



# **SENADO FEDERAL**

## **PARECER**

### **Nº 1.204, DE 2013**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 19, de 2013, tendo como primeiro signatário o Senador Vital do Rêgo, que altera o art. 42 da Constituição Federal para dispor sobre a criação de brigadas de incêndio nos Municípios que não tem contingente do Corpo de Bombeiros Militar.

**RELATOR: Senador ACIR GURGACZ**

#### **I – RELATÓRIO**

Vem ao exame desta Comissão proposição legislativa que pretende alterar a Constituição para nela inserir dispositivo que faculta aos municípios, nos quais não exista contingente do Corpo de Bombeiros, constituir “brigada de incêndio, de caráter civil, formada por voluntários e/ou por servidores, nos termos de lei municipal, para atuação exclusiva em operações de salvamento e combate a incêndio”.

A medida dar-se-ia mediante inserção de um novo parágrafo ao art. 42 da Carta Magna, que consta da Seção II, intitulada “Dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”, a qual faz parte do Capítulo VII, “Da Administração Pública” do Título III, “Da Organização do Estado”.

Ao justificar a iniciativa, seus autores, à frente o Senador Vital do Rêgo, primeiro signatário da Proposta, informam que, segundo estudo feito pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo, IPT, apenas 11% das cidades brasileiras contam com unidades dos Corpos de Bombeiros

Militares. Tal situação seria mais grave em alguns estados, como Tocantins, onde apenas 3,6% dos municípios contam com contingentes de bombeiros militares. Assim, quando há incêndio, o socorro deve vir de cidades vizinhas, mas, por motivos óbvios, a demora é fatal.

Ressalta a justificação que as corporações dos bombeiros integram a estrutura administrativa dos Estados. Contudo, não há recursos suficientes para prover cada município com unidades de combate a incêndio, de modo que a distribuição é feita segundo critérios geográficos, populacionais e econômicos, não muito bem definidos. O fato é que há carência desse serviço na maioria dos Municípios brasileiros, segundo asseveraram os autores da medida.

Pela proposta, os Municípios que não dispuserem do serviço do Corpo de Bombeiros Militares poderão constituir brigada de incêndio, de caráter civil, formadas por voluntários e/ou por servidores, para atuação exclusivamente em operações de salvamento e combate a incêndio. Dessa forma, a falta do serviço estadual poderá ser amenizada ou suprida pelos Municípios, segundo seu interesse e necessidade.

Não foram apresentadas emendas à proposição.

## II – ANÁLISE

Entendemos que não existem óbices constitucionais, seja no plano material seja no plano formal, que impeçam o exame do mérito dessa iniciativa pelo Congresso Nacional. O Poder Legislativo federal, no exercício de sua competência constituinte derivada, propõe-se a promover alteração constitucional voltada ao aperfeiçoamento de serviço público relevante – o combate a calamidades, como incêndios e outros sinistros, e de defesa civil.

O Corpo de Bombeiros constitui instituição permanente e, nos termos da Lei reguladora do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, “essencial à segurança pública e às atividades de defesa civil, fundamentada nos princípios da hierarquia e disciplina, e ainda força auxiliar e reserva do Exército nos casos de convocação ou mobilização, organizada e mantida pela União nos termos do inciso XIV do art. 21 e dos §§ 5º e 6º do art. 144 da Constituição Federal, subordinada ao Governador do Distrito Federal, e destina-se à execução de serviços

---

de perícia, prevenção e combate a incêndios, de busca e salvamento, e de atendimento pré-hospitalar e de prestação de socorros nos casos de sinistros, inundações, desabamentos, catástrofes, calamidades públicas e outros em que seja necessária a preservação da incolumidade das pessoas e do patrimônio".

Nos termos constitucionais, essa atividade é de competência dos Estados. Trata-se, portanto, a proposta que ora se aprecia, de autorizar o município a instituir uma brigada de [combate a] incêndio, de natureza civil, que funcionará, de forma exclusiva, "em operações de salvamento e combate a incêndio".

Nessas circunstâncias, parece-nos faltar à iniciativa a necessária referência à competência material e legislativa do Estado. Afinal, consoante o disposto no § 1º do art. 25 da Carta Magna, que trata da chamada competência residual, "são reservadas aos estados as competências que não lhe forem vedadas por esta Constituição".

