

DÊNIS DUARTE DA SILVA

**A IMPREVISIBILIDADE LEGAL, DETERMINANDO NÍVEL DE RESPONSABILIDADE DO
ESTADO SOBRE O BOMBEIRO CIVIL EM CASO DE ATUAÇÃO EM CONJUNTO COM
AGENTES PÚBLICOS (BOMBEIRO MILITAR) CONFORME DESCRITO NO ART. 2º, §2º
DA LEI 11.901/09**

João Monlevade

2016

DENIS DUARTE DA SILVA

A IMPREVISIBILIDADE LEGAL, DETERMINANDO NÍVEL DE RESPONSABILIDADE DO ESTADO SOBRE O BOMBEIRO CIVIL EM CASO DE ATUAÇÃO EM CONJUNTO COM AGENTES PÚBLICOS (BOMBEIRO MILITAR) CONFORME DESCRITO NO ART. 2º, §2º DA LEI 11.901/09

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Coordenação de Curso Direito da Faculdade Doctum de João Monlevade - Rede de Ensino Doctum, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito do Trabalho

Orientador(a): Prof. Carlos Eduardo Ávila Couto

João Monlevade

2016

DENIS DUARTE DA SILVA

A IMPREVISIBILIDADE LEGAL, DETERMINANDO NÍVEL DE REPONSABILIDADE DO ESTADO SOBRE O BOMBEIRO CIVIL EM CASO DE ATUAÇÃO EM CONJUNTO COM AGENTES PÚBLICOS (BOMBEIRO MILITAR) CONFORME DESCRITO NO ART. 2º, §2º DA LEI 11.901/09

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado e aprovado, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Direito, na Faculdade Doctum de João Monlevade - Rede de Ensino Doctum, em 2016.

Média final: _____

João Monlevade, 12 de dezembro de 2016.

.....
Carlos Eduardo Ávila Couto
Prof. Orientador

.....
MSc. Maria da Trindade Leite
Profª TCC II

.....
Dra. Micheline Glayse Silva
Prof. Avaliador (a)

.....
Dr. Alexandro Pastorini
Prof. Avaliador (a)

Dedico a Deus, o Grande Arquiteto do Universo, que se mostrou criador e criativo. Seu fôlego de vida em mim me deu coragem para questionar realidades e propor sempre um novo mundo de possibilidades.

AGRADECIMENTOS

Muitas pessoas foram importantes para a concepção deste trabalho acadêmico, prestando seu auxílio e apoio de diversas formas, em variados momentos.

Aos nobres e renomados professores da instituição e amigos que acresci à minha vida nesta longa jornada, de grande importância e aprendizado social.

No entanto, faço especial agradecimento ao meu professor orientador, Professor Dr. Carlos Eduardo Ávila Couto, pessoa de reconhecida sabedoria, cordialidade e humanidade, que apesar da minha exiguidade temporal, acolheu-me como seu orientando.

Agradeço também a familiares e amigos, que de alguma forma estiveram presentes neste esforço, auxiliando de várias maneiras, para que eu pudesse dedicar-me a este trabalho, e em especial ao Dr. Wesley da Silva Pimentel pelo incentivo nos momentos críticos.

E, enfim aos funcionários da secretaria, e em especial a Sra. Debora Soares, por sua atenção, paciência, estímulo e solidariedade nos momentos difíceis.

“Os loucos que acham que podem mudar o mundo, são os que efetivamente o fazem. ”(JOBS, STEVE, 1997)

RESUMO

A presente pesquisa teve como objeto principal analisar as implicações jurídicas acerca da possibilidade de atuação em cenários emergenciais por parte dos bombeiros profissionais civis regulados pela Lei 11.901/09 sobre coordenação e direção dos bombeiros militares dos entes federados. Conhecendo as origens da atividade de bombeiro e entender os diferentes entendimentos acerca das funções e abrangências desta profissão. Foi confrontado o texto normativo da Lei 11.901/09 aos preceitos dos códigos: civil, penal e militar, bem como com a Consolidação da Leis Trabalhistas, foi elencado os pontos relevantes dos posicionamentos doutrinários acerca do tema ou fatos e posicionamentos similares. Foi desenvolvida uma justificativa coerente e justa para a implementação de legislação que regula ações conjuntas entre bombeiros civis e militares. A metodologia da pesquisa foi de caráter exploratório, uma vez que inexistem elementos jurisprudenciais e doutrinárias elencando especificamente o tema proposto para esta pesquisa.

Palavras-chave: Bombeiro Militar. Bombeiro Profissional Civil. Relação de Emprego.

ABSTRACT

The main objective of this research was to analyze the legal implications of emergency civilian firefighters regulated by Law 11.901/09 on the coordination and direction of military firefighters of federated entities. Knowing the origins of the firefighter activity and understanding the different understandings about the functions and scope of this profession. The normative text of Law 11.901/09 was confronted with the precepts of the codes: civil, criminal and military, as well as with the Consolidation of Labor Laws, the relevant points of doctrinal positions on the subject or similar facts and positions were listed. A coherent and fair justification has been developed for the implementation of legislation regulating joint actions between civilian and military firefighters. The methodology of the research was exploratory, since there are no jurisprudential and doctrinal elements specifically listing the theme proposed for this research.

Keywords: Military Firefighter. Professional Civil Firefighter. Employment Ratio.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Companheirismo templário: dois cavaleiros em uma montaria.....	14
Figura 2 - Cavaleiro Templário em negro e o Cavaleiro Hospitalar em traje branco	15
Figura 3 - Cruz da cavalaria.....	15
Figura 4 - Voluntários arrastando os pumper e vagão mangueira para um incêndio.....	17
Figura 5 - Atuação da FDNY EMS em explosão de prédio na Segunda Avenida em Nova Iorque	18
Figura 6 - Modelo de baldes de couro e lona utilizados pelos bombeiros da corte no combate aos incêndios	19
Figura 7 - Museu do 1º Quartel dos Bombeiros no Brasil, construído em 1907 e inaugurado em 1908.	20
Figura 8 - Profissionalização dos Bombeiros nos EUA	22
Figura 9 - Escola de formação de Bombeiros Profissionais Civis, localizada no município de Vila Velha no estado do Espírito Santo	23

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ICBP	Instituto Brasileiro de Pesquisas;
PL	Projeto de Lei;
TJMG	Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais;
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
MFD	Metropolitan Fire Department (Departamento Metropolitano de Incêndio);
FDNY	Fire Department City of New York (Departamento de Incêndio da Cidade de Nova York);
NFPA	National Fire Protection Association (Associação Nacional de Proteção contra Incêndio);
EMS	Emergency Medical Services (Serviços de Emergências Médicas);
FDNY EMS	New York City Fire Department Bureau of Emergency Medical Services (Departamento de Incêndio da Cidade de Nova York e Serviços de Emergências Médicas);
NBR	Norma Brasileira de Regulamentação;
ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas;
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas;
EUA	Estados Unidos da América;
SCO	Sistema de Comando de Operações;
TEEX	Texas A&M University (Universidade de bombeiros e segurança nacional no Texas);
FAP	Fator Acidentário de Prevenção;

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	HISTÓRICO DA ORIGEM DOS BOMBEIROS	13
2.1	Historicidade dos Bombeiros	13
2.2	Origem dos bombeiros	13
2.3	O simbolismo dos Bombeiros	14
2.4	O Por que a Cruz de Malta	15
2.5	O que ocorreu com os Templários	15
3	HISTÓRICO DOS BOMBEIROS NOS EUA	16
3.1	Histórico dos Bombeiros nos EUA	16
3.2	Profissionalização dos Bombeiros nos EUA	16
3.3	Unificação dos Departamento de Incêndio e Emergências nos EUA	17
4	HISTÓRICO DOS BOMBEIROS NO BRASIL	20
4.1	Marco histórico dos Bombeiros no Brasil	20
4.2	Breve Histórico dos Bombeiros Civis no Brasil	22
4.3	Profissionalização dos Bombeiros Civis no Brasil	22
5	IMPERATIVISMO DO ENTE FEDERADO SOBRE O BOMBEIRO CIVIL	24
5.1	As Divergências entre Bombeiros Militares x Civis na Cultura Brasileira	24
5.2	Cultura da sobreposição dos órgãos militares sobre entidades civis	25
5.3	Desequilíbrio jurídico oriundo do Art. 2º, §2º da Lei 11.901/09	27
5.4	Falta de texto normativo norteador da relação jurídica no uso do recurso de empresa privada por parte do ente federado	27
5.5	Agentes públicos não pertencentes ao Corpo de Bombeiros Militar que podem usar a prerrogativa descrita no §2º do art. 2º da Lei 11.901/09	32
5.6	Impactos do texto normativo da Lei 11.901/09 nas relações de trabalho	35
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	39
	REFERENCIAS	41

