, níveis de importância do cumprimento da Lei Complementar 14.376/2013, de seu conhecimento sobre esta lei e as respostas sobre as limitações que dificultariam sua aplicação pelos Gestores Públicos no município.

**Gráfico 1 – Gestor (Sim ou Não)**




Fonte: elaborado pelo pesquisador conforme entrevistas

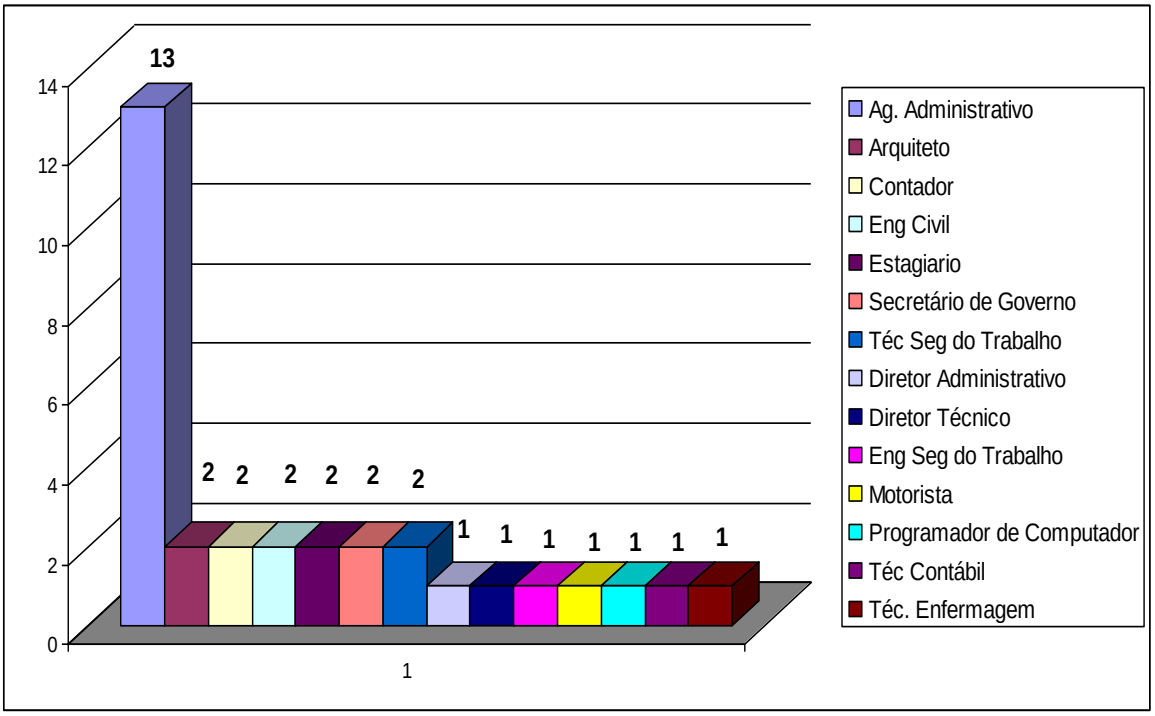
**Gráfico 2 – Escolaridade dos entrevistados**




Fonte: elaborado pelo pesquisador conforme entrevistas

Do grau de instrução, todos tinham no mínimo o ensino médio completo, sendo que a questão proposta considerou somente o enquadramento de níveis de ensino efetivamente concluídos, não os que estão sendo cursados. Assim, quanto ao nível de escolaridade, predominou o ensino Superior (completo) que teve 18 entrevistados (56%) e, quanto aos com pós-graduação, foram 5 entrevistados. Considerando o grau superior (graduação) também dos pós-graduados, somam estes então 23 (72%) dos entrevistados, o que demonstra elevado nível de formação da amostra considerada.

**Gráfico 3 – Entrevistados por Cargo na Prefeitura**

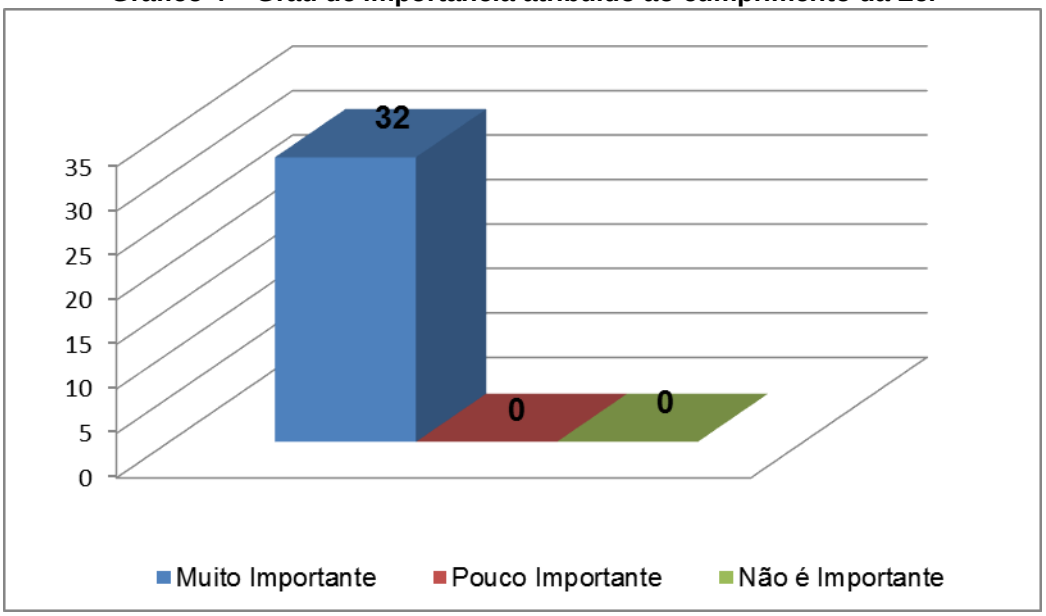



Fonte: elaborado pelo pesquisador conforme entrevistas

Cabe destacar que entre os 8 entrevistados que informaram serem Gestores, conforme gráfico 1, acima, dois atualmente são Secretários Municipais, já tendo ocupado outras Secretarias no Município, tendo um destes sido Prefeito Municipal em Gravataí no ano de 2012, uma entrevistada foi Secretária Municipal, ocupando atualmente cargo de Direção Administrativa e outra, Direção Técnica. Os demais ocupam cargos de Direção ou de Chefias de setores, embora possam ter seus cargos como o de Arquiteto, Contador ou mesmo de Agente Administrativo.