Assim, trata-se de atribuições auxiliares complementares do Corpo de Bombeiros Militar, matéria que deve ser objeto de legislação estadual. Nessas circunstâncias, cumpre alterar o texto da proposta que ora se discute para determinar que a constituição do serviço municipal aqui referido ocorrerá nos termos de uma lei estadual, a qual deverá disciplinar os critérios para a que através de regulamentação das atividades congêneres previstas pelos Corpos de Bombeiros Militares.

Entendemos, ademais, em benefício da própria população que poderá ser atendida por serviço municipal, constituída por servidores não especializados e voluntários, que a lei estadual requerida deverá contemplar a necessária supervisão técnica do Corpo de Bombeiros Militar sobre tais serviços municipais, de modo a que seus serviços sejam prestados de modo eficiente e eficaz. E nos parece de bom alvitre determinar que a participação nesses serviços constitua, para o servidor público tanto quanto para o cidadão voluntários, a prestação de um serviço público relevante.

Quanto ao alcance das atividades do serviço municipal cobrirem também defesa civil retiramos tal atribuição por já existir norma regulamentando o tema. Já é atribuição municipal a implementação de coordenadorias municipais de defesa civil dentro do Sistema Nacional de Defesa Civil instituído pelo art. 8º da Lei Federal nº 12.608 de 2012.

Por último, entendemos cabível a alteração topográfica da contextualização da emenda na Constituição, pois aqui se trata da instituição e não dos seus integrantes, razão porque propomos inserir o texto respectivo no art. 144, que trata dos entes relacionados à segurança pública e à defesa civil, e não no art. 42, que trata dos servidores desses entes.

### III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Proposta de Emenda à Constituição nº 19, de 2013, com a rejeição da emenda 1, votamos por sua aprovação por esta Comissão, nos termos da seguinte emenda substitutiva:

#### **EMENDA Nº 1 – CCJ (SUBSTITUTIVO)**

#### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 19, DE 2013**

Altera o art. 144 da Constituição Federal para autorizar os municípios a instituir, na forma de lei estadual, brigada de defesa civil e combate a incêndio.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao Texto Constitucional:

**Art. 1º.** O art. 144 da Constituição Federal passa a viger acrescido dos seguintes §§ 10, 11 e 12:

**"Art. 144. ....**

.....

§ 10. O Município em que não houver atividade do Corpo de Bombeiros Militar poderá instituir, na forma de lei estadual, serviço congênere para combate a incêndio e salvamento.

§ 11. A lei estadual atribuirá ao Corpo de Bombeiros Militar a regulamentação, fiscalização, supervisão técnica do serviço municipal instituído na forma do parágrafo anterior.

§ 12. A participação voluntária no serviço municipal de que trata o §10 deste artigo constitui serviço público relevante." (NR).

---

**Art. 2º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, 23 de outubro de 2013.

*Senador Vital do Rêgo, Presidente*  
Senador Acir Gurgacz  
PDT/RO  
Relator

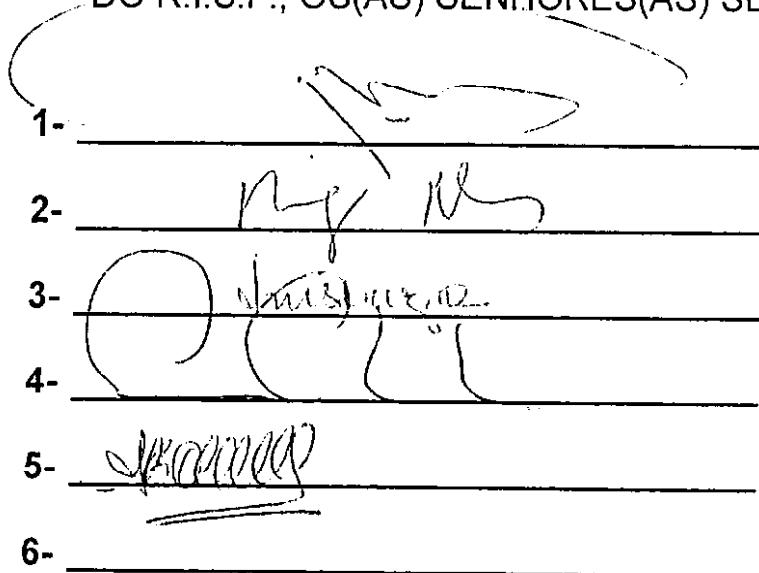
## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