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho se limitou em resumo ao art. 2º, §2º da Lei 11.901/09, valendo lembrar que este assunto é muito profundo e abrangente, não sendo o objetivo deste trabalho esgotá-lo. É sabido que em todo o país, existem celeumas mais leves ou mais intensas entre as forças militares e civis, onde se incluem os bombeiros voluntários, porém a abordagem é sobre o profissional bombeiro civil, o cenário em que está inserido, bem como as limitações e implicações do referido artigo da Lei 11.901 sobre a atividade profissional e sobre os empregadores neste primeiro momento.

Os aspectos históricos e legais dos Corpos de Bombeiros estão apresentados, bem como as delimitações, as definições e diferenciações dos bombeiros militares e civis. A origem das fontes reguladoras da profissão bombeiro, bem como explicativas para a descrição e atribuição de suas funções.

De um lado encontra-se o Estado e do outro lado os indivíduos civis e as instituições do meio privado envolvidos em um debate oriundo do direito penal, do direito civil, do direito do trabalho, do direito administrativo, do direito militar sobre a abrangência do poder do Estado, bem como sua responsabilização sobre as ações de indivíduos civis contratados ou não por instituições privadas.

Por se tratar de um tema coberto de questões controversas, com muitas polêmicas no meio acadêmico e profissional, faz-se necessário um estudo de abrangência acadêmica que dê respaldo a quem esteja envolvido no processo, a fim de se chegar à solução mais adequada.

Para embasar a atual pesquisa, estão considerados os regulamentos da Lei 11.901/09, do Código Civil, do Código Penal, parecer do Instituto Brasileiro de Pesquisas (ICBP), e autores que pesquisaram e analisaram o contexto, além de uma profunda pesquisa no direito comparado onde tal tema já esteja mais amadurecido.

Desta forma, através da análise doutrinária e do estudo do direito comparado atinente ao tema, a presente pesquisa, sem qualquer pretensão de esgotar o mesmo, pretende

debatê-lo e apresentar, além de conclusões embasadas, possíveis caminhos que venham a servir, porque não, de solução para essa problemática tão delicada, que além de envolver o confronto de direitos fundamentais, apresenta-se em nosso ordenamento jurídico sem qualquer base de consenso ou previsão legal.

2 HISTORICO DA ORIGEM DOS BOMBEIROS

A finalidade é abordar a origem dos Bombeiros, através da sua historicidade, seus elementos simbolicos que identificam os mesmos como integrantes de ordem similar aos templários que tinham como objetivo a proteção da terra santa.

2.1 Historicidade dos Bombeiros

Os bombeiros tiveram sua origem na Idade Média, na era das Cruzadas, em que cavaleiros da ordem de São João se dirigiam ao Oriente Médio. Na época, os cavaleiros lutavam por poder, terra e riquezas, mais oito cavaleiros, diferentemente dos demais, fizeram voto de pobreza e adotaram como símbolo a figura de um cavalo montado por dois cavaleiros, aludindo ao companheirismo.

Figura 1- Companheirismo templário: dois cavaleiros em uma montaria.



Fonte: <http://seguindopassoshistoria.blogspot.com.br/2014/09/ser-cavaleiro-na-europa-medieval.html>.

2.2 A origem dos Bombeiros

Logo após a Primeira Cruzada foi fundada a ordem dos “Cavaleiros Hospitalares” (referenciando à hospitalidade/cuidado, dando origem ao termo utilizado na atualidade de hospital) pelo monástico Blessed Gerard, com endosso do Papa Paschal II, em 1113. Gerard adquiriu terras e obteve recursos para manter a Ordem Hospitalar no Reino de Jerusalém e em outras regiões do Oriente Médio. Depois da sua morte, Raymond DuPuy, de Provença, construiu a primeira enfermaria (aludindo ao enfermo,

enfermagem, enfermeira ou enfermeiro) custeada pelos Cavaleiros Hospitalares, próximo a Igreja do Santo Sepulcro em Jerusalém.

Inicialmente, os cavaleiros cuidavam basicamente dos peregrinos que chegavam a Jerusalém, mas em seguida a Ordem passou a fazer também escolta armada, e a partir daí ela conquistou uma força considerável.

Figura 2- Cavaleiro Templário em negro e o Cavaleiro Hospitalar em traje branco.



Fonte: <http://seguidopassoshistoria.blogspot.com.br/2014/09/ser-cavaleiro-na-europa-medieval.html>.

2.3 O simbolismo dos Bombeiros

As armaduras dos cavaleiros usadas nas batalhas contra os islâmicos cobriam todo o corpo e a face, e por isso eles não conseguiam saber quem eram os seus companheiros. Devido à necessidade de identificação, de poder se reconhecer em meio às lutas, os cavaleiros decidiram então adotar como símbolo de sua identidade a Cruz da Cavalaria, (que cobria a armadura) uma vez que lutavam por uma causa religiosa. As oito virtudes dos templários eram representadas pela Cruz de Oito Pontas ou Cruz de Malta (caridade, perseverança, lealdade, galanteria, cavalheirismo, generosidade, proteção dos fracos, destreza nos serviços).

Figura 3 - Cruz da cavalaria.



Fonte: <http://seguidopassoshistoria.blogspot.com.br/2014/09/ser-cavaleiro-na-europa-medieval.html>.

2.4 O Por que a Cruz de Malta

A Cruz de Malta suscita a proteção exibida num emblema. Assim, quando uma guarnição de bombeiros ostenta a Cruz de Oito Pontas em seu uniforme e equipamentos de trabalho, ele está informando, simbolicamente, a sua disposição em auxiliar seus companheiros, aludindo ao que os Templários fizeram há centenas de anos atrás. A Cruz de Malta é o emblema adotado pelos bombeiros porque se identificam pelos valores sociais e históricos a ela atribuídos, como honra e coragem para enfrentar o perigo e salvar uma pessoa da morte.

2.5 O que ocorreu com os Templários?

Em 22 de março de 1312, o Papa Clemente V encerrou oficialmente a Ordem dos Cavaleiros Templários. Jacques De Molay (líder dos Templários nesta época) foi torturado, sofreu humilhações e violência. Depois de um julgamento sumário e tendencioso, aos 74 anos de idade, foi queimado na fogueira, em 18 de março de 1314. Diante da simbologia da Cruz de Oito Pontas dos templários e em analogia à punição sofrida por Jacques De Molay, adotou-se a nomenclatura de combatentes do fogo (firefighters no inglês), posteriormente adaptado para o espanhol (Bomberos) e para o português (Bombeiros).

3 HISTÓRICO DOS BOMBEIROS NOS EUA

O estudo da historicidade dos bombeiros nos EUA, onde surgiram as primeiras regras e diretrizes que norteiam as ações, técnicas evolutivas e metodologias de atendimento, controle, mitigação e recuperação de cenários emergenciais.

3.1 Histórico dos Bombeiros nos EUA

No período colonial, o combate a incêndios organizado teve sua história inicial em Nova York, que começa no período colonial holandês em 1600. Vigilantes de fogo foram nomeados pelo governador holandês os primeiros inspetores de segurança contra incêndio. Mais tarde, vigias noturnos foram nomeados e patrulhavam as ruas à noite a procura de incêndios. Durante o domínio britânico, foi que a cidade de Nova York formou seu primeiro departamento de bombeiros voluntários.