Quanto ao questionamento do entendimento dos entrevistados sobre a importância do cumprimento da Lei Complementar 14.376/2013, a unanimidade dos entrevistados (32) atribuiu o conceito de Muito Importante, como demonstrado no Gráfico 4 abaixo.

**Gráfico 4 – Grau de importância atribuído ao cumprimento da Lei**



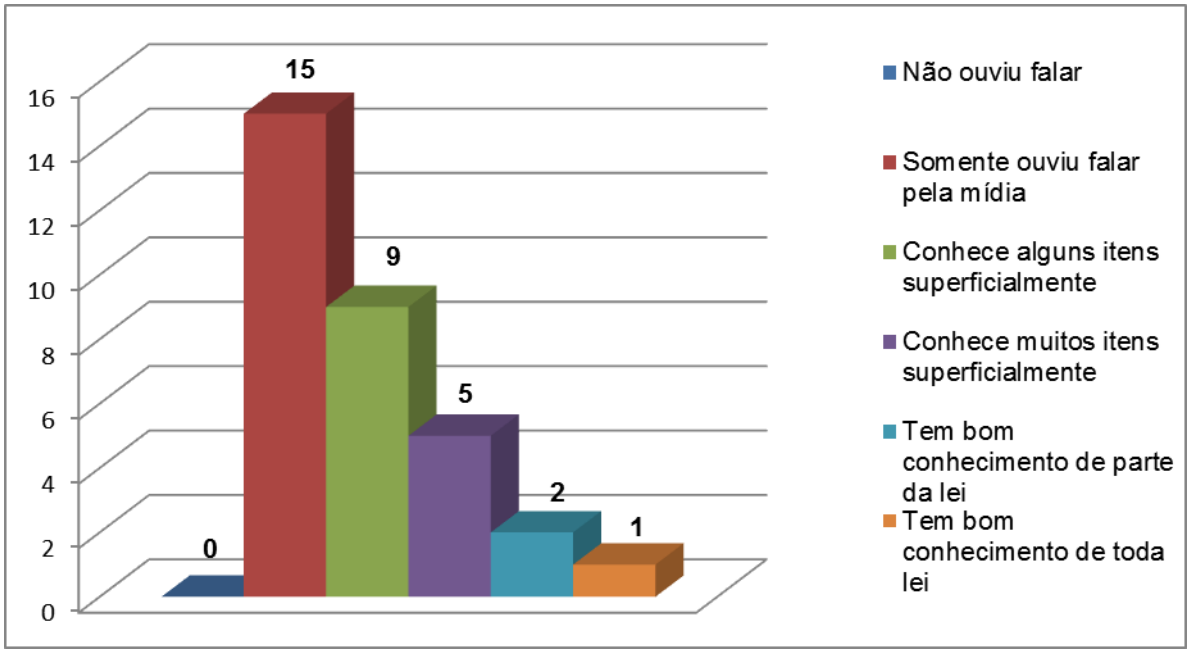

Fonte: elaborado pelo pesquisador conforme entrevistas

Embora nas entrevistas, tanto os Gestores quanto os demais Servidores, tenham indicado ser muito importante o cumprimento desta legislação, a opinião dos Gestores em particular não reflete a realidade do município em relação ao cumprimento da legislação de prevenção e proteção contra incêndios, que cabe aos Gestores Municipais, cumprir e fazer cumprir.

Do conhecimento dos entrevistados sobre a Lei Complementar 14.376/2013, os resultados obtidos revelaram, conforme o Gráfico 5 abaixo, que todos, no mínimo já ouviram falar nesta lei. Apenas um (1) declarou ter bom conhecimento de toda a lei e, dois (2), bons conhecimentos de parte da lei, o que se explica por suas

atividades profissionais estarem ligadas com a aplicação da lei na Prefeitura, No outro extremo, 15 (47%), somente ouviram falar, conforme divulgado pelos meios de comunicação.

**Gráfico 5 – Grau de conhecimento sobre a Lei**




Fonte: elaborado pelo pesquisador conforme entrevistas

Gestores e demais servidores representam de certa forma, duas perspectivas sobre a questão tema de pesquisa. Os Gestores são hierárquica e legalmente os Agentes Públicos responsáveis pelo cumprimento e fiscalização das leis, pela gestão dos serviços prestados pela Prefeitura à população, pelo desempenho das atividades de seus administrados, pelo patrimônio público, incluindo a necessária atenção a adequação destes locais aos serviços que são ali prestados e as condições destas instalações para garantir a segurança de seus ocupantes, servidores e usuários. Por outro lado, os demais servidores, tem a visão dos que estão expostos diariamente aos potenciais riscos existentes nos prédios e instalações, mas diferente dos gestores, não cumpre a estes tomar as providências e decisões para o atendimento da legislação em seus locais de trabalho, limitando suas ações às solicitações de providências aos superiores hierárquicos, que, conforme exposto anteriormente, não tem dado a devida atenção em relação a Lei Complementar 14.376/2013, neste caso.

