



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO

Nº 194, DE 2014

Institui a Política Nacional dos Corpos de Bombeiros Militares na Segurança Pública.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei institui a Política Nacional dos Corpos de Bombeiros Militares na Segurança Pública.

Art. 2º A Política Nacional dos Corpos de Bombeiros Militares na Segurança Pública (PNCBMSP) define critérios técnicos voltados para a universalização e melhoria da oferta dos serviços prestados pelos Corpos de Bombeiros Militares, por meio de diretrizes, objetivos e responsabilidades nas esferas federal, estadual e municipal.

CAPÍTULO II DAS DIRETRIZES E OBJETIVOS

Seção I Das Diretrizes

Art. 3º São diretrizes da PNCBMSP:

I - promover a integração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nos serviços de:

- a) resgate, busca e salvamento;
- b) prevenção, extinção, perícia e pesquisa de incêndios; e
- c) defesa civil;

II - universalizar os serviços prestados pelos Corpos de Bombeiros Militares;

III - otimizar os serviços de bombeiros militares;

IV - estabelecer critérios de emprego sazonal de bens e recursos humanos complementares em operações e serviços dos Corpos de Bombeiros Militares;

V - priorizar as ações de prevenção e educação pública;

VI - planejar os serviços de bombeiros militares a partir de indicadores científicos de ocorrências de desastres;

VII - modernizar os Corpos de Bombeiros Militares, com foco na indústria nacional e nas inovações tecnológicas;

VIII - fomentar a evolução científica e tecnológica dos materiais, equipamentos e veículos de bombeiros militares, de acordo com os padrões internacionais de segurança;

IX - identificar parâmetros para definição de efetivo, instalações, estruturas, materiais e equipamentos necessários para desenvolver os serviços de bombeiros militares;

X – regulamentar, sob coordenação dos órgãos estaduais competentes, os serviços congêneres;

XI - desenvolver uma doutrina operacional nacional;

XII - promover intercâmbio técnico-científico no âmbito nacional e internacional nos assuntos de interesse dos Corpos de Bombeiros Militares;

XIII - incentivar os acordos regionais de cooperação operacional entre os Corpos de Bombeiros Militares;

XIV - fomentar a inclusão social por intermédio de programas e projetos de cidadania dos Corpos de Bombeiros Militares;

XV - integrar os diversos atores da sociedade visando ao desenvolvimento da conscientização da responsabilidade social;

XVI - reconhecer o Instituto Nacional dos Corpos de Bombeiros Militares e seus conveniados como órgãos oficiais de desenvolvimento e pesquisa para a certificação dos produtos, tecnologias e materiais utilizados nas atividades de bombeiros militares;

XVII - fortalecer as ações do Conselho Nacional de Comandantes-Gerais dos Corpos de Bombeiros Militares (LIGABOM);

XVIII - criar grupos de pronta resposta a emergências para atuação em locais diversos no país, compostos e coordenados por bombeiros militares;

XIX – incentivar o estudo, a pesquisa e a elaboração de doutrinas relativas à prevenção e atuação em desastres no Brasil;

XX - normatizar a segurança contra incêndio e pânico e as atividades dos bombeiros militares;

XXI - desenvolver o potencial de logística de defesa e mobilização nacional no âmbito das competências dos Corpos de Bombeiros Militares; e

XXII - promover a gestão estratégica formal nos Corpos de Bombeiros Militares.

Seção II Dos Objetivos

Art. 4º O objetivo geral da PNCBMSP é promover a preservação da vida, do meio ambiente e do patrimônio, reduzindo vulnerabilidades e riscos, por meio das seguintes ações:

I - prevenção, extinção, perícia e pesquisa de incêndios;

II - resgate, busca e salvamento;

III - atendimento pré-hospitalar; e

IV - coordenação e execução das atividades de defesa civil.

Art. 5º São objetivos específicos da PNCBMSP:

I - criar políticas públicas de valorização dos bombeiros militares;

II - equipar e reaparelhar os Corpos de Bombeiros Militares com viaturas, materiais, equipamentos e todos os meios necessários para o cumprimento de suas funções constitucionais, acompanhando as inovações tecnológicas;

III - expandir os serviços dos Corpos de Bombeiros Militares nos municípios;

IV - enfatizar os aspectos preventivos nas ações dos bombeiros militares;

V - promover a integração dos Corpos de Bombeiros Militares com os órgãos públicos, entes privados e demais atores da sociedade;

VI - implementar políticas públicas na área de segurança contra incêndio e pânico;

VII - contribuir para a redução de acidentes de trânsito;

