

PROJETO DE LEI N. , DE 2012

(Do Senhor Eduardo Azeredo)

Dispõe sobre o incentivo à criação
de brigadas de voluntários municipais.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei dispõe sobre o incentivo à criação de brigadas de voluntários municipais destinadas à prevenção e combate a incêndio e às ações de defesa civil.

Art. 2º Os Municípios poderão criar brigadas de voluntários para atuarem, complementar e subsidiariamente, preferencialmente na área rural, nas atividades típicas de prevenção e combate a incêndio e medidas correlatas, inclusive no apoio às ações de defesa civil.

§ 1º Para exercício de suas atividades, as brigadas de voluntários poderão colaborar ou atuar conjuntamente com unidades ou frações dos corpos de bombeiros militares, de outros órgãos da União e do Estado ou de congêneres de Municípios vizinhos.

§ 2º Nos casos de atuação subsidiária, tendo integrantes seus como primeiros agentes a atuarem diante de evento crítico, a brigada de voluntários transferirá o caso para autoridade ou agente do órgão competente que se apresente, seja de bombeiros ou de defesa civil, prestando-lhe todas as informações e o apoio necessário, e mantendo registro circunstanciado a respeito.

Art. 3º Para efeito desta lei são adotadas as definições da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), bem como as estipuladas por organismos internacionais e nacionais de defesa civil e combate a in-

cêndios e regularmente seguidas pelos órgãos congêneres e, em especial as seguintes:

I – brigada de voluntários – grupo constituído no âmbito do Município e integrado por voluntários, para a execução, complementar e subsidiária, das atividades de prevenção e combate a incêndios e medidas correlatas, inclusive de apoio às ações de defesa civil;

II – defesa civil – conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e reconstrutivas destinadas a evitar ou minimizar os desastres, preservar o moral da população e restabelecer a normalidade social;

III – medidas correlatas – as de busca, resgate, salvamento, primeiros socorros e encaminhamento para atendimento médico de urgência.

Art. 4º As brigadas de voluntários poderão atuar em Municípios limítrofes, mediante convênio ou consórcio.

Art. 5º Os voluntários poderão ser servidores ou funcionários, mesmo terceirizados, de um ou mais órgãos, entidades ou empresas, públicos ou privadas.

Art. 6º No atendimento a sinistros em que atuem, em conjunto, qualquer contingente de brigada de voluntários municipal e o corpo de bombeiros militar ou órgão federal ou estadual de defesa civil, a coordenação e a direção das ações caberão à corporação federal ou estadual, conforme o caso.

Parágrafo único. Nas hipóteses de atuação conjunta a brigada de voluntários municipal manterá a chefia de suas frações.

Art. 7º O exercício da atividade de brigadista voluntário municipal depende de aprovação em curso de formação e de reciclagem periódica, conforme dispuserem as normas suplementares estaduais e municipais.

Parágrafo único. A constituição, organização, treinamento e fiscalização das brigadas de voluntários municipais serão objeto de legislação específica, conforme dispuserem as normas suplementares estaduais e municipais, cujas instruções serão ministradas por corpo de bombeiros militar, ou por empresa ou entidade que possua homologação junto a esse órgão.

Art. 8º O horário cumprido como brigadista voluntário municipal será computado para todos os efeitos como carga horária, se exercido:

I – em situação real, na área do Município ou de outro Município conveniado ou consorciado;

II – nas dependências de órgão público, entidade ou empresa, ainda que a título de formação, reciclagem ou treinamento;

III – em outro local durante o horário de trabalho, mediante liberação do empregador.

Art. 9º A atividade de brigadista voluntário municipal não gera vínculo empregatício, nem obrigação de natureza trabalhista, previdenciária ou afim e é considerada serviço público relevante, estabelecendo presunção de idoneidade moral, bem como preferência, em igualdade de condições, nas licitações e concursos públicos.

Art. 10. As brigadas de voluntários municipais poderão receber, para aplicação exclusiva na execução de suas atividades, além de recursos oriundos de dotações orçamentárias, também doações, legados, subsídios e subvenções públicas de qualquer esfera governamental, ou de entidades e empresas de natureza privada ou, ainda, de governo, empresa ou entidade estrangeira, ficando esses recursos sujeitos à fiscalização prevista na legislação específica.