Este descumprimento dos preceitos da Lei Complementar 14.376/2013, que são de aplicação obrigatória, atribuição e responsabilidade das Administrações Municipais, tem causas, sendo apontadas pelos entrevistados, conforme suas

opiniões, como integrantes do quadro da Prefeitura e conhecedores dos ambientes desta, em questão aberta, as possíveis limitações dos gestores para sua efetivação, que inviabilizam o cumprimento desta lei, conforme Quadro 9, abaixo, colocados em ordem de quantidade de indicação de cada item mencionado nas entrevistas.

**Quadro 9 - Limitações dos Gestores Públicos para atender a Lei Complementar 14.376/13, opiniões dos entrevistados e quantidades**

| Soma | Outros | Gestor | Respostas |
|---|---|---|---|
| 15 | 10 | 5 | Recursos financeiros limitados |
| 14 | 13 | 1 | Priorização de outras áreas |
| 10 | 8 | 2 | Falta de iniciativa, vontade política |
| 10 | 10 | | Fiscalização externa falha, inexistente ou omissa |
| 8 | 6 | 2 | Desconhecimento da legislação pelos Gestores |
| 6 | 6 | | Mudanças frequentes de Gestores |
| 5 | 5 | | Descontinuidade de projetos |
| 4 | 2 | 2 | Burocracia nos órgãos públicos |
| 4 | 4 | | Despreparo dos Gestores |
| 4 | 1 | 3 | Imóveis locados não regularizados |
| 3 | 1 | 2 | Dificuldade de adequações - prédios antigos |
| 3 | 1 | 2 | Estrutura da Prefeitura inadequada |
| 3 | 2 | 1 | Falta Equipe Técnica específica |
| 3 | 3 | | Mudanças de partidos no governo |
| 3 | 3 | | Mudanças frequentes de Servidores |
| 2 | 1 | 1 | Equipe técnica existente limitada |
| 2 | 2 | | Falta de gestão, planejamento |
| 2 | 2 | | Falta estrutura material |
| 2 | 2 | | Não tem visibilidade política |
| 1 | | 1 | Custo de regularização dos prédios elevado |
| 1 | | 1 | Dependência de Processos de Licitações |
| 1 | 1 | | Desinteresse de fornecedores de serviços (baixo valor oferecido) |
| 1 | 1 | | Falta de documentação técnica de prédios |
| 1 | 1 | | Falta sistemática e prática na área |
| 1 | | 1 | Grande número de prédios, próprios e locados |
| 1 | 1 | | Não há um proprietário que zele pelo patrimônio |
| 1 | 1 | | Quantidade de demandas a serem atendidas |
| 1 | | 1 | Redução de arrecadação |
| 1 | 1 | | Sociedade não cobra |
| 1 | 1 | | Urgência ao alugar prédios (irregulares) |

Fonte: elaborado pelo pesquisador conforme opiniões dos entrevistados

Na avaliação das respostas coletadas, cruzando os itens apontados como limitadores da ação dos gestores com a informação da condição do Servidor, sendo este Gestor ou não gestor (outros servidores), entre os mais citados, alguns itens são comuns na opinião dos dois grupos de respondentes, como:

- Recursos financeiros limitados;
- Priorização de outras áreas;
- Falta de iniciativa, vontade política;
- Desconhecimento da legislação pelos Gestores;
- Burocracia nos órgãos públicos.

Os Gestores, além das respostas comuns aos dois grupos citaram itens relacionados com a estrutura física da Prefeitura, o alto custo dos processos para regularização, que é diretamente função da condição da estrutura e das necessidades de adequação que esta demanda, o fator conjuntural com a retração na arrecadação, que não depende somente do município, mas é relativo ao momento da economia no país, o que impede ou reduz a possibilidade de investimentos e, os processos de licitações, que dificultariam a execução das atividades e não conferem flexibilidade nas ações e no cumprimento de prazos.

- Custo de regularização dos prédios elevado;
- Grande número de prédios, próprios e locados;
- Redução de arrecadação;
- Dependência de Processos de Licitações.

Como indicado somente pelos Servidores, não gestores, entre os fatores limitantes estão, conforme suas avaliações, observamos:

- Mudanças frequentes de Gestores;
- Despreparo dos Gestores Públicos;
- Descontinuidade de projetos.

Estes três itens também estão relacionados entre si, considerando que os cargos de gestão, via de regra, mesmo os eleitos, são indicados políticos dos partidos que compõem o governo. No caso municipal, do Prefeito (eleito) até os cargos de chefias mais inferiores, ocorrem trocas de seus ocupantes, não só a cada eleição, mas mesmo entre estes períodos, por necessidades ou conveniências, arranjos partidários, por exemplo. Tais mudanças por si só, prejudicam a administração municipal, influenciando na também referida descontinuidade de

projetos, no andamento adequado das atividades da Prefeitura, das políticas públicas e programas que devem ser desenvolvidos e continuados.

O despreparo dos ocupantes de cargos de gestão e chefias, citado, por sua vez, está relacionado também com a questão das indicações para os cargos, não sendo necessariamente exigida alguma formação ou experiência para sua ocupação, ao contrario do que se exige para ocupação da maioria dos cargos na administração pública. Mesmo que o ocupante do cargo tenha alguma formação, tanto superior, como técnica, esta pode não ser relacionada com as atribuições e necessidades do cargo que ocupe e dos processos que vá gerir e, mesmo que esta formação esteja relacionada com suas atividades, normalmente esta formação é voltada para o meio da iniciativa privada, que é um universo diferente da área pública, do Estado. Seguindo a posição de Dagnino (2009), esse tipo de contexto, em que costumam estar envolvidos administradores de empresa, engenheiros, etc., necessita para a adequada complementação de sua formação, programas de capacitação em gestão pública. O que, conforme este autor também coloca, apesar de óbvia, tem sido frequentemente desconsiderada na formação dos que vão ocupar postos na Administração Pública e, portanto, na estruturação das Gestões Públicas.

