

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA, sobre o Projeto de Lei nº 3045, de 2022 (PL nº 4363/2001), da Presidência da República, que *institui a Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, nos termos do inciso XXI do caput do art. 22 da Constituição Federal; altera a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018; revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969; e dá outras providências.*

Relator: Senador **FABIANO CONTARATO**

I – RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 3045, de 2022 (PL nº 4363/2001), da Presidência da República, que *institui a Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, nos termos do inciso XXI do caput do art. 22 da Constituição Federal; altera a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018; revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969; e dá outras providências.*

A proposição é oriunda do PL nº 4363, de 2001, da Presidência da República.

O Projeto possui 44 artigos e oito capítulos:

- I (Disposições Gerais), arts. 2º a 8º;
- II (Da Organização), arts. 9º e 10;
- III (Dos Efetivos), arts. 11 a 16;
- IV (Do Material de Segurança Pública), art.17;

- V (Das Garantias), art. 18;
- VI (Das Vedações, Dos Direitos, Dos Deveres, Da Remuneração, Das Prerrogativas, Da Inatividade e Da Pensão), arts. 19 a 23;
- VII (Da Convocação, Da Mobilização e Do Emprego das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios), arts. 24 a 28, e
- VIII (Disposições Finais), arts. 29 a 44.

O art. 1º enuncia o objetivo da Lei, instituir a lei orgânica das polícias militares (PMs) e dos corpos de bombeiros militares (CBMs).

O *caput* do art. 2º define que as PMs e os CBMs são instituições militares, permanentes, exclusivas e típicas de Estado, essenciais à Justiça Militar, de caráter nacional, forças reservas e auxiliares do Exército (art. 144, § 6º, da Constituição Federal – CF), voltadas para a preservação da ordem pública (art. 144, § 5º, da CF), a segurança pública, a incolumidade das pessoas e do patrimônio (*caput* do art. 144 da CF) e o regime democrático. As PMs e os CBMs são baseados na hierarquia e na disciplina e comandados por oficial da ativa do último posto da própria corporação do Quadro de Estado-Maior.

O § 1º do art. 2º diz que as PMs são integrantes do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP (art. 9º, § 2º, V, da Lei nº 13.675, de 2018), a quem cabe a proteção dos direitos fundamentais no âmbito da preservação da ordem pública, da polícia ostensiva e da polícia judiciária militar dos Estados, do Distrito Federal (DF) e dos Territórios, com a finalidade da preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, além de outras atribuições previstas em lei.

O § 2º do art. 2º diz que os CBMs também são integrantes do Susp (art. 9º, § 2º, VI, da Lei nº 13.675, de 2018), cabendo-lhes a proteção dos direitos fundamentais no âmbito da defesa civil, da prevenção e combate a incêndio, o atendimento a emergências relativas à busca, salvamento e resgate, a perícia administrativa de incêndio e explosão e a polícia judiciária militar dos Estados, do DF e dos Territórios, com a finalidade da preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, além de outras atribuições previstas em lei.

O § 3º do art. 2º diz que as PMs e os CBMs são integrantes do Susp, da Defesa Nacional, do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC – art. 10 da Lei nº 12.608, de 2012) e do Sistema Nacional do Meio

Ambiente – SISNAMA (órgãos seccionais, art. 6º, V, da Lei nº 6.938, de 1981) e são instituições militares permanentes e indispensáveis à preservação da ordem pública, vinculadas ao sistema de governança da política de segurança pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

De acordo com o § 3º, as PMs e os CBMs são integrantes do Susp, e instituições permanentes voltadas para a preservação da ordem pública.

O art. 3º lista doze princípios básicos a serem observados pelas PMs e pelos CBMs: hierarquia; disciplina; proteção, promoção e respeito aos direitos humanos, inclusive os decorrentes de compromissos internacionais assumidos pelo Brasil; legalidade; impessoalidade; publicidade, com transparência e prestação de contas; moralidade; eficiência; efetividade; razoabilidade e proporcionalidade; universalidade na prestação do serviço; e participação e interação comunitária.