3.2 Profissionalização dos Bombeiros nos EUA

Para o combate aos incêndios era necessária uma grande quantidade de mão de obra, esperava-se que todos os cidadãos se voluntariassem para ajudar a apagar os incêndios, formando parte de uma brigada de baldes em Nova Iorque. A era voluntária terminou em 1865, quando a Assembleia Legislativa de Nova York criou o Metropolitan Fire Department (MFD) em 30 de março de 1865, a transição do departamento voluntário para o departamento pago levou até novembro de 1865.

Figura 4- Voluntários arrastando o pumper e vagão mangueira para um incêndio.



Os bombeiros tornaram-se funcionários públicos em tempo integral e sobre a supervisão da cidade de Nova York. Em 1867, quando o general Alexander Shaler, que atuou na guerra civil Americana, assumiu a coordenação principal do MFD e converteu em um departamento de hierarquia militar. Em maio de 1870, as letras MFD foram substituídas por Fire Department City of New York (FDNY).

Após a segunda guerra mundial e a conseqüente mudança arquitetônica da cidade de Nova York na década de 1950 o FDNY se viu obrigado a expandir seu departamento para todos os bairros da cidade. No entanto as décadas de 1960 e 1970, não eram tão prosperas para Nova York devido ao aumento das taxas de pobreza devido à crise fiscal. A agitação civil causada pelo clima político e econômico geral, levou o que muitos se referem como os “anos de guerra”. Houve queda no mercado imobiliário que levou aos proprietários atearem fogo às suas propriedades, a fim de obter o ressarcimento pelas seguradoras.

3.3 Unificação dos Departamento de Incêndio e Emergências nos EUA

Em abril de 1968 com o assassinato de Martin Luther King, o clima de instabilidade política agravou, causando tumultos nas ruas de Nova York, confrontos entre a polícia e manifestantes que por sua vez ateavam fogo em veículos e casas. Durante este período o número de incêndios e pessoas feridas aumentaram consideravelmente, a assistência medica no local era confusa e conflituosa com as ações dos bombeiros (equipe de emergência médica civil x bombeiros militares).

Em resposta a estes tempos tumultuosos, o FDNY institui grandes mudanças. Em 1969, o FDNY criou o departamento de Prevenção de Incêndio que passaria a ter a responsabilidade de inspecionar os sistemas de combate a incêndio das edificações, bem como investigar as causas e origens dos incêndios. O antigo departamento legislativo de incêndio foi extinto e a atribuição de legislar sobre o tema foi passado para o Estado que criou a National Fire Protection Association (NFPA). Diante da divergência de atuações entre as equipes de Emergência Médica e os Bombeiros, em comum acordo, o escritório de defesa civil de Nova York fundiu a Emergency Medical Services (EMS) que era um serviço prestado pelo Estado ao FDNY para proporcionar

uma melhor assistência médica no local, passando a chamar-se New York City Fire Department Bureau of Emergency Medical Services (FDNY EMS) sendo ligada ao escritório de defesa civil e ao Ministério dos Transportes perdendo desta forma a hierarquia militar, tornando-se uma instituição civil.

Figura 5- Atuação da FDNY EMS em explosão de prédio na Segunda Avenida em Nova Iorque.



Fonte: <http://noticias.uol.com.br/album/mobile/2015/03/26/incendio-e-exposoes-em-predio-em-nova-york.htm>.

Após a unificação dos departamentos de incêndio e emergência e após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, em fevereiro de 2003, o presidente George Bush emitiu diretrizes presidenciais de segurança nacional, a NFPA 1600. Diretrizes estas que orientam o desenvolvimento e gestão de um incidente através de norma nacional consistente, que permite ao governo, o setor privado e as organizações não governamentais trabalharem em conjunto dentro de seus limites jurisprudenciais.

Capítulo 1 Administração:

1.1 * Âmbito. Esta norma estabelecerá um conjunto comum de critérios para a gestão de todos os riscos de desastres / emergências e programas de continuidade de negócios, doravante denominado "o programa".

1.2 * Finalidade. Esta norma fornece os critérios fundamentais para desenvolver, implementar, avaliar e manter o programa de prevenção, mitigação, preparação, resposta, continuidade e recuperação.

1.3 * Aplicação. Este documento aplica-se a organizações públicas, sem fins lucrativos e não-governamentais (ONGs) e a entidades privadas. (NFPA 1600, 2013, tradução nossa).

O texto normativo apresenta a estrutura organizacional do incidente e descreve a forma como o sistema trata o comando e gestão múltiplos. A NFPA 1600 está em sua 5ª edição, sofrendo constantes ajustes com o intuito de aprimorar a interface entre as organizações governamentais, não governamentais e privadas.

4 HISTÓRICO DOS BOMBEIROS NO BRASIL

A abordagem da origem na cultura militar, suas formas de atuação embasadas na conduta de bravura e reconhecimento como guarda da corte.

4.1 Marco histórico dos Bombeiros no Brasil

A primeira guarnição de bombeiros instituída no Brasil, foi nomeada de Corpo Provisório de Bombeiros da Corte, no município do Rio de Janeiro em 2 de julho de 1856. O primeiro incêndio combatido conforme marcos históricos foi na Casa do Trem (Arsenal de Guerra). Em 1880, a guarnição passou a ter organização militar e adotar a cor vermelha e o sino como alerta para a sociedade de sua presença (em alusão aos toques da Igreja de São Francisco de Paula e ao tremular das vestes vermelhas do clero localizado no alto da torre ao solicitar socorro durante o incêndio na Casa do Trem.

Figura 6- Modelo de baldes de couro e lona utilizados pelos bombeiros da corte no combate aos incêndios.

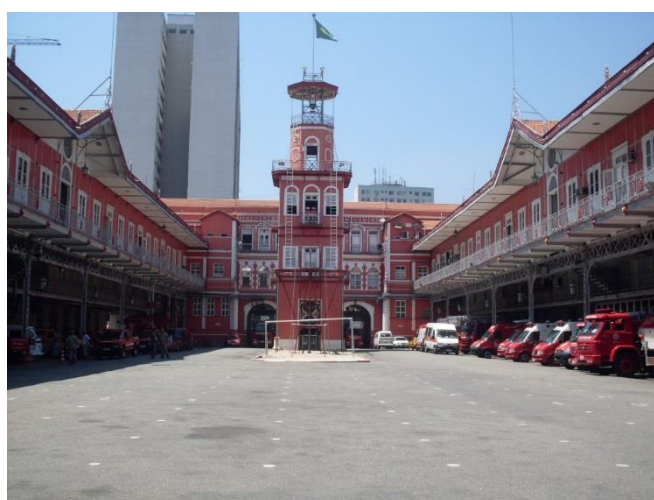


Fonte: <http://bombeiroswaldo.blogspot.com.br/2014/10/historia-do-corpo-de-bombeiros-balde-de.html>.

O início do século XX é marcado por avanços para os bombeiros no Brasil. Em 1900 houve a construção do 1º Quartel Central, que estava localizado no município do Rio de Janeiro, que somente em 1908 teve sua fachada, de arrojado estilo arquitetônico,

inaugurada com o nome do engenheiro que projetou a construção: Marechal Souza Aguiar. Em termos de aquisição de equipamentos e tecnologia para a época, a década foi marcada por um acontecimento de grande dimensão: a extinção da utilização dos veículos de tração animal, exatamente em 1913, quando foram introduzidos os veículos motorizados.

Figura 7- Museu do 1º Quartel dos Bombeiros no Brasil, construído em 1907 e inaugurado em 1908.



Fonte: <http://capeladomeninodeus.blogspot.com.br/2010/12/capela-cultural-museu-do-corpo-de.html>

Vale ressaltar que até a primeira década do século XX não havia escolas de formação regular para Bombeiros, muito menos didática e metodologia definidas. Somente a partir de 1910 que os profissionais bombeiros passaram a ter uma capacitação e foi instituída a primeira escola para capacitação e formação de profissionais bombeiros que tinha como objetivo o ensino apenas do curso primário e o curso médio, conforme denominação da época. Até meados de 1955 os professores eram oficiais do Exército, após foi alterada a denominação da escola para Escola de Formação de Oficiais do Corpo de Bombeiros e as aulas passaram a ser ministradas exclusivamente por oficiais do Corpo de Bombeiros.