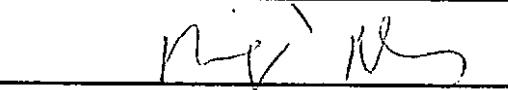
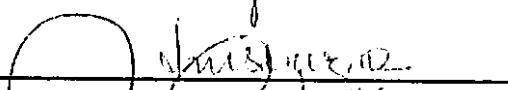
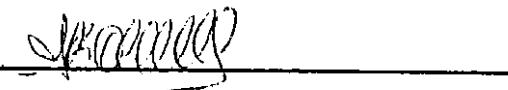
PROPOSIÇÃO: DEC N° 19 DE 2013

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 23 / 11 / 2013, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: <i>Senador Vital do Rêgo</i>	
RELATOR: <i>Senador Acir Gurgacz</i>	
<b>BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PDT, PSB, PC do B, PRB, PSOL)</b>	
JOSÉ PIMENTEL	1. ANGELA PORTELA
ANA RITA	2. LÍDICE DA MATA
PEDRO TAQUES	3. JORGE VIANA
ANIBAL DINIZ	4. ACIR GURGACZ
ANTONIO CARLOS VALADARES	5. WALTER PINHEIRO
INÁCIO ARRUDA	6. RODRIGO ROLLEMBERG
EDUARDO LOPES	7. HUMBERTO COSTA
RANDOLFE RODRIGUES	8. LINDBERGH FARIA
EDUARDO SUPLICY	9. WELLINGTON DIAS
<b>BLOCO PARLAMENTAR DA MAIORIA (PMDB, PP, PSD, PV)</b>	
EDUARDO BRAGA	1. CIRO NOGUEIRA
VITAL DO RÊGO	2. ROBERTO REQUIÃO
PEDRO SIMON	3. RICARDO FERRAÇO
SÉRGIO SOUZA	4. CLÉSIO ANDRADE
LUIZ HENRIQUE	5. VALDIR RAUPP
EUNÍCIO OLIVEIRA	6. BENEDITO DE LIRA
FRANCISCO DORNELLES	7. WALDEMAR MOKA
SÉRGIO PETECÃO	8. KÁTIA ABREU
ROMERO JUCÁ	9. LOBÃO FILHO
<b>BLOCO PARLAMENTAR MINORIA (PSDB, DEM)</b>	
AÉCIO NEVES	1. LÚCIA VÂNIA
CÁSSIO CUNHA LIMA	2. FLEXA RIBEIRO
ALVARO DIAS	3. CÍCERO LUCENA
JOSÉ AGRIPINO	4. PAULO BAUER
ALOYSIO NUNES FERREIRA	5. CYRO MIRANDA
<b>BLOCO PARLAMENTAR UNIÃO E FORÇA (PTB, PR, PSC/PPL)</b>	
ARMANDO MONTEIRO	1. GIM
MOZARILDO CAVALCANTI	2. EDUARDO AMORIM
MAGNO MALTA	3. BLAIRO MAGGI
ANTONIO CARLOS RODRIGUES	4. ALFREDO NASCIMENTO

ASSINAM O PARECER  
À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 19, DE 2013  
NA REUNIÃO ORDINÁRIA DE 23/10/2013,  
COMPLEMENTANDO AS ASSINATURAS DOS MEMBROS DA  
COMISSÃO, NOS TERMOS DO ART. 356, PARÁGRAFO ÚNICO,  
DO R.I.S.F., OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS):



1-   
2-   
3-   
4-   
5-   
6- 

ASSINAM O PARECER  
À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 19, DE 2013 NA  
REUNIÃO ORDINÁRIA DE 23/10/2013, COMPLEMENTANDO AS  
ASSINATURAS DOS MEMBROS DA COMISSÃO, NOS TERMOS DO  
ART. 356, PARÁGRAFO ÚNICO, DO R.I.S.F., OS(AS)  
SENHORES(AS) SENADORES(AS):

- 1- **Randolfe Rodrigues**
- 2- **Rodrigo Rollemberg**
- 3- **Lídice da Mata**
- 4- **Cássio Cunha Lima**
- 5- **Ângela Portela**

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA****CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**

---

Art. 21. Compete à União:

---

XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

---

**CAPÍTULO III  
DOS ESTADOS FEDERADOS**

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º - São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

---

**Seção III  
DOS MILITARES DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS  
(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)**

Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

§ 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 2º Aos pensionistas dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios aplica-se o que for fixado em lei específica do respectivo ente estatal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

---

**Subseção II  
Da Emenda à Constituição**

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

---

§ 3º - A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

---

---

### CAPÍTULO III DA SEGURANÇA PÚBLICA

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:

---

.....