As respostas que indicam a falta de preparo e de formação para os Gestores Públicos, estas remetem diretamente a um dos objetivos expresso nos prefácios dos livros-texto dos cursos voltados para a qualificação de gestores públicos do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP), onde, tomando o prefácio da publicação de Leite Júnior (2009), é indicado que os dois principais desafios da atualidade na área educacional do país são a qualificação dos professores e do quadro funcional atuante na gestão do Estado Brasileiro, nas várias instâncias administrativas.

Quanto ao item que se refere a priorização de outras áreas, outras demandas, esta é também função da citada limitação dos recursos, que é agravado com a redução de arrecadação, mas, pode estar relacionado com outra resposta mencionada de que algumas atividades, obras, serviços, não dão visibilidade política, ou seja, não conquistam votos, conforme mencionado por Rezende (2011), “há evidências nesse sentido, pois os prefeitos, principalmente aqueles candidatos à reeleição, ampliam os gastos com saúde, sobretudo nos dois últimos anos de governo, visando a obtenção de mais votos para si ou para seus aliados.”

Citando o Guia da Boa Gestão do Prefeito, elaborado pelo Conselho Federal de Administração (CFA), em relação a complexidade da administração municipal e o preparo exigido dos gestores:

> Administrar um município brasileiro, seja ele o menos ou o mais desenvolvido, significa uma árdua tarefa para prefeitos que assumem pela primeira vez este posto. Por mais preparado que esteja para atuar, o novo prefeito estará à frente de um mundo habitado por conceitos próprios, rotinas específicas, intricada legislação e um emaranhado de informações que ganham nova dimensão no quadro atual do desenvolvimento econômico e político do país. (CFA, 2012, p. 11)

Observando as causas indicadas nas entrevistas, portanto, embora estas possam ser avaliadas isoladamente, cada uma é parte de uma complexa estrutura que deve funcionar adequadamente para atender as mais variadas e crescentes demandas legais e da sociedade, estando relacionadas umas com as outras, direta ou indiretamente, podendo ser causas, e mesmo consequências, simultaneamente. Neste sentido cabe a melhoria na estrutura, instrumentos e práticas na gestão nos municípios, que conforme Rezende (2011) ainda “utilizam práticas gerenciais em resposta a exigências legais antes de serem recursos de gestão”.

## CONCLUSÃO

Balizado pelo tema central, A Gestão Municipal frente ao cumprimento da Lei Complementar 14.376/2013 em prédios públicos do Município de Gravataí – RS, neste trabalho, foram desenvolvidas considerações sobre conceitos e legislação envolvendo a Gestão Pública, os princípios que regem a atuação dos Agentes Públicos, os poderes, deveres e responsabilidades decorrentes da ocupação de cargos públicos e do exercício de suas atribuições, em especial os Gestores Públicos, de modo geral, conduzindo até o nível Municipal, conforme expresso na CF 88, na CE 89 e nas leis relativas a prevenção e proteção contra incêndios, em especial a Lei Complementar 14.376/2013.

Do exposto, temos como referência maior as determinações da CF 88, em seu Art. 5º, Inciso II, que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei“ e, do princípio que ao agente, ao gestor público em especial, cumprir a lei não lhe é facultado, sendo suas ações a materialização do expresso e determinado em lei e devem ser pautadas pelo interesse público, visando o bem comum. Conforme já citado em Britto (2008), “Para o particular, agir é uma faculdade. Já para o administrador público é uma obrigação de atuar e insuscetível de renúncia enquanto persiste a investidura.”

Tendo ainda, na mesma linha, o Decreto-Lei nº 4.657/1942, Artigo 3º “Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece.” Excluindo a possibilidade de alegação de desconhecimento da lei, em relação a possível conduta omissiva dos cidadãos, não havendo assim, como justificar a ação ou omissão, em especial na Gestão Pública em casos de desacordo ou descumprimento de preceitos legais, como no caso da legislação tema deste trabalho.

Quanto a situação dos prédios utilizados pela Prefeitura Municipal de Gravataí em relação ao cumprimento da Lei Complementar 14.376/2013, foi constatado que nos prédios amostra esta legislação não é cumprida e, portanto, estes prédios não atendem as exigências desta Lei, estando irregulares e os Gestores do Município incorrendo nas possíveis sanções legais e administrativas cabíveis.

Observa-se que, pela limitação dos dados da pesquisa, delimitada em cinco prédios, o não cumprimento da Lei Complementar 14.376/2013 nos Prédios Amostra

não significa por si só que os demais prédios não atendam esta lei, no entanto, este fato foi levantado na pesquisa documental, junto a SMDUR, sendo apurado que a legislação não é atendida na totalidade dos prédios utilizados pela Prefeitura, tanto nos próprios quanto nos locados, colocando assim em risco, o conjunto dos Servidores, a população que utiliza os serviços públicos e mesmo o patrimônio público e privado, necessitando de imediata ação da Administração Municipal.

Conforme relatado neste trabalho, quanto a regularização dos prédios da Prefeitura, já foi iniciado processo de levantamentos em todos os prédios utilizados pela Prefeitura, com a contratação de empresa especializada, possibilitando o desenvolvimento das atividades necessárias para suas regularizações conforme a Lei Complementar 14.376/2013 e mesmo outras leis e normas técnicas aplicáveis. A este processo, para continuidade e eficácia das ações pode ser aplicado o exposto por Kehrig (2005) “se faz necessária a preparação de equipes multidisciplinares de profissionais internos, abertos a mudanças, interagindo com profissionais especialistas externos que possam alavancar um processo de mudança na organização.”