4.2 Breve Histórico dos Bombeiros Civis no Brasil

Não foi identificado no marco histórico a real origem dos bombeiros civis no Brasil, pois se confundem em muitas literaturas aos Bombeiros voluntários oriundos dos imigrantes europeus que chegaram ao Brasil em meados de 1890.

Sabe-se que nos anos 60, pela necessidade de as empresas terem um profissional para garantir tanto a prevenção quanto o combate a Incêndios, e como os militares não poderiam prestar esse tipo de serviço por serem funcionários públicos, criaram os “Combatentes de Incêndio Industrial”, justamente pela pressão exercida pelos militares naquele tempo pelo domínio do nome Bombeiro. Após um longo período, em 30 de janeiro de 2000 a Associação Brasileira de Normas Técnicas publicou a NBR 14.608 que tinha como objetivo principal a recomendação da padronização da qualificação, aplicação e atividades do bombeiro profissional civil.

4.3 Profissionalização dos Bombeiros Civis no Brasil

Em 12 de janeiro de 2009 foi sancionado pelo então presidente da república Luiz Inácio Lula da Silva a Lei 11.901 que passou a regular o profissional bombeiro civil no país, ao descrever a Lei, o legislador definiu, em seu artigo 2º, que “Considera-se Bombeiro Civil aquele que, habilitado nos termos desta Lei, exerça, em caráter habitual, função remunerada e exclusiva de prevenção e combate a incêndio, como empregado contratado diretamente por empresas privadas ou públicas, sociedades de economia mista, ou empresas especializadas em prestação de serviços de prevenção e combate a incêndio”. Evidentemente, o Bombeiro Civil não atua apenas na prevenção e combate a incêndio, mas também, avalia os riscos existentes, inspeciona periodicamente os equipamentos de proteção e equipamentos de combate a incêndio, implementa plano de combate e abandono, interrompem o fornecimento de energia elétrica e gás liquefeito de petróleo quando da ocorrência de sinistro, atua no resgate de pessoas em situação de perigo iminente, emergência médica pré-hospitalar, salvamento aquático, intervenção em acidentes elétricos, hidráulicos e com produtos químicos, prevenção e acompanhamento em determinadas atividades como

solda, enfim, atua em diversas atividades relacionadas a prevenção de acidentes e passa a possuir relação de emprego conforme previsto pelo próprio texto normativo.

Atualmente as empresas privadas estão contratando grande número de bombeiros civis para impedir que situações de risco cheguem a ameaçar o local de trabalho e as pessoas que ali circulam, privando pela segurança e atendimento imediato no âmbito das edificações e estruturas de atuação da referida empresa. Porém, em caso de atuação conjunta com o Corpo de Bombeiros Militar a coordenação e a direção das ações caberão, com exclusividade e em qualquer hipótese, à corporação militar, tema este que foi adotada como base principal para esta pesquisa.

Ainda, a referida lei declara a jornada de trabalho dos bombeiros profissionais civis em 36 (trinta e seis) horas semanais, em escala de 12 (doze) horas de trabalho por 36 (trinta e seis) horas de descanso, quando a jornada de trabalho for superior a 36 (trinta e seis) horas semanais, serão beneficiados com o pagamento horas extras, neste aspecto, regulamentada pelas normas da Consolidação das Leis do Trabalho, Convenção ou Acordo Coletivo da Categoria.

Mais alguns benefícios são mencionados no artigo 6º da lei, sendo eles: fornecimento de uniforme especial pela empresa empregadora, contratação de seguro de vida em grupo.

A lei prevê ainda ao direito ao adicional de periculosidade de 30% (trinta por cento) do salário mensal sem os acréscimos resultantes de gratificações, prêmios ou participações nos lucros da empresa e o direito à reciclagem periódica dentro da jornada de trabalho ou nas folgas e feriados mediante pagamento de horas extras.

5 IMPERATIVISMO DO ENTE FEDERADO SOBRE O BOMBEIRO PROFISSIONAL CIVIL

O presente capítulo tem por finalidade o estudo comparativo das instituições dos Bombeiros Militares e a dos Bombeiros Profissionais Civis, abordando as divergências de origem de instrução, hierarquia e proteção jurídica. Os impactos da legislação reguladora da profissão do Bombeiro Civil que impõe subordinação a este profissional ao ente federado.

5.1 As Divergências entre Bombeiros Militares x Civis na Cultura Brasileira

O bombeiro profissional civil é o que atua em entidades, organizações civis e empresas, pode ter formação de bombeiro tanto em uma academia militar como em uma escola profissionalizante (cursos de formação de Bombeiro Profissional Civil, ABNT/NBR14.608). Em geral não há hierarquia específica, bombeiros, supervisores, líderes, etc.

Figura 8- Escola de formação de Bombeiros Profissionais Civis, localizada no município de Vila Velha no estado do Espírito Santo.



Fonte: <http://www.escoladeherois.com/galeria>.

Já o bombeiro militar possui formação específica em academia militar, e está incorporado a algum grupamento (batalhão, companhia, pelotão, etc.). Seguem a hierarquia militar, através das patentes: Soldado bombeiro, cabo, sargento (1º e 2º), tenente (1º e 2º), capitão, major, coronel até atingirem a mais alta patente que é tenente coronel. Os bombeiros militares são concursados e pertencem às Secretarias de Segurança Pública dos Estados, podendo, em alguns estados, estar incorporados à Polícia Militar.

Figura 9- Cerimônia de Batismo da formatura dos soldados do Corpo de Bombeiros Militares.



Fonte: <http://www.deolhonailha.com.br/florianopolis/noticias/solenidade-na-capital-marca-formacao-de-33-novos-cabos-bombeiro-militar-.html>.

Diante do exposto, a cultura brasileira direciona ao imperativismo militar (Estado) sobre o profissional bombeiro civil conforme descrito na própria Lei 11.901/09 em seu art. 2º, §2:

No atendimento a sinistros em que atuem, em conjunto, os Bombeiros Civis e o Corpo de Bombeiros Militar, a coordenação e a direção das ações caberão, com exclusividade e em qualquer hipótese, à corporação militar. (BRASIL, 2009).

Assim torna-se necessário verificar quais as responsabilidades decorrentes das ações destas pessoas que prestam serviços de bombeiros ao Estado, não sendo profissionais do Corpo de Bombeiros Militar, bem como, verificar até que ponto o Estado é responsável por suas ações ou omissões.

5.2 Cultura da sobreposição dos órgãos militares sobre entidades civis

Diante do texto normativo da referida Lei já existe um entendimento por parte dos comandos militares de alguns entes federado de que essa “coordenação e direção” se estende ao controle e fiscalização das escolas de formação, identificação visual e áreas de atuação. Como exemplo a Portaria nº CCB-008/600/14 do comando militar do Estado de São Paulo:

[...]

Considerando, que o § 2º do artigo 2º da Lei 11.901, de 12 de janeiro de 2009 determina que no atendimento a sinistros em que atuem, em conjunto, os Bombeiros Civis e o Corpo de Bombeiros Militar, a coordenação e a direção das ações caberão, com exclusividade e em qualquer hipótese, à corporação militar;

Considerando que conforme a legislação pertinente o Corpo de Bombeiros é reconhecido como Órgão Gestor de Segurança Contra Incêndio com atribuições legais de regulação de atividades públicas e privadas, atuando por meio da fixação de doutrina, padrões e técnicas, apresentando-se como unidade de referência no âmbito do território do Estado;

Considerando que a Lei Estadual nº 15.180, de 23 de outubro de 2013, passou a exigir que os estabelecimentos destinados à formação de bombeiros civis, para seu regular funcionamento, sejam previamente credenciados pelo Corpo de Bombeiros, atribuindo a este Órgão competência normativa para regulamentação das condições de credenciamento, período de validade e os casos de cassação;

Considerando que nos termos da lei supracitada, a atividade de credenciamento abrangerá os aspectos relativos ao atendimento das normas técnicas quanto aos respectivos currículos, estruturas físicas e condições de segurança;

