



PROJETO DE LEI PL./0518.4/2017

Lido no Expediente
113 Sessão de 21/11/17
As Comissões de:
(5) Justiça
(11) Finanças
(15) Proteção Civil
Secretário

Altera a Lei nº 15.953, de 2013, que "Dispõe sobre o Sistema Estadual de Proteção e Defesa Civil (SIEPDEC) e estabelece outras providências", a fim de estabelecer regras quanto ao trabalho voluntário nos Núcleos Comunitários de Apoio, Proteção e Defesa Civil (NUPDECs).

Art. 1º O art. 4º da Lei nº 15.953, de 7 de janeiro de 2013, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 4º

VI – Núcleos Comunitários de Apoio, Proteção e Defesa Civil (NUPDECs).

§ 1º Os NUPDECs são grupos comunitários, voluntários, organizados em distritos, vilas, povoados, bairros, quarteirões, edificações de grande porte, escolas e distritos industriais, e que funcionam como elos entre a comunidade e o governo municipal por intermédio das Coordenadorias Municipais de Defesa Civil (COMDECs), com o objetivo de reduzir desastres e de promover a segurança da população.

§ 2º Considera-se trabalho voluntário, para os fins desta Lei, a atividade não remunerada prestada por pessoa física ou jurídica, sem fins lucrativos, à entidade pública civil ou militar, que tenha objetivo de prestar socorro a pessoas em situação de perigo de forma subsidiária às ações realizadas pelos órgãos públicos, sem gerar vínculo empregatício ou qualquer obrigação de natureza trabalhista, previdenciária ou afim.

§ 3º O trabalho voluntário será exercido mediante a celebração de termo de compromisso entre a entidade pública, civil ou militar, e o prestador do trabalho voluntário, dele devendo constar o objeto e as condições de exercício.

§ 4º O prestador do trabalho voluntário poderá ser ressarcido pelas despesas que comprovadamente realizar no desempenho das atividades relacionadas aos objetivos indicados no § 1º.

§ 5º As despesas a serem ressarcidas deverão ser expressamente autorizadas pela entidade pública, civil ou militar, a que for prestado o trabalho voluntário, o qual ficará responsável por realizar este ressarcimento.

§ 6º A entidade pública, civil ou militar, que receber o voluntário para atuação subsidiária, em operações de busca e salvamento e missões de resgate, poderá, diretamente, ou por meio de órgãos da Administração Pública direta, autárquica e



fundacional do Estado, ou dos Municípios, contratar, em favor do voluntário, seguro contra acidentes pessoais, única e exclusivamente para o período de atividade nestas ações subsidiárias, incluindo o trajeto de deslocamento de ida e volta para o local da ocorrência, conforme estabelecido no termo de compromisso." (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões,

Deputado Kennedy Nunes





JUSTIFICATIVA

De uns anos para cá, cada vez mais, o trabalho de voluntários tem sido importante para auxiliar os órgãos públicos (civis e militares) de resposta a situações de risco geradas por desastres naturais, ou eventos climáticos, a realizarem missões de salvamento, tanto em áreas remotas como urbanas.

O fato de o Poder Público, muitas vezes, não possuir suficientes recursos materiais e humanos para lidar com todas as situações de emergência, em relação às quais é solicitado o socorro dos órgãos públicos de resposta, especialmente nas ocorrências que atingem um grande número de pessoas e vastas áreas, e requer a atuação dos voluntários.

No que se refere a áreas remotas (assim consideradas aquelas distantes dos centros urbanos, ou mesmo próximas, mas que sejam de difícil acesso, abrangendo áreas de florestas e montanhas), tal colaboração é ainda mais importante em consequência de que, recentemente, aumentou muito o número de pessoas que se dedicam ao turismo e esportes de aventura, praticados em ambientes naturais, tais quais atividades de ecoturismo, escalada, montanhismo, *trekking*, caminhadas para a simples contemplação da natureza, ou para a realização de estudos acadêmicos, como coleta de amostras da fauna e flora, e análises geológicas, o que eleva, inevitavelmente, o número de incidentes envolvendo pessoas perdidas ou em situação de risco de vida.