Art. 11. É assegurado ao brigadista voluntário municipal:

I – equipamentos de proteção e uniforme especial a expensas do Município; e

II – reciclagem periódica.

Parágrafo único. Pode ser estipulado, em favor dos brigadistas voluntários, seguro de vida em grupo, por iniciativa de terceiros.

Art. 12. Cabe ao corpo de bombeiros militar fixar os currículos para os cursos de formação e reciclagem e aprovar os uniformes dos brigadistas voluntários.

Parágrafo único. Os uniformes terão padrão nacional a ser definido pelo Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e de Corpos de Bombeiros Militares, sendo vedada qualquer semelhança com os fardamentos militares.

Art. 13. Os Municípios poderão celebrar convênios com os corpos de bombeiros militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, sem prejuízo de suas autonomias, para assistência técnica aos brigadistas voluntários.

Art. 14. É vedado ao Município que disponha de brigada de voluntários, ou seja, provido por atendimento de unidade ou fração do corpo de bombeiros militar, a contratação de empresa ou de brigadista particular, salvo em situação na qual as forças disponíveis sejam insuficientes para a dimensão do evento.

Parágrafo único. Considera-se provido por atendimento do corpo de bombeiros militar o Município cujo território, inclusive da zona rural, situe-se totalmente a menos de cinquenta quilômetros da base operacional da corporação, ainda que situada em outro Município.

Art. 15. As brigadas de voluntários podem coexistir com unidades ou frações do corpo de bombeiros militar, com órgãos de defesa civil da União ou do Estado e com segmentos da guarda municipal voltado para as ações de prevenção e combate a incêndio ou defesa civil.

Art. 16. As brigadas de voluntários municipais que já estiverem em funcionamento quando da publicação desta lei, procederão à adequação de suas atividades aos preceitos nela contidos no prazo de cento e oitenta dias, sob pena de terem impedido o seu funcionamento até a regularização.

§ 1º Sem prejuízo do disposto no *caput*, o funcionamento fica sujeito a inspeção operacional periódica do corpo de bombeiros militar, que se aterá à verificação do cumprimento desta lei.

§ 2º São garantidos às brigadas de voluntários municipais mencionadas no *caput* a manutenção de suas estrutura, constituição, bens e direitos, forma de funcionamento, uniformes e outras peculiaridades que não infrinjam outras normas nem estejam em desacordo com esta lei.

Art. 17. Os casos omissos e contenciosos acerca da aplicação desta lei serão resolvidos pelo órgão responsável pelos corpos de bombeiros militares no âmbito territorial em que ocorrer a divergência suscitada.

Art. 18. Fica alterado o art. 4º, inciso I, seu § 2º, inciso III e § 3º, inciso II da Lei n. 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, que instituiu o Fundo Nacional de Segurança Pública, com a seguinte redação:

“Art. 4º

I – reequipamento, treinamento e qualificação das polícias civis e militares, corpos de bombeiros militares, guardas municipais e brigadas voluntárias municipais;

§ 2º

III – qualificação das polícias civis e militares, corpos de bombeiros militares, guardas municipais e brigadas voluntárias municipais;

§ 3^o

II – o Município que mantenha guarda municipal ou realize ações de policiamento comunitário ou possua brigada voluntária municipal ou, ainda, implante Conselho de Segurança Pública, visando à obtenção dos resultados a que se refere o § 2º deste artigo. (NR)"

Art. 19. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O § 5º do art. 144 da Constituição defere como competência dos corpos de bombeiros militares a execução de atividades de defesa civil, além das atribuições definidas em lei.

A lei a que se refere o dispositivo constitucional é, em princípio, o Decreto-Lei n. 667, de 10 de julho de 1969, que reorganizou “as

polícias militares e os corpos de bombeiros militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal”, recepcionada pela novel Constituição. Embora a lei se aplique aos corpos de bombeiros militares, por expressa disposição do parágrafo único do art. 26, na redação dada pelo Decreto-Lei n. 1.406, de 24 de junho de 1975, nada dispõe sobre as “outras atribuições” dessa instituição.