§ 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.

§ 6º - As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

### TÍTULO VI Da Tributação e do Orçamento CAPÍTULO I DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL Seção I DOS PRINCÍPIOS GERAIS

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

---

#### LEI N° 12.608, DE 10 DE ABRIL DE 2012.

Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências.

---

Art. 8º Compete aos Municípios:

- I - executar a PNPDEC em âmbito local;
- II - coordenar as ações do SINPDEC no âmbito local, em articulação com a União e os Estados;
- III - incorporar as ações de proteção e defesa civil no planejamento municipal;
- IV - identificar e mapear as áreas de risco de desastres;

V - promover a fiscalização das áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações nessas áreas;

VI - declarar situação de emergência e estado de calamidade pública;

VII - vistoriar edificações e áreas de risco e promover, quando for o caso, a intervenção preventiva e a evacuação da população das áreas de alto risco ou das edificações vulneráveis;

VIII - organizar e administrar abrigos provisórios para assistência à população em situação de desastre, em condições adequadas de higiene e segurança;

IX - manter a população informada sobre áreas de risco e ocorrência de eventos extremos, bem como sobre protocolos de prevenção e alerta e sobre as ações emergenciais em circunstâncias de desastres;

X - mobilizar e capacitar os radioamadores para atuação na ocorrência de desastre;

XI - realizar regularmente exercícios simulados, conforme Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil;

XII - promover a coleta, a distribuição e o controle de suprimentos em situações de desastre;

XIII - proceder à avaliação de danos e prejuízos das áreas atingidas por desastres;

XIV - manter a União e o Estado informados sobre a ocorrência de desastres e as atividades de proteção civil no Município;

XV - estimular a participação de entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias nas ações do SINPDEC e promover o treinamento de associações de voluntários para atuação conjunta com as comunidades apoiadas; e

XVI - prover solução de moradia temporária às famílias atingidas por desastres.

---

---

DOCUMENTOS ANEXADOS PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA, NOS TERMOS DO ART. 250, PARÁGRAFO ÚNICO, DO REGIMENTO INTERNO.

## RELATÓRIO

RELATOR: Senador ACIR GURGACZ

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão proposição legislativa que pretende alterar a Constituição para nela inserir dispositivo que facilita aos municípios, nos quais não exista contingente do Corpo de Bombeiros, constituir “brigada de incêndio, de caráter civil, formada por voluntários ou por servidores, nos termos de lei municipal, para atuação exclusiva em operações de salvamento e combate a incêndio”.

A medida dar-se-ia mediante inserção de um novo parágrafo ao art. 42 da Carta Magna, que consta da Seção III, intitulada “Dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”, a qual faz parte do Capítulo VII, “Da Administração Pública” do Título III, “Da Organização do Estado”.

Ao justificar a iniciativa, seus autores, à frente o Senador Vital do Rêgo, primeiro signatário da Proposta, informam que, segundo estudo feito pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo (IPT), apenas 11% das cidades brasileiras contam com unidades dos Corpos de Bombeiros Militares. Tal situação seria mais grave em alguns Estados, como Tocantins, onde apenas 3,6% dos municípios contam com contingentes de bombeiros militares. Assim, quando há incêndio, o socorro deve vir de cidades vizinhas, mas, por motivos óbvios, a demora é fatal.

Ressalta a justificação que as corporações dos bombeiros integram a estrutura administrativa dos Estados. Contudo, não há recursos suficientes para prover cada município com unidades de combate a incêndio, de modo que a distribuição é feita segundo critérios geográficos, populacionais e econômicos, não muito bem definidos. O fato é que há carência desse serviço na maioria dos Municípios brasileiros, segundo asseveraram os autores da medida.

Pela proposta, os Municípios que não contarem com unidades do Corpo de Bombeiros poderão constituir brigada de incêndio, de caráter civil, formadas por voluntários ou por servidores, para atuação exclusivamente em operações de salvamento e combate a incêndio. Dessa forma, a falta do serviço estadual poderá ser amenizada ou suprida pelos Municípios, segundo seu interesse e necessidade.