No que se refere a áreas urbanas, os voluntários têm participado, sobretudo, da prestação de ajuda humanitária, em cenários relacionados a desastres naturais, tais como deslizamento de encostas, enchentes, furacões e tornados, decorrentes, principalmente, das mudanças climáticas que vêm se intensificando nas últimas décadas.

A Organização das Nações Unidas (ONU) apresentou relatório, em novembro de 2017, por meio da Organização Meteorológica Mundial, durante a abertura da COP-23 (Conferência sobre Mudanças Climáticas), realizada na Alemanha, no qual consigna dados referentes a recordes seguidos das maiores temperaturas já registradas na história, maior número de tempestades, secas, inundações, incêndios, furacões e



ciclones. (Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2017/11/1933349-conferencia-do-clima-da-onu-alerta-para-records-de-desastres-climaticos.shtml> em 15 nov 2017).



No Brasil, Santa Catarina é um dos Estados mais afetados por estes eventos climáticos de grandes proporções, estando, atualmente, em terceiro lugar na lista dos que mais sofreram consequências de desastres naturais nos últimos vinte anos, conforme consta do "Relatório de Danos Materiais e Prejuízos Decorrentes de Desastres Naturais no Brasil", elaborado pelo Centro de Estudos e Pesquisas em Engenharia e Defesa Civil (Ceped) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), com o apoio do Banco Mundial. (Disponível em <http://www.cepel.ufsc.br/wp-content/uploads/2017/01/111703-WP-CEPEDRelatoriosdeDanoslayout-PUBLIC-PORTUGUESE-ABSTRACT-SENT.pdf>: Acesso em 15 nov 2017).

Nas páginas 17 e 18 do referido relatório do CEDEP, é feita a seguinte consideração, em tom de severa advertência:

O aumento na frequência e na intensidade de eventos de desastres em nível mundial demanda que governo e sociedade tomem atitudes urgentes na implementação de ações estruturais e não estruturais com foco na gestão integrada de riscos de desastres. Estudos apontam para uma maior exposição de infraestruturas, bens e ativos econômicos e, além disso, a questão das mudanças climáticas e sua relação com o aumento na ocorrência de desastres também demandam ações imediatas. Assim, **é de vital importância a inserção, de forma ativa e articulada, do tema Gestão de Riscos e de Desastres (GRD) na agenda dos governos e da sociedade.**

Consequentemente, **o crescimento da recorrência dos desastres e sua magnitude no Brasil têm causado impactos econômicos negativos que afetam milhares de pessoas [...].**

Nesse sentido, este relatório pretende aprofundar os estudos iniciados pelo Banco Mundial e pelo CEPED UFSC, organizando dados relativos aos danos materiais e aos prejuízos decorrentes de desastres naturais no Brasil entre 1995 e 2014, a partir das informações relatadas pelos municípios aos estados e à União..." (grifei)

Esses são, sucintamente, alguns dos motivos que tornam premente a atuação do Estado e da sociedade civil para que, de forma organizada e antecipada, possam ser tomadas medidas ATIVAS (e não REATIVAS) para enfrentar os novos

L



MECANISMOS LEGAIS EXISTENTES

Atento a tal realidade, o legislador nacional vem editando vários instrumentos normativos, instando o ESTADO a implementar políticas públicas, de maneira que esteja devidamente capacitado para atuar nos cenários emergenciais iminentes. E, para tanto, também tem incentivado o ESTADO a convocar a sociedade a se organizar e se qualificar, para que tenha condições de se engajar no atendimento de ocorrências, de forma subsidiária às ações estatais.