No nível federal, apenas a Lei n. 7.479, de 2 de junho de 1986, que “aprova o Estatuto dos Bombeiros-Militares do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal” disciplinou o tema (art. 2º), segundo o qual a destinação da corporação é a de “execução de serviços de perícia, prevenção e combate a incêndios; de busca e salvamento; de prestação de socorros nos casos de inundações, desabamentos, catástrofes e calamidades públicas; e de outros que se fizerem necessários à proteção da comunidade”. A competência foi mais bem esmiuçada no art. 2º da Lei n. 8.255, de 20 de novembro de 1991, que “dispõe sobre a organização básica do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal”.

Verifica-se, pois, que nem a Constituição nem as leis federais que regem parcialmente o tema – já que aplicáveis apenas aos bombeiros militares do Distrito Federal – atribuem exclusividade para a execução das mencionadas competências.

Tanto é assim que houve a edição da Lei n. 11.901, em 12 de janeiro de 2009, regendo a profissão de bombeiro civil, havendo proposição em tramitação nesta Casa que a altera, em especial a denominação para “brigadista particular”.

Assim, restariam legítimas tanto as atividades exercidas pelos bombeiros militares quanto as executadas pelos bombeiros civis, ou brigadistas particulares.

Mas, além dessas categorias, é uma realidade no país a existência de bombeiros municipais e de bombeiros voluntários. Os bombeiros municipais são servidores municipais voltados para a atividade bomberil. Alguns municípios, dada a dificuldade de disporem de uma guarnição do corpo de bombeiros militar do Estado, simplesmente assumem essa atividade, com o intuito de proteger o patrimônio público e o dos municípios. Sem essa iniciativa, poderiam ficar à mercê do deslocamento de unidades de bombeiros militares, às vezes por dezenas de quilômetros, diante de eventual sinistro, comprometendo o combate a incêndios e sujeitando-se a prejuízos incalculáveis.

Os bombeiros voluntários, por seu turno, são formados

por membros da comunidade que se associam para esse fim. Igualmente, essa categoria é realidade em vários rincões do Brasil, especialmente em Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Tais corporações em nada ficam devendo a uma corporação militar em termos de eficiência no combate ao fogo, até porque podem ser treinadas – e na maioria das vezes o são – pelos próprios corpos de bombeiros militares. Além disso, sua meritória e eficaz atuação representa considerável economia de recursos públicos. Geralmente são financiadas e mantidas por empresas instaladas no Município, cujos funcionários atuam como bombeiros voluntários, ao lado de membros da comunidade.

A par dessas corporações existentes de fato, várias empresas, entidades e órgãos públicos dispõem de brigadas, integradas por servidores ou funcionários que exerçam a atividade no local de trabalho, sem prejuízo de suas funções, como voluntários. Tais brigadas são devidamente capacitadas e treinadas, sendo o sistema adotado pelo Banco Central do Brasil emblemático e exemplo nacional e internacional de sucesso dessa modalidade de proteção civil.

Não é nossa pretensão regulamentar todas essas atividades, tão-somente propiciar incentivo para que os Municípios interessados criem suas brigadas de voluntários, para fazer frente a situações emergenciais de combate a incêndios. Essa atividade é extremamente necessária. Exemplificamos com o nosso Estado de Minas Gerais, integrado por 853 Municípios, dos quais pouco mais de 40 dispõem de guarnição do corpo de bombeiros militar.

Consta que noventa por cento dos Municípios brasileiros não possuem corpo de bombeiros. No período da seca, essa circunstância se faz sentir de forma dramática, com os incêndios destruindo imensas formações vegetais nativas, além de florestas preservadas e mesmo lavouras. A área rural, portanto, longe dos destacamentos de bombeiros, é onde ocorrem os maiores danos, ao meio-ambiente, ao equilíbrio do bioma, afetando o patrimônio químico-biológico, genético e econômico do Município, do Estado, do país.

Cuidamos, portanto, de tornar facultativa a criação de brigadas de voluntários municipais, para atuação complementar e subsidiária, preferencialmente na área rural (art. 2º). Além das atividades típicas de prevenção e combate a incêndio, incluímos o apoio às ações de defesa civil, definidas no art. 3º, inciso II. Naturalmente todas as atividades a serem exercidas não o serão de forma atabalhoadas, mas mediante a devida capacitação e sob

supervisão contínua dos corpos de bombeiros militares.

