



COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE LEI Nº 196, DE 2015

Regula as ações de Polícia Administrativa exercida pelos Corpos de Bombeiros Militares dentro das suas atribuições de prevenção e extinção de incêndio, e perícias de incêndios e ações de defesa civil, de busca e salvamento, de resgate e atendimento pré-hospitalar e de emergência; e pelas Polícias Militares no exercício da Polícia Ostensiva e Polícia de Preservação da Ordem Pública, e dá outras providências.

Autor: Deputado CAPITÃO AUGUSTO

Autor do Voto em separado: Deputado CARLOS ZARATTINI-PT/SP

VOTO EM SEPARADO

1. Relatório

O PL em epígrafe, segundo seu Autor, tem como objetivo “(...) regulamentar as ações das Polícias Militares no exercício da sua competência constitucional, e dos corpos de bombeiros militares na sua competência de prevenção a incêndios e defesa civil, primando pela prevenção, inclusive das infrações administrativas que muitas vezes levam a prática do delito (...)”.

Para o Autor, é necessário criar regras para que as “(...) Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares possam realizar a prevenção na sua plenitude regulando as atividades públicas que de uma maneira ou outra, se não reguladas com antecedência pela polícia administrativa, possam trazer sério prejuízo à ordem pública, impedindo que a sociedade possa viver em paz, pois esta acaba sendo campo fértil para desastres e o crescimento da criminalidade(...)”.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Por despacho da Presidência desta Câmara dos Deputados, em 16 de março de 2015, a matéria foi distribuída para análise das Comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; de Relações Exteriores e de Defesa Nacional; e de Constituição e Justiça e de Cidadania, nos termos do que dispõe o art. 24, inciso II, do Regimento Interno. A matéria, está sujeita à apreciação conclusiva das Comissões

Na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, a proposição foi aprovada por unanimidade, nos termos do substitutivo apresentado pelo Relator, Deputado Subtenente Gonzaga.

No prazo regimental, na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, não foram apresentadas emendas à proposição. O voto do Relator foi *“pela aprovação do Projeto de Lei nº 196, de 2015, na forma do substitutivo aprovado na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado.”*

O Substitutivo adotado pelas mencionadas Comissões manteve o mesmo objetivo do PL original, ou seja, além de instituir normas, a nosso ver, tautológicas ou redundantes para o exercício do poder de polícia por parte dos Corpos de Bombeiros estaduais (e distrital), cria e define uma espécie de poder de polícia administrativo para as Polícias Militares, permitindo que tais corporações possam legislar sobre o tema, expedindo regulamentos, etc.

2. Voto

A missão ou atribuições dos Corpos de Bombeiros (que no Brasil ainda se organiza como corporação militar e força auxiliar do exército) e das Polícias Militares estão inicialmente definidas no art. 144 da Constituição Federal. Nesse artigo, a Constituição Federal alinha como competência específica das Polícias Militares, na área da atividade policial, o exercício da **“polícia ostensiva e a preservação da ordem pública”**, enquanto aos Corpos de Bombeiros Militares, além das atribuições clássica definidas em leis estaduais e em lei distrital, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

2.1 Corpos de Bombeiros Militares: natureza das funções

A Constituição Federal, em seu art. 144, reconheceu a “dignidade constitucional” dos Corpos de Bombeiros Militares, definindo-os como órgãos responsáveis pela segurança pública (art. 114, V), e dispondo que a eles, “(...)



além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil". (Artigo 144, parágrafo 5º).

Embora, como afirmam alguns Autores, cuidem da segurança da comunidade, os Corpos de Bombeiros Militares, em princípio, não exercem atividades típicas de 'segurança pública', cujo escopo é a atuação "sobre" infrações penais, com ações preventivas ou repressiva contra a prática de delitos e a criminalidade em geral. Tais funções são exclusiva das Polícias Militares.

Com efeito, a atividade-fim dos Corpos de Bombeiros Militares é a de prevenção e combate a incêndios, busca e salvamento e, conforme a CF, a de defesa civil¹, prevista no artigo 144, parágrafo 5º, final. Para o Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e Professor de Direito Administrativo, Álvaro Lazzarini, essa gama de atribuição dos Corpos de Bombeiros Militares diz respeito, isto sim, à *'tranquilidade pública'* e, também, à *'salubridade pública'*, ambas integrantes do conceito de 'ordem pública'.

2.1.1 O Projeto de Lei nº 2.020/2007, Boate Kis e o combate a incêndios

Tendo em vista a triste repercussão do incêndio que matou mais de 200 (duzentos) jovens na Boate Kis, na Cidade de Santa Maria, no Estado do Rio Grande Sul, aprovou-se recentemente nesta Casa o PL nº 2.020-D, de 2007. Nele foram fixados um amplo leque de diretrizes gerais e ações complementares sobre o tema.

O referido PL aguarda aprovação do Senado Federal.