O art. 4º enumera vinte diretrizes a serem observadas pelas PMs e pelos CBMs: atendimento permanente; planejamento estratégico e sistêmico; integração com a comunidade, com o Poder Judiciário, com os órgãos do sistema de segurança pública e com demais instituições públicas; planejamento e distribuição do efetivo; racionalidade e imparcialidade nas ações; caráter técnico e científico no planejamento e no emprego; padronização de procedimentos; prevenção especializada; cooperação e compartilhamento recíproco das experiências entre os órgãos de segurança pública; utilização recíproca de sistema integrado de informações e acesso a dados cadastrais; capacitação profissional continuada; instituição de base de dados on-line e unificada por Estado da Federação, com compartilhamento recíproco dos dados entre os órgãos e instituições integrantes do Susp; utilização dos meios tecnológicos disponíveis e atualização das metodologias de trabalho para a constante melhoria dos processos de prevenção; uso racional da força e uso progressivo dos meios; integração ao sistema de segurança pública com aprimoramento contínuo de mecanismos de governança; instituição de programas e projetos vinculados às políticas públicas e ao plano nacional, estadual e distrital de segurança pública, nas suas atribuições, baseados em evidências técnicas e científicas; gestão da proteção e compartilhamento de seus bancos de dados e demais sistemas de informação; livre convencimento técnico-jurídico do oficial no exercício da polícia judiciária militar; desempenho de funções de polícia judiciária militar e apuração de infrações penais militares, mediante presidência do oficial, com natureza jurídica essencial e exclusiva de Estado; e edição de atos administrativos normativos.

O *caput* do art. 5º traz 25 competências das PMs: preservação da ordem pública, polícia ostensiva e polícia judiciária militar; prevenção e repressão de ilícitos penais militares; cumprimento de mandados e ordens judiciais; prevenção de ilícitos penais; polícia ostensiva rodoviária e de trânsito; polícia ambiental; garantia da lei e da ordem; coleta, busca e análise de dados; ações de inteligência e contrainteligência; correições, inspeções e auditorias; manifestações técnico-científicas e estatísticas; atividades de ensino, extensão e pesquisa; acesso a bancos de dados de segurança pública; custódia de militar; poder hierárquico e disciplinar; polícia comunitária; atuação integrada e cooperada; combate aos desvios de conduta; e outras.

O § 1º do art. 5º trata da autoridade de polícia judiciária militar e faculta a requisição de perícias e a nomeação de peritos *ad hoc*.

O § 2º do art. 5º prescreve que os policiais militares são autoridades de polícia administrativa, ostensiva, de preservação da ordem pública e de polícia judiciária militar.

O § 3º do art. 5º prevê que as funções das PMs serão exercidas somente por PMs, admitidos convênios e acordos de cooperação.

O § 4º do art. 5º esclarece que polícia judiciária militar é a atividade exercida no âmbito dos Códigos Penal Militar e de Processo Penal Militar.

O art. 6º elenca 27 competências dos CBMs: prevenção, extinção e perícia de incêndios; atendimento a emergências; busca, salvamento e resgate; polícia judiciária militar; edição de atos normativos; fiscalização de armazenamento e transporte de produtos perigosos; defesa civil; combate a incêndios florestais; lavratura de auto de infração ambiental; vistoria, licenciamento e fiscalização de edificações e eventos; garantia da lei e da ordem; coleta, busca e análise de dados; fiscalização de empresas quanto à segurança contra incêndios; ações de inteligência e contrainteligência; correições, inspeções e auditorias; pesquisas técnico-científicas; educação continuada; custódia de militares; poder hierárquico e disciplinar; atendimento de requisições do Poder Judiciário e do Ministério Público; atuação integrada e cooperada; acesso a bancos de dados de segurança pública; e outras. O inciso XIII prevê controle sobre bombeiros civis e voluntários. Os parágrafos são análogos aos do art. 5º. O § 5º trata da perícia administrativa de incêndio.

O art. 7º repete que as PMs e os CBMs são instituições militares permanentes subordinadas aos governadores.

De acordo com o art. 8º, as PMs e os CBMs poderão cooperar para a formação e o treinamento de outros órgãos, exceto os de natureza militar para civis.

Conforme o art. 9º, a organização das PMs e dos CBMs será fixada em lei de iniciativa do governador.