Pelas entrevistas com Servidores, foi evidenciado que a existência da legislação é conhecida por todos os que responderam as questões propostas, mas somente conhecem a lei ou alguns detalhes em maior profundidade quem tem atividades relacionadas com a sua aplicação. Da importância do cumprimento desta legislação, o entendimento dos Gestores e Agentes Públicos municipais entrevistados foi que é muito importante, opiniões que contrariam a prática dos próprios Gestores em relação a aplicação desta lei.

Ao averiguar as limitações dos Gestores Públicos do município em relação a aplicação da Lei Complementar 14.376/2013, foram enumeradas várias causas para seu descumprimento, conforme as opiniões de Gestores e outros Servidores da Prefeitura, indo desde a limitação de recursos financeiros, até questões como a falta de interesse politico, passando pelas deficiências de estrutura material e humana, desconhecimento da lei pelos Gestores, despreparo dos Gestores, omissão ou deficiência na fiscalização, entre outros, o que no entanto não dão suporte para justificar o não atendimento desta legislação.

A Gestão Pública é campo amplo e complexo, tratando contínua e simultaneamente de diversos temas, das mais variadas legislações e problemas que se apresentam, exigindo a ação da Administração Pública. Os municípios enfrentam

desafios relativos as ocupações humanas, ao seu crescimento desordenado e acelerado, assim como falhas nas suas estruturas e processos da própria Administração Pública, que não consegue acompanhar estas transformações, atender as diversas necessidades da população e cumprir suas atribuições adequadamente, conforme referido por Seito (2008).

Embora não possam, no entanto, sob qualquer desculpa, como já exposto, se furtar e descuidar de atender uma sequer das legislações aplicáveis ao município, tendo como objetivo maior, sempre, o bem e o interesse comuns, não é o que se observou neste trabalho.

A gestão dos municípios, neste caso, a de Gravataí, conforme os resultados obtidos sobre a situação dos prédios da Prefeitura e as causas do descumprimento desta legislação, com relação aos problemas de gestão, de estrutura, equipes de trabalho, de formação dos gestores, entre outros citados, evidencia a necessidade de ações para reverter este quadro, sendo sugeridas ações como:

- promover a reestruturação e a qualificação de seus quadros de pessoal;
- seguir os princípios da administração pública para atender aos preceitos constitucionais e não incorrer em ilegalidade;
- aplicar os princípios básicos da Administração (planejamento, organização, comando e controle) buscando fazer uma administração eficiente e,
- promover políticas de gestão governamental atendendo as diferentes demandas da população.

Segundo citado no Guia CFA (2012) para uma adequada gestão municipal devem ser também combinadas três ferramentas importantes:

- a técnica (baseada em planejamento e gestão das políticas públicas);
- a educação (formação das pessoas para a vida em sociedade – cidadania) e,
- participação (capacidade de estruturar o município para a uma gestão baseada na cooperação).

É imprescindível para o desempenho da boa gestão municipal a instituição de Planos de Gestão, possibilitando atingir os resultados adequados previstos na legislação em vigor e atender as necessidades da sociedade, eliminando ou reduzindo as possibilidades de incorrer em ato ilegal, recomendando como ponto chave na gestão, a necessidade de implementação de mecanismos de controle internos abrangentes, continuados e eficientes, conforme CFA (2012).

O tema deste trabalho, embora voltado para uma questão particular específica e limitado a este município, não se esgota neste, permitindo e fomentando o desenvolvimento de outras abordagens, outros estudos, tanto no âmbito do município quanto além deste, podendo ampliar e aprofundar as pesquisas em relação, tanto a esta legislação quanto a outras que devem ser observadas no município e a outros temas voltados para a gestão municipal, suas estruturas, modelos, desenvolvimento de gestores, além de outros temas relacionados.

# REFERÊNCIAS


ANDERSON, David R. et al. **Estatística Aplicada à Administração e Economia**. São Paulo: Thomson Learning, 2007, p. 251.

BRASIL, **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil _03/Decreto-Lei/Del4657 compilado.htm. Acesso em 27/04/2015

BRASIL, **Constituição Federal do Brasil de 1988(atualizada até a Emenda Constitucional nº 84/2014).** Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/ ConstituicoesBrasileiras/constituicao1988.html. Acesso em: 15/01/2015

BRASIL, 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.bombeiros-bm.rs.gov.br/Legislacao. Acesso em: 02/07/2014.

BRASIL, Rio Grande do Sul. **Lei Estadual 10.987, de 11 de agosto de 1997.** Disponível em: http://www.bombeiros-bm.rs.gov.br/Legislacao/LeiEst10987-11ago1997.html Acesso em: 02/07/2014.

BRASIL, Rio Grande do Sul, **Decreto Estadual Nº 38.273, de 09 de março de 1998 – Altera as Normas Técnicas de Prevenção de Incêndios, aprovadas pelo Decreto nº 37.380, de 29 de abril de 1997.** Disponível em: http://www.bombeiros-bm.rs.gov.br/Legislacao. Acesso em: 02/07/2014.

BRASIL, Rio Grande do Sul. Secretaria da Fazenda – SEFAZ/RS. **Manual do gestor público: um guia de orientação ao gestor público.** – Porto Alegre: CORAG, 2009. 316p.

BRASIL, 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: www.bombeiros-bm.rs.gov.br/Legislacao. Acesso em: 02/03/2015.

BRASIL, Rio Grande do Sul. **Lei Complementar N.º 14.555, de 02 de julho de 2014. Altera a Lei Complementar n.º 14.376, de 26 de dezembro de 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.** Disponível em: www.bombeiros-bm.rs.gov.br/Legislacao. Acesso em: 02/03/2015.

BRASIL, Rio Grande do Sul. **Decreto Estadual N.º 51.803, de 10 de setembro de 2014, Regulamenta a Lei Complementar n.º 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: www.bombeiros-bm.rs.gov.br/Legislacao. Acesso em: 02/03/2015.

