

COMISSÃO DE TRABALHO, ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 3489/2012

(autor Eduardo Azeredo)

Dispõe sobre o incentivo à criação de brigadas municipais de extinção de incêndios.

EMENDA SUBSTITUTIVA nº _____

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei dispõe sobre o incentivo à criação de brigadas municipais auxiliares de extinção de incêndios destinadas à atuação complementar nas atividades de educação preventiva, extinção de incêndios e às ações de defesa civil.

Art. 2º Os Municípios poderão criar brigadas municipais de extinção de incêndios para atuarem, de forma complementar e subsidiariamente, preferencialmente na área rural, nas atividades típicas de educação preventiva, de extinção de incêndios e nas ações de defesa civil.

§ 1º Para exercício de suas atividades, as brigadas municipais de extinção de incêndios atuarão conjuntamente com unidades ou frações dos corpos de bombeiros estaduais, de outros órgãos da União, do Estado ou congêneres de Municípios vizinhos.

§ 2º Nos casos de atuação, tendo seus integrantes como primeiros respondedores do evento crítico, a brigada transferirá o comando das ações para autoridade ou agente do órgão competente que se apresente, seja dos Corpos de Bombeiros Estaduais 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 seguintes definições:

I - Ações de Defesa Civil: conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e reconstrutivas destinadas a evitar ou mitigar os desastres, preservar o moral da população e restabelecer a normalidade social;

II – Brigada Municipal Auxiliar: grupo constituído no âmbito do Município para a execução, complementar e subsidiária, das atividades de educação preventiva, extinção de incêndios e às ações de defesa civil;

III – Brigadista Municipal: indivíduo integrante da Brigada Municipal Auxiliar;

IV – Extinção de Incêndios: redução drástica da taxa de liberação de calor de um incêndio e prevenção de seu ressurgimento pela aplicação direta de quantidade suficiente de agente extintor através da coluna de gases ascendentes gerados pelo fogo até atingir a superfície incendiada do material combustível;

V – Serviço Voluntário: atividade não remunerada, prestada por pessoa física à Brigada Municipal Auxiliar ou a entidade pública de qualquer natureza.

Art. 4º Os Municípios para fins de criação de suas brigadas municipais, deverão celebrar convênios com o Estado com interveniência dos Corpos de Bombeiros dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal.

Parágrafo único. O Estado, por meio do seu órgão oficial, deverá na regulamentação da estrutura operacional e organizacional para implantação da brigada municipal, manter um número mínimo de bombeiros-militares no município, com a finalidade de formar, reciclar e capacitar os brigadistas municipais, bem como atuar na sua coordenação.

Art. 5º Os integrantes da brigada municipal serão os concursados para este fim, podendo ser composta por servidores ou funcionários, de um ou mais órgãos de entidades públicas.

Art. 6º No atendimento a sinistros em que atuem, em conjunto, qualquer contingente da brigada municipal e do corpo de bombeiros estadual, órgão federal ou estadual de defesa civil, o comando e a direção das ações caberá a instituição federal ou estadual, conforme o caso.

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

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

§1º A constituição, organização, treinamento e fiscalização das brigadas municipais de extinção de incêndios serão objeto de legislação específica, conforme dispuserem as normas suplementares estaduais.

§2º As instruções para os brigadistas municipais serão ministradas pelos corpos de bombeiros estaduais, ou por instituição ou entidade homologada junto aquele que certificará a capacitação do brigadista.

§3º Os brigadistas municipais formados por instituições ou entidades homologadas, serão submetidos a avaliação de conhecimentos técnicos antes de sua certificação pelos corpos de bombeiros estaduais.

Art. 8º O horário cumprido como brigadista 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, ainda que a título de formação, reciclagem ou treinamento.

Art. 9º As pessoas da comunidade poderão atuar voluntariamente em apoio a brigada municipal de extinção de incêndios, em conformidade com a lei 9.608/98, sendo que esta atuação 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, em concursos públicos na área.

Parágrafo único. Os voluntários devem ser capacitados para a atuação em apoio e após certificados, assinar Termo de Adesão conforme previsão da referida lei do serviço voluntário, no qual serão definidas as condições da prestação desse serviço.

Art. 10. As brigadas municipais de extinção de incêndios poderão receber, para aplicação exclusiva na execução de suas atividades, além de recursos oriundos de dotações orçamentárias, 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 estes recursos sujeitos à fiscalização prevista na legislação específica.

Art. 11. É assegurado ao brigadista municipal:

I - equipamentos de proteção e uniforme especial às expensas do Município; e

II - reciclagem periódica.

Parágrafo único. Poderá ser estipulado, a cargo do município, em favor dos brigadistas municipais, seguro de vida em grupo.

Art. 12. Cabe aos corpos de bombeiros estaduais fixar os currículos para os cursos de formação e reciclagem dos brigadistas municipais.