O art. 10 prevê que as PMs e os CBMs deverão observar preferencialmente uma estrutura básica com órgãos de direção, assessoramento, apoio, execução e correição. Os §§ 1º a 5º detalham as funções desses órgãos. Os §§ 6º, 7º e 8º possibilitam a criação de órgãos especializados, de assessorias militares e de ouvidorias.

Segundo o art. 11, os efetivos das PMs e dos CBMs serão fixados em lei estadual, nos Estados, e federal, no DF.

O art. 12 especifica os postos e graduações, desde aluno-soldado a coronel, da hierarquia das PMs e dos CBMs.

O art. 13 arrola dez condições básicas para ingresso nas PMs e nos CBMs: nacionalidade brasileira; quitação de obrigações militares e eleitorais; inexistência de antecedentes criminais dolosos; gozo de direitos políticos; aprovação em concurso; idoneidade moral; capacitação física e psicológica; aprovação em exame de saúde e toxicológico; nível superior; e ausência de certos tipos de tatuagens.

O art. 14 cuida das promoções, por antiguidade, merecimento, bravura, post mortem, ressarcimento de preterição e por completar o militar os requisitos para transferência a pedido ou compulsória para a inatividade.

O art. 15 diz respeito aos quadros das PMs e dos CBMs: Quadro de Oficiais de Estado-Maior (QOEM); Quadro de Oficiais Especialistas; Quadro de Oficiais de Saúde; Quadro de Oficiais da Reserva e Reformados; Quadro de Praças; e Quadro de Praças da Reserva e Reformados. Os §§ 1º a 3º reservam 30% das vagas do concurso para o QOEM aos integrantes da própria corporação, sem limite de idade, contando o tempo de serviço e os cursos na prova de títulos. Nas Forças Armadas, o Estado-Maior é composto somente por

oficiais superiores da própria Força que concluem curso de Estado-Maior, equiparado a doutorado. O § 4º possibilita a instituição de Quadro de Oficiais Temporários e Quadro de Praças Temporários. O § 5º permite especialidades dentro dos Quadros. O § 6º reserva 20% das vagas para mulheres, que só concorrem à totalidade de vagas na área de saúde.

O inciso I do art. 15 exige graduação em Direito para ingresso no Quadro de Oficiais de Estado-Maior. Esses oficiais exercerão funções de comando, chefia, direção e administração superior dos diversos órgãos da instituição.

O art. 16 trata do sistema de ensino militar, incluindo colégios militares, cursos de graduação e pós-graduação, cursos de formação, de aperfeiçoamento etc.

O art. 17 trata do material de segurança pública, que pode ser adquirido no exterior: armas, munições, explosivos, blindagens, produtos controlados, entre outros. As armas institucionais e particulares serão cadastradas no Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (SIGMA).

O art. 18 relaciona 37 garantias dos PMs e BMs, entre elas: títulos, uniformes, identidade militar com livre porte de arma (inclusive na reserva e na reforma), prisão provisória em unidade militar, cumprimento de pena privativa de liberdade imposta por sentença condenatória transitada em julgado em unidade prisional militar, comunicação ao superior em caso de prisão; livre acesso aos locais sujeitos à fiscalização; prioridade nos serviços de transporte e comunicação; assistência jurídica; seguro de vida e de acidentes e indenização; assistência médica, psicológica, odontológica e social; remuneração escalonada pelos postos e graduações; recebimento da remuneração do preso pelo cônjuge ou dependente; pensão; estabilidade após três anos; ajuda de custo em caso de remoção; e auxílio-funeral. Convém confrontar este artigo com o art. 50 do Estatuto dos Militares, que contém as garantias dos militares das Forças Armadas.

O art. 19 lista seis vedações dos PMs e dos BMs: gerir ou administrar empresas (art. 29 do Estatuto dos Militares); exercer indevidamente outra função; participar de manifestação armado ou fardado; manifestar opinião político-partidária usando farda, arma, viatura, patente ou símbolo da corporação (arts. 28, XVIII, a e d; 45; e 77, § 1º, a, do Estatuto dos Militares); e divulgar indevidamente imagens de custodiado.