BRASIL, Rio Grande do Sul. Secretaria de Segurança Pública, BM - Comando do Corpo de Bombeiros, Divisão Técnica de Prevenção de Incêndios. **Resolução Técnica CBMRS nº 05 - Parte 07 - Processo de Segurança Contra Incêndio: Edificações Existentes, Históricas e Tombadas, de 19 de dezembro de 2014. Estabelece os critérios para apresentação do Plano de Prevenção e Proteção ContraIncêndio das edificações e áreas de risco de incêndio existentes, históricas etombadas.** Disponível em: www.bombeiros-bm.rs.gov. br/Legislacao. Acesso em: 02/03/2015.

BRITTO, Gilberto. **Legislação para a gestão.** Universidade Luterana do Brasil – ULBRA. (Org.) Curitiba. Ed. Ibpex, 2008.

CAPELLÃO, Adriana Teresinha Rebechi. **Estatística e Pesquisa.** Faculdade de Administração/ULBRA, Canoas, 2008, IBPEX, 160p.

COELHO, Ricardo Corrêa. **O público e o privado na gestão pública.** Florianópolis, Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009. 78p.

CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO – CFA. **Guia da Boa Gestão do Prefeito**. Brasília, 2012.

COOPER, Donald; SCHINDLER, Pamela. **Método de pesquisa em Administração**. 10ª edição. Porto Alegre: Bookman, 2011.

CORREIO DO BRASIL. **Maioria das vitimas de Santa Maria morreu por intoxicação, diz ministro**. Rio de Janeiro. Notícia. Publicado em 27/01/2013. Disponível em: <http://correiodobrasil.com.br/noticias/brasil/maioria-das-vitimas-santa-maria-morreu-por-intoxicacao-diz-ministro/574739> Acesso em 18/02/2015.

CORREIO DO POVO. Tragédia. Incêndios que ninguém esquece. Porto Alegre. Notícia. Disponível em: <http://www.cpovo.net/jornal/especiais/cpespecial/html/SERVICOS.HTM> Acesso em 18/02/2015

CRESWELL, John. **Investigação Qualitativa & Projeto de Pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens**. 3ª edição. Porto Alegre, 2014.

CRESWELL, John. **Projeto de pesquisa**: **métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução Luciana de Oliveira da Rocha. 2ª edição. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DAGNINO, Renato Peixoto. **Planejamento estratégico governamental.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2009. 166p. : il

GIL, Antônio. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2002.

GRAVATAÍ, Prefeitura Municipal. **Lei Ordinária n° 3.229/2012 de 27 de Junho de 2012, Institui o Código de Edificações Municipal e dá outras providências.** Disponível em: <https://gravatai.atende.net/#!/tipo/servico/valor/92/padrao/1/load/0/nome/Consulta%20Legisla%C3%A7%C3%A3o%20Municipal> Acesso em: 23/01/2015.

GRAVATAÍ, Prefeitura Municipal**. Lei Municipal 3.325/2013. Dispõe sobro o ordenamento estrutural dos órgãos da Administração Municipal**. Disponível em: <https://gravatai.atende.net/atende.php?rot=25040&aca=105&ajax=t&processo=processaAberturaPdf&ajaxPrevent=1430659717337> Acesso em: 23/01/2015.

GRAVATAÍ, Prefeitura Municipal. **Administração.** Gravataí. Disponível em: <https://gravatai.atende.net/#!> Acesso em: 03/02/2015.

GRAVATAÍ, Prefeitura Municipal. **A história de Gravataí.** Gravataí.Disponível em <https://gravatai.atende.net/#!/tipo/pagina/valor/1> Acesso em: 03/02/2015.

GRAVATAÍ, Prefeitura Municipal. **Perfil.** Gravataí. Disponível em: <https://gravatai.atende.net/#!/tipo/pagina/valor/2> Acesso em: 03/02/2015.

GRAVATAÍ, Prefeitura Municipal. Setor de Compras e Licitações - SMAD**. Processo de Compras -Ordem de Início de Serviços nº 006/2014, de 01/09/2014 - Pregão Eletrônico nº 53/2014.**

GRAVATAÍ, Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDUR), Setor de Obras Públicas. **Boletim de Medição Gravataí 2015 PPCI.** Arquivo Excel. Acesso em 10/03/2015

GRAVATAÍ, Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos (SMAD), Divisão de Pessoal. **Relação de Pessoal da Prefeitura, Fevereiro de 2015.** Arquivo Excel.

GRAVATAÍ, Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Educação (SMED), **Relação de Escolas Municipais e Alunos, Dezembro 2014.** Arquivo Excel.

GRAVATAÍ, Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal da Saúde (SMS).**Relação de Unidades de Atendimento da SMS 2014.** Arquivo Word.

IBGE/ CIDADES. **Rio Grande do Sul/Gravataí.** Disponível em: http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?lang=&codmun=430920 Acesso em: 03/02/2015.

KEHRIG, Ruth Terezinha. **Administração pública gerencial**. Livro didático. Palhoça. UnisulVirtual, 2005. 239 p.

LEITE JÚNIOR, Alcides Domingues. **Desenvolvimento e mudanças no estado brasileiro**. Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2009. 90p. : il.

REZENDE, J. B. **Administração pública em municípios de pequeno porte do sul de Minas Gerais – velhas questões, modernas leis e práticas patrimonialistas**. Tese de doutorado, Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG, Brasil. 2011

RIO GRANDE DO SUL. Fundação de Economia e Estatísticas (FEE). **Produto Interno Bruto**. Disponível em: http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/pib-rs/ apresentacao/ Acesso em: 03/02/2015

SANTOS, Maria Paula Gomes dos. **O Estado e os problemas contemporâneos.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, [Brasília]: CAPES: UAB, 2009. 144p.

SEITO, Alexandre Itiu, et al. **A segurança contra incêndio no Brasil.** São Paulo: Projeto Editora, 2008. 496 p.

YIN, Robert. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos.** 5ª edição. São Paulo: Bookman, 2015

## APÊNDICE A – Formulário de Pesquisa de Campo

# Formulário de Pesquisa de Campo de Requisitos Legais de Prevenção e Proteção contra Incêndios nos Prédios Amostra

Formulário de verificação da situação atual dos Prédios Amostra em relação aos itens selecionados da legislação. Foram escolhidos itens comuns que devem existir nas edificações, independente de sua classificação, conforme a legislação. Itens de verificação: Artigo 4º da Lei Complementar 14.376/2013, e itens da Resolução Técnica CBMRS nº 05/2014, Parte 07 - Processo de Segurança Contra Incêndio: Edificações Existentes, Históricas e Tombadas, Anexo A, Tabela 1 (Extintores de Incêndio, Sinalização de Emergência, Iluminação de Emergência e Brigada de Incêndio).

| **Secretaria/Unidade:** | | |
|---|---|---|
| **Endereço:** | **Data:** | |
| **Relação de itens da legislação inspecionados e situação encontrada nos Prédios Amostra** | **Atende a Lei** | |
| | **Sim** | **Não** |
| **Extintores de Incêndio:** | | |
| **Sinalização de Emergência:** | | |
| **Iluminação de Emergência:** | | |
| **Brigada de Incêndio:** | | |
| **Art. 4.º** As edificações e áreas de risco de incêndio deverão possuir **Alvará de Prevenção e Proteção Contra Incêndio - APPCI** , expedido pelo Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Sul - CBMRS. | | |
| **Obs.:** | | |

Pesquisador responsável pela inspeção: _____

Fonte: elaborado pelo autor

## APÊNDICE B – Formulário de Entrevista

**UFRGS - ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**
**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

**Formulário de Entrevista sobre a Lei Complementar 14.376/2013**

Este Formulário de Entrevista tem a finalidade de registrar opiniões dos Gestores e Servidores Municipais de Gravataí sobre a Lei complementar 14.376/2013 (lei Kiss) e sua aplicação.

GESTOR: S ( ) N ( )

ESCOLARIDADE:

Fundamental ( ) Médio ( ) Superior ( ) Pós graduado ( )

CARGO: _____

1.Qual seu conhecimento sobre a LC 14.376/2013 (Lei Kiss)

( ) Não ouviu falar

( ) Somente ouviu falar pela mídia

( ) Conhece alguns itens de exigências superficialmente

( ) Conhece muitos itens superficialmente

( ) Já leu e conhece muito

| |
|---|
| |

2. Em sua opinião, considerando a possibilidade de ocorrências de incêndios e suas consequências, qual o grau de importância que atribuis ao cumprimento das exigências da LC 14.376/2013 nos prédios utilizados pela Prefeitura de Gravataí?

Muito importante ( ) Pouco importante ( ) Não é importante ( )

3. Em sua opinião, conforme seus conhecimentos, quais são as limitações que existem para os Gestores Públicos do Município no cumprimento da LC 14.376/2013 e implementação das suas exigências nos prédios utilizados pela Prefeitura de Gravataí?

| |
|---|
| |
| |
| |
| |
| |
| |

Fonte: elaborado pelo autor

## APÊNDICE C – Secretarias Municipais, órgãos centrais e endereços.

**Quadro 10 - Secretarias Municipais, órgãos centrais e endereços.**

| Secretaria/Órgão | Endereço |
|---|---|
| Gabinete do Prefeito e Vice- Prefeito | Av. José Loureiro da Silva, 1350, Centro |
| SMAD - Secretaria Municipal de Administração | Rua AntonioDonga, nº 53, Centro |
| SMAA – Sec. Mun. de Agricultura e Abastecimento | Rua Heitor de Jesus, 287, Centro |
| SMASP – Sec. Mun. para Assuntos de Seg.Pública | Rua Dr. Luis Bastos do Prado, 2212, Centro |
| SMDET - Secretaria Mun. de Desen. Econ. e Turismo | Av: Ely Corrêa, 675/5º, Parque dos Anjos |
| SMDUR - Secretaria Municipal de Desen. Urbano | Av. Ely Corrêa, 675/2º, Parque dos Anjos |
| SMED - Secretaria Municipal de Educação | Av. Ely Corrêa, 675/3º, Parque dos Anjos |
| SMEL - Secretaria Municipal de Esporte e Lazer | Av. Adolfo Inácio Barcelos, s/n, esquina com Av. Centenário |
| SMF - Secretaria Municipal da Fazenda | Rua Dr. Luiz Bastos do Prado, 1207 |
| SMFCAS – Sec. Mun. da Fam.Cidad.e Assist. Social | Rua Major Ismael Alves, 220, Centro |
| SGCOM – Sec. Mun. de Governança Comunitária | Av. José Loureiro da Silva, 1350, Centro |
| SGG - Secretaria Geral de Governo | Av. José Loureiro da Silva, 1350, Centro |
| SEMURB – Sec. Municipal de Mobilidade Urbana | Av. Ely Corrêa, nº 675/2º,Parque dos Anjos |
| SMOP - Secretaria Municipal de Obras Públicas | Rua Otávio Schemes, 3797 km |
| SEPLAECR – Sec. Mun. de Plan.Est.eCapt. de Rec. | Av. José Loureiro da Silva, 1350, Centro |
| SEPROR – Sec. Mun.de Plan.eProg. Orçamentária | Rua Antônio Donga, 53, Centro |
| SMS - Secretaria Municipal da Saúde | Av. Ely Corrêa, 675/4º, Parque dos Anjos |
| SMSU - Secretaria Municipal de Serviços Urbanos | Rua Monteiro Lobato, 420, Bairro Santa Cruz |
| SMTER – Sec. Mun. do Trabalho, Emprego e Renda | Rua AntonioDonga, 53, Centro |
| PGM - Procuradoria Geral do Município | Av. Dr. José Loureiro da Silva, 1826/4º- 5º |
| Subprefeitura Barro Vermelho | Rua Sagrada Família, 275, Pda103 |
| Subprefeitura Costa do Ipiranga | Estrada Leonel Cabeleira Bitelo, 271, Costa do Ipiranga |
| Subprefeitura Itacolomi | RS-020, 8418, Itacolomi |
| Subprefeitura Morungava | Rua Arthur José Soares, 205, Morungava |
| Subprefeitura Morada do Vale | Rua Alfeu Letti, 683, Morada do Vale |