Parágrafo único. Os uniformes serão aprovados pelo corpo de bombeiros estadual e terão o padrão do município, sendo vedada qualquer semelhança com os fardamentos militares.

Art. 13 As brigadas municipais de extinção de incêndios poderão atuar em Municípios limítrofes, mediante convênio ou consórcio.

Art. 14. As brigadas municipais de extinção de incêndios podem coexistir com unidades ou frações dos corpos de bombeiros estaduais, com órgãos de defesa civil da União ou do Estado e com segmentos da guarda municipal, desde que atendidos todos os requisitos desta lei.

Art. 15. As brigadas municipais de extinção de incêndios 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 estadual, que se aterá à verificação do cumprimento desta lei.

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

Art. 16. Os casos omissos e contenciosos acerca da aplicação desta lei serão resolvidos pelo órgão responsável pelos corpos de bombeiros estaduais no âmbito territorial em que ocorrer a divergência suscitada.

Art. 17. Fica alterado o art. 4º, § 3º, inciso II da Lei n. 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, que instituiu o Fundo Nacional de Segurança Pública, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 4º

§ 3º

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

Art. 18. O município que descumprir as condições impostas por esta lei deixará de ter acesso aos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, bem como será defeso os benefícios previstos no art. 10 desta lei e não poderá contar com o apoio institucional dos Corpos de Bombeiros Estaduais no que tange ao treinamento e capacitação do efetivo.

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

JUSTIFICAÇÃO

O presente Projeto de Lei tem por escopo recepcionar todas as modalidades de prestação de serviços públicos de extinção de incêndio, bem como incentiva e respalda a ampliação dos serviços no território nacional.

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. Estando estas competências ligadas às atividades de Segurança Pública, são indelegáveis por natureza constituindo-se Funções de Estado.

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. Nos termos do artigo 39 da lei estão definidas as competências legais dos Corpos de Bombeiros conforme segue:

Artigo 39 - O Comando do Corpo de Bombeiros da Polícia Militar é o órgão responsável perante o Comando Geral, pelo planejamento, comando, execução, coordenação, fiscalização e controle de todas as atividades de prevenção, extinção de incêndios e de buscas e salvamentos, bem como das atividades técnicas a elas relacionadas no território estadual.

Por sua vez, na esfera Federal, o Decreto Lei Federal nº 88.777, de 30 Setembro de 1983, que aprova o regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, em seu Capítulo IX, Das Prescrições Diversas, define as atribuições do Corpo de Bombeiros, proibindo, ademais, a utilização de hierarquia, insígnias, emblemas, etc, por parte dos congêneres civis e municipais, que possam induzir confusão com a Corporação de Bombeiros Militares, in verbis,

Art.. 44 - Os Corpos de Bombeiros, à semelhança das Polícias Militares, para que possam ter a condição de "militar" e assim serem considerados forças auxiliares, reserva do Exército, tem que satisfazer às seguintes condições:

(...)

§ 2º - Dentro do Território da respectiva Unidade da Federação, caberá aos Corpos de Bombeiros Militares a orientação técnica e o interesse pela eficiência operacional de seus congêneres municipais ou particulares. Estes são organizações civis, não podendo os seus integrantes usar designações hierárquicas, uniformes, emblemas, insígnias ou distintivos que ofereçam semelhança com os usados pelos Bombeiros Militares e que possam com eles ser confundidos.

(...)

Art. 45 - A competência das Polícias Militares estabelecida no artigo 3º, alíneas a, b e c, do Decreto-lei nº 667, de 02 de julho de 1969, na redação modificada pelo Decreto-lei nº 2.010, de 12 de janeiro de 1983, e na forma deste Regulamento, é intransferível, não podendo ser delegada ou objeto de acordo ou convênio.

Consoante se observa dos dispositivos legais usos transcritos, a competência do Corpo de Bombeiros está bem definida, havendo proibição, daqueles ditos voluntários, da utilização de qualquer designação hierárquica, ou de uniformes e emblemas (aí incluída a cor dos veículos e uniformes), que os confunda com as Corporações Estatais.

Desta forma, claramente definido o papel e competência dos Corpos de Bombeiros Militares, tanto a nível constitucional quanto ordinário, não restam dúvidas que o combate à incêndio, busca e salvamento e a prevenção, vinculadas a

estas duas missões, a competência expressa é do Corpo de Bombeiros Militar, e sendo atividades de Segurança Pública, são indelegáveis por natureza.

Hely Lopes Meirelles ensina que:

Serviços Próprios do Estado: são aqueles que se relacionam intimamente com as atribuições do Poder Público (segurança, polícia, higiene e saúde públicas etc.) e para a execução dos quais a Administração usa da sua supremacia sobre os administrados. Por esta razão, só devem ser prestados por órgãos ou entidades públicas, sem delegação a particulares.