Considerando que a finalidade e a importância de se credenciar os estabelecimentos destinados à formação de bombeiros civis prendem-se à necessidade de propiciar que as funções que estes profissionais irão exercer atendam a um padrão mínimo de segurança e qualidade, uma vez que se constituem em atividades de interesse público; e,

Considerando, finalmente que o Bombeiro Civil, ao desenvolver sua atividade profissional identificado com uniformes e símbolos, deve observar as restrições contidas no § 3º do artigo 142 da Constituição Federal, bem como, o disposto no artigo 124 da Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1966 e o artigo 2º do Decreto Estadual nº 28.057 de 29 de dezembro de 1987, no que tange ao uso de brasão, armas, medalha, bandeira, emblema, distintivos, títulos, insígnias e uniformes privativos dos órgãos públicos e das Organizações Militares do Estado e da União, no uso das suas atribuições legais;

O Comandante do Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições, conforme o Decreto Estadual nº 56.819, de 10 de março de 2011, considerando a constante necessidade de melhoria do Serviço de Segurança contra Incêndio, bem como a atualização da legislação em vigor, de forma a atender ao disposto na Lei Estadual n.º 15.180, de 23 de outubro de 2013, que obriga os estabelecimentos destinados à formação de bombeiro civil obter prévia habilitação pelo Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Estado de São Paulo, [...]. (SÃO PAULO, 2014).

Com este entendimento por parte dos comandos militares dos estados, há uma inversão clara de papéis, onde o estado passa a regular e controlar as instituições privadas de formação, o que deveria ser regulado pelo Ministério da Educação, bem como as instituições privadas de atividade fim ou prestação de serviços que contratem profissionais bombeiros civis, gerando desta forma uma intervenção clara e direta do ente público nas relações de emprego, pois, em sua maioria os bombeiros civis são funcionários de empresa privada e regulados pela CLT, podendo onerar ao empregador em ressarcimentos e indenizações oriundas da relação de trabalho, tais como: aumento da carga tributária por acidente do trabalho, indenizações por lesões incapacitantes decorrentes do exercício da atividade.

5.3 Desequilíbrio jurídico oriundo do Art. 2º, §2º da Lei 11.901/09.

No ramo do Direito Civil as questões relativas às responsabilidades do Estado sobre o profissional bombeiro profissional civil e a empresa privada no âmbito das indenizações por danos materiais e morais são genéricas, uma vez que, por se tratar de relação de emprego, depois da Emenda Constitucional nº 45, as lides entre empregado e empregador passarão a ser de competência da justiça do trabalho, indiferente se o texto normativo seja de outros ramos do direito, não obstante o Estado Federado possui a prerrogativa de foro da justiça comum, além de ter a prerrogativa constitucional de exaurir todos os meios recursais até se fazer coisa julgada, podendo ainda ser convertida em precatórios que dependerá do orçamento do ente federado para cumprimento da sentença, que pela EC nº 62/2009, poderá a dívida de precatórios seja paga em até 15 anos, seja pela divisão do seu estoque em parcelas anuais, seja pela destinação de percentuais, entre 1% a 2%, que incidirão sobre a receita corrente líquida da entidade devedora. Outros pontos relevantes são: a indenização acidentária, comunicação de acidente ou doença do trabalho ao órgão competente, estabilidade acidentária, tributação exclusiva acidentária. Pontos estes que serão abordados ao longo desta pesquisa.

5.4 Falta de texto normativo norteador da relação jurídica no uso do recurso de empresa privada por parte do ente federado

O artigo 186 do Código Civil Brasileiro, traz como pressupostos da responsabilidade civil a ação ou omissão do agente, seja na sua forma culposa ou dolosa; a relação de causalidade, isto é, a relação entre o dano e a ação do agente causador.

Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts.186 e 187), causar dano a outrem fica obrigado a repará-lo.

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem. (BRASIL, 2002).

A norma jurídica é violada através da ação ou da omissão do próprio agente causador ou de um terceiro que esteja sob sua responsabilidade e deve infringir um dever legal ou social, prejudicando alguém, desta forma, o causador do dano há que ser responsabilizado, mesmo que sua ação tenha se dado involuntariamente ou sem intenção de fazê-lo. Porém há uma disparidade dentro do contexto normativo, quando confrontamos o art. 932, inciso III do referido Código Civil, com o art. 2º, §2º da Lei 11.901/09, pois o referido artigo do Código Civil atribui ao empregador a responsabilidade pelos atos cometidos pelos seus empregados.

Art. 932. São também responsáveis pela reparação civil: [...] III – o empregador ou comitente, por seus empregados, serviçais e prepostos, no exercício do trabalho que lhes competir, ou em razão dele. (BRASIL, 2002).

Portanto, há de se verificar a desequilíbrio do texto normativo quando trata ações conjuntas entre agente público e o agente privado, no que tange a responsabilidade pelos atos e danos sofridos pelos empregados da empresa durante as atividades coordenadas pelo agente público representante do Estado, bem como a responsabilidade pela reparação civil quando aplicado o §2º do artigo 2º da Lei 11.901/09:

Art. 2º. Considerasse Bombeiro Civil aquele (...). § 2o No atendimento a sinistros em que atuem, em conjunto, os Bombeiros Civis e o Corpo de Bombeiros Militar, a coordenação e a direção das ações caberão, com exclusividade e em qualquer hipótese, à corporação militar. (BRASIL, 2009).

No ramo do Direito Penal abordo os limites da jurisdição militar e sua abrangência ao profissional bombeiro civil a serviço da instituição militar, bem como a aplicabilidade do tipo penal de desobediência ao caso da negativa deste profissional ou empregador a se subordinar aos comandos do agente militar representante do Estado.

Art.330. Desobedecer a ordem legal de funcionário público: Pena – detenção de quinze dias a seis meses, e multa. (BRASIL, 1969).

Abordo ainda o fenômeno da interpolação alternativa, Vilhena (1996, p.38) assim descreve:

Um dos fenômenos mais comuns à ciência jurídica – ou à inciência jurídica -, que acarreta nefastas consequências ao alimpamento de sua técnica e à nítida compreensão dos mecanismos em que se desenvolvem as relações de direito entre Estado e indivíduo, é um fenômeno muito enconradiço, que se pode denominar interpolação alternativa.

Em síntese, pode-se concebê-lo como o indiscriminado tratamento do Estado.

Fenômeno este que descreve o indiscriminado tratamento do Estado sobre o tema sem o suporte do ordenamento jurídico, ou seja, o risco às instituições e aos indivíduos por falta de previsão legal que norteiam e limitam à subordinação do indivíduo ao Estado.

Dentre as excludentes de ilicitude damos ênfase ao exercício regular de um dever legal previsto no art. 23, III do Código Penal, bem como sua aplicabilidade do âmbito do direito civil, conforme descreve a procuradora do Estado de Minas Gerais, Amarante (1999, p.111):

Nosso código Civil não elenca como fez o Código Penal (art. 23, III), o estrito cumprimento do dever legal como excludente de ilicitude civil. [...]

Esclarece Magalhães Noronha que o dispositivo excludente tem o mérito de explicitar que se deve ter presente qualquer lei, ou seja, uma norma de direito positivo e, então, não se cuida somente da lei, mas também de decretos, regulamentos, enfim, de norma geral, ditada pela autoridade pública na esfera de suas atribuições. Não cuida o autor dessa excludente na jurisdição civil.

Tornaghi comenta a irrelevância da excludente na instância cível: É absolutamente irrelevante no juízo cível que no criminal se haja decidido ter sido o ato danoso praticado no estrito cumprimento do dever legal. Tal circunstância exclui a ilicitude penal, mas não a civil.

Há, em contrapartida entendimentos que o art. 2º, § 2º da Lei 11.901/09 foi descrito corretamente, pois mantém sobre a tutela do Estado a direção por entendimento estar mais preparado para direcionar as ações emergenciais, conforme descreve o professor do ICBP, que elaborou obra comentada da Lei 11.901/09:

Esta foi a primeira emenda que a lei ainda quando projeto em 1991 recebeu, acredito que se deu pela responsabilidade do Estado em prestar segurança ao cidadão. Desta forma mesmo que empresas tenham equipes de Bombeiro atuando em um sinistro, o Estado e o Município ainda são legalmente os responsáveis de que nada de mal aconteça, e a Polícia Militar é representante do Estado.