Quando da primeira discussão desta matéria pela CCJ, o Senador Luiz Henrique apresentou a Emenda nº 1, que propõe, com lastro na ampla experiência de Santa Catarina, que seja incorporada à emenda a figura do Corpo de Bombeiros Voluntários.

Conforme a proposição, o §10º do art. 144 da Constituição, acrescido pelo Substitutivo que apresentamos, passaria a determinar que, no município onde não houver atividade de Corpo de Bombeiros Militar ou Corpo de Bombeiros Voluntários, poderá ser instituída, na forma de lei estadual, serviço congênere para combate a incêndio e salvamento.

Em consequência, altera-se também a redação do § 11 do mesmo artigo, também acrescido pelo Substitutivo que apresentamos, para dispor que a lei estadual competente atribuirá a regulamentação, fiscalização e supervisão técnica do serviço instituído nos termos desta emenda ao Corpo de Bombeiros Militar ou ao Corpo de Bombeiros Voluntários.

## II – ANÁLISE

Entendemos que não existem óbices constitucionais, seja no plano material seja no plano formal, que impeçam o exame do mérito dessa iniciativa pelo Congresso Nacional. O Poder Legislativo federal, no exercício de sua competência constituinte derivada, propõe-se a promover alteração constitucional voltada ao aperfeiçoamento de serviço público relevante – o combate a calamidades, como incêndios e outros sinistros, e de defesa civil.

O Corpo de Bombeiros constitui instituição permanente e, nos termos da Lei reguladora do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, “essencial à segurança pública e às atividades de defesa

---

civil, fundamentada nos princípios da hierarquia e disciplina, e ainda força auxiliar e reserva do Exército nos casos de convocação ou mobilização, organizada e mantida pela União nos termos do inciso XIV do art. 21 e dos §§ 5º e 6º do art. 144 da Constituição Federal, subordinada ao Governador do Distrito Federal, e destina-se à execução de serviços de perícia, prevenção e combate a incêndios, de busca e salvamento, e de atendimento pré-hospitalar e de prestação de socorros nos casos de sinistros, inundações, desabamentos, catástrofes, calamidades públicas e outros em que seja necessária a preservação da incolumidade das pessoas e do patrimônio”.

Nos termos constitucionais, essa atividade é de competência dos Estados. Trata-se, portanto, a proposta que ora se aprecia, de autorizar o município a instituir uma brigada de [combate a] incêndio, de natureza civil, que funcionará, de forma exclusiva, “em operações de salvamento e combate a incêndio”.

Nessas circunstâncias, parece-nos faltar à iniciativa a necessária referência à competência material e legislativa do Estado. Afinal, consoante o disposto no § 1º do art. 25 da Carta Magna, que trata da chamada competência residual, “são reservadas aos Estados as competências que não lhe forem vedadas por esta Constituição”.

Assim, trata-se de atribuições auxiliares do Corpo de Bombeiros, matéria que deve ser objeto de legislação estadual. Nessas circunstâncias, cumpre alterar o texto da proposta que ora se discute para determinar que a constituição da brigada aqui referida ocorrerá nos termos de uma lei estadual, a qual deverá disciplinar os critérios para a supervisão da atividade por parte do Corpo de Bombeiros Militar.

Entendemos, ademais, em benefício da própria população que poderá ser atendida pela brigada municipal, constituída por servidores não especializados e voluntários, que a lei estadual requerida deverá contemplar a necessária supervisão técnica do Corpo de Bombeiros Militar sobre tais instituições municipais, de modo a que seus serviços sejam prestados de modo eficiente e eficaz. E nos parece de bom alvitre determinar que a participação nessas brigadas constitua, para o servidor público tanto quanto para o cidadão voluntários, a prestação de um serviço público relevante.

Por último, entendemos cabível a alteração topográfica da contextualização da emenda na Constituição, pois aqui se trata da instituição e não dos seus integrantes, razão por que propomos inserir o texto respectivo no art. 144, que trata dos entes relacionados à segurança pública e à defesa civil, e não no art. 42, que trata dos servidores desses entes.

A emenda de autoria do Senador Luiz Henrique é altamente meritória, e sua apresentação ressalta a conveniência da proposta que ora se discute e contribui ao seu aperfeiçoamento. Cabe apenas o registro de que, a nosso sentir, o Corpo de Bombeiros Voluntários constitui um bem sucedido exemplo e modalidade da instituição que aqui se pretende dispor, mas não pode ser identificado, nesses termos, com o Corpo de Bombeiros Militar, cuja existência tem histórica definição e perfil constitucional.