VIII - disseminar os conhecimentos das atividades dos bombeiros militares com foco na segurança contra incêndio e pânico;

IX - desenvolver a cultura de prevenção;

X - promover programas sociais de interesse público;

XI - contribuir para a preservação do meio ambiente, na esfera de atribuições dos Corpos de Bombeiros Militares;

XII - desenvolver ações regulares de capacitação dos bombeiros militares;

XIII - regulamentar, fiscalizar e credenciar as pessoas jurídicas de direito privado que atuam na formação dos profissionais congêneres;

XIV - implementar políticas públicas voltadas ao desenvolvimento da indústria nacional de veículos, materiais e equipamentos utilizados pelos Corpos de Bombeiros Militares;

XV - certificar produtos e serviços, preferencialmente por meio do Instituto Nacional dos Corpos de Bombeiros Militares;

XVI - criar e certificar uma doutrina operacional para o emprego de cães nas ações dos bombeiros militares, bem como sua certificação; e

XVII - promover a regulamentação e difusão dos serviços de pesquisa de incêndio urbano e florestal.

CAPÍTULO III DAS COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERADOS

Art. 6º Compete à União:

I - envidar esforços para a implementação da PNCBMSP;

II - promover a articulação com os Estados para apoio à implantação e supervisão das ações referentes à PNCBMSP;

III - alocar recursos orçamentários e financeiros para a implementação da PNCBMSP, considerando a composição tripartite;

IV - definir e apoiar as diretrizes de capacitação e educação permanente em consonância com as realidades regionais;

V - estabelecer instrumentos e indicadores para o acompanhamento e avaliação do impacto da implantação da PNCBMSP;

VI - buscar parcerias governamentais ou não para potencializar a implementação das ações da PNCBMSP.

Art. 7º Compete aos Estados e ao Distrito Federal:

I - divulgar a PNCBMSP;

II - implementar, no âmbito de suas competências, as diretrizes da PNCBMSP em consonância com as realidades regionais; e

III - fomentar a captação de recursos orçamentários e financeiros necessários para a implementação da PNCBMSP.

Art. 8º Compete aos Municípios implementar, no âmbito de suas competências, as diretrizes da PNCBMSP em consonância com as realidades locais.

CAPÍTULO IV DISPOSIÇÃO FINAL

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Os serviços de bombeiros militares no Brasil têm sua origem no Decreto nº 1.775, de 2 de julho de 1856, que regulamentou o serviço de extinção de incêndio.

O art. 1º do citado Diploma tratava do “serviço de Extinção de Incêndio, o qual será feito por Bombeiros sob o comando de um diretor, com auxílio das autoridades policiais, coadjuvação da Força Pública, na forma designada no presente regulamento”.

Surgia, então, o Corpo Provisório de Bombeiros da Corte.

O Decreto nº 7.776, de 19 de julho de 1880, concedeu a graduação militar aos Corpos de Bombeiros, pois, nos locais de incêndio, os oficiais não eram aceitos como militares, e, com isso, suas patentes não eram respeitadas.

Esta é uma história que começou há 157 anos e que, por um grande período, teve como principais ingredientes as características de um bombeiro militar: o espírito de sacrifício, a coragem, o heroísmo e a vontade de sempre ajudar ao próximo, em qualquer circunstância.

Atualmente, a moderna tecnologia veio somar-se àquelas virtudes, dando uma nova conotação ao trabalho muitas vezes anônimo, porém simplesmente imprescindível, do bombeiro militar, que reúne técnica, conhecimento, controle emocional e vontade de fazer.

Assim, pode-se dizer que a expressão “Bombeiro Militar” é a denominação constitucionalmente vinculada aos profissionais das forças de segurança pública dos Estados e do Distrito Federal, integrantes dos Corpos de Bombeiros Militares, responsáveis por prover a segurança pública, com vistas à incolumidade das pessoas e do patrimônio, e executar as atividades de defesa civil, direitos da população previstos no art. 144 da Constituição Federal.

Além disso, a legislação infraconstitucional detalha vários outros deveres dessas corporações militares, como: prevenir e combater incêndios florestais ou urbanos; realizar busca e salvamento de vítimas de incêndios, afogamentos, acidentes ou catástrofes; conscientizar a população sobre medidas de segurança contra incêndios; e realizar a pesquisa de incêndio, isto é, a investigação sobre a origem do fogo. O combate a incêndio realizado pelos Corpos de Bombeiros Militares caracteriza-se por um ciclo operacional com quatro grandes fases: preventiva (ou normativa), passiva (ou estrutural), ativa (ou de combate) e investigativa (ou de pesquisa).

A Segurança Pública foi descrita no art. 144, *caput*, da Constituição de 1988 como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, de forma que o ônus decorrente da ordem pública ficou fortemente trespassado pela noção de cidadania. Concretizar este direito não compete exclusivamente ao Estado, que é seu protagonista quanto ao monopólio da força, mas também a toda a sociedade, de modo integrado, pois a segurança tem natureza jurídica de direito fundamental social (art. 6º, *caput*).

Não se pode esquecer que as atribuições dos Corpos de Bombeiros Militares são típicas de Estado, e que várias delas são indelegáveis, especialmente a de polícia administrativa. Neste particular, merece menção o entendimento de Diogo Figueiredo Moreira Neto (*in* Mutações de Direito Administrativo, 2007, p. 385), quando analisa o art. 144 da Constituição Federal:

“O mesmo dispositivo constitucional trata, ainda, dos Corpos de Bombeiros Militares, onde forem criados, aos quais incumbe a execução das atividades de defesa civil, além de outras atribuições

infraconstitucionais compatíveis, entre as quais as de polícia administrativa, edilícia e rural, especificamente voltadas à prevenção de incêndios e de outras catástrofes (art. 144, §5º) e, eventualmente, cumulando funções suplementares de polícia administrativa de ordem pública restritas ao curso das ações de defesa civil (art. 144, §5º, *in fine*).”

Considerando a importância do direito à segurança para a sociedade, o constituinte dedicou um título exclusivamente à Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, voltado para o estabelecimento de instrumentos que permitam ao Estado concretizar esse direito.

E, como já foi dito, os Corpos de Bombeiros Militares integram o sistema constitucional de segurança pública.

Neste contexto, o constituinte entendeu por bem delimitar o âmbito de atuação dos órgãos integrantes do sistema constitucional de segurança pública em linhas gerais, e, ao cuidar das atribuições dos Corpos de Bombeiros Militares, estabeleceu que lhes coubesse a execução das atividades de defesa civil, bem como outras atribuições definidas em lei.

Isso permite que os Estados, respeitadas suas especificidades regionais, editem leis que discriminem tais atribuições, entre as quais, historicamente em todo o mundo, enquadram-se o serviço de prevenção e combate a incêndios; o resgate, a busca e o salvamento de pessoas; e outras atividades, todas típicas de segurança pública.

As legislações estaduais e distritais, que, em regra, definem os Corpos de Bombeiros Militares como instituições autônomas na estrutura das respectivas Administrações Diretas, tratam do tema de modo objetivo, indicando um rol amplo de atribuições, todas circunscritas ao desenvolvimento histórico dos corpos de bombeiros em todo o mundo.

Assim, entre as atribuições destas forças militares estaduais estão: as ações de prevenção e extinção de incêndios; busca e salvamento; socorro nos casos de inundações, desabamentos ou catástrofes, sempre que haja vítima, pessoa em iminente perigo de vida ou ameaça de destruição de bens; estudo, análise, planejamento, e fiscalização da segurança contra incêndio e pânico; e atendimento pré-hospitalar.

Tal fato ocorre até mesmo nas Unidades da Federação em que os Corpos de Bombeiros Militares ainda integram as Polícias Militares. E em algumas Unidades da

Federação tais comandos ganharam *status* constitucional, mas sempre mantendo o sentido aqui apresentado.

Diante do que vem sendo mencionado, não há como se pensar no exercício das atribuições dos Corpos de Bombeiros Militares sem o respectivo poder de condicionar a atuação do particular, pois, do contrário, a especialização das atividades de bombeiro militar perderia a razão de ser. Ademais, o constituinte não estabeleceria um sistema de segurança pública estruturado em órgãos providos de atribuições sem os poderes institucionais correlatos.

Nesse contexto, os Corpos de Bombeiros Militares necessitam de uma base legal para exercer a coerção necessária à imposição de medidas que permitam o oferecimento de um serviço público de segurança, em consonância com suas atribuições, compatível com o estabelecido na Constituição, pois desta forma será possível a integração dos comandos do art. 144, no que se refere à preservação da vida e do patrimônio, num verdadeiro círculo virtuoso de segurança pública.

Para o regular funcionamento de um corpo social é imperativa a existência de regras de convivência que permitam a todos usufruir do desenvolvimento que a Nação apresenta. Tais regras, quando incidem sobre o regular gozo e fruição de direitos do cidadão, carecem da efetivação do poder de polícia. Em sede de atribuições dos Corpos de Bombeiros Militares, o poder de polícia administrativo compreende a possibilidade legal de prática de atos dotados de autoexecutoriedade, discricionariedade e coercibilidade, relacionados aos assuntos que as respectivas legislações estaduais tenham contemplado.