Por maiores controvérsias e polemicas que o tema possa gerar, o texto é claro, no caso de Bombeiros Voluntários ou Comunitários, que atendam municípios sem forças estaduais será necessário um bom entendimento entre as partes nos sinistros em que precisem atuar em conjunto. (CAMPOS, 2009, p.3).

Tais pontos certamente precisarão ser estudados com bastante cautela na presente pesquisa, mormente quanto aos diferentes posicionamentos que se travam ao tocante no conhecimento e capacitação destes profissionais, pois, bem sabe que a Constituição da República Federativa do Brasil não estabelece o nível de formação, competências, e requisitos para o exercício das atividades de bombeiros militares, delegando estes poderes para que a unidade federada o proceda. A Carta Magna tratou apenas de estabelecer que a União terá competência privativa para legislar em algumas áreas que tratam sobre as Polícias Militares e Corpo de Bombeiros Militares:

Art. 22 – Compete privativamente à União, legislar sobre:

[...]

XXI – Normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;

[...]

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:

[...]

V – polícias militares e corpos de bombeiros militares.

[...]

§ 5º [...]; 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. (BRASIL, 1988).

Diante a todo ao exposto é plausível dizer que não há dentro da legislação brasileira um parâmetro definindo os níveis de capacitação, áreas de atuação, especialidades, etc., de forma a uniformizar o conhecimento e atuação dos bombeiros militares. Diante deste contexto é correto afirmar que em caso de atuações conjuntas de corporações militares de distintos entes federados haverá dissonância de entendimento, comando e atuação por não haver um padrão definido, cabendo a cada ente federado legislar sobre o tema de acordo com sua necessidade e entendimento.

Se pudemos abordar as controvérsias entre corporações militares de diferentes entes federados, há de se convir que o texto normativo da Lei 11.901/09 em seu artigo 2º, §2º é controverso, pois dar ao agente federado o controle e comando de profissionais de formação, hierarquia e nível de conhecimentos distintos dos profissionais bombeiros militares expõe tanto a pessoa do bombeiro profissional civil, bem como a instituição privada que o mesmo representa, causando desequilíbrio jurídico.

APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS. AÇÃO DIRECIONADA CONTRA O MUNICÍPIO E O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. SERVIDOR PÚBLICO ATUANDO CEDIDO JUNTO AO CORPO DE BOMBEIROS LOCAL. ACIDENTE DE TRABALHO. ILEGITIMIDADE PASSIVA DO ESTADO. AUSÊNCIA DE VÍNCULO. EXTINÇÃO DO FEITO EM RELAÇÃO AO ESTADO. ÔNUS DE SUCUMBÊNCIA. REDIMENSIONAMENTO. 1. Ação de indenização por danos materiais e morais ajuizada por servidor público municipal que se encontrava cedido ao Corpo de Bombeiros local e sofreu acidente durante trabalho de pintura do saguão da sede dos Bombeiros. Pretensão de responsabilização do empregador fundada nos artigos 186 e 927 do Código Civil, e no inciso XXVIII do artigo 7º da Constituição Federal 2. Prova dos autos demonstrando que o demandante mantinha vínculo empregatício apenas com o Município de Encruzilhada do Sul, e não com o Estado do Rio Grande do Sul. Servidor que passou a exercer atividades em tempo integral no Corpo de Bombeiros com base em convênio firmado entre o Estado e o Município. Vencimentos do demandante, incluindo aqueles decorrentes da aposentadoria, que são arcados apenas pela municipalidade. Impossibilidade de ajuizamento da demanda contra o Estado do RS, ante a inexistência de vínculo jurídico entre as partes. Reconhecida a ilegitimidade passiva do Estado, com a extinção do feito, sem análise de mérito, em face dele, nos termos do artigo 267, VI, do Código de Processo Civil. Redimensionamento da... condenação sucumbencial. APELO PROVIDO. UNÂNIME. (Apelação Cível Nº 70064312887, Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Iris Helena Medeiros Nogueira, Julgado em 27/05/2015).

(TJ-RS - AC: 70064312887 RS, Relator: Iris Helena Medeiros Nogueira, Data de Julgamento: 27/05/2015, Nona Câmara Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 01/06/2015)

Diante do acórdão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, fica clara a disparidade jurídica entre o ente federado, o empregador e o empregado, pois diante no exposto, o magistrado entendeu que não caberia danos morais e materiais pela falta de comprovação de vínculo entre o empregado e o Estado. Diante disso há de se convir que que a instituição privada que contrate profissional bombeiro civil está exposta ao risco de ter que arcar com a reparação por danos materiais e morais gerados por um direcionamento e coordenação do ente federado sobre seu empregado profissional bombeiro civil, sendo onerada ainda na aplicação do FAP (Fator Acidentário de Prevenção), dentro dos parâmetros descritos no portal da Previdência Social:

O fator acidentário é um multiplicador, que varia de 0,5 a 2 pontos, a ser aplicado às alíquotas de 1%, 2% ou 3% da tarificação coletiva por subclasse econômica, incidentes sobre a folha de salários das empresas para custear aposentadorias especiais e benefícios decorrentes de acidentes de trabalho. O FAP varia anualmente. É calculado sempre sobre os dois últimos anos de todo o histórico de acidentalidade e de registros acidentários da Previdência Social, por empresa.

Pela metodologia do FAP, as empresas que registrarem maior número de acidentes ou doenças ocupacionais, pagam mais. Por outro lado, o Fator Acidentário de Prevenção aumenta a bonificação das empresas que registram acidentalidade menor. No caso de nenhum evento de acidente de trabalho, a empresa paga a metade da alíquota do SAT/RAT.

O fator incide sobre as alíquotas das empresas que são divididas em 1.301 subclasses da Classificação Nacional de Atividade Econômica (CNAE 2.0).

Sendo assim o empregador poderá ter seu tributo acidentário multiplicado por decorrência de acidente envolvendo bombeiro profissional civil a serviço do mesmo, porém sob comando e direcionamento do ente federado, sofrendo as sanções tributáveis pela negligência, imprudência ou imperícia do agente público, ou por exposição de seu empregado a risco no qual o mesmo não possui conhecimento/capacitação para atuação nestes cenários emergenciais.

5.5 Agentes públicos não pertencentes ao Corpo de Bombeiros Militar que podem usar a prerrogativa descrita no §2º do art. 2º da Lei 11.901/09

Existe ainda o agravante dos agentes federados militares não pertencentes aos corpos de bombeiros militares, como por exemplo as defesas civis, que se institucionalizou, no âmbito federal, sob a égide militar e no contexto da proteção da população civil a possíveis ataques aéreos durante a segunda guerra mundial. Nas décadas seguintes, houve contínuo deslocamento da instituição para diversas pastas ministeriais, o que impediu o desenvolvimento de discussões substantivas e uma identidade técnica sólida. Somente em meados da década de 1990, com a inclusão da defesa civil no Ministério da Integração Nacional houve uma compreensão relativamente homogênea para lidar com procedimentos padronizados na fase de resposta, relacionados à coordenação do cenário e atendimento a requerimentos burocráticos de avaliação de danos. Porém esta instituição foi diluída entre os entes federados, criando disparidade de entendimento de suas atribuições e responsabilidades, bem como investimentos em capacitação e desenvolvimento destes agentes públicos.

Como por exemplo, apesar da responsabilidade normativa, diretiva e financeira estar sob a tutela do Ministério da Integração Nacional, existe sob a tutela do Ministério da Justiça, a defesa civil nacional que é composta por policiais militares de carreira. Nos entes federados as defesas civis estaduais estão sob a tutela das Secretarias de Segurança Pública dos estados. No estado de São Paulo, como a corporação da polícia militar detém o comando dos bombeiros militares, a defesa civil é formada por bombeiros militares do departamento de engenharia contra incêndio e pânico, porém sob o comando dos policiais militares dentro da hierarquia militar proposta naquele ente federado. No estado de Minas Gerais, apesar da corporação dos bombeiros militares ser uma instituição sob comando de hierarquia distinto da instituição da polícia militar, a defesa civil estadual é composta por policiais militares de carreira que compõem o gabinete militar do governador, o que, tanto no âmbito estadual como no âmbito federal há uma clara dissonância de entendimento em relação a competência de gerir as defesas civis, pois tanto na esfera dos estados como da união, esta atribuição está a cargo das policias militares, porém, segundo a carta magna em seu artigo 144, § 5º:

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. (BRASIL, 1988).