Ilustrativamente, abaixo estão indicados alguns desses textos normativos, e transcritos os artigos de maior interesse para esta análise:

Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, "Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências."

Art. 1º Esta Lei institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC, dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC, autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres e dá outras providências.

[...]

Art. 2º É dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios adotar as medidas necessárias à redução dos riscos de desastre.

§ 1º As medidas previstas no caput poderão ser adotadas com a colaboração de entidades públicas ou privadas E DA SOCIEDADE EM GERAL.

§ 2º A incerteza quanto ao risco de desastre não constituirá óbice para a adoção das medidas preventivas e mitigadoras da situação de risco.

[...]

Art. 18. Para fins do disposto nesta Lei, consideram-se agentes de proteção e defesa civil:

K



[...]

IV - os agentes voluntários, vinculados a entidades privadas ou prestadores de serviços voluntários que exercem, em caráter suplementar, serviços relacionados à proteção e defesa civil.

[...]



Decreto nº 7.257/2010

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

I - defesa civil: conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar desastres e minimizar seus impactos para a população e restabelecer a normalidade social;

II - desastre: resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais;

III - situação de emergência: situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido;

IV - estado de calamidade pública: situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido;

V - ações de socorro: ações imediatas de resposta aos desastres com o objetivo de socorrer a população atingida, incluindo a busca e salvamento, os primeiros-socorros, o atendimento pré-hospitalar e o atendimento médico e cirúrgico de urgência, entre outras estabelecidas pelo ministério da integração nacional;

[...]

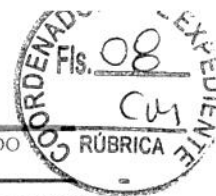
IX - ações de prevenção: ações destinadas a reduzir a ocorrência e a intensidade de desastres, por meio da identificação, mapeamento e monitoramento de riscos, ameaças e vulnerabilidades locais, incluindo a capacitação da sociedade em atividades de defesa civil, entre outras estabelecidas pelo ministério da integração nacional.

Conselho Nacional de Justiça (CNJ): Recomendação Nº 40 de 13/06/2012

Art. 1º Fica recomendado aos Tribunais de Justiça dos Estados que elaborem plano de ação para os casos de situações de emergência e estado de calamidade decretados pelo Poder competente, com as seguintes sugestões:

I – instituição de gabinete de crise, a ser acionado EM

K



SITUAÇÃO DE DESASTRE AMBIENTAL, integrado, se possível, por membros do Ministério Público, Defensoria Pública, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e Defesa Civil, com a eleição de um Juiz Gestor em cada Tribunal;

[...]

V – provisionamento e fornecimento de material de suporte para situações emergenciais como veículos, computadores portáteis, equipamentos de comunicação por rádio, coletes de identificação e outros;

[...]

XI – regulamentação da possibilidade de requisição, por parte do Tribunal, de bens móveis e imóveis, imprescindíveis para atendimento de situação grave e emergencial, sem prejuízo de indenizações futuras do Estado, se for o caso;

Nesse contexto, tem sido desenvolvida uma forte consciência jurídica acerca da necessidade de criação de mecanismos legais mais apropriados para lidar com os cenários emergenciais. Dada a fragilidade do atual sistema normativo para atender, efetiva e eficazmente, à recentes conjunturas derivadas de grandes catástrofes.¹

Esse novo conjunto de normas receberia a denominação de DIREITO DOS DESASTRES, ou algo assemelhado, e teria como precípua finalidade a elaboração de regulamentação, delineando a forma de tratamento legal, entre outros, sobre os seguintes fatos gerados por eventos destrutivos de grandes proporções: a) como atender os inúmeros desabrigados; b) necessidade de regularização fundiária e desapropriações, para posterior realocação dos atingidos; c) mortes em massa e necessidade de reconhecimento jurídico para geração de efeitos sucessórios, realização de enterros coletivos, e questões sanitárias; d) questões indenizatórias por seguradoras, e prova dos riscos, e padronização das cláusulas contratuais para evitar questionamentos jurídicos sobre a amplitude das coberturas indenizatórias.