A atuação dessas categorias não significa, também, competição com os corpos de bombeiros militares nem usurpação de suas atribuições. É preciso salientar seu caráter subsidiário e complementar da atividade dos corpos de bombeiros militares. Não significa, igualmente, a possibilidade da extensão de direitos eventualmente exclusivos dos bombeiros militares aos brigadistas voluntários, além da proteção física devida a pessoas que atuem nessas atividades de risco.

No § 1º previmos a atuação colaborativa com outros órgãos e, no § 2º, a transferência da ação ao órgão federal ou estadual presente.

Em seguida estipulamos, no art. 3º, algumas definições para melhor compreensão da lei: “brigada de voluntários”, “defesa civil” e “medidas correlatas”.

O art. 4º prevê a atuação de brigadas de voluntários em Municípios limítrofes, mediante convênio ou consórcio. O art. 5º concede ampla possibilidade de participação a todos os cidadãos.

Previmos a prevalência do corpo de bombeiros militar ou de outro órgão federal ou estadual nas ações conjuntas, no art. 6º, cujo parágrafo único prevê, porém, a manutenção das chefias das frações das brigadas de voluntárias nessas situações.

O art. 7º exige a formação e reciclagem periódica para qualquer atividade de brigadista voluntário. Nesse tocante, tanto os corpos de bombeiros militares quanto empresas ou entidades homologadas junto a eles poderão ministrar as instruções (parágrafo único). Assim, um brigadista voluntário pode ser capacitado para efetuar o primeiro combate a incêndio, tanto pelos próprios corpos de bombeiros militares, quanto por entidades homologadas por estes.

O art. 8º estipula que o horário cumprido como brigadista voluntário será computado para todos os efeitos como carga horária, ainda que a título de formação, reciclagem ou treinamento, se exercido em situação real, nas dependências do órgão, entidade ou empresa ou em outro local durante o horário de trabalho, mediante liberação do empregador.

O art. 9º se nos afigura disposição essencial para estimular o sistema de brigadas voluntárias, que é a expressa previsão de não existência de vínculo empregatício, nem de obrigação de natureza trabalhista, pre-

videnciária ou afim. O estímulo foi buscado, ainda, pela previsão, no mesmo dispositivo, da relevância do serviço, que estabelece presunção de idoneidade moral, bem como preferência, tanto às corporações próprias como a seus integrantes, em igualdade de condições, nas licitações e concursos públicos. Esse dispositivo visa a impedir eventuais disputas judiciais quanto à atividade voluntária e, ao mesmo tempo, estimulá-la, concedendo a seus praticantes algumas prerrogativas em relação aos demais cidadãos.

No art. 10 autorizamos o recebimento de quaisquer recursos de origem lícita pelas brigadas de voluntários municipais, para aplicação em suas atividades, os quais ficam, evidentemente, sujeitos à fiscalização prevista na legislação específica. Há de se aceitar que as brigadas de voluntárias municipais possam receber doações, em termos de equipamentos, mesmo dos próprios corpos de bombeiros militares, ou de empresas, ou de organismos internacionais, enfim. Não faz sentido imaginar que as dotações orçamentárias insuficientes dos entes estatais sejam razão suficiente para que outras corporações não sejam beneficiadas. Assim, acreditamos que longe de retirar recursos dos corpos de bombeiros militares, essa circunstância possibilitará melhor redistribuição dos recursos pelas unidades de bombeiros militares, especialmente nas cidades em que haja valioso patrimônio cultural a ser preservado, por exemplo. Ora, é natural que as dotações orçamentárias preferiram os corpos de bombeiros militares, tidos como “oficiais”. Então, não tem cabimento imaginar que os corpos de bombeiros militares seriam preteridos nessas dotações, em favor das brigadas de voluntários municipais. Essas seriam beneficiadas, prioritariamente, com dotações orçamentárias do Município e não do Estado. Não se pode é admitir que se os corpos de bombeiros militares não forem contemplados por alguma espécie de dotação de recursos, nenhuma corporação poderá sê-lo, mediante outras fontes, como doação, legado, subvenção ou subsídio.