O art. 20 prescreve que o PM e o BM não poderão se filiar a partido político (art. 142, § 3º, V, da CF) ou sindicato (art. 142, § 3º, IV, da CF), nem comparecer fardado a evento político-partidário, a não ser que seja a serviço.

O art. 21 declara que as funções dos PMs e dos BMs são de caráter técnico-científico.

O art. 22 dispõe que o militar candidato com menos de dez anos de serviço será afastado. Com mais de dez anos, será agregado. Se eleito, irá para a reserva. Se tomar posse como suplente, será agregado (art. 14, § 8º, da CF).

O art. 23 fala que a precedência é dada pela antiguidade, salvo a funcional estabelecida em lei, remetendo aos arts. 17 a 19 do Estatuto dos Militares.

O art. 24 descreve as atribuições constitucionais dos CBMs e das PMs e elenca as hipóteses de convocação ou mobilização pela União: nos casos de decretação de intervenção federal, estado de defesa ou de sítio; e apoio aos órgãos federais mediante convênio ou anuência do governador.

O art. 25 prevê a mobilização dos CBMs e das PMs em caso de guerra.

O art. 26 dispõe sobre as condições da convocação de que tratam os art. 24 e 25 e assegura o direito do militar convocado ser defendido pela Advocacia-Geral da União (AGU), em razão de sua atuação no período de convocação ou mobilização.

O inciso III do art. 26 prevê hipótese de prática de ato processual por videoconferência e o inciso IV desse artigo estabelece que a competência para julgamento é da Justiça Militar à qual pertence o militar investigado ou processado.

O art. 27 autoriza a celebração de convênio entre unidades da federação para atuação integrada em fronteiras ou em missão específica.

O art. 28 trata das atribuições da Inspeção-Geral das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares.

O art. 29 fixa critérios para a nomeação dos comandantes-gerais das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares, permitindo apenas para oficiais da ativa do último posto da carreira e possuidor do Curso de Comando e Estado-Maior.

O §§ 2º a 5º do art. 29 elencam as obrigações de prestação de contas e as atribuições do comandante-geral.

O art. 30 determina que o comandante-geral deve estabelecer protocolos operacionais com a finalidade de apoiar o militar em suas atividades.

O parágrafo único do art. 30 dispõe sobre o conteúdo que devem ter os protocolos operacionais.

O art. 31 dispõe que para todos os efeitos legais, consideram-se equivalentes os cursos existentes na instituição na data de publicação da Lei.

O art. 32 determina que a remuneração dos militares do Distrito Federal, dos Territórios, do ex-Distrito Federal e dos ex-Territórios deve ser estabelecida em lei federal, o que está em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (Súmula Vinculante nº 39).

O art. 33 determina que, ressalvadas as atividades sigilosas, as PMs e os CBMs atuarão uniformizados.

Nos termos do art. 34, o Poder Executivo federal deve editar decreto com a definição de parâmetros mínimos para insígnias, divisas de graduação, coloração e tonalidade de fardamento, carteira de identidades militar, padrão e cores básicas de viaturas e núcleo comum curricular para cursos de formação, habilitação e aperfeiçoamento. O inciso VI desse artigo determina a obrigatoriedade do ensino de direito humanos e polícia comunitária.

O art. 35 assegura o uso exclusivo das expressões “brigada militar” e “força pública” para designar a polícia militar e das expressões “bombeiros” e “corpo de bombeiros” para o corpo de bombeiros militar.

O § 1º do art. 35 institui dias comemorativos e os §§ 2º e 3º vedam o uso de uniformes, símbolos, cores e nomes das PMs e dos CBMs por pessoas estranhas a essas instituições.

O § 3º veda o uso da expressão bombeiro por pessoas privadas, ainda que seguida do adjetivo civil.

O art. 36 determina que ato do Poder Executivo federal deve regulamentar o uso das expressões segurança pública, ordem pública, preservação da ordem pública, poder de polícia, polícia ostensiva, polícia de preservação da ordem pública, defesa civil, segurança contra incêndio, prevenção e combate a incêndio, pânico e emergência, busca, salvamento e resgate e polícia judiciária militar.