PROPOSTA DE TEXTO LEGAL

Na elaboração da lei regulamentadora quanto a essa atuação subsidiária

¹ "O Direito encontra-se completamente despreparado para lidar com desastres. Uma comunidade crescente de pesquisadores reconhece esse problema e está formulando soluções sob a rubrica de Direito dos Desastres" (FARBER Daniel. Navegando a interseção entre o Direito Ambiental e o Direito dos Desastres. In: Estudos aprofundados em direito dos desastres. Interfaces comparadas, org. Daniel Farber e Delton Winter de Carvalho. Curitiba: Ed. Prismas, 2017, p. 27.)

SEGUROS CONTRA CATÁSTROFES: MEDIDAS DE ESTÍMULO DO GOVERNO PARA IMPULSIONAR OS MERCADOS DE SEGUROS DIANTE DE EVENTOS CATASTRÓFICOS. (BRUGGMAN, Veronique, FAURE, Michael e HELDT, Tobias. Seguros contra catástrofes: medidas de estímulo do governo para impulsionar os mercados de seguros diante de eventos catastróficos. In: Estudos aprofundados em direito dos desastres. Interfaces comparadas, org. Daniel Farber e Delton Winter de Carvalho. Curitiba: Ed. Prismas, 2017, p. 286.)

K



de VOLUNTÁRIOS, em colaboração com os órgãos estatais, seriam aproveitadas algumas regras legais já existentes, em especial, parte das leis que regram o trabalho voluntário em apoio aos órgãos públicos e a que dispõe sobre o estágio de estudantes, cujos trechos que poderiam ser aproveitados estão abaixo reproduzidos:

Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, "Dispõe sobre o trabalho voluntário e dá outras providências."

Art. 1º Considera-se serviço voluntário, para os fins desta Lei, a atividade não remunerada prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza ou a instituição privada de fins não lucrativos que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência à pessoa.

Parágrafo único. O serviço voluntário não gera vínculo empregatício, nem obrigação de natureza trabalhista previdenciária ou afim.

Art. 2º O serviço voluntário será exercido mediante a celebração de termo de adesão entre a entidade, pública ou privada, e o prestador do serviço voluntário, dele devendo constar o objeto e as condições de seu exercício.

Art. 3º O prestador do serviço voluntário poderá ser ressarcido pelas despesas que comprovadamente realizar no desempenho das atividades voluntárias.

Parágrafo único. As despesas a serem ressarcidas deverão estar expressamente autorizadas pela entidade a que for prestado o serviço voluntário.

[...]

Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008.

Dispõe sobre o estágio de estudantes

[...]

Art. 9º As pessoas jurídicas de direito privado e os órgãos da administração pública direta, autárquica e fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como profissionais liberais de nível superior devidamente registrados em seus respectivos conselhos de fiscalização profissional, podem oferecer estágio, observadas as seguintes obrigações:

I – celebrar termo de compromisso com a instituição de ensino e o educando, zelando por seu cumprimento;

[...]

IV – contratar em favor do estagiário seguro contra acidentes pessoais, cuja apólice seja compatível com valores de mercado, conforme fique estabelecido no termo de compromisso;

[...]

Parágrafo único. No caso de estágio obrigatório, a responsabilidade pela contratação do seguro de que trata o inciso IV do caput deste artigo poderá, alternativamente, ser assumida pela instituição de ensino.

[...]

K



http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/lei/l11788.htm



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na prática, essas iniciativas já vêm ocorrendo em Santa Catarina, notadamente com a Defesa Civil, por meio dos seus Núcleos de Defesa Comunitária (NUDECs), e o Corpo de Bombeiros Voluntários, Corpo de Bombeiros Militar e Polícia Militar.