Esta atribuição compete exclusivamente aos Corpos de Bombeiros Militares, portanto há de concordar que os legisladores não detêm total conhecimento e clareza quanto a competência, atribuição e responsabilidades das defesas civis estaduais e federal, estabelecendo inclusive textos normativos inconstitucionais.

No âmbito da administração municipal as defesas civis municipais são basicamente compostas por cargos políticos, onde o agente público não detém o conhecimento e capacitações necessárias para gerir cenários de riscos e desastres conforme o contexto de atuação descrito nos textos normativos do Ministério da Integração Nacional, bem como algumas administrações municipais dispõem esta pasta sob a tutela de secretarias de interesse totalmente distinto das funções das defesas civis (Secretarias de obras, meio ambiente, etc.).

De acordo com o normativo do Ministério da Integração Nacional, em caso constituição do Sistema de Comando de Operações (SCO), todas as diretrizes são realizadas pelas defesas civis municipais, estaduais e federais, nesta respectiva ordem, onde a administração municipal tem a responsabilidade direta pela segurança da população pelo conhecimento da situação, pelos recursos para responder e pelo monitoramento das possibilidades de ocorrer eventos, os governos estaduais dispõem da autoridade legal para responder às emergências e implementar as ações de recuperação, além de servir como ponto de contato entre as administrações municipais e o Governo Federal. O Governo Federal dispõe da autoridade legal, recursos fiscais, recursos para pesquisa, informações técnicas e serviços especiais, como no caso de vazamento radiológico, queda de aeronaves, dentre outros. Deve-se considerar que a maioria das emergências é atendida no âmbito municipal, sem o auxílio estadual ou federal. Dos 5.564 municípios brasileiros, apenas 635 possuem Corpo de Bombeiros Militares, ou seja, 11,41% dos municípios conforme dados do IBGE em 2011. Portanto temos vários entes públicos que indiretamente podem exercer comando hierárquico sobre o bombeiro profissional civil, gerando desta forma possíveis passivos para a empresa detentora de contrato de trabalho firmado com

este profissional. Dentre estes entes públicos, os que detém a maior responsabilidade em conceder as devidas respostas rápidas às emergências, são exatamente os menos preparados e detentores no menor ou quase nenhum recurso humano, material ou metodológico para atender e administrar tais cenários de emergência que por ventura venham a ocorrer.

5.6 Impactos do texto normativo da Lei 11.901/09 nas relações de trabalho

No âmbito do Direito do Trabalho, o questionamento se faz em termos da responsabilidade do empregador sobre os eventos danosos que por ventura venham a causar doença ocupacional, lesões permanentes ou até mesma a morte do bombeiro profissional civil. A autonomia da reparação civil acidentária, indiferente do seguro acidentário a ser pago pelo INSS, é cabível o acionamento do empregador junto a justiça do trabalho requerendo a reparação civil pelos ocasionados, seja diretamente pelo empregado ou a seus dependentes, conforme descreve Oliveira (1998, p.210):

O acidente do trabalho e as situações equiparáveis podem acarretar várias consequências jurídicas para o empregador. Destas, a de maior repercussão econômica é a indenização ao acidentado ou a seus dependentes, em razão do dano sofrido, com fundamento na responsabilidade civil.

A Constituição da República de 1988 dissipou as dúvidas a respeito, ampliando consideravelmente o campo da responsabilidade civil do empregador. O art. 7º, XXVIII, assegura o direito dos trabalhadores urbanos e rurais ao “seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer e, dolo ou culpa”. Em sintonia com o dispositivo constitucional, o art. 121 da Lei n. 8.213/91 prevê que: “o pagamento, pela Previdência Social, das prestações por acidente do trabalho não exclui a responsabilidade civil da empresa ou de outrem”.

O empregado por sua vez pode estar diante de uma insegurança jurídica, uma vez que para pleitear o direito a reparação civil junto ao empregador, faz-se necessário a existência do nexo causal caracterizando culpa ou dolo do empregador. O empregado, sob a tutela do empregador e a serviço do ente federado não possui a prerrogativa de comprovação de culpa ou dolo por parte do empregador no caso da inobservância de normas de segurança e saúde do trabalho, por terem sido praticados pelo agente representante do estado que não possui vínculo empregatício com a referida empresa. Apesar da responsabilidade objetiva do estado, não pode o empregado acionar a justiça do trabalho, que possui procedimento específico e menos

moroso, pleiteando a reparação civil por parte do ente federado, pois por não se tratar de relação de emprego compete a justiça comum delimitar os direitos do cidadão, bem como analisar e julgar a responsabilidade do estado sobre as ações do bombeiro profissional civil. Oliveira (1998, p.214), descreve claramente a necessidade de comprovação da culpa ou dolo do empregador:

Se o acidentado, autor da ação de indenização, não comprovar o dolo ou culpa patronal, não terá êxito na pretensão reparatória, diferentemente do que ocorre nas prestações previdenciárias. Também não cabe reparação civil quando o acidente tiver ocorrido por culpa exclusiva da vítima ou nas hipóteses de caso fortuito ou força maior. [...]

No caso do acidente do trabalho, haverá culpa do empregador quando não forem observadas as normas legais, convencionais, contratuais ou técnicas de segurança, higiene e saúde do trabalho. É obrigação da empresa cumprir e fazer cumprir tais normas [...].

Não obstante as dúvidas decorrentes da dificuldade da comprovação da culpa e dolo por parte do empregador, na jurisprudência, alguns acórdãos demonstram o reconhecimento da responsabilidade civil do empregador pelo simples risco da sua atividade:

ACIDENTE DO TRABALHO. ATIVIDADE PERIGOSA. INOCORRÊNCIA DE CULPA EXCLUSIVA DO EMPREGADO. CULPA PRESUMIDA DO PATRÃO (SÚMULA Nº 341 DO STF). PENSIONAMENTO. REDUÇÃO DE CAPACIDADE LABORATIVA. Em acidente do trabalho em que a atividade do empregado é potencialmente perigosa, responde o empregador pelo simples risco e somente estará isento da responsabilidade civil se restar comprovado que a hipótese foi de caso fortuito, força maior ou culpa exclusiva da vítima. Em se tratando de atividade de risco (trabalho com máquina de serrar madeira), é dever do empregador não só fornecer os equipamentos de proteção individuais como exercer fiscalização severa quanto a seu uso. Também pela redução da capacidade laboral é devido o pensionamento. Recurso desprovido. (TJ-PR - AC: 1533319 PR Apelação Cível - 0153331-9, Relator: Ruy Cunha Sobrinho, Data de Julgamento: 24/05/2000, Quarta Câmara Cível (extinto TA), Data de Publicação: 09/06/2000 DJ: 5652).

APELAÇÃO CÍVEL. ACIDENTE DO TRABALHO. ATIVIDADE PERIGOSA. INOCORRÊNCIA DE CULPA EXCLUSIVA OU CONCORRENTE DO EMPREGADO. CULPA PRESUMIDA DO PATRÃO (SÚMULA Nº 341 DO STF). DANOS MORAIS CONFIGURADOS. QUANTUM INDENIZATÓRIO MANTIDO. RECONHECIMENTO DE SUCUMBÊNCIA RECÍPROCA NA DECISÃO MONOCRÁTICA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO PARCIALMENTE. Em acidente do trabalho em que a atividade do empregado é potencialmente perigosa, responde o empregador pelo simples risco e somente estará isento da responsabilidade civil se restar comprovado que a hipótese foi de caso fortuito, força maior ou culpa exclusiva da vítima. Restou evidenciado pelo conjunto probatório a imprudência do empregado da apelante, que causou o dano ao apelado e fez emergir a responsabilidade daquela, a teor do artigo 1.521, III, do Código Civil

de 1916 e Súmula nº 341, do STF. É cediço que os danos psicológicos não reclamam prova robusta e são decorrentes das circunstâncias do caso concreto.