2.1.1.1 Poder de Polícia para Interdição

Caso aprovado o Substitutivo pelo Senado Federal, os Corpos de Bombeiros, que outrora tinham que recorrer ao Ministério Público e à Prefeitura Municipal, passam a ter Poder de Polícia para interdição de locais incompatíveis com a segurança das pessoas e do patrimônio.

¹Conforme o art. 16, da Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999, "*Cabe às Forças Armadas, como atribuição subsidiária geral, cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil, na forma determinada pelo Presidente da República*".



2.2 Das Polícias Militares e a vedação de edição de normas coercitivas ou restritivas de direitos

Em que pese reconhecer-se que a atividade das Polícias Militares também englobe “certos” poderes de Polícia Administrativa propriamente ditos, não é correto imaginar, sob pena de ambiguidades insuperáveis e violação do princípio da separação dos poderes, que autoridades das Polícias Militares possam legislar, expedindo ou produzindo normas restritivas de direito, de natureza administrativa ou penal. Caso isso fosse possível, estaríamos diante de um procedimento ou processo inquisitorial, em que a autoridade que editou ou criou a norma também seria aquela que fiscaliza, investiga, pune e julga.

2.2.1 Competência para legislar e as alterações propostas

No que diz respeito à atuação dos Corpos de Bombeiros e das Polícias Militares nas áreas de prevenção de incêndios e defesa civil, como ficou patenteado na discussão do PL nº 2020/2007, aprovado recentemente pelo Plenário desta Casa Legislativa, conforme o disposto no inciso XX do art. 21; no inciso I, in fine, do art. 24; no § 5º, in fine, do art. 144; e no caput do art. 182 da Constituição Federal, cabe à União apenas a fixação de diretrizes gerais e ações complementares sobre prevenção e combate a incêndios e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público. Normas específicas sobre o tema são da competência dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Exatamente por conta dessas limitações constitucionais é que estamos propondo normas e diretrizes gerais, sem esquecer que todos os estados da Federação e alguns municípios tem leis próprias sobre a matéria. Atento a esse comando constitucional inafastável, estamos propondo regras e diretrizes gerais para atuação dos Corpos de Bombeiros Militares e das **Polícias Militares** nas ações de socorro e defesa civil.

2.2.1.1 Emprego da Policia Militar no campo da defesa civil e a edição de normas complementares

A defesa civil é um dos instrumentos relevantes de segurança de uma nação. Compreende um conjunto de medidas que tem por finalidade limitar, em tempo de paz ou em tempo de guerra, os riscos e perdas que está sujeita a população civil, os recursos e bens materiais de toda a ordem, contra ações do inimigo ou consequências de calamidades públicas, e, também, as medidas



CÂMARA DOS DEPUTADOS

tomadas para reparar ou restaurar os serviços públicos essenciais e a preservar o moral da população. As ações da defesa civil visam, basicamente, a prestação de socorro e assistência à população atingida pelas calamidades públicas ou em decorrência dos efeitos indesejáveis da guerra.

Nesse sentido, estamos destacando no Substitutivo ao PL as funções das Polícias Militares na Defesa Civil. Com efeito, competirá às Polícias Militares atuarem em quatro frentes:

- 1) prevenção de desastres;
- 2) preparação para emergências;
- 3) respostas a desastres;
- 4) atividades de reconstrução.

3. Conclusões e Substitutivo

Neste campo específico da Defesa Civil e tão somente neste, estamos dando aos Comandantes das Polícias Militares poderes para complementar as normas estabelecidas, sem que isso signifique a criação de novas regras e “poderes de polícia”.

Feitas as observações acima e com o intuito de aperfeiçoar o texto original, evitando incongruências e eventual inconstitucionalidade, é que estamos apresentando o Substitutivo anexo, o qual esperamos seja aprovado na íntegra.

Sala da Comissão, em 01 de agosto de 2016.

Deputado **Carlos Zarattini**
PT/SP



Substitutivo ao Projeto de Lei nº 196, de 2015

(do Sr. Capitão Augusto)

Regula as ações de Polícia Administrativa exercida pelos Corpos de Bombeiros Militares dentro das suas atribuições de prevenção e extinção de incêndio, e perícias de incêndios e ações de defesa civil, de busca e salvamento, de resgate e atendimento pré-hospitalar e de emergência; e pelas Polícias Militares no exercício da Polícia Ostensiva e Polícia de Preservação da Ordem Pública, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei estabelece norma gerais sobre o exercício do poder de polícia administrativa dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados e do Distrito Federal.

Art. 2º Compete aos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados e do Distrito Federal planejar, analisar, avaliar, vistoriar, aprovar e fiscalizar as medidas de prevenção e combate a incêndios e a desastres em estabelecimentos, edificações e áreas de reunião de público, sem prejuízo das prerrogativas municipais no controle das edificações e do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano e das atribuições dos profissionais responsáveis pelos respectivos projetos.