Necessário esclarecer que a enumeração constitucional dos órgãos de Segurança Pública é exaustiva, como é exaustiva a delimitação de competências de cada uma desses órgãos. Nas lições de Lazzarini:

[...] a previsão constitucional é taxativa, não podendo, portanto, ser criados outros órgãos policiais com incumbência de exercer *atividades de segurança pública*, em qualquer dos níveis estatais, o que impede, por isso mesmo, **que órgãos autárquicos, fundacionais ou para estatais, não previstos na norma constitucional, exercitem atividades de segurança pública** (grifo nosso); e ainda acrescenta que “para desempenhar as atividades correlatas, o constituinte de 1988 fixou a competência restritiva de cada órgão que enunciou [...]”.

Destarte, a atuação desenvolvida por funcionários de entidades privadas em atividades típicas da administração pública fere os princípios elementares do direito positivo. O Poder de Polícia é indelegável a entes privados, conforme ensina Celso Antônio Bandeira de Mello:

Não se pode cogitar a delegação do poder de polícia administrativa ao particular, uma vez que tal prerrogativa é personalíssima da Administração porque inerente a sua autoridade. (destaque acrescido).

No que se refere às competências dos Corpos de Bombeiros, atividades de Segurança Pública, em que as liberdades individuais sofrem as interferências mais diretas, o Princípio da Legalidade apresenta-se com maior rigor, determinando a Constituição de forma absolutamente taxativa quais são os órgãos de Segurança Pública e quais são suas competências.

Portanto, o exercício de função pública por entidades privadas na seara da administração pública, contraria disposições do ordenamento jurídico pátrio. A atuação desses agentes não somente em sinistros, como incêndios, acidentes com vítimas fatais ou com lesões corporais, e homicídios, onde o local do crime, por sua ação, é violado, mas principalmente em atuações fiscalizadoras através de vistorias ou exame de projetos de segurança contra incêndios, configura-se, como usurpação de função pública, capitulada na Lei Penal Brasileira, conforme Art. 328.

Assim, fica clarificado que as atividades públicas na área de extinção e combate a incêndios somente podem admitir a presença de brigadistas quando estes atuarem sob a coordenação, orientação técnica e operacional dos Corpos de Bombeiros Estaduais.

Temos verificado o surgimento de iniciativas da sociedade civil no sentido de prestar diretamente os serviços legalmente atribuídos com exclusividade aos Corpos de Bombeiros Militares, sob diversos títulos: Bombeiros Voluntários, Organizações Não Governamentais, Associações de Bombeiros Civis, Grupos de Resgate os mais variados, etc. Entretanto, não é este o desenho constitucional da responsabilidade atribuída à Sociedade no que tange aos aspectos da Salubridade e da Tranquilidade Públicas.

Verifica-se também a necessidade da expansão na prestação dos serviços de bombeiros a Municípios ainda não abrangidos pelo atendimento local dos Corpos de Bombeiros; este projeto traz a possibilidade de preencher esta lacuna atendendo os Princípios Constitucionais e os limites de competência da área de Segurança Pública. A modalidade proposta recepciona a participação do cidadão atuando voluntariamente nos termos da Lei Federal 9608/98 sob a coordenação e orientação do órgão oficial.

O modelo proposto está fundamentado em experiências bem sucedidas especialmente nas Regiões Sul e Sudeste onde, na essência, o serviço é prestado por meio de Convênio firmado entre Estado e Município, apoiado pelo serviço voluntário. Nos Estado do Rio Grande do Sul e São Paulo há previsão constitucional de serviços complementares de extinção de incêndio.

Não é nossa pretensão regulamentar as atividades de bombeiros, tão-somente propiciar incentivo para que os Municípios interessados criem suas brigadas municipais de extinção de incêndios, para fazer frente a situações emergenciais de combate a incêndios, sob a coordenação e orientação técnica e operacional dos Corpo de Bombeiros dos Estados.

Cuidamos, portanto, de tornar facultativa a criação de brigadas municipais de extinção de incêndios, para atuação complementar e subsidiária, preferencialmente na área rural (art. 2º), além das atividades de educação preventiva, extinção de incêndios e as ações de Defesa Civil. Naturalmente todas as atividades serão exercidas mediante a devida capacitação e sob supervisão contínua dos corpos de bombeiros militares.

Como principal mecanismo de incentivo para que os municípios estabeleçam suas brigadas municipais, está proposta a alteração da lei 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, que instituiu o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). Assim, foi alterado o artigo 4º, § 3º, inciso II, tornado passíveis de recebimento de recursos do FNSP os Municípios que criarem as brigadas municipais. Para fins de padronização e busca de excelência o projeto vincula o acesso aos recursos do FNSP ao atendimento das exigências legais.

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, de de 2012.

Deputado **ADEMIR CAMILO**
PSD/MG