Em termos de direitos fica evidente que o brigadista voluntário não os possa ter no mesmo nível que o bombeiro militar ou o brigadista civil. São-lhes garantidos, portanto, os equipamentos de proteção (individual e respiratória, EPI e EPR) e uniforme especial, a expensas do Município (art. 11). Pode ser-lhes estendido o seguro de vida, por estipulação de terceiros, uma vez que a lei não pode impor tal obrigação ao Município (parágrafo único). Essa última disposição se fundamenta na circunstância de não haver vínculo empregatício, podendo, porém, empresas interessadas estipularem seguro de vida em favor dos voluntários.

O art. 12 e respectivo parágrafo único dispõem sobre a exclusividade dos corpos de bombeiros militares para fixação dos currículos e dos uniformes, que terão padrão nacional a ser definido pelo Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e de Corpos de Bombeiros Militares, sendo vedada qualquer semelhança com os fardamentos militares. Tal dispositivo visa a diferenciar com precisão o órgão que protagonizará as atividades em caso de ação conjunta.

Pelo art. 13 permitimos que os Municípios celebrem convênios com os corpos de bombeiros militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, sem prejuízo de suas autonomias, para assistência técnica aos brigadistas voluntários seus profissionais, reproduzindo, em linhas gerais, o art. 9º da mencionada Lei n. 11.901/2009. Trata-se, portanto, de faculdade, não obrigatoriedade.

No art. 14 incluímos dispositivo vedando aos Municípios que disponham de brigada de voluntários ou que sejam providos por atendimento de unidade ou fração do corpo de bombeiros militar, a contratação de empresa ou brigadista particular, salvo em situação na qual as forças disponíveis sejam insuficientes para a dimensão do evento. Temos que a terceirização da atividade, no caso, não atende ao serviço público, mormente se a contratação se der em caráter permanente, podendo o Município simplesmente aumentar o efetivo da brigada de voluntários, mediante a criação de mecanismos que incentivem a participação dos cidadãos. Aliás, quanto a esse aspecto, deixamos a cargo das normas suplementares estabelecer. Donde a ressalva permissiva, desde que em caráter episódico. O parágrafo único define o que seja o Município provido por atendimento do corpo de bombeiros militar como aquele cujo território, inclusive da zona rural, situe-se a menos de cinquenta quilômetros da base operacional da corporação, ainda que situada em outro Município, como sói ocorrer.

No art. 15 estabelecemos que as brigadas de voluntários podem coexistir com guarnições dos corpos de bombeiros militares, com órgãos de defesa civil e com segmentos da guarda municipal voltados para a mesma atividade.

No art. 16 tratamos de estabelecer princípio de transição, ao garantir às brigadas de voluntários municipais existentes quando da publicação da lei, o seu pleno funcionamento, tal como se apresentam, desde que se conformem ao disposto na lei. Ressalvamos que as corporações em funcio-

namento terão 180 dias para se adaptarem à nova lei. Essa garantia ocorrerá, porém, sem prejuízo da realização de inspeções operacionais periódicas do corpo de bombeiros militares, o qual se aterá, contudo, aos aspectos da lei (§ 1º). Ficam garantidos a manutenção de sua estrutura, constituição, bens e direitos, forma de funcionamento, uniformes e outras peculiaridades que não infrinjam outras normas nem estejam em desacordo com a lei (§ 2º).

No art. 17 propusemos que os casos omissos e contenciosos acerca da aplicação desta lei sejam resolvidos pelos órgãos responsáveis pelos corpos de bombeiros militares no âmbito territorial em que ocorrer a divergência suscitada.

O art. 18 constitui o principal mecanismo de incentivo para que os Municípios estabeleçam suas brigadas de voluntários. Por ele propusemos a alteração da Lei n. 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, que instituiu o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). Assim, foi alterado o art. 4º, inciso I, seu § 2º, inciso III e § 3º, inciso II, tornando passíveis de recebimento de recursos do FNSP os Municípios que criarem brigadas de voluntários. Tais recursos serão repassados nas condições previstas na própria lei.

A cláusula de vigência estabelece-a como imediata, o que não impede a aplicação do disposto no art. 16.

Certos de que os ilustres Pares concordarão com a importância desta proposição para o melhor aproveitamento do voluntariado na atividade de prevenção e combate a incêndio e de ações de defesa civil, esperamos contar com o seu imprescindível apoio para a aprovação do presente projeto.

Sala da Comissão, em de de 2012.

Deputado Eduardo Azeredo