Por esta razão, parece-nos apropriado acatar parcialmente a Emenda nº 1, para dispor nesse sentido, e compreender o Corpo de Bombeiros Voluntários, cuja existência vitoriosa é amplamente reconhecida, como a demonstração da pertinência do que aqui se propõe.

### **III – VOTO**

Em face do exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Proposta de Emenda à Constituição nº 19, de 2013, e da Emenda nº 1, de autoria do Senador Luiz Henrique, e votamos por sua aprovação por esta Comissão, nos termos da seguinte emenda substitutiva:

**EMENDA N° – CCJ (SUBSTITUTIVO)****PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 19, DE  
2013**

Altera o art. 144 da Constituição Federal para autorizar os municípios a instituir, na forma de lei estadual, brigada de defesa civil e combate a incêndio e corpo de bombeiros voluntários.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao Texto Constitucional:

**Art. 1º.** O art. 144 da Constituição Federal passa a vigor acrescido dos seguintes §§ 10, 11 e 12:

"Art. 144. ....

.....  
§ 10. O Município em que não houver unidade do Corpo de Bombeiros Militar poderá instituir, na forma de lei estadual, brigada formada por servidores e voluntários para atividades de combate a incêndio, salvamento e defesa civil ou corpo de bombeiros voluntários.

§ 11. A lei estadual atribuirá ao Corpo de Bombeiros Militar a supervisão técnica da instituição e do funcionamento da brigada municipal ou do corpo de bombeiros voluntários e determinará as regras gerais dessa supervisão.

§ 12. A participação em brigada municipal ou corpo de bombeiros voluntários constitui serviço público relevante." (NR)

**Art. 2º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, 22 de outubro de 2013

, Presidente



Senador Acir Gurgacz  
PDT/RO  
Relator

## RELATÓRIO

RELATOR: Senador ACIR GURGACZ

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão proposição legislativa que pretende alterar a Constituição para nela inserir dispositivo que faculta aos municípios, nos quais não exista contingente do Corpo de Bombeiros, constituir “brigada de incêndio, de caráter civil, formada por voluntários e/ou por servidores, nos termos de lei municipal, para atuação exclusiva em operações de salvamento e combate a incêndio”.

A medida dar-se-ia mediante inserção de um novo parágrafo ao art. 42 da Carta Magna, que consta da Seção II, intitulada “Dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”, a qual faz parte do Capítulo VII, “Da Administração Pública” do Título III, “Da Organização do Estado”.

Ao justificar a iniciativa, seus autores, à frente o Senador Vital do Rêgo, primeiro signatário da Proposta, informam que, segundo estudo feito pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo, IPT, apenas 11% das cidades brasileiras contam com unidades dos Corpos de Bombeiros Militares. Tal situação seria mais grave em alguns estados, como Tocantins, onde apenas 3,6% dos municípios contam com contingentes de bombeiros militares. Assim, quando há incêndio, o socorro deve vir de cidades vizinhas, mas, por motivos óbvios, a demora é fatal.

Ressalta a justificação que as corporações dos bombeiros integram a estrutura administrativa dos Estados. Contudo, não há recursos suficientes para prover cada município com unidades de combate a incêndio, de modo que a distribuição é feita segundo critérios geográficos, populacionais e econômicos, não muito bem definidos. O fato é que há carência desse serviço na maioria dos Municípios brasileiros, segundo asseveraram os autores da medida.

---

Pela proposta, os Municípios que não dispuserem do serviço do Corpo de Bombeiros Militares poderão constituir brigada de incêndio, de caráter civil, formadas por voluntários e/ou por servidores, para atuação exclusivamente em operações de salvamento e combate a incêndio. Dessa forma, a falta do serviço estadual poderá ser amenizada ou suprida pelos Municípios, segundo seu interesse e necessidade.

Não foram apresentadas emendas à proposição.

## II – ANÁLISE

Entendemos que não existem óbices constitucionais, seja no plano material seja no plano formal, que impeçam o exame do mérito dessa iniciativa pelo Congresso Nacional. O Poder Legislativo federal, no exercício de sua competência constituinte derivada, propõe-se a promover alteração constitucional voltada ao aperfeiçoamento de serviço público relevante – o combate a calamidades, como incêndios e outros sinistros, e de defesa civil.