O que se pretende, portanto, é aperfeiçoar tais iniciativas, especialmente para que seja dada maior segurança e tranquilidade tanto para os responsáveis pelo Comando de Operações de missões (que teriam o respaldo expressamente previsto na lei para o engajamento de voluntários em ações), como também para os próprios voluntários, que aceitam (corajosamente) participar de ações subsidiárias, tendo que arcar com os custos financeiros de sua participação, e sem que estejam cobertos por qualquer espécie de seguro contra eventuais acidentes que possam acontecer durante as missões.

Essas, portanto, são as razões pelas quais apresento esta proposição, contando com o apoio dos ilustres Pares desta Casa Legislativa para a sua aprovação.

Deputado Kennedy Nunes



PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 0518.4/2017

“Altera a Lei nº 15.953, de 2013, que ‘Dispõe sobre o Sistema Estadual de Proteção e Defesa Civil (SIEPDEC) e estabelece outras providências’, a fim de estabelecer regras quanto ao trabalho voluntário nos Núcleos Comunitários de Apoio, Proteção e Defesa Civil (NUPDECs).”

Autor: Deputado Kennedy Nunes

Relator: Deputado Ricardo Guidi

I – RELATÓRIO

Trata-se de proposição legislativa, de autoria do Deputado Kennedy Nunes, que pretende alterar a Lei estadual nº 15.953, 7 de janeiro de 2013, que "Dispõe sobre o Sistema Estadual de Proteção e Defesa Civil (SIEPDEC) e estabelece outras providências", a fim de estabelecer regras quanto ao trabalho voluntário nos Núcleos Comunitários de Apoio, Proteção e Defesa Civil (NUPDECs).

Na Justificativa de fls. 04-10 estão aduzidas as motivações que resultaram nesta proposição legislativa que, em suma, segundo o Autor, tem por objetivo aperfeiçoar as iniciativas de trabalhos voluntários, notadamente no âmbito dos Núcleos Comunitários de Defesa Civil (NUDECs), no intuito de conferir maior segurança aos responsáveis pelo comando de operações de missões, bem como aos próprios voluntários participantes desses programas.

Na mesma senda, pretende possibilitar o ressarcimento, pelas entidades públicas estaduais, civis ou militares, de despesas realizadas pelo prestador de trabalho voluntário no desempenho das funções, como também a contratação de seguro contra acidentes cobrindo o período de atividades.

No intuito de colher os subsídios necessários à apreciação do Projeto de Lei, foi aprovado, em 27 de fevereiro 2018, meu pedido de diligenciamento à Secretaria de Estado da Defesa Civil, por intermédio da Secretaria de Estado da Casa Civil, para manifestação a respeito da matéria em análise (fls. 12/13 e 16).



Ressalta-se, inicialmente, que a Secretaria de Estado da Defesa Civil pronunciou-se parcialmente a favor, por meio do Parecer 71/2018 - Processo nº 922/2018 (fls.21/23), sugerindo o posicionamento da Secretaria de Estado da Segurança Pública, por entender que a proposta possa vir a ocasionar conflito de competência entre as instituições dessa Secretaria.

Já a Secretaria de Estado da Casa Civil, em resposta ao pleito formulado, encaminhou a esta Casa Legislativa Ofício, datado de 27 de março de 2018 (fl. 20), com o pronunciamento das Secretarias de Estado da Segurança Pública (SSP) e da Fazenda (SEF), consultadas de ofício.

Em síntese, a SSP, por meio do Parecer nº 016/PL/2018, de sua Consultoria Jurídica (fls. 25/27), ouvido o Corpo de Bombeiros Militar, que se manifestou exclusivamente quanto ao mérito (Parecer nº 1-2018-1ª Seção-EMG (fls.29/31), pronunciou-se contrariamente à proposta, ressaltando que “[...] o Projeto de Lei nº 0518.4/2017 não deve prosperar tendo em vista eivado de vício de inconstitucionalidade formal e quanto ao mérito já estar devidamente regrado por legislação federal e estadual alinhada com as competências quanto à execução de resposta as ações de Defesa Civil”.

Por sua vez, a SEF, mediante Parecer COJUR nº 129/2018 (fls. 33/35), trouxe as considerações da Diretoria do Tesouro Estadual – DITE, através da Comunicação Interna nº 94/2018. Especificamente quanto aos seus aspectos financeiros, posicionou-se contrária ao Projeto de Lei, em face da precariedade da situação financeira do Estado, impedindo a assunção de novos compromissos e obrigações, especialmente em razão da limitação do crescimento anual de suas despesas correntes.

É o relatório.

II – VOTO

No âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça, corroboro os entendimentos trazidos pelos entes diligenciados, no sentido de que a matéria envolvida enseja vício de inconstitucionalidade formal por invasão da esfera de



competência privativa do Governador do Estado para iniciativa de matérias atinentes às atribuições de órgãos da administração pública - no caso, o conteúdo normativo dirige-se ao exercício de atividades inerentes à Secretaria de Estado da Defesa Civil, bem como às atividades realizadas pelo Corpo de Bombeiros Militar (art. 50, § 2º, I c/c art. 71, da Constituição Estadual).

Ademais, ao se imiscuir na esfera de competência privativa do Governador do Estado, entendo que a proposição em tela ofende o princípio da separação dos Poderes, insculpido no art. 2º da Constituição Federal e reprisado no art. 32 da Constituição do Estado de Santa Catarina.

Por conseguinte, desnecessário o exame dos demais pressupostos de observância obrigatória por parte deste Colegiado.

Ante o exposto, voto pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei nº 0518.4/2017, no âmbito desta Comissão, por padecer do vício insanável de inconstitucionalidade formal, nos termos dos arts. 32, 50, § 2º c/c 71, I, todos da Constituição Estadual.

Sala da Comissão,

Deputado Ricardo Guidi
Relator



ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DE SANTA CATARINA



COM. DE CONSTITUIÇÃO
E JUSTIÇA

Folha de Votação

A Comissão de Constituição e Justiça, nos termos dos artigos 144, 147 e 148 do Regimento Interno,

☒ **aprovou** ☒ **unanimidade** ☐ **com emenda(s)** ☐ **aditiva(s)** ☐ **substitutiva global**
☐ **rejeitou** ☐ **maioria** ☐ **sem emenda(s)** ☐ **supressiva(s)** ☐ **modificativa(s)**

o RELATÓRIO do(a) Senhor(a) Deputado(a) Ricardo Guidi, referente ao processo PL./0518.4/2017, constante da(s) folha(s) número(s) 38 e 40.

OBS: _____

ABSTENÇÃO	VOTO FAVORÁVEL	VOTO CONTRÁRIO
Dep. Jean Kuhlmann	Dep. Jean Kuhlmann	Dep. Jean Kuhlmann
Dep. Darci de Matos	Dep. Darci de Matos	Dep. Darci de Matos
Dep. Dirceu Dresch	Dep. Dirceu Dresch	Dep. Dirceu Dresch
Dep. João Amin	Dep. João Amin	Dep. João Amin
Dep. Marcos Vieira	Dep. Marcos Vieira	Dep. Marcos Vieira
Dep. Mauro de Nadal	Dep. Mauro de Nadal	Dep. Mauro de Nadal
Dep. Ricardo Guidi	Dep. Ricardo Guidi	Dep. Ricardo Guidi
Dep. Rodrigo Minotto	Dep. Rodrigo Minotto	Dep. Rodrigo Minotto
Dep. Valdir Cobalchini	Dep. Valdir Cobalchini	Dep. Valdir Cobalchini

Despacho: dê-se o prosseguimento regimental.

Sala da Comissão, 18 de dezembro de 2017.

Dep. Jean Kuhlmann