Os critérios de fixação dos danos morais são traçados subjetivamente, ficando ao arbítrio do juiz sua quantificação e fixação. Em razão das peculiaridades do caso em tela, impõe-se a confirmação do justo valor fixado em primeiro grau. Constata-se a ocorrência de sucumbência recíproca quando o Doutor Juiz "a quo" afastou a indenização por danos materiais. RECURSO ADESIVO. PLEITO DE REFORMA DA SENTENÇA, PARA O FIM DE QUE SEJA PROVIDA A INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS. IMPOSSIBILIDADE. RECORRENTE QUE SE ENCONTRA APTO PARA O EXERCÍCIO DE SUAS ATIVIDADES. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO.

Não tendo havido diminuição da capacidade laborativa provocada por invalidez total ou parcial, haja vista que o recorrente pode exercer suas atividades profissionais normalmente, não há falar em indenização a título de danos materiais e, por consequência, em pensão mensal, como pretende.

Encontrado em: 19ª Câmara Cível 13/05/2005 DJ: 6868 - 13/5/2005 Sum 341, do STF CC art. 1521 CF/88 art. 7, XXVIII.

Fazendo uma leitura inteligente da Súmula 341 do STF, os magistrados têm aplicado a presunção de culpa ao empregador aos casos em que a atividade é reconhecida como perigosa. Com o advento da Lei 11.901/09, art. 6º, III:

Art. 6º É assegurado ao Bombeiro Civil:

[...]

III – adicional de periculosidade de 30% (trinta por cento) do salário mensal sem os acréscimos resultantes de gratificações, prêmios ou participações nos lucros da empresa;

[...]

Foi reconhecido a atividade do bombeiro profissional civil como perigosa, podendo desta forma estaria o empregador cabível a sofrer a aplicação da Súmula 341 do STF: “É presumida a culpa do patrão ou comitente pelo ato culposo do empregado ou preposto”.

Este conceito foi consolidado no Código Civil de 2002, no texto do artigo 927, parágrafo único:

Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

Assim, por todo o exposto e diante das questões controversas e da perceptível colisão de direitos, necessário se faz aprofundar sobre o tema para melhor elucidação quanto à possibilidade da implicação legal do bombeiro civil em obediência às determinações oriundas das instituições representativas do Estado, legitimação do poder público para

exercer autonomia hierárquica sobre o indivíduo civil, bem como a de usurpar dos recursos do setor privado onerando ao mesmo as consequências por esta ação.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este tema de pesquisa surgiu da necessidade de se verificar até que ponto o Estado Federado pode ser responsabilizado pelos atos cometidos pelos Bombeiros Profissionais Civis e no exercício da prestação de um serviço inerente à atividade de bombeiros sob o comando da instituição militar representante do estado, sendo o mesmo empregado de empresa privada sem contrato de prestação de serviço ao agente público.

Teve como escopo a formulação do problema básico da responsabilização ou não da empresa privada contratante da mão de obra especializado do bombeiro profissional civil em atuação sob comando e direção do ente federado. Desta forma, buscou-se junto à Legislação Pátria e à doutrina embasamento teórico para situar os institutos da responsabilidade civil, criminal e trabalhista na sua evolução histórica, conceituação básica, elementos caracterizadores, modalidades e formas de exclusão.

Tal embasamento teórico serviu para que se desenvolvesse uma pesquisa voltada ao esclarecimento de certos aspectos que suscitavam dúvidas quando se debatia o tema proposto. Assim pode-se chegar a várias conclusões que, de forma direta ou indireta, contribuíram para formar uma opinião concreta a respeito do assunto.

Assim, por todo o exposto e diante das questões controversas e da perceptível colisão de direitos, necessário se fez aprofundar sobre o tema para melhor elucidação quanto à possibilidade da implicação legal do bombeiro profissional civil em obediência às determinações oriundas das instituições representativas do Estado, bem como a legitimação do poder público para exercer autonomia hierárquica sobre o indivíduo civil, bem como a de usurpar dos recursos do setor privado onerando ao mesmo as consequências por esta ação.

Percebeu-se, também que a atividade do bombeiro, é considerada uma atividade estatal conforme previsto na Constituição Federal e nas Constituições Estaduais, cabendo aos Corpos de Bombeiros Militares a sua prestação, dentro de seu respectivo território. Porém, verificou-se que após o advento da Lei 11.901/09, além do Corpo de

Bombeiros Militar, passou a existir outra modalidade de bombeiros, onde a prestação se dá por pessoas contratadas por empresas privadas, ou seja, os bombeiros profissionais civis, regulados por uma relação de emprego e legislação especial.

A responsabilidade do Estado é uma teoria que se consolidou com a Constituição Federal de 1988, onde define que as pessoas jurídicas de direito público e as entidades privadas prestadoras de serviço público respondem pelos atos de seus agentes em decorrência da prestação de serviço público.

Tal responsabilidade é objetiva neste contexto, porém no caso de agente a serviço de entidade privada que não se encontra em prestação de serviço público não detêm a garantia de responsabilização do estado, bem como responderá solidariamente ou subsidiariamente no âmbito civil pela ação de seu empregado durante o serviço e responderá totalmente no âmbito trabalhista pelos percalços que ocorrem com seu empregado mesmo estando sob direção do agente público representante do Estado.

Tem-se que encontrar saídas legais e viáveis para uma correta regulamentação dessa atividade, de forma que estes na legalidade e aplicabilidade de seus contratos de trabalho e que o Estado não interfira nas relações de trabalho, cabendo ao mesmo atuar dentro dos seus limites e devidos recursos.

REFERÊNCIAS

AMARANTE, Aparecida. **Excludentes de Ilicitude Civil**, Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

BARCELOS, Marcos Aurélio. **Responsabilidade Civil do Estado nas Ações dos Bombeiros Comunitários e Voluntários**. Trabalho de Conclusão de Curso de Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina, 2004.

BRASIL, Lei 11.901 de 12 de janeiro de 2009, **Dispõe sobre a profissão de bombeiro civil e dá outras providências**.

BRASIL, Lei 7.479 de 2 de junho de 1986, **Aprova o Estatuto dos Bombeiros Militares do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, e dá outras providências**.

BRASIL. **Código Penal Militar**, Decreto Lei nº1.001, de 21 de outubro de 1969.

BRASIL. **Código Civil Brasileiro**, Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998.

CAMPOS, Ivan. **Profissão de Bombeiro Civil**, São Paulo: Instituto Brasileiro de Pesquisas, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Z. **Direito administrativo**, 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

JusBrasil. Disponível em: <www.jusbrasil.com.br> Acesso em 11 de novembro de 2016.

Portal da Previdência Social - FAP – Fator Acidentário de Prevenção – Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/saude-e-seguranca-do-trabalhador/politicas-de-prevencao/fator-acidentario-de-prevencao-fap>> Acesso em 18 de novembro de 2016.

Llacqua, Angélica (Org.). **Vade mecum acadêmico de direito compacto Rideel**. 9.ed. atual. e ampl. São Paulo: Rideel, 2015.

MELLO. Celso A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. rev. atual. amp. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 803.

Manual for the course participant training firefighters (NFPA 1081/NFPA 1600), Texas A&M University, 2013.

NETO, José da Silva Loureiro Neto. **Direito Penal Militar**, São Paulo: Atlas, 1993.

OLIVEIRA. Ruth H. P. de. **Entidades prestadoras de serviços públicos e responsabilidade extracontratual**, São Paulo: Atlas, 2003.

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. **Proteção Jurídica à Saúde do Trabalhador**, São Paulo: LTR, 1998.

SÃO PAULO. Portaria nº CCB-008/600/14, **Corpo de Bombeiros do Estado de São Paulo**, 2014.

VILHENA, Paulo Emílio Ribeiro de. **Direito Público e Direito Privado**. 2.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

VILHENA, Paulo Emílio Ribeiro de, **Relação de Emprego**, Estrutura Legal e Supostos, São Paulo: LTR, 1999.