O Corpo de Bombeiros constitui instituição permanente e, nos termos da Lei reguladora do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, “essencial à segurança pública e às atividades de defesa civil, fundamentada nos princípios da hierarquia e disciplina, e ainda força auxiliar e reserva do Exército nos casos de convocação ou mobilização, organizada e mantida pela União nos termos do inciso XIV do art. 21 e dos §§ 5º e 6º do art. 144 da Constituição Federal, subordinada ao Governador do Distrito Federal, e destina-se à execução de serviços de perícia, prevenção e combate a incêndios, de busca e salvamento, e de atendimento pré-hospitalar e de prestação de socorros nos casos de sinistros, inundações, desabamentos, catástrofes, calamidades públicas e outros em que seja necessária a preservação da incolumidade das pessoas e do patrimônio”.

Nos termos constitucionais, essa atividade é de competência dos Estados. Trata-se, portanto, a proposta que ora se aprecia, de autorizar o município a instituir uma brigada de [combate a] incêndio, de natureza civil, que funcionará, de forma exclusiva, “em operações de salvamento e combate a incêndio”.

Nessas circunstâncias, parece-nos faltar à iniciativa a necessária referência à competência material e legislativa do Estado. Afinal, consoante o disposto no § 1º do art. 25 da Carta Magna, que trata da chamada competência residual, “são reservadas aos estados as competências que não lhe forem vedadas por esta Constituição”.

Assim, trata-se de atribuições auxiliares complementares do Corpo de Bombeiros Militar, matéria que deve ser objeto de legislação estadual. Nessas circunstâncias, cumpre alterar o texto da proposta que ora se discute para determinar que a constituição do serviço municipal aqui referido ocorrerá nos termos de uma lei estadual, a qual deverá disciplinar os critérios para a que através de regulamentação das atividades congêneres previstas pelos Corpos de Bombeiros Militares.

Entendemos, ademais, em benefício da própria população que poderá ser atendida por serviço municipal, constituída por servidores não especializados e voluntários, que a lei estadual requerida deverá contemplar a necessária supervisão técnica do Corpo de Bombeiros Militar sobre tais serviços municipais, de modo a que seus serviços sejam prestados de modo eficiente e eficaz. E nos parece de bom alvitre determinar que a participação nesses serviços constitua, para o servidor público tanto quanto para o cidadão voluntários, a prestação de um serviço público relevante.

Quanto ao alcance das atividades do serviço municipal cobrirem também defesa civil retiramos tal atribuição por já existir norma regulamentando o tema. Já é atribuição municipal a implementação de coordenadoria municipais de defesa civil dentro do Sistema Nacional de Defesa Civil instituído pelo art. 8º da Lei Federal nº 12.608 de 2012.

Por último, entendemos cabível a alteração topográfica da contextualização da emenda na Constituição, pois aqui se trata da instituição e não dos seus integrantes, razão porque propomos inserir o texto respectivo no art. 144, que trata dos entes relacionados à segurança pública e à defesa civil, e não no art. 42, que trata dos servidores desses entes.

### III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Proposta de Emenda à Constituição nº 19, de 2013, a rejeição da emenda 1 e votamos por sua aprovação por esta Comissão, nos termos da seguinte emenda substitutiva:

#### **EMENDA N° 1 – CCJ (SUBSTITUTIVO)**

#### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 19, DE 2013**

Altera o art. 144 da Constituição Federal para autorizar os municípios a instituir, na forma de lei estadual, brigada de defesa civil e combate a incêndio.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao Texto Constitucional:

**Art. 1º.** O art. 144 da Constituição Federal passa a viger acrescido dos seguintes §§ 10, 11 e 12:

**"Art. 144. ....**

.....

**§ 10.** O Município em que não houver atividade do Corpo de

Bombeiros Militar poderá instituir, na forma de lei estadual, serviço congênere para combate a incêndio e salvamento.

**§ 11.** A lei estadual atribuirá ao Corpo de Bombeiros Militar a regulamentação, fiscalização, supervisão técnica do serviço municipal instituído na forma do parágrafo anterior.

**§ 12.** A participação voluntária no serviço municipal de que trata o §10 deste artigo constitui serviço público relevante." (NR).

**Art. 2º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, 20 de outubro de 2013.

*Senador Vital do Rego*, Presidente  
Senador **Acir Gurgacz**  
PDT/RO  
Relator

Publicado no DSF, de 25/10/2013.