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

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

§ 3º - Compete também aos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados e do Distrito Federal:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

- I - prevenir, combater e extinguir incêndios;
- II - realizar operação de combate a incêndios e outras emergências em portos, aeroportos, embarcações e aeronaves, respeitada a legislação federal;
- III - realizar busca, resgate e salvamento, nos casos de desastres, calamidades e outras situações de emergência;
- IV - exercer as atividades de prevenção e proteção de afogados por meio do serviço de guarda-vidas em locais públicos identificados como áreas de interesse dos serviços de bombeiros, respeitada a legislação federal;
- V - realizar pesquisas em casos de incêndios e explosões, respeitadas as atribuições e competências de outros órgãos;
- VI - estabelecer normas complementares para a efetiva execução dos objetivos previstos nesta lei;
- VII - planejar, coordenar e executar as atividades de análise de projetos e fiscalização das instalações e áreas de risco concernentes ao Serviço;
- VIII - advertir, notificar e multar o infrator, e comunicar o setor de fiscalização das prefeituras municipais a respeito das obras, serviços, habitações e locais de uso público ou privado que não ofereçam condições de segurança às pessoas e ao patrimônio;
- IX - credenciar as escolas e empresas de formação de bombeiros civis, guarda-vidas e congêneres, respeitada a legislação federal;
- X - credenciar bombeiros civis, guarda-vidas e congêneres, respeitada a legislação federal;
- XI - cadastrar os responsáveis técnicos que atuam nos processos de regularização das edificações e áreas de risco junto ao Corpo de Bombeiros;
- XII - executar as atividades de defesa civil;
- XIII - fixar diretrizes para o planejamento, coordenação e execução das atividades de educação pública nos serviços de bombeiros, com foco na prevenção, na redução de incêndios, acidentes e vítimas;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

XIV - planejar e supervisionar, junto às concessionárias dos serviços de água, a instalação de hidrantes públicos;

XV - estabelecer, difundir e fomentar o emprego da doutrina e dos princípios do Sistema de Comando, indicado no inciso VI do artigo 2º desta lei complementar, nos termos da legislação vigente;

XVI - fiscalizar as edificações e áreas de risco com o objetivo de verificar o cumprimento das medidas de segurança contra incêndios e emergências previstas no Regulamento.

Art. 3º Fica criado o Conselho Nacional de Comandantes dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados e do Distrito Federal.

§ 1º Além dos Comandantes referidos acima, poderão participar do Conselho outras autoridades estaduais afetas à segurança pública e à defesa civil.

§ 2º Caberá ao Conselho de que trata este artigo a atribuição, entre outras a serem definidas em regimento interno, de estudar, consolidar e padronizar as normas federais, estaduais e municipais sobre o tema e sugerir à União e demais entes federativos eventuais e necessárias alterações legislativas.

Art. 5º Fica proibido ao militar da ativa ser proprietário ou consultor de empresa de projeto, comercialização, instalação, manutenção e conservação nas áreas de prevenção e combate a incêndio e pânico.

Parágrafo único. Serão aplicadas ao infrator do disposto neste artigo as penalidades previstas em lei.

Art. 6º. Nas ações de defesa civil, sem prejuízo do disposto na Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, caberá às Polícias Militares, em colaboração e integração com os demais órgãos afetos a área de defesa civil e segurança pública, atuar:

I - com o efetivo policial militar, nas ações de policiamento em geral, na interdição de áreas sinistradas, no isolamento de zonas críticas ou perigosas, nas comunicações e colaboração nas ações de socorro, salvamento e evacuação da população das áreas interditadas;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

II – em conjunto com os Corpos de Bombeiros Militares, nas ações de socorro, salvamento e na interdição de áreas ou locais comprometidos em termos de salubridade pública;

III - após as calamidades, auxiliar no atendimento à população desabrigada e aos flagelados, inclusive prevenindo saques de propriedades atingidas ou de áreas evacuadas;

IV - com o efetivo policial militar, nas ações de policiamento em geral, na interdição de áreas sinistradas, no isolamento de zonas críticas ou perigosas, nas comunicações e colaboração nas ações de socorro, salvamento e evacuação da população das áreas interditadas;

V - dentro do próprio município, como corporação auxiliar na fase de prevenção, nas campanhas educativas de prevenção, no planejamento de ações e nos preparativos para enfrentamento das calamidades;

VI - durante as calamidades, sempre que possível, como órgão auxiliar nas campanhas de arrecadação de donativos, nas tarefas de saúde (distribuição de medicamentos e vacinação), como, também, na guarda e distribuição de roupas, alimentos e outros suprimentos;

VI – em trabalhos de recuperação e restauração, cooperando, dentro de suas possibilidades, para o breve retorno das pessoas aos seus lares.

Parágrafo único. Os Comandantes Militares, através de atos próprios, poderão expedir normas para complementar o disposto neste artigo.

Art.7º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 01 de agosto de 2016.

Deputado **Carlos Zarattini**
PT/SP