Fonte: elaborado pelo autor conforme dados do site https://gravatai.atende.net/#!/

# APÊNDICE D – Unidades da Secretaria Municipal da Saúde – UBS e USF

**Quadro 11 - Unidades da Secretaria Municipal da Saúde – UBS e USF**

| Unidades Básicas de Saúde – UBS | Endereço |
|---|---|
| UBS Bonsucesso | Rua Borges de Medeiros, n° 545 |
| UBS Centro | Rua Carlos Linck, n° 55 |
| UBS COHAB A | Rua Florianópolis, n° 400 |
| UBS COHAB B | Rua Fernando Cortes, n° 398 |
| UBS Morada do Vale I | Rua Afonso Celso, s/n° |
| UBS São Geraldo | Rua Jorge Costa, n° 270 |
| UBS São Judas Tadeu | Rua Felix Rodrigues, n° 155 |
| UBS Vera Cruz | Av. Gravataí n° 498 |
| UBS Vila Aliança | Rua Vila Rica, n°233 |
| UBS Vila Branca | Rua São Cristóvão, n° 106 |
| **Unidades de Saúde da Família – USF** | |
| USF Águas Claras | Rua Tereza de Noronha, 1050 |
| USF Aristides D'avila | Rua Aracajú, 294 |
| USF Barro Vermelho | Loteamento Sagrada Família, n° 275 |
| USF COHAB C | Rua Otávio Dutra, 410 |
| USF Costa do Ipiranga | Rua Leonel Cabeleira Bitelo, n° 271 |
| USF Érico Veríssimo | Rua Divinéia, n° 13 |
| USF Granville | Rua Cap. João Dorneles, 235 |
| USF Itacolomi | RS 020, 8418 |
| USF Itatiaia | Rua Adelino de Souza, 135 |
| USF Morungava | Rua Papa João XXIII, 28 |
| USF Neópolis | Rua São Paulo, 365 |
| USF Nova Conquista | Rua Jardim do Paraíso,530 |
| USF Parque dos Anjos | Rua Cincinato Jardim do Vale, 207 |
| USF Princesa Isabel | Rua Concórdia Costa, 222 |
| USF Santa Cecília | Estrada Barro Vermelho, 661 |
| USF São Marcos | Rua Paes de Andrade, 509 |

Fonte: elaborado pelo autor com dados da SMS

# APÊNDICE E – Unidades da Secretaria Municipal da Saúde – Serviços 24 horas, Vigilância em Saúde e Centros Especializados

**Quadro 12 - Unidades da Secretaria Municipal da Saúde – Serviços 24 horas, Vigilância em Saúde e Centros Especializados**

| Serviços 24 horas | Endereço |
|---|---|
| Serviço de Urgência e Emergência - SUE | Av. Brasil, 1150, esquina com ERS 118 |
| Laboratório Municipal | Av. Brasil, 1150, esquina com ERS 118 |
| Serviço de Atendimento Móvel de Urgência - SAMU | Av. Brasil, 1150, esquina com ERS 118 |
| Central de Ambulâncias | Av. Brasil, 138 |
| **Unidade Vigilância Saúde** | |
| Epidemiologia | Rua Benjamin Constant, 179 |
| VIEMSA (Vigilância em Saúde) | Rua Benjamin Constant, 179 |
| **Centros Especializados** | |
| Centro de Atenção Psicossocial de Álcool e Drogas (CAPS AD) | Rua Santa Fé, 249 |
| Centro de Atenção Psicossocial Infanto-juvenil (CAPSi) | Rua Madre Maria, 35 |
| Centro de Atenção Psicossocial II (CAPS II) | Rua Adolfo Inácio Barcelos, 1135 |
| Serviço de Assistência Especializada (SAE) | Rua Coronel Sarmento, 1737 |
| Policlínica Municipal | Av. Dr. Luiz Bastos do Prado, 1617 |
| Centro Especializado no Atendimento a Criança, Adolescente e Família (CEACAF) | Av. Dr. Luiz Bastos do Prado, 1617 |
| Central de Especialidades | Av. Dr. Luiz Bastos do Prado, 1617 |
| Centro Especializado de Nutrição e Qualidade de Vida (CENQ) | Rua Quintino Bocaiuva, 183 |
| Centro de Especialidades Odontológicas (CEO) | Av. Brasil, 1150, esquina com ERS 118 |
| Casa do Idoso | Rua Quintino Bocaiuva, 183, pda74 |
| Unidade de Saúde do Trabalhador (UST) | Av. Dorival Cândido Luz de Oliveira, 300 |

Fonte: elaborado pelo autor com dados da SMS

# APÊNDICE F – Dados fotográficos 1

**Foto 1 – Extintor irregular, Sede da Prefeitura**

**Fonte: autor**

**Foto 2 – Saída comum e sinalização irregular, UBS Centro**

Fonte: autor

# APÊNDICE G – Dados fotográficos 2

**Foto 3 – Extintores irregulares, SUE 24 h**

Fonte: autor

**Foto 4 – Extintores irregulares, SMAD**

Fonte: autor

# APÊNDICE H – Dados fotográficos 3

**Foto 5 – Extintor com carga válida, EMEF Santa Ana**

Fonte: autor