Não há como um bombeiro militar atuar num local de ocorrência sem exercer poder de polícia administrativo, limitando o trânsito de pessoas, requisitando bens a serem utilizados pela força pública, ou determinando a interdição parcial ou total da edificação em que aconteceu o desastre. Mas o exercício do poder de polícia administrativo tem sua aplicação mais importante durante as ações de prevenção contra incêndio e pânico, quando os Corpos de Bombeiros Militares estabelecem medidas e exigem a utilização de equipamentos destinados à diminuição da vulnerabilidade de um cenário, já que o risco é característica inerente à ocupação humana e à atividade produtiva.

Diante das características únicas dos serviços de bombeiros militares, que demandam uma imbricada gama de conhecimentos, e do fato de que até a promulgação da atual Constituição Federal apenas o Rio de Janeiro e o Distrito Federal tinham instituições independentes de bombeiros militares, o cenário atual apresenta ainda um longo caminho a ser percorrido até a universalização dos serviços. Em 1988, 23 Estados tinham seus serviços de bombeiros organizados com parte integrante de suas Polícias

Militares. Ainda hoje, em São Paulo, Paraná e Bahia, os Corpos de Bombeiros Militares integram as respectivas Polícias Militares.

Para um país de dimensões continentais como o Brasil, com mais de 5.000 municípios, e considerando o que se afirmou acima, os serviços dos Corpos de Bombeiros Militares apresentaram índices de expansão expressivos desde 1988, e hoje existem unidades de bombeiros militares instaladas fisicamente em 706 cidades. Esta rede física atende aproximadamente 60% da população brasileira, que vive nos municípios onde se produz cerca de 70% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional. Além do atendimento direto nas ações de socorro, há uma atividade preventiva que é feita, inclusive, em municípios limítrofes aos que contêm unidades instaladas.

Segundo a revista Pesquisa Perfil das Instituições da Segurança Pública, ano base 2011, o número de atendimentos no país foi de 2.350.990.

O efetivo total dos Corpos de Bombeiros Militares no Brasil, de acordo com a Pesquisa Perfil das Instituições de Segurança Pública, ano base 2012, da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), é de aproximadamente 70 mil bombeiros militares para atender uma população de 191.802.110 habitantes (Censo 2010), ou seja, um bombeiro militar para cada 2.779 habitantes. Alguns organismos internacionais consideram como parâmetro recomendado a relação de um bombeiro para cada 1.000 habitantes. Porém, tal número não é o único a ser considerado, pois existem diversos outros fatores determinantes para o sucesso das missões dos bombeiros militares, tais como o custo de cada atendimento e a distância entre a sede do serviço e o seu ponto de atendimento mais remoto. E não se pode desconsiderar a realidade brasileira, com suas diversidades, em particular quanto aos aspectos geográficos e à situação socioeconômica.

A proposta que o presente PLS encerra - a instituição de uma Política Nacional dos Corpos de Bombeiros Militares na Segurança Pública (PNCBMSP) - é uma estratégia de articulação multidisciplinar na qual se confere visibilidade aos fatores que interferem na segurança pública, tais como saúde, meio ambiente, educação, defesa civil, transportes, assistência social, esportes, segurança de grandes eventos etc.

Neste diapasão, o Projeto se coaduna com os esforços da federação brasileira, na medida em que tem também por escopo o fomento da inovação tecnológica e o desenvolvimento sustentável no âmbito dos serviços de bombeiros militares na segurança pública, com o incremento da oferta eficiente dos serviços públicos.

A existência de legislação nacional que permita uma integração de todos os entes da Federação, cada qual em seu âmbito de competências, voltada para o

desenvolvimento dos serviços a cargo dos Corpos de Bombeiros Militares permitirá uma série de estratégias, programas e ações que beneficiarão toda a sociedade brasileira.

Por todos esses motivos, apresentamos este PLS, com a esperança de que seja rapidamente aprovado.

Sala das Sessões, 27 de maio de 2014

Senador **ACIR GURGACZ**
PDT/RO

(Às Comissões de Assuntos Econômicos e de Constituição, Justiça e Cidadania, cabendo à última a decisão terminativa.)

Publicado no **DSF**, de 28/5/2014

Secretaria de Editoração e Publicações - Brasília-DF

OS: 12479/2014