O art. 37 institui o Conselho Nacional de Comandantes-Gerais de Polícia Militar e o Conselho Nacional de Comandantes-Gerais de Bombeiros Militares.

O art. 38 trata das instâncias de participação social e do Conselho de Segurança Pública e Defesa Social, a fim de garantir espaço de diálogo com a sociedade e de fomentar a participação cidadã no processo decisório na gestão de políticas públicas na área de segurança.

O art. 39 determina que o requisito de escolaridade para ingresso na instituição militar deve ser processado no prazo de seis anos a contar da data de publicação da lei que se pretende aprovar. Já o parágrafo único desse artigo permite que as PMs e CBMs formem seus militares em curso de formação de educação superior com equivalência aos cursos definidos pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

O art. 40 dispõe sobre as regras de transição em razão da aprovação da Lei, prevendo hipótese de migração dos ocupantes da carreira de praça para o QOE (Quadro de Oficiais Especialistas).

O art. 41 prevê hipótese de exercício de função do militar em outra unidade da federação, mediante solicitação dos interessados e autorização expressa dos respectivos comandos-gerais, assegurados todas as prerrogativas, direitos e vantagens do Estado de origem.

O art. 42 promove alterações na Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, que trata do Sistema Único de Segurança Pública e da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS). A primeira alteração acrescenta um novo princípio no rol de princípios da PNSPDS, qual seja, a do uso comedido e proporcional da força pelos agentes de segurança pública. A

segunda alteração é a inserção da obrigatoriedade do exame de saúde e do exame toxicológico de larga janela de detecção como critério para ingresso na instituição militar.

O art. 43 revoga os seguintes dispositivos do Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, que trata da organização das Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Território e do Distrito Federal:

- arts. 1º e 2º;
- alíneas “d” e “e” do *caput* e §§ 1º, 2º e 3º do art. 3º;
- arts. 4º a 17;
- arts. 21 a 23; e
- arts. 25 a 28.

As revogações afastam as incompatibilidades do Decreto-Lei com a nova Lei que se pretende aprovar.

O art. 44 contém a cláusula de vigência: na data de sua publicação.

Após esta Comissão, o Projeto segue para a CCJ.

Até o momento, o Projeto recebeu quatro emendas (Emendas nºs 1 e 2, do Senador Carlos Viana, e nºs 3 e 4, da Senadora Ivete da Silveira), todas com o intuito de garantir a existência e a atuação dos bombeiros civis e voluntários.

O Projeto, até agora, também recebeu manifestações nesse sentido da Assembleia Legislativa de Santa Catarina, das Câmaras Municipais de Charqueadas/RS, Joinville/SC, Irani/SC, São Francisco do Sul/SC, Concórdia/SC, Indaial/SC, Schroeder/SC, Presidente Getúlio/SC, Gaspar/SC, Ibirama/SC, Ouro/SC e Joaçaba/SC, da Prefeitura Municipal de Concórdia/SC e da Confederação Nacional dos Bombeiros Voluntários – CONABOV.

Mas o Projeto não inviabiliza os bombeiros voluntários, apenas estabelece uma supervisão pelos CBMs.

Por outro lado, o Projeto recebeu moções de apoio dos CBMs de Minas Gerais, de Roraima, de Sergipe, do Acre e do Maranhão e do Conselho Nacional dos Corpos de Bombeiros Militares do Brasil – LIGABOM.

II – ANÁLISE

De acordo com o art. 104-F do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão opinar sobre proposições relativas à segurança pública, às polícias militares e aos corpos de bombeiros militares.

No mérito, o Projeto é conveniente e oportuno.

As PMs e os BMs são regidos até hoje pelo Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, que contém disposições anacrônicas e até mesmo incompatíveis com a CF.

Há muitos anos já deveria ter sido aprovada pelo Congresso Nacional uma nova lei orgânica para as PMs e os CBMs.

O Projeto estabelece princípios; diretrizes; competências; normas sobre organização, efetivos e materiais; e direitos, garantias, prerrogativas, deveres e vedações; enfim, traz amparo legal e segurança jurídica para a existência e a atuação das PMs e dos CBMs.

III – VOTO

Em face do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 3045, de 2023, rejeitando-se as Emendas nºs 1 a 4.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator