



MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL
SECRETARIA NACIONAL DE DEFESA CIVIL

**ASPECTOS JURÍDICOS
DAS ATIVIDADES
DE DEFESA CIVIL**

2007

MAURO CERRI NETO

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

1. DEFESA CIVIL: CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

- 1.1. Origem histórica
- 1.2. Evolução histórica
- 1.3. Termos utilizados em Defesa Civil
- 1.4. Dados concretos sobre a importância do trabalho preventivo de Defesa Civil
- 1.5. Objetivos da Defesa Civil: geral e específicos
- 1.6. Conceito e finalidade da Defesa Civil
- 1.7. Classificação dos Desastres
- 1.8. Situação de Emergência e Estado de Calamidade Pública

2. ESTRUTURAÇÃO DA DEFESA CIVIL NO BRASIL

- 2.1. Criação do Sistema Nacional de Defesa Civil – Sindec
- 2.2. Constituição, objetivo e universo de atuação do Sindec
- 2.3. Estruturação conforme o Sindec
 - 2.3.1. Órgão Superior (art. 5º, I, Sindec)
 - 2.3.2. Órgão Central (art. 5º, II, Sindec)
 - 2.3.3. Órgãos Regionais (art. 5º, III, Sindec)
 - 2.3.4. Órgãos Estaduais (art. 5º, IV, Sindec)
 - 2.3.5. Órgãos Municipais (art. 5º, V, Sindec)
 - 2.3.6. Órgãos Setoriais (art. 5º, VI, Sindec)
 - 2.3.7. Órgãos de Apoio (art. 5º, VII, Sindec)
- 2.4. Serviço Voluntário
 - 2.4.1. Núcleo de Defesa Civil – NUDEC
- 2.5. Sistemas Estadual, Distrital e Municipal de Defesa Civil
- 2.6. Atribuições dos órgãos de Defesa Civil e dos Corpos de Bombeiros Militares

3. NATUREZA JURÍDICA DAS ATIVIDADES DE DEFESA CIVIL

- 3.1. Serviço Público (*lato sensu*)
- 3.2. Classificação dos Serviços Públicos
 - 3.2.1. Quanto à essencialidade ou imprescindibilidade: serviço público propriamente dito, serviço de utilidade pública
 - 3.2.2. Quanto aos destinatários dos serviços: serviços *uti universi* e serviços *uti singuli*
 - 3.2.3. Quanto à adequação: próprios ou impróprios do Estado

3.2.4. Quanto ao objeto ou finalidade: serviços administrativos e serviços empresariais

3.3. Natureza Jurídica das atividades de Defesa Civil

4. A DEFESA CIVIL NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

4.1. Administração pública

4.2. Entidades administrativas

4.2.1. Entidades estatais

4.2.2. Entidades autárquicas

4.2.3. Entidades fundacionais

4.2.4. Entidades empresariais

4.2.5. Entidades paraestatais

4.3. Desconcentração e descentralização administrativa

4.4. Entidades estatais (órgãos públicos)

4.4.1. Classificação dos órgãos públicos

4.4.1.1. Órgãos independentes

4.4.1.2. Órgãos autônomos

4.4.1.3. Órgãos superiores

4.4.1.4. Órgãos subalternos

5. NATUREZA DO VÍNCULO DOS AGENTES DE DEFESA CIVIL COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

5.1. Agentes públicos

5.1.1. Agentes políticos

5.1.2. Servidores Estatais: servidores públicos e servidores das pessoas governamentais de Direito Privado

5.1.3. Particulares em colaboração com o Poder Público

5.2. Cargo, emprego ou função pública

5.3. Agentes de Defesa Civil

6. O PODER DE POLÍCIA DA DEFESA CIVIL

6.1. Introdução

6.2. Conceito de poder de polícia

6.3. Atributos do poder de polícia

6.3.1. Discricionariedade

6.3.2. Auto-executoriedade

6.3.3. Coercibilidade

6.4. Meios de atuação

6.5. Limites ou condições de validade do poder de polícia

6.6. Sanções

6.7. Abuso de poder

7. RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR DANOS CAUSADOS POR AGENTES DE DEFESA CIVIL

7.1. Responsabilidade objetiva e subjetiva

7.2. Responsabilidade contratual e extracontratual do Estado

7.2.1. Responsabilidade objetiva do Estado

7.2.2. Responsabilidade subjetiva do agente causador do dano

7.3. Causas excludentes e atenuantes da responsabilidade do Estado

7.4. Responsabilidades civil, penal e administrativa dos agentes públicos

7.5. Indenização paga pelo Estado ao voluntário sofredor de dano

CONSIDERAÇÕES FINAIS

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

INTRODUÇÃO

As atividades de defesa civil, assim como outras espécies de serviços públicos, estão previstas no ordenamento jurídico pátrio.

O artigo 37 da Constituição Federal de 1988 assevera que a administração pública deve obediência, dentre outros, ao princípio da legalidade. Por esse princípio devemos entender que os agentes públicos devem buscar sempre amparo legal para o exercício de suas atividades.

A despeito da importância da questão jurídica, se fizermos uma pesquisa bibliográfica sobre o tema “Defesa Civil” encontraremos inúmeras publicações, mas notaremos que poucas tratam de tal questão.

Ciente de tal carência e diante da importância que o tema “Aspectos Jurídicos” possui frente às atividades da administração pública, sobretudo de defesa civil, nos dispusemos a estudar alguns desses aspectos e tentar transmiti-los ao leitor de forma clara, didática e objetiva.

Neste sentido, dois são os objetivos principais desta publicação:

1º. trazer ao agente de defesa civil - que seja leigo em Direito- um primeiro contato com alguns dos aspectos jurídicos que se relacionam mais diretamente com as atividades de defesa civil, contribuindo para a familiarização do agente com as noções jurídicas básicas que estão por detrás de suas atividades;

2º. provocar a discussão sobre o tema, estimulando novos estudos e contribuindo para o enriquecimento do direito e de toda a bibliografia de defesa civil, além de proporcionar aos agentes melhores condições para a prestação de um serviço público de qualidade.

1. DEFESA CIVIL: CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

1.1. Origem histórica

Antes de estudar os diferentes aspectos referentes às atividades da defesa civil, necessário se faz conhecer as razões de seu surgimento e existência, dentro de um contexto histórico.

O seguinte texto, extraído de uma publicação oficial da Coordenadoria Estadual de Defesa Civil do Estado de São Paulo, retrata tal questão de modo claro e didático:

Nos períodos de guerra, as comunidades atingidas por ações de combate precisavam se mobilizar rapidamente para restabelecer as necessidades básicas da comunidade, na área da saúde, alimentos, transporte, abrigo, segurança, etc., propiciando-lhe condições mínimas para sua subsistência.

Era um trabalho de retaguarda levado a efeito pela soma dos esforços dos órgãos públicos, entidades privadas e pela população. Sua eficiência dependia da ação rápida e coordenada dessas “forças comunitárias”. Assim surgiu o embrião dos órgãos de defesa civil destinado a articular as forças vivas da comunidade ameaçada pelos efeitos da guerra.

Em tempo de paz, esses órgãos foram se desestruturando e cada setor da sociedade voltou a trabalhar isolado nas suas atividades.

As comunidades porém continuaram enfrentando problemas calamitosos de efeito tão devastadores quanto os de uma guerra. Nessas ocasiões, muitas vezes, os órgãos de segurança não foram suficientes para enfrentá-los sozinhos, sendo necessário a mobilização de outros setores do governo e da sociedade.

A falta de preparo e entrosamento entre esses setores dificultava sua atuação e mobilização, pois as atividades que anteriormente, durante as guerras, tornaram-se obrigatórias existir, foram abandonadas, julgadas desnecessárias em tempo de paz.

Assim, as nações viram-se obrigadas a reativar órgãos cujo objetivo era estabelecer medidas para o emprego racional de recursos, através de uma estrutura eficaz na defesa comunitária.

Dessa forma, voltaram a ser desenvolvidos os sistemas de defesa civil integrando todas as forças vivas da comunidade na sua própria defesa, diante das calamidades, até mesmo de uma guerra.

No Brasil, nos dias de hoje, em que o índice de acidentes de trânsito é assustador, a poluição ambiental é preocupante e os riscos gerais de desastres naturais ou provocados pelo homem são significativos, surgem os sistemas de defesa civil como uma das fórmulas viáveis para a comunidade se articular em sua autodefesa.

Há que se destacar que a defesa civil está fundamentada no princípio de que nenhum governo tem capacidade para solucionar todos os problemas que possam afetar a comunidade. Torna-se imprescindível, portanto, que a comunidade coopere com as

*autoridades governamentais para que, no seu próprio interesse, sejam resolvidos os diferentes problemas que possam afetá-los.*¹

Entende-se então, da leitura de tal texto, que a Defesa Civil, em princípio, era a estrutura responsável por restabelecer as necessidades básicas da comunidade em tempos de guerra. Superados tais tempos, a Defesa Civil - formada pela união dos esforços do Poder Público, de entidades particulares e de voluntários da comunidade - foi se desestruturando.

Ocorria, porém, que a comunidade, mesmo nos períodos sem guerras, ainda passava por outros tipos de situações desastrosas.

Quando isso acontecia toda a comunidade sofria demasiadamente, pois estava desorganizada, não existindo nenhum órgão responsável pela soma de esforços relativos à estruturação de grupos devidamente organizados, com pessoal treinado e recursos adequados e disponíveis para um pronto atendimento.

Com o passar do tempo, diante de tais ocorrências desastrosas, o Poder Público e a coletividade perceberam que as atividades de defesa civil não eram essenciais apenas nos períodos de guerra. As comunidades necessitavam de órgãos estruturados para responder aos mais diferentes tipos de desastres. Desta forma o Poder Público passou a se organizar junto à sociedade, formando órgãos de defesa civil responsáveis pela soma de esforços, objetivando a prestação de socorro nos casos de desastre.

1.2. Evolução histórica

Nota-se, de acordo com o texto apresentado, que as atividades de defesa civil, em princípio, objetivavam apenas a prestação de socorro após a ocorrência de desastres.

No entanto, com o passar do tempo, as questões relativas às atividades de defesa civil foram sendo discutidas e aperfeiçoadas. Percebeu-se que não bastava ao Poder Público se limitar a criar órgãos responsáveis pela pronta prestação de socorro em casos de desastre e que a mera prestação de socorro depois que os desastres aconteciam não era o mais lógico a se fazer.

¹ Texto utilizado como introdução do livro "Defesa Civil – Congressos dos novos prefeitos e vereadores – Gestão 1997/2000", publicado em janeiro de 1997 pela Coordenadoria Estadual de Defesa Civil do Estado de São Paulo.

Tal fato se verifica tanto do ponto de vista humanitário - vez que, não raro, tais desastres envolvem perdas humanas -, quanto do ponto de vista da análise do custo-benefício – visto que mais eficientes são os gastos com atividades de prevenção de desastres que gastos com a pronta prestação de socorro depois de suas ocorrências.

Neste sentido: “melhor prevenir que remediar”. Este é o lema principal da Defesa Civil. Procurando, desta forma, diminuir o risco de acontecimento de desastres para evitar perdas humanas, bem como danos materiais e ambientais.

Assim consiste a evolução histórica das atividades da defesa civil: se num momento passado as atividades de defesa civil visavam apenas minimizar as conseqüências dos desastres (prestação de socorro depois da ocorrência de desastres), atualmente suas atividades também visam, por meio de trabalhos preventivos, reduzir as causas dos acontecimentos.

Importante ressaltar que as atividades de defesa civil relacionadas ao pronto atendimento e prestação de socorro depois do acontecimento de desastres não foram abandonadas. Na verdade, ainda ocorrem, mas quando o trabalho preventivo é falho, insuficiente, inexistente ou em situações de caso fortuito ou força maior.

Assim, trabalhando mais intensamente com a prevenção - e obtendo sucesso em tal trabalho - desnecessária será uma ação de defesa civil visando a prestação de socorro. Pois, por lógica, em não ocorrendo desastres, não há que se falar em prestação de socorro.

1.3. Termos utilizados em Defesa Civil

No artigo 9º do Sistema Estadual de Defesa Civil do Estado de São Paulo² podemos encontrar alguns dos conceitos mais importantes e utilizados em Defesa Civil. São eles:

Defesa Civil: o conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar ou minimizar os desastres, preservar o moral da população e restabelecer a normalidade social.

Desastre: o resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema, causando danos humanos, materiais ou ambientais e conseqüentes prejuízos econômicos e sociais.

² Decreto Estadual n.º 40.151, de 16 de junho de 1995.

Ameaça: estimativa de ocorrência e magnitude de um evento adverso, expresso em termos de probabilidade estatística de concretização do evento e da provável magnitude de sua manifestação.

Dano: a) medida que define a intensidade ou severidade da lesão resultante de um acidente ou evento adverso; b) perda humana, material ou ambiental, física ou funcional, que pode resultar, caso seja perdido o controle sobre o risco; c) intensidade das perdas humanas, materiais ou ambientais, induzidas às pessoas, comunidades, instituições, instalações e/ou ecossistemas, como consequência de um desastre.

Risco: Relação existente entre a probabilidade de que uma ameaça de evento adverso ou acidente determinado se concretize, com o grau de vulnerabilidade do sistema receptor e seus efeitos.

1.4. Dados concretos sobre a importância do trabalho preventivo de defesa civil

O trabalho preventivo de defesa civil é de suma importância para a redução do número de mortes em casos de desastres.

Um exemplo claro disso são os resultados obtidos com a aplicação do Plano Preventivo de Defesa Civil – PPDC, o qual tem sido operado desde 1988 nas áreas de risco de escorregamento no litoral paulista.

Segundo Macedo (1999:01), o PPDC

é um sistema que monitora condições potenciais de ocorrência de escorregamentos, através de dados de pluviosidade, previsão meteorológica e observações de campo, e estabelece ações para salvaguardar a população em situações de perigo iminente. A experiência da operação do PPDC tem mostrado ser possível prever e prevenir contra os escorregamentos. Os sistemas de alerta são medidas não-estruturais eficientes para reduzir perdas sociais, principalmente quando os recursos para reduzir os riscos através de medidas estruturais são limitados.

O quadro a seguir³, fruto de resultados obtidos a partir da implantação do PPDC, demonstra a importância do trabalho preventivo de defesa civil no que se refere à redução do número de mortes por acidentes associados a escorregamentos:

³ 37º Congresso Brasileiro de Geologia. Boletim de Resumos Expandidos. Vol. 1. Simpósios. São Paulo, 1992, p. 129.

LOCAL	DATA	N.º APROX. DE REMOÇÕES (pessoas)	CONSEQUÊNCIAS (mortes)
Cubatão/SP	jan/88	-	10
Petrópolis/RJ	fev/88	-	171
Rio de Janeiro/RJ	fev/88	-	±30
Ubatuba/SP	fev/88	-	6
Santos/SP	fev/88	-	1
Guaratinguetá/SP	mar/88	-	2
Cubatão/SP	fev/89	765	-
São Paulo/SP	mar/89	-	6
São Vicente/SP	mar/89	360	-
Guarujá/SP	mar/89	15	-
Santos/SP	abr/89	20	-
Santos/SP	jan/90	21	-
Santos/SP	mar/90	-	2
Guarujá/SP	mar/91	370	1
São Vicente/SP	mar/91	40	-
Caraguatatuba/SP	mar/91	95	-
Ilhabela/SP	mar/91	70	-
São Sebastião/SP	mar/91	100	-
Ubatuba/SP	mar/91	125	-
Teresópolis/RJ	mar/91	-	6
Petrópolis/RJ	jan/92	-	6
Belo Horizonte/MG	jan/92	-	±10
Ubatuba/SP	jan/92	145	-
Cubatão/SP	jan/92	537	-
Santos/SP	jan/92	313	-
Caraguatatuba/SP	jan/92	25	-
Ilhabela/SP	jan/92	10	-
Contagem/MG	mar/92	-	36
Salvador/BA	mar/92	-	11
São Paulo/SP	mar/92	-	3
Florianópolis/SC	mar/92	-	3

A partir da análise desse quadro podemos notar que nas cidades em que houve um efetivo trabalho de prevenção, não ocorreu o resultado morte. Em contrapartida, em todos os municípios onde o trabalho preventivo não foi implantado o resultado morte se verificou.

A única exceção foi a do município de Guarujá/SP, em março de 1991, que mesmo contando com um número de 370 pessoas removidas verificamos a existência de 1 morte.

Sendo assim podemos concluir que o trabalho preventivo possui fundamental importância para que o número de vítimas de desastres seja reduzido.

Importante ressaltar que o trabalho preventivo pode até não evitar perdas materiais, mas certamente contribui para a redução de perdas humanas. Neste sentido são as conclusões de Cerri e de Macedo:

Cerri (1993:180), a respeito do PPDC, assim concluiu:

“Os resultados advindos desta operação têm comprovado a possibilidade de significativa redução do número de mortes decorrentes de acidentes geológicos associados a escorregamentos planares de solo, mesmo com registro de eventos pluviométricos extremamente adversos. Embora estes eventos pluviométricos tenham deflagrado inúmeros escorregamentos planares de solo nas áreas de risco destes municípios (não raro com a destruição total ou parcial de moradias), o número de mortes registrado tem sido substancialmente inferior ao historicamente registrado em acontecimentos de proporções semelhantes.

Em algumas ocasiões, horas após a evacuação de um conjunto de moradias ocupadas – de acordo com a rotina operacional do plano preventivo – ocorreram escorregamentos que destruíram exatamente as moradias evacuadas. Nestes casos, embora tenham sido registrados prejuízos econômicos, inúmeras vidas humanas foram preservadas”.

Macedo (1999:07) faz a seguinte avaliação dos 11 anos de operação do PPDC:

“No início de 1988, portanto antes da existência do PPDC, 17 pessoas morreram no litoral de São Paulo, vítimas de escorregamentos.

Ao longo dos últimos 11 anos de operação do PPDC, mais de 4000 pessoas foram removidas preventivamente de suas casas, durante as ações de emergência. O

número total de mortos nestes 11 anos foi de 24, sendo que apenas em três escorregamentos morreram 14.

Acredita-se que a utilização do PPDC propiciou à maioria das cidades envolvidas, uma boa organização de seus sistemas de defesa civil e a preocupação com medidas mais definitivas de ataque ao problema de risco, tais como obras, fiscalização de áreas, planejamento da ocupação, etc.

No entanto, alguns problemas ainda permanecem. Toda mudança da administração municipal nas eleições para prefeito, é acompanhada pela troca de parte das equipes responsáveis pelo PPDC. As equipes do IPT, IG e Defesa Civil Estadual têm realizado gestões junto aos administradores públicos visando a preservação das equipes municipais, com algum sucesso.

Outro problema, este já de mais difícil solução, é a pouca profissionalização das equipes municipais de defesa civil”.

Apesar dos problemas apontados no texto acima, podemos concluir que o trabalho preventivo realizado a partir do PPDC apresenta resultados absolutamente satisfatórios, já que contribui para a redução de perdas humanas.

O PPDC é apenas um exemplo de trabalho preventivo implantado por alguns órgãos de defesa civil. Existem também trabalhos preventivos implantados que versam sobre outras questões, dentre elas: enchentes, inundações, incêndios, acidentes de trânsito, destelhamentos, erosões, etc.

1.5. Objetivos da Defesa Civil: Geral e Específicos

Tendo consciência da evolução histórica das atividades de defesa civil, questão esta já discutida no item 1.2. deste mesmo capítulo, a Política Nacional de Defesa Civil⁴ considera a redução⁵ dos desastres com sendo o objetivo geral da defesa civil.

Ainda de acordo com a Política Nacional de Defesa Civil, as ações de redução de desastres se dão com a diminuição da ocorrência e intensidade dos mesmos e estão relacionadas com a prevenção de desastres (avaliação de riscos de desastres e redução de risco de desastres), preparação para emergências e desastres, resposta aos desastres

⁴ O Conselho Nacional de Defesa Civil (Condec), órgão superior do Sindec, por meio da Resolução n.º 2, de 12 de dezembro de 1994, aprovou a Política Nacional de Defesa Civil.

⁵ Elegeu-se, internacionalmente, a ação “reduzir”, porque a ação “eliminar” definiria um objetivo inatingível (Política Nacional de Defesa Civil).

(socorro, assistência às populações vitimadas e reabilitação do cenário do desastre) e reconstrução.

Tal instrumento jurídico também estabelece quais os objetivos específicos da defesa civil, sendo eles: promover a defesa permanente contra desastres naturais ou provocados pelo homem; prevenir ou minimizar danos, socorrer e assistir populações atingidas, reabilitar e recuperar áreas deterioradas por desastres; atuar na iminência ou em situações de desastre e, por fim, promover a articulação e a coordenação do Sistema Nacional de Defesa Civil – Sindec⁶, em todo o território nacional.

1.6. Conceito e Finalidade da Defesa Civil

O Sistema Nacional de Defesa Civil – Sindec, em seu artigo 3º, inciso I, encarregou-se de conceituar defesa civil. Neste sentido, temos defesa civil como sendo “o conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar ou minimizar os desastres, preservar o moral da população e restabelecer a normalidade social”.

Já a finalidade da defesa civil, segundo a própria Política Nacional de Defesa Civil, consiste na segurança global da população.

Mas o que vem a ser, ao certo, segurança global da população?

Segurança global da população é o:

“conjunto de medidas objetivando garantir o direito à vida, à saúde, à segurança pública⁷ e à incolumidade das pessoas e do patrimônio, em todas as circunstâncias e, em especial, em circunstâncias de desastre. A segurança global da população é dever do Estado, direito e responsabilidade da cidadania”⁸.

Castro (1997:05) afirma que a segurança global da população está relacionada também com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, definidos no artigo 3º da Constituição Federal de 1988, a saber: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (grifos no original)

⁶ Decreto Federal n.º 5.376, de 17 de fevereiro de 2005.

⁷ Ausência de prejuízos aos direitos do cidadão, pelo eficiente funcionamento dos órgãos do Estado (Glossário de Defesa Civil, p. 243).

⁸ Glossário de Defesa Civil, p. 242.

Desta forma, mais forte fica o conceito internacional de que a redução dos desastres tem profundas relações com o desenvolvimento sustentável e responsável, a proteção ambiental e o bem estar social.

Nesta mesma linha é a posição de Dário Jr. (1998:11/12):

(...) As ações de Defesa Civil têm capacidade de suscitar a discussão a respeito dos temas de segurança, em conjunto com as mais diversas entidades, cuja educação ambiental aparece como pano de fundo. Assim, trazer a tona a questão ambiental, desde as abordagens mais complexas como a ocupação desordenada do espaço urbano e a correta utilização econômica dos recursos naturais, até as abordagens mais simples porém não menos importantes como a participação individual na questão do destino do lixo urbano e a utilização individual racional dos bens públicos, configura um trabalho que vem suprir algumas carências visíveis em diversos setores.

Assim sendo, as atividades de defesa civil devem envolver as questões sociais, ambientais, culturais e políticas em seus trabalhos, principalmente os relacionados a prevenção de desastres.

1.7. Classificação dos Desastres

No artigo 3º do Sindec tem-se a conceituação dos seguintes termos: defesa civil (já mencionado no item anterior), desastre, situação de emergência e estado de calamidade pública.

Desastre é assim definido: “o resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e conseqüentes prejuízos econômicos e sociais” (artigo 3º, II, Sindec).

Conforme apregoa a Política Nacional de Defesa Civil, a intensidade de um desastre depende da interação entre a magnitude (dimensão, importância, gravidade) do evento adverso⁹ e a vulnerabilidade¹⁰ do sistema e é quantificada em função de danos e prejuízos.

⁹ Ocorrência desfavorável, prejudicial, imprópria. Acontecimento que traz prejuízo, infortúnio. Fenômeno causador de um desastre. (Glossário de Defesa Civil; p. 113).

¹⁰ É a condição intrínseca ao corpo ou sistema receptor que, em interação com a magnitude do evento ou acidente, caracteriza os efeitos adversos, medidos em termos de intensidade dos danos prováveis. É a relação existente entre a magnitude da ameaça, caso ela se concretize, e a intensidade do dano conseqüente. É a probabilidade de uma determinada comunidade ou área geográfica ser afetada por uma ameaça ou risco potencial de desastre, estabelecida a partir de estudos técnicos. Corresponde ao

Os desastres podem ser classificados de diversas formas, conforme podemos verificar no anexo A, da Política Nacional de Defesa Civil. Podemos classificá-los conforme sua tipologia, ou seja, de acordo com sua origem (naturais, humanos e mistos). Tal classificação, embora clássica, atualmente tem sido contestada por autores modernos, que entendem ser melhor classificá-los sempre como sendo mistos.¹¹

Além da classificação supramencionada, os desastres também podem ser classificados de acordo com sua evolução e sua intensidade.

Os critérios de classificação quanto à evolução se subdividem em: desastres súbitos ou de evolução aguda (deslizamentos, terremotos, erupções vulcânicas); desastres de evolução crônica ou gradual (seca, erosão, poluição ambiental); e, por fim, desastres por somação ou de efeitos parciais (acidentes de trânsito, acidentes de trabalho, cólera, malária).

Já os critérios de classificação quanto à intensidade subdividem-se em: acidentes¹², desastres de médio porte¹³, desastres de grande porte¹⁴ e, por fim, desastres de muito grande porte.¹⁵

Normalmente, para os leigos, desastre está relacionado com subaneidade. No entanto, do ponto de vista técnico, nem sempre os desastres acontecem de forma súbita.¹⁶

O principal e mais importante é termos a consciência de que, no Brasil, por ser muito pouco provável a ocorrência de terremotos, erupções vulcânicas e ciclones, desastres estes considerados súbitos, mister se faz dar maior atenção aos desastres de evolução crônica ou gradual (seca, erosão, poluição ambiental) e aos desastres por somação (acidentes de trânsito, acidentes de trabalho, cólera, malária), vez que os danos e prejuízos sócio-econômicos havidos por estes tipos de desastres, em longo prazo, se caracterizam como sendo significativos em nosso país.

nível de insegurança intrínseca de um cenário de desastre a um evento adverso determinado. Vulnerabilidade é o inverso de segurança (Glossário de Defesa Civil; p. 274).

¹¹ Política Nacional de Defesa Civil, anexo A, classificação geral dos desastres.

¹² Os acidentes são caracterizados quando os danos e prejuízos conseqüentes são de pouca importância para a coletividade como um todo, já que, na visão individual das vítimas, qualquer desastre é de extrema importância e gravidade (Classificação geral dos desastres). Conceitua-se como sendo o "evento definido ou seqüência de eventos fortuitos e não planejados, que dão origem a uma conseqüência específica e indesejada, em termos de danos humanos, materiais ou ambientais" (Glossário de Defesa Civil; p. 11).

¹³ Os desastres de médio porte são caracterizados quando os danos e prejuízos, embora importantes, podem ser recuperados com os recursos disponíveis na própria área sinistrada (Classificação geral dos desastres).

¹⁴ Os desastres de grande porte exigem o reforço dos recursos disponíveis na área sinistrada, através do aporte de recursos regionais, estaduais e, até mesmo, federais (Classificação geral dos desastres).

¹⁵ Os desastres de muito grande porte, para garantir uma resposta eficiente e cabal recuperação, exigem a intervenção coordenada dos três níveis do Sistema Nacional de Defesa Civil – Sindec – e, até mesmo, de ajuda externa (Classificação geral dos desastres).

¹⁶ Política Nacional de Defesa Civil, anexo A, classificação geral dos desastres.

Em suma, tais fatos, considerados isoladamente, não representam um desastre. Porém, se somarmos, em longo prazo, cada fato isoladamente considerado, obteremos um resultado literalmente desastroso.

Castro (1997:04) afirma que *“a somação dos danos e dos prejuízos causados por desastres naturais, humanos ou antropogênicos e mistos ultrapassa de muito a dos provocados por todas as guerras”*.

Castro (1997:04) baseia-se no seguinte exemplo para afirmar o supramencionado:

“Enquanto os Estados Unidos da América, durante toda a guerra do Vietnã, perderam 57 mil homens, entre mortos e desaparecidos, no Brasil, a cada ano, 40 mil pessoas morrem em conseqüências de desastres de trânsito”.

Sendo assim, também possui destaque a classificação dos desastres quanto à intensidade, pois somente assim pode-se planejar ações de respostas e recuperação de áreas atingidas, já que tais ações devem ser proporcionais à intensidade dos danos e prejuízos provocados.

Um exemplo prático de aplicação dos critérios referentes à classificação dos desastres quanto a intensidade ocorre quando da decretação, pelo Poder Público, de situação de emergência e estado de calamidade pública, vez que, em regra, a decretação de situação de emergência ocorre nos casos de desastres de grande porte e a decretação de estado de calamidade pública ocorre nos casos de desastres de muito grande porte.

1.8. Situação de Emergência e Estado de Calamidade Pública

Dando seqüência aos conceitos existentes no artigo 3º do Sindec (Decreto Federal nº. 5.376/05), passemos agora aos conceitos de situação de emergência e estado de calamidade pública.

Situação de emergência é “o reconhecimento pelo poder público de situação anormal, provocada por desastres, causando danos superáveis pela comunidade afetada” (artigo 3º, III, Sindec).

Estado de calamidade pública é “o reconhecimento pelo poder público de situação anormal, provocada por desastres, causando sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade ou à vida de seus integrantes” (artigo 3º, IV, Sindec).

Nota-se que ambos são reconhecidos pelo Poder Público, como sendo uma situação anormal, decorrente de desastre, resultando na fundamental diferença de que, na situação de emergência, serem os danos superáveis pela comunidade e, no estado de

calamidade pública, serem os danos tomados como sérios à comunidade afetada, causando reflexos à incolumidade e, até mesmo, à vida de seus integrantes.

Daí porque, em regra, o Poder Público decreta situação de emergência nos casos de desastres de grande porte (superáveis pela comunidade) e estado de calamidade pública nos casos de desastres de muito grande porte (sérios danos causados à comunidade, inclusive à incolumidade e à vida de seus integrantes).

O artigo 17 do Sindec determina que o estado de calamidade pública e a situação de emergência serão declarados mediante Decreto do Governador do Distrito Federal ou do Prefeito Municipal. Os seis parágrafos deste artigo estabelecem as regras e condições para tais declarações.

O artigo 6º, IV, deste mesmo diploma legal, determina que compete ao Conselho Nacional de Defesa Civil – Condec, órgão superior do Sindec, a aprovação dos critérios para a declaração, a homologação e o reconhecimento de situação de emergência ou de estado de calamidade pública.

Tais critérios já foram publicados e encontram-se descritos na Resolução n.º 03, de 02 de julho de 1999 (Manual para decretação de situação de emergência e estado de calamidade pública).

Importante ressaltar também que, nos casos de calamidade pública, os prefeitos e o governador do Distrito Federal podem fazer uso do Fundo Especial para Calamidades Públicas – FUNCAP. Para tanto, devem estar presentes os requisitos previstos no Decreto Federal n.º 1.080, de 08 de março de 1994, Decreto este que regulamenta o FUNCAP.

2. ESTRUTURAÇÃO DA DEFESA CIVIL NO BRASIL

2.1. Criação do Sistema Nacional de Defesa Civil – Sindec

Dando cumprimento ao artigo 21, inciso XVIII, da Constituição Federal de 1988: “planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações”, foi criado pelo Governo Federal o Sistema Nacional de Defesa Civil - Sindec.

Inicialmente o Sindec foi instituído pelo Decreto n.º 895, de 16 de agosto de 1993. Tal dispositivo foi revogado pelo Decreto Federal n.º 5.376 de 17 de fevereiro de 2005. O

Sindec cuida da organização, estruturação e atribuições dos órgãos e entidades responsáveis pelas atividades de Defesa Civil no Brasil.

2.2. Constituição, objetivo e universo de atuação do Sindec

Conforme assevera seu artigo 1º, o Sindec é constituído por órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por entidades privadas e pela comunidade, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional.

O Sindec tem por finalidade planejar e promover a defesa permanente contra desastres naturais, antropogênicos e mistos, de maior prevalência no País; realizar estudos, avaliar e reduzir riscos de desastres; atuar na iminência e em circunstância de desastres; prevenir ou minimizar danos, socorrer e assistir populações afetadas, e reabilitar e recuperar os cenários dos desastres; promover a articulação e coordenar os órgãos do SINDEC em todo o território nacional (artigo 4º, Sindec).

2.3. Estruturação conforme o Sindec

A Defesa Civil, no Brasil, está estruturada hierarquicamente conforme prevê o artigo 5º do Sindec.

Tal estrutura se divide basicamente em sete órgãos principais, sendo eles: I – Órgão Superior (CONDEC); II – Órgão Central (Secretaria Nacional de Defesa Civil); III – Órgãos Regionais (CORDEC); IV – Órgãos Estaduais e do Distrito Federal (CEDEC) V – Órgãos Municipais (COMDEC) e Núcleos Comunitários de Defesa Civil (NUDEC); VI – Órgãos Setoriais e, por fim, VII - Órgãos de Apoio.

2.3.1. Órgão Superior: CONDEC (art. 5º, I, Sindec)

O órgão superior da Defesa Civil no Brasil, nos termos do Sindec, é o Conselho Nacional de Defesa Civil – CONDEC. Tal conselho compõe-se de: Plenário; Comitê Consultivo e Comitês Técnicos e Grupos de Trabalho, mencionados no artigo 7º do Sindec.

Por sua vez, o artigo 8º determina que o plenário do CONDEC será presidido pelo Secretário Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional e será

composto por um representante dos seguintes órgãos: Ministério da Justiça; Ministério da Defesa; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Fazenda; Ministério dos Transportes; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Educação; Ministério da Cultura; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Saúde; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério de Minas e Energia; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério das Comunicações; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Esporte; Ministério do Turismo; Ministério da Integração Nacional; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério das Cidades; Ministério da Previdência Social; Casa Civil da Presidência da República; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais da Presidência da República; Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República; Comando da Marinha; Comando do Exército; Comando da Aeronáutica.

As competências referentes a tal órgão ou órgãos correspondentes estão elencadas no artigo 6º do Sindec. São elas: I - aprovar normas e procedimentos para articulação das ações federais com o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, bem como a cooperação de entidades privadas, tendo em vista a atuação coordenada das atividades de defesa civil; II - aprovar e atualizar a política nacional de defesa civil e as diretrizes de ação governamental, referentes ao assunto; III - recomendar aos diversos órgãos integrantes do SINDEC ações prioritárias que possam prevenir ou minimizar os desastres naturais ou provocados pelo homem; IV - aprovar os critérios para a declaração, a homologação e o reconhecimento de situação de emergência ou de estado de calamidade pública; V - aprovar os planos e programas globais e setoriais elaborados pelo SINDEC; VI - deliberar sobre as ações de cooperação internacional ou estrangeira, de interesse do SINDEC, observadas as normas vigentes; VII - aprovar a criação de comissões técnicas interinstitucionais para realização de estudos, pesquisas e trabalhos especializados, de interesse da defesa civil; VIII - designar grupos de trabalhos emergenciais interinstitucionais com o objetivo de articular e agilizar as ações federais em situações de desastre de grande intensidade; IX - aprovar critérios técnicos para análise e aprovação de obras e serviços, destinados a prevenir riscos, minimizar danos e recuperar áreas deterioradas por desastres; X - elaborar o regimento interno, que disporá sobre seu funcionamento, bem como propor

alterações; XI - submeter o regimento interno para aprovação do Ministro de Estado da Integração Nacional.

2.3.2. Órgão Central (art. 5º, II, Sindec)

O órgão central do Sindec é a Secretaria Nacional de Defesa Civil, responsável pela articulação, coordenação e supervisão técnica do Sistema. Compete a tal órgão, conforme o artigo 10 do Sindec, as seguintes atribuições: I - promover e coordenar as ações de defesa civil, articulando e integrando os órgãos do SINDEC em todos os níveis; II - normatizar, acompanhar e orientar as ações desenvolvidas pelos órgãos integrantes do SINDEC; III - promover, em articulação com os Estados, Municípios e o Distrito Federal, a organização e a implementação das COMDECs, ou órgãos correspondentes, e dos NUDECs, ou entidades correspondentes; IV - definir as áreas prioritárias para investimentos que contribuam para minimizar as vulnerabilidades dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e das macrorregiões geográficas do País; V - promover estudos referentes às causas e possibilidades de ocorrência de desastre de qualquer origem, sua incidência, extensão e conseqüência; VI - sistematizar e integrar informações no âmbito do SINDEC; VII - elaborar, atualizar e propor ao CONDEC a política nacional de defesa civil e as diretrizes da ação governamental na área de defesa civil, bem como promover a sua implementação; VIII - consolidar e compatibilizar planos e programas globais, regionais e setoriais, observadas as políticas e as diretrizes da ação governamental de defesa civil; IX - manter o Grupo de Apoio a Desastres, formado por equipe técnica multidisciplinar, mobilizável a qualquer tempo, para atuar em situações críticas, por solicitação expressa de Estados, Municípios e do Distrito Federal; X - elaborar e implementar planos de contingência de defesa civil, bem como projetos relacionados com o assunto, na sua esfera de atuação; XI - executar programa de capacitação de recursos em defesa civil e apoiar os Estados, Distrito Federal e Municípios nessas atividades; XII - incentivar, em nível nacional, as atividades de desenvolvimento de recursos humanos em defesa civil; XIII - incentivar a implantação de Centros Universitários de Ensino e Pesquisa sobre Desastres - CEPED ou núcleos multidisciplinares destinados à pesquisa, extensão e capacitação de recursos humanos com vistas ao gerenciamento e à execução de atividades de defesa civil; XIV - criar grupos de trabalho com o objetivo de prestar o apoio técnico necessário à atuação de órgãos ou entidades na área de defesa civil; XV

- propor ao CONDEC critérios para a declaração, a homologação e o reconhecimento de situação de emergência ou de estado XVI - emitir parecer sobre relatórios e pleitos relativos ao reconhecimento da situação de emergência e do estado de calamidade pública; XVII - propor ao Ministro de Estado da Integração Nacional o reconhecimento de situação de emergência ou de estado de calamidade pública, de acordo com os critérios estabelecidos pelo CONDEC; XVIII - prestar apoio técnico e administrativo ao CONDEC e à Junta Deliberativa do Fundo Especial para Calamidades Públicas - FUNCAP, criado pelo Decreto-Lei nº 950, de 13 de outubro de 1969; XIX - participar do Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro - SIPRON, na forma do Decreto-Lei nº 1.809, de 7 de outubro de 1980, e legislação complementar; XX - implantar e operacionalizar o Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres - CENAD, e promover a consolidação e a interligação das informações de riscos e desastres no âmbito do SINDEC; XXI - promover e orientar tecnicamente os Municípios, em articulação com os Estados e o Distrito Federal, a organização e a implementação de comandos operacionais a serem utilizados como ferramenta gerencial para comandar, controlar e coordenar as ações emergenciais, em circunstâncias de desastres; XXII - implantar e implementar os Sistemas de Informações sobre Desastres no Brasil - SINDESB, o Sistema de Monitorização de Desastres, o Sistema de Alerta e Alarme de Desastres, o Sistema de Resposta aos Desastres, o Sistema de Auxílio e Atendimento à População e o Sistema de Prevenção e de Reconstrução, no âmbito do SINDEC, e incentivar a criação e interligação de centros de operações nos seus três níveis; XXIII - propor critérios técnicos para análise e aprovação de obras e serviços destinados a prevenir riscos, minimizar danos e recuperar áreas deterioradas por desastres; XXIV - dar prioridade ao apoio às ações preventivas e às demais relacionadas com a minimização de desastres; XXV - participar de órgãos colegiados que tratem da execução de medidas relacionadas com a proteção da população, preventivas e em caso de desastres, inclusive acidente nuclear; XXVI - promover o intercâmbio técnico entre organismos governamentais internacionais de proteção e defesa civil, participando como membro representante da Defesa Civil Brasileira.

2.3.3. Órgãos Regionais: (art. 5º, III, Sindec)

Os órgãos regionais do Sindec, chamados de Coordenadorias Regionais de Defesa Civil (CORDEC) - ou órgãos correspondentes, localizadas nas cinco macrorregiões geográficas do Brasil, são responsáveis pela articulação e coordenação do Sistema em nível regional.

As competências das Coordenadorias Regionais estão elencadas no artigo 11 do Sindec. São elas: I - coordenar, orientar e avaliar, em nível regional, as ações desenvolvidas pelos órgãos integrantes do SINDEC; II - realizar estudos sobre a possibilidade de ocorrência de desastre de qualquer origem, sua incidência, extensão e consequência; III - manter atualizadas e disponíveis as informações relacionadas à defesa civil; IV - coordenar a elaboração e implementação de planos diretores de defesa civil, planos de contingência e planos de operações, bem como projetos relacionados com o assunto; V - facilitar e consolidar os planos e programas estaduais de defesa civil, para a elaboração de planos regionais; VI - apoiar as atividades de capacitação de recursos humanos direcionadas às ações de defesa civil; VII - apoiar a distribuição e o controle de suprimentos às populações atingidas por desastres, em articulação com órgãos assistenciais integrantes do SINDEC; VIII - incentivar a implementação de COMDECs, ou órgãos correspondentes, e de NUDECs, ou entidades correspondentes; IX - promover nos Municípios, em articulação com os Estados e o Distrito Federal, a organização e a implementação de comandos operacionais a serem utilizados como ferramenta gerencial para comandar, controlar e coordenar as ações emergenciais, em circunstâncias de desastres; X - participar dos Sistemas de que trata o art. 22 e promover a criação e interligação de centros de operações; XI - dar prioridade ao apoio às ações preventivas e às demais relacionadas com a minimização de desastres.

2.3.4. Órgãos Estaduais: (art. 5º, IV, Sindec)

São órgãos estaduais do Sindec as Coordenadorias Estaduais de Defesa Civil (CEDEC), a Coordenadoria de Defesa Civil do Distrito Federal, ou órgãos correspondentes.

Têm eles, em suas áreas de atuação, as seguintes competências, conforme o artigo 12 do Sindec: I - articular, coordenar e gerenciar as ações de defesa civil em nível estadual; II - manter atualizadas e disponíveis as informações relacionadas com a defesa civil; III - elaborar e implementar planos diretores de defesa civil, planos de

contingência e de operações, bem como programas e projetos relacionados com o assunto; IV - prever recursos orçamentários próprios necessários às ações assistenciais, de recuperação ou preventivas, como contrapartida às transferências de recursos da União, na forma da legislação vigente; V - capacitar recursos humanos para as ações de defesa civil; VI - promover a inclusão dos princípios de defesa civil, nos currículos escolares da rede estadual e do Distrito Federal de ensino médio e fundamental, proporcionando todo apoio à comunidade docente no desenvolvimento de material pedagógico-didático para esse fim; VII - manter a SEDEC e a CORDEC, ou órgão correspondente, informados sobre as ocorrências de desastres e atividades de defesa civil; VIII - propor à autoridade competente a homologação de situação de emergência e de estado de calamidade pública, de acordo com critérios estabelecidos pelo CONDEC e, em casos excepcionais, definidos pelo CONDEC, a sua decretação; IX - apoiar a coleta, a distribuição e o controle dos suprimentos necessários ao abastecimento da população atingida em situação de desastres; X - promover e apoiar a implementação e o funcionamento das COMDECs, ou órgãos correspondentes, e dos NUDECs, ou entidades correspondentes; XI - promover nos Municípios e no Distrito Federal, em articulação com as COMDECs, ou órgãos correspondentes, a organização e a implementação de comandos operacionais a serem utilizados como ferramenta gerencial para comandar, controlar e coordenar as ações emergenciais, em circunstâncias de desastres; XII - capacitar e apoiar os Municípios e o Distrito Federal a procederem à avaliação de danos e prejuízos nas áreas atingidas por desastres; XIII - participar dos Sistemas de que trata o art. 22 e promover a criação e a interligação de centros de operações; XIV - orientar as vistorias de áreas de risco, intervir ou recomendar a intervenção preventiva, o isolamento e a evacuação da população de áreas e de edificações vulneráveis; XV - realizar exercícios simulados para treinamento das equipes e aperfeiçoamento dos planos de contingência; XVI - dar prioridade ao apoio às ações preventivas e às relacionadas com a minimização de desastres.

2.3.5. Órgãos Municipais: (art. 5º, V, Sindec)

São órgãos municipais as Coordenadorias Municipais de Defesa Civil (COMDEC), ou órgãos correspondentes e os Núcleos Comunitários de defesa Civil (NUDEC), ou entidades correspondentes.

Têm eles, em suas áreas de atuação, as seguintes competências, conforme o artigo 13 do Sindec: I - articular, coordenar e gerenciar ações de defesa civil em nível municipal; II - promover a ampla participação da comunidade nas ações de defesa civil, especialmente nas atividades de planejamento e ações de respostas a desastres e reconstrução; III - elaborar e implementar planos diretores, planos de contingências e planos de operações de defesa civil, bem como projetos relacionados com o assunto; IV - elaborar o plano de ação anual, objetivando o atendimento de ações em tempo de normalidade, bem como em situações emergenciais, com a garantia de recursos do orçamento municipal; V - prover recursos orçamentários próprios necessários às ações relacionadas com a minimização de desastres e com o restabelecimento da situação de normalidade, para serem usados como contrapartida da transferência de recursos da União e dos Estados, de acordo com a legislação vigente; VI - capacitar recursos humanos para as ações de defesa civil e promover o desenvolvimento de associações de voluntários, buscando articular, ao máximo, a atuação conjunta com as comunidades apoiadas; VII - promover a inclusão dos princípios de defesa civil, nos currículos escolares da rede municipal de ensino médio e fundamental, proporcionando todo apoio à comunidade docente no desenvolvimento de material pedagógico-didático para esse fim; VIII - vistoriar edificações e áreas de risco e promover ou articular a intervenção preventiva, o isolamento e a evacuação da população de áreas de risco intensificado e das edificações vulneráveis; IX - implantar bancos de dados e elaborar mapas temáticos sobre ameaças múltiplas, vulnerabilidades e mobiliamento do território, nível de riscos e sobre recursos relacionados com o equipamento do território e disponíveis para o apoio às operações; X - analisar e recomendar a inclusão de áreas de riscos no plano diretor estabelecido pelo § 1º do art. 182 da Constituição; XI - manter o órgão estadual de defesa civil e a Secretaria Nacional de Defesa Civil informados sobre a ocorrência de desastres e sobre atividades de defesa civil; XII - realizar exercícios simulados, com a participação da população, para treinamento das equipes e aperfeiçoamento dos planos de contingência; XIII - proceder à avaliação de danos e prejuízos das áreas atingidas por desastres, e ao preenchimento dos formulários de Notificação Preliminar de Desastres - NOPRED e de Avaliação de Danos - AVADAN; XIV - propor à autoridade competente a decretação de situação de emergência ou de estado de calamidade pública, de acordo com os critérios estabelecidos pelo CONDEC; XV - vistoriar, periodicamente, locais e instalações adequadas a abrigos temporários,

disponibilizando as informações relevantes à população; XVI - executar a coleta, a distribuição e o controle de suprimentos em situações de desastres; XVII - planejar a organização e a administração de abrigos provisórios para assistência à população em situação de desastres; XVIII - participar dos Sistemas de que trata o art. 22, promover a criação e a interligação de centros de operações e incrementar as atividades de monitorização, alerta e alarme, com o objetivo de otimizar a previsão de desastres; XIX - promover a mobilização comunitária e a implantação de NUDECs, ou entidades correspondentes, especialmente nas escolas de nível fundamental e médio e em áreas de riscos intensificados e, ainda, implantar programas de treinamento de voluntários; XX - implementar os comandos operacionais a serem utilizados como ferramenta gerencial para comandar, controlar e coordenar as ações emergenciais em circunstâncias de desastres; XXI - articular-se com as Regionais Estaduais de Defesa Civil - REDEC, ou órgãos correspondentes, e participar ativamente dos Planos de Apoio Mútuo - PAM, em acordo com o princípio de auxílio mútuo entre os Municípios.

De acordo com o art. 14 do Sindec, os NUDECs, ou entidades correspondentes, funcionam como centro de reuniões e debates entre a COMDEC e as comunidades locais e planejam, promovem e coordenam atividades de defesa civil, com destaque para: I - a avaliação de riscos de desastres e a preparação de mapas temáticos relacionados com as ameaças, as vulnerabilidades dos cenários e com as áreas de riscos intensificados; II - a promoção de medidas preventivas estruturais e não-estruturais, com o objetivo de reduzir os riscos de desastres; III - a elaboração de planos de contingência e de operações, objetivando a resposta aos desastres e de exercícios simulados, para aperfeiçoá-los; IV - o treinamento de voluntários e de equipes técnicas para atuarem em circunstâncias de desastres; V - a articulação com órgãos de monitorização, alerta e alarme, com o objetivo de otimizar a previsão de desastres; e VI - a organização de planos de chamadas, com o objetivo de otimizar o estado de alerta na iminência de desastres.

2.3.6. Órgãos setoriais (art. 5º, VI, sindec)

Os órgãos setoriais do Sindec são: órgãos da administração pública federal, estadual, municipal e do Distrito Federal, que se articulam com os órgãos de coordenação, com o objetivo de garantir atuação sistêmica.

Como prevê o artigo 15 do Sindec, aos órgãos setoriais, em nível federal, por intermédio de suas secretarias, entidades e órgãos vinculados, e em articulação com o órgão central do SINDEC, além de outras atividades de acordo com as respectivas competências legais, caberá: I - ao Ministério da Justiça, coordenar as ações do Sistema Nacional de Segurança Pública e a atuação das Polícias Federais, visando à preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio nas áreas em situação de desastre; II - ao Ministério da Defesa, coordenar as operações combinadas das Forças Singulares nas ações de defesa civil; III - ao Ministério das Relações Exteriores, coordenar as ações que envolvam o relacionamento com outros países e com organismos internacionais e estrangeiros, quanto à cooperação logística, financeira, técnica e científica e participações conjuntas em atividade de defesa civil; IV - ao Ministério da Fazenda, adotar medidas de caráter financeiro, fiscal e creditício, destinadas ao atendimento de populações em áreas em estado de calamidade pública ou em situação de emergência; V - ao Ministério dos Transportes, adotar medidas de preservação e de recuperação dos sistemas viários e terminais de transportes terrestres, marítimos e fluviais, em áreas atingidas por desastres, bem como controlar o transporte de produtos perigosos; VI - ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, promover ações preventivas relacionadas com desastres ocasionados especialmente por pragas vegetais e animais; adotar medidas para o atendimento das populações nas áreas atingidas por desastres, providenciando a distribuição de sementes, insumos e alimentos; fornecer dados e análises relativas a previsões meteorológicas e climáticas, com vistas às ações de defesa civil; VII - ao Ministério da Educação, cooperar com o programa de desenvolvimento de recursos humanos e difundir, por intermédio das redes de ensino formal e informal, conteúdos didáticos relativos à prevenção de desastres e à defesa civil e, por intermédio das universidades federais, realizar e difundir pesquisas sismológicas de interesse do SINDEC; VIII - ao Ministério da Cultura, promover o desenvolvimento do senso de percepção de risco na população brasileira e contribuir para o incremento de mudança cultural relacionada com a redução dos desastres; IX - ao Ministério do Trabalho e Emprego, promover ações que visem a prevenir ou minimizar os acidentes de trabalho e danos aos trabalhadores em circunstâncias de desastres; X - ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, prestar assistência social às populações em situação de desastre e apoiá-las com suprimentos necessários à sobrevivência, especialmente alimentos; XI - ao Ministério da Saúde, implementar e supervisionar

ações de saúde pública, o suprimento de medicamentos, o controle de qualidade da água e dos alimentos e a promoção da saúde em circunstâncias de desastre; promover a implantação de atendimento pré-hospitalar e de unidades de emergência, supervisionar a elaboração de planos de mobilização e de segurança dos hospitais em circunstâncias de desastre; e difundir, em nível comunitário, técnicas de reanimação cardiorrespiratória básica e de primeiros socorros; XII - ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, propor medidas com o objetivo de minimizar prejuízos que situações de desastres possam provocar aos meios produtivos nacionais e participar ativamente da prevenção de desastres humanos de natureza tecnológica; XIII - ao Ministério de Minas e Energia, planejar e promover a redução da degradação ambiental causada por mineração e garimpos, a monitorização das condições hidrológicas e dos deflúvios das barragens dos sistemas hidrelétricos e das bacias hidrográficas; XIV - ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, dar prioridade à alocação de recursos para assistência às populações e à realização de obras e serviços de prevenção e recuperação, nas áreas sujeitas a desastres e em estado de calamidade pública ou em situação de emergência; XV - ao Ministério das Comunicações, adotar medidas objetivando garantir e dar prioridade aos serviços de telecomunicações nas áreas afetadas por desastres e estimular a participação dos órgãos de comunicação nas atividades de prevenção e preparação, bem como a mobilização de radioamadores, em situação de desastres; XVI - ao Ministério da Ciência e Tecnologia, desenvolver estudos e pesquisas que permitam determinar áreas de riscos, bem como fornecer informações destinadas à orientação das ações de defesa civil e análises relativas às previsões meteorológicas; XVII - ao Ministério do Meio Ambiente, estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à proteção do meio ambiente, ao uso racional de recursos naturais renováveis com o objetivo de reduzir desastres; fornecer dados e análises relativas à monitorização de rios e açudes, com vistas às ações de defesa civil e promover o controle de cheias e inundações; XVIII - ao Ministério do Esporte, incrementar as práticas esportivas com o objetivo de reduzir as vulnerabilidades aos desastres humanos de natureza social e os riscos relacionados com a juventude marginalizada; XIX - ao Ministério do Turismo, propor medidas com o objetivo de reduzir os impactos negativos nas atividades turísticas, em circunstâncias de desastres; XX - ao Ministério da Integração Nacional, promover e coordenar as ações do SINDEC, por intermédio da Secretaria Nacional de Defesa Civil, e compatibilizar os planos de desenvolvimento regional com as ações de

prevenção ou minimização de danos provocados em circunstâncias de desastre; XXI - ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, contribuir para a redução dos desastres humanos em áreas relacionadas com suas atividades; XXII - ao Ministério das Cidades, gerir a aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano voltadas para a recuperação e a reconstrução de moradias para a população de baixa renda afetada por desastres e em obras e serviços de saneamento em áreas de risco; XXIII - ao Ministério da Previdência Social, apoiar as populações flageladas, no âmbito de suas atribuições; XXIV - à Casa Civil da Presidência da República, o apoio com levantamentos realizados pelo Sistema de Vigilância da Amazônia - SIVAM; XXV - ao Gabinete de Segurança Institucional, apoiar o SINDEC com atividades de informações e outras relacionadas com suas atribuições; XXVI - à Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais, articular as ações dos diversos poderes e escalões governamentais em proveito do SINDEC; XXVII - à Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República, apoiar o SINDEC em atividades de divulgação; XXVIII - ao Comando do Exército, cooperar com as ações de resposta aos desastres e reconstrução e de busca e salvamento; participar de atividades de prevenção e de reconstrução; apoiar as ações de defesa civil com pessoal, material e meios de transporte; XXIX - ao Comando da Marinha, coordenar as ações de redução de danos relacionados com sinistros marítimos e fluviais e participar das ações de salvamento de naufragos; apoiar as ações de resposta a desastres, com hospitais fluviais, ocorridos na Amazônia; apoiar as ações de defesa civil com pessoal, material e meios de transporte; XXX - ao Comando da Aeronáutica, coordenar as ações de evacuações aeromédicas e missões de misericórdia, cooperar nas ações de busca e salvamento; apoiar as ações de defesa civil com pessoal, material e meios de transporte.

2.3.7. Órgãos de Apoio: (art. 5º, VII, Sindec)

São órgãos de apoio do Sindec: os órgãos públicos e entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não-governamentais e associações de classe e comunitárias, que apóiam os demais órgãos integrantes do Sistema.

Aos órgãos de apoio compete o desempenho de tarefas específicas consentâneas com suas atividades normais, mediante articulação prévia com os órgãos de coordenação do Sindec (artigo 16, Sindec).

2.4. Serviço voluntário

Integrantes de entidades públicas e privadas, de organizações não governamentais (Ongs), de clubes de serviços, de associações diversas, profissionais de diferentes áreas, dentre outros exemplos, podem e devem prestar serviços voluntários.

O voluntariado exerce extrema importância para o sucesso de uma Defesa Civil. É com o auxílio de trabalhos voluntários que o Estado presta serviços concernentes às atividades de defesa civil com maior facilidade. O profissional, de qualquer área, que é voluntário da Defesa Civil, além de estar exercendo a cidadania, está contribuindo para que os problemas existentes em sua comunidade sejam resolvidos.

Em tese é possível encontrar pessoas prestando serviço voluntário em qualquer dos órgãos previstos no artigo 5º do Sindec. Entretanto, é mais comum que encontremos voluntários prestando serviços junto aos órgãos municipais de defesa civil.

No Brasil o serviço voluntário está disciplinado na Lei Federal nº. 9.608, de 18 de fevereiro de 1998. Em seu artigo 1º encontramos a definição de serviço voluntário:

“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 social, inclusive mutualidade”.

Importante destacar que somente pessoa física é que pode prestar serviços voluntários. A lei não fez previsão de serviços voluntários prestados por pessoas jurídicas.

De acordo com o parágrafo único do artigo 1º “o serviço voluntário não gera vínculo empregatício, nem obrigação de natureza trabalhista, previdenciária ou afim”.

Também prevê a lei, em seu artigo 2º, que “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”.

Neste sentido, ensina Marcondes (2003:52):

“A grande inovação trazida pela Lei, entretanto, diz respeito à própria seleção do voluntário. Deve, no caso da Defesa Civil, o coordenador preocupar-se com a seleção prévia dentre os que se apresentem como voluntários e, com os selecionados, celebrar TERMO DE ADESÃO com objetivos e condições de seu exercício. Apenas para exemplificar, podemos citar o caso de uma Defesa Civil que necessite de

motoristas. No TERMO DE ADESÃO constará a qualificação do “voluntário”, o objetivo prestação de serviço de motorista – e as condições em que será exercida, ou seja, período de trabalho acordado entre as partes. Não há punição para o voluntário que descumprir o TERMO DE ADESÃO, mas também não há razão para aderir, se pretende não cumprir o estabelecido no TERMO. As faltas sucessivas podem implicar apenas o desfazimento da adesão. O serviço voluntário não é remunerado, porém as despesas realizadas em função da atividade e com autorização prévia da entidade para a qual se presta o serviço voluntário, poderão ser ressarcidas. O benefício que a Lei trouxe ao Sistema de Defesa Civil foi o de organizar o voluntariado que passou a obedecer às regras que são estabelecidas no TERMO DE ADESÃO. Sugere-se que o TERMO seja individual, mesmo para serviços idênticos, porque pode ser cancelado sem problemas aos demais voluntários ou sem necessidade de constantes retificações. A adesão, por medida de cautela, deve ser pública e a autoridade deve ter absoluto controle de seus voluntários e estar em condições de expedir certidões que poderão ser usadas para fins de currículo dos interessados, já que muitas empresas particulares começam a valorizar seus funcionários também pelo serviço voluntário relevante que prestam à comunidade. O serviço voluntário, agora legalizado e com regras próprias, não elimina o concurso de colaboradores eventuais, entretanto, melhor estruturada estará a Defesa Civil quanto melhor estiver organizado e adestrado o seu serviço voluntário”. (grifo do autor)

O texto acima está de acordo com a visão mais atual e moderna de voluntariado, qual seja, a de que o serviço voluntário deve ser prestado de forma “profissional”. Assim, não interessa mais às entidades que irão receber os serviços prestados pelo voluntário, que o mesmo seja aquela pessoa que se dispõe a ajudar, mas na hora e dia que bem lhe convier. É necessário que “profissionalizemos” a prestação dos serviços voluntários. As pessoas que se dispuserem a ser voluntárias devem ter em mente que estão assumindo uma responsabilidade, e como tal, devem obedecer a determinadas regras, tais como: função específica, horário e dia específico para a prestação do serviço, ter formação técnica na área em que o serviço será prestado, quando necessário etc; e lembrando que somente em casos específicos tais regras devem ser dispensadas.

Todo este esforço visa atingir os melhores resultados possíveis com a prestação do serviço voluntário.

Importante ressaltar também que nada impede que as próprias entidades, públicas ou privadas, treinem seus voluntários e os capacitem para que prestem os serviços necessários de forma mais satisfatória.

2.4.1. Núcleo de Defesa Civil – NUDEC

Outro exemplo de serviço voluntário é o que ocorre por meio dos Núcleos de Defesa Civil - NUDEC. “Um Nudec é formado por grupos comunitários organizados em um distrito, bairro, rua, edifício, associação comunitária, entidades, entre outros, que participa de atividades de defesa civil como voluntários” <www.integracao.gov.br>.

A diferença existente entre um NUDEC e uma COMDEC diz respeito à representatividade e à estrutura organizacional. Enquanto a COMDEC é um órgão do Governo Municipal, composto por membros nomeados pelo Prefeito, o NUDEC é uma associação comunitária e seus membros são escolhidos pela comunidade <www.integracao.gov.br>.

Vale lembrar, conforme já mencionado no item 2.3.5., que tanto a COMDEC quanto o NUDEC são considerados como sendo os órgãos municipais do Sindec.

2.5. Sistemas Estadual, Distrital e Municipal de Defesa Civil

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios também podem criar seus próprios Sistemas de Defesa Civil.

Por exemplo, o Estado de São Paulo possui seu próprio Sistema de Defesa Civil, o qual foi reorganizado em 16 de junho de 1995, por meio do Decreto Estadual n.º 40.151.

O mesmo ocorre com o Distrito Federal, que, por intermédio do Decreto n.º 7.544, de 08 de junho de 1983, criou o Sistema de Defesa Civil do Distrito Federal - SIDEC/DF.

2.6. Atribuições dos órgãos de Defesa Civil e dos Corpos de Bombeiros Militares

A Constituição Federal de 1988, em seu Capítulo III, Da Segurança Pública, artigo 144, parágrafo quinto, prevê que : “(...) aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil”.

Tal previsão, além de caracterizar as atividades de defesa civil como sendo de segurança pública, traz à tona a seguinte questão polêmica, visto que, no dia-a-dia, gera bastante controvérsia: A quem cabe a execução das atividades de defesa civil? Aos corpos de bombeiros militares, consoante a previsão constitucional, ou aos órgãos de defesa civil, consoante o previsto no Sindec?

Para responder a tal indagação, necessário se faz lembrarmos o conceito de defesa civil e seu objetivo geral:

1. Defesa Civil: *o conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar ou minimizar os desastres, preservar o moral da população e restabelecer a normalidade social.*

2. Objetivo Geral: *redução dos desastres*; o qual contempla: a) prevenção de desastres (avaliação de riscos de desastres e redução de risco de desastres), b) preparação para emergências e desastres, c) resposta aos desastres (socorro, assistência às populações vitimadas e reabilitação do cenário do desastre) e d) reconstrução.

Fazendo uma interpretação lógico-sistemática¹⁷ do ordenamento jurídico pátrio, parece-nos mais adequado afirmar que a execução – propriamente dita – das atividades de defesa civil são de responsabilidade dos corpos de bombeiros militares, conforme assevera nossa Constituição Federal.

Isto se dá porque é o bombeiro quem possui maior treinamento e capacitação técnica para lidar com situações relacionadas a desastres, sobretudo as de prestação de socorro.

Ives Gandra Martins (1997:260) ensina que:

“Pelo texto constitucional, tal incumbência é, primordialmente, do corpo de bombeiros, devendo, todos os outros organismos de defesa acionáveis, secundar a ação de tais servidores militares, mais habilitados a conduzir essas atividades. Ao dizer, pois, o constituinte, que “incumbe a execução”, a meu ver, deu a condução de tais atividades aos corpos de bombeiros militares”. (grifo nosso)

¹⁷ A interpretação lógico-sistemática leva em conta o sistema em que se insere o texto e procura estabelecer a concatenação entre este e os demais elementos da própria lei, do respectivo campo do direito ou do ordenamento jurídico geral. Em suas diversas modalidades, o método lógico supõe sempre a unidade e coerência do sistema jurídico.” Montoro (1997: 373).

Assim, devemos entender que as ações de execução das atividades de defesa civil estão atribuídas constitucionalmente aos corpos de bombeiros militares.

Contudo, se de um lado cabe ao corpo de bombeiro militar a execução das atividades de defesa civil, de outro lado cabe aos outros órgãos integrantes do Sindec a coordenação de tais atividades.

Mas o que vem a ser, ao certo, coordenação das atividades de defesa civil?

Segundo o Secretário Chefe da Casa Militar, Coordenador Estadual de Defesa Civil/SP – ano 2001, Coronel PM. Olavo Sant’anna Filho, podemos entender coordenação como sendo: “o mútuo entendimento entre duas ou mais organizações em atividades conjuntas, objetivando a racionalização do emprego de recursos, na consecução de um objetivo”¹⁸.

Por sua vez, coordenar as atividades de defesa civil pode ser entendido como colocar em prática as ações de planejamento e articulação.

Ações de planejamento são aquelas pensadas em “tempos de paz”, aquelas soluções idealizadas para responder às possíveis ocorrências de desastres.

Já as ações de articulação são aquelas ligadas aos contatos feitos pelo órgão de defesa civil, também em “tempos de paz”, com os diferentes organismos (públicos ou privados), no sentido de responderem aos desastres da forma mais eficiente possível, com auxílio mútuo, em conjunto e em harmonia.

Uma Defesa Civil que planeja suas atividades com antecedência e que se articula bem com os diferentes organismos existentes na sua comunidade está no caminho certo para prestar um serviço público de qualidade.

Planejamento e articulação são atividades que se complementam e que possibilitam uma adequada coordenação das atividades de defesa civil.

Também temos que ter em mente o seguinte fato, ensinado por Marcondes (2003:13) *“todo o “Sistema de Defesa Civil” é calcado no princípio de que o Estado, principalmente nas catástrofes, não pode suprir todas as necessidades de seus cidadãos. A Constituição da República, no capítulo da “Segurança Pública” Art. 144, § 5º determina: “- aos corpos de bombeiros militares... incumbe a execução de atividades de defesa civil”. Claro está, como foi afirmado de início, que um só organismo do Estado jamais poderá atender a todos, em todos os aspectos, durante um desastre. Nestas ocasiões, todos os esforços devem se unir, governo e comunidade*

¹⁸ Olavo Sant’anna Filho, **Defesa civil: coordenação, e não comando de operações**. articulAÇÃO CIVIL, Informativo da Defesa Civil de Rio Claro, janeiro/2001, ano III, n.º 08, p. 02.

devem agir em conjunto, visando, além do socorro dos atingidos, ao mais breve restabelecimento das condições anteriores ao evento desastroso.(...)". (grifo no original)

De acordo com o acima exposto podemos compreender que um só organismo do Estado (corpo de bombeiros) não é capaz de dar conta, sozinho, de todas as atividades de defesa civil.

Assim, é necessário que o Estado conte com mais de um organismo para colocar em prática as ações de defesa civil.

Nesta mão está o artigo 23, inciso II, da Constituição Federal de 1988:

“É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência”. (grifos nossos)

Portanto, cabem a União, aos Estados-Membros, ao Distrito Federal e aos Municípios as ações de defesa civil. Cabem tanto aos corpos de bombeiros militares quanto aos demais órgãos integrantes do Sindec.

3. NATUREZA JURÍDICA DAS ATIVIDADES DE DEFESA CIVIL

3.1. Serviço Público (*lato sensu*)

Ao Poder Público cabe, na forma da lei, a prestação dos Serviços Públicos. Assim assevera a Constituição Federal em seu artigo 175.

Mas o que vem a ser, ao certo, Serviço Público?

Para Meirelles (2001:311) o conceito é o seguinte:

“Serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado”.

Semelhante é o conceito dado por Mello (2000:575):

“Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, prestado pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais - , instituído pelo Estado em favor dos interesses que houver definidos como próprios no sistema normativo”.

Para Cretella Jr. (*apud* Mello, 2000:580), “serviço público é toda atividade que o Estado exerce, direta ou indiretamente, para a satisfação do interesse público, mediante procedimento de Direito Público”.

Assim, de forma geral, pode-se conceituar Serviço Público como sendo toda prestação de atividade essencial ou útil à coletividade, por parte da Administração Pública, de forma direta ou indireta, sob um regime de Direito Público.

Neste sentido, conforme apregoa Di Pietro (1998:80) “(...) combinam-se, em geral, três elementos para a definição: o material (atividades de interesse coletivo), o subjetivo (presença do Estado) e o formal (procedimento de direito público)”.

3.2. Classificação dos Serviços Públicos

Doutrinariamente os Serviços Públicos podem ser classificados basicamente das seguintes formas: quanto à essencialidade ou imprescindibilidade, quanto aos destinatários do serviço, quanto à adequação e, por fim, quanto ao objeto ou finalidade.

3.2.1. Quanto à essencialidade ou imprescindibilidade: Serviço Público propriamente dito, Serviço de Utilidade Pública

É o elemento material do Serviço Público quem oferece subsídios para esta classificação. Isto porque, como já mencionado anteriormente, é este elemento que se relaciona com as atividades de interesse coletivo.

Tais atividades, por sua vez, se subdividem em essenciais ou úteis.

Deste modo, quando as atividades de interesse coletivo são tidas como essenciais ou imprescindíveis, caracterizam o serviço público propriamente dito (*stricto sensu*). No entanto, quando tais atividades são tidas como secundárias, ou seja, apenas consideradas úteis ou cômodas à coletividade, caracterizam o chamado serviço de utilidade pública.

Assim conceituou Meirelles (2001:312) o serviço público propriamente dito:

“São os que a Administração presta diretamente à comunidade, por reconhecer sua essencialidade e necessidade para a sobrevivência do grupo social e do próprio Estado. Por isso mesmo, tais serviços são considerados privativos do Poder Público, no sentido de que só a Administração deve prestá-los, sem delegação a terceiros,

mesmo porque geralmente exigem atos de império e medidas compulsórias em relação aos administrados. Exemplos desses serviços são os de defesa nacional, os de polícia, os de preservação da saúde pública.” (grifo nosso)

E o serviço de utilidade pública:

“São os que a Administração, reconhecendo sua conveniência (não essencialidade, nem necessidade) para os membros da coletividade, presta-os diretamente ou aquiesce em que sejam prestados por terceiros (concessionários, permissionários ou autorizatários), nas condições regulamentadas e sob seu controle, mas por conta e risco dos prestadores, mediante remuneração dos usuários. São exemplos dessa modalidade os serviços de transporte coletivo, energia elétrica, gás, telefone”.

(Meirelles, 2001:312) (grifo nosso)

Por estas razões, Meirelles (2001:313), também assim denomina os Serviços Públicos:

“(...) os primeiros, serviços pró-comunidade e, os segundos, serviços pró-cidadão, fundados na consideração de que aqueles (serviços públicos) se dirigem ao bem comum e estes (serviços de utilidade pública), embora reflexamente interessem a toda a comunidade, atendem precipuamente às conveniências de seus membros individualmente considerados”. (grifos no original)

Os serviços públicos propriamente ditos também são chamados de originários e os serviços de utilidade pública chamados de derivados.

3.2.2. Quanto aos destinatários dos serviços: serviços *uti universi* e serviços *uti singuli*

Os Serviços Públicos também podem ser classificados quanto aos seus destinatários, ou seja, de acordo com seus usuários.

Subdividem-se em serviços *uti universi* (gerais ou indivisíveis) e em serviços *uti singuli* (específicos ou divisíveis).

Os serviços *uti universi* são aqueles indivisíveis, de caráter geral, em que toda a coletividade se beneficia e pode usufruir o serviço colocado à sua disposição. São os que a Administração presta sem que tenha usuários determinados.

Não é um serviço mensurável, pois não dá para saber quanto cada cidadão, isoladamente, utilizou o serviço.

São exemplos de serviços *uti universi*: segurança nacional, segurança pública, iluminação pública, saneamento, serviços diplomáticos, serviços administrativos prestados internamente pela Administração, trabalhos de pesquisa científica, etc.

Já, os serviços *uti singuli* são aqueles que, conforme Meirelles (2001:314): “(...) têm usuários determinados e utilização particular e mensurável para cada destinatário, como ocorre com o telefone, a água e a energia elétrica domiciliares”.

3.2.3. Quanto à adequação: próprios ou impróprios do Estado

Os Serviços Públicos podem ser classificados como próprios do Estado ou impróprios do Estado.

Próprios do Estado são aqueles que, em razão de sua natureza, devem ser prestados somente pelo próprio Estado, por meio de seus órgãos ou entidades, sem delegação a terceiros particulares.

São exemplos de Serviços Públicos próprios do Estado os de segurança, polícia, higiene, saúde pública, etc.

Segundo Meirelles (2001:313) os serviços desta natureza, por serem essenciais, devem ser colocados à disposição e alcance de todos os membros da coletividade e, portanto, devem ser gratuitos ou mediante baixa remuneração.

Os serviços impróprios do Estado, por sua vez, são aqueles em que a Administração, em razão da sua não essencialidade, os presta por meio de seus órgãos ou entidades descentralizadas (Meirelles, 2001:313) (autarquias, empresas públicas, fundações governamentais, sociedades de economia mista) ou os presta por meio de concessões, autorizações ou permissões a terceiros particulares.

São serviços rentáveis e devem sempre estar sob regulamentação e controle do Poder Público competente, como é o caso dos guardas particulares de estabelecimentos e residências, serviços de despachante, serviços de táxi, etc.

3.2.4. Quanto ao objeto ou finalidade: serviços administrativos e serviços empresariais

Classificam-se também os Serviços Públicos em administrativos e em empresariais.

Para Meirelles (2001:313), serviços administrativos:

“são os que a Administração executa para atender a suas necessidades internas ou preparar outros serviços que serão prestados ao público, tais como os da imprensa oficial, das estações experimentais e outros dessa natureza”.

Também conforme Di Pietro (1998:89), a expressão serviços administrativos possui denominação equívoca,

“(...) porque também costuma ser usada em sentido mais amplo para abranger todas as funções administrativas (...) e ainda para indicar os serviços que não são usufruídos diretamente pela comunidade, ou seja, no mesmo sentido de serviço público uti universi (...)”. (grifo no original)

Já os serviços empresariais, também chamados pela doutrina de serviços industriais ou comerciais, segundo Di Pietro (1998:89) dizem respeito aos serviços públicos que *“(...) a Administração Pública executa, direta ou indiretamente, para atender às necessidades coletivas de ordem econômica”.*

Meirelles (2001:313-14), por sua vez, assim conceitua os serviços empresariais:

“São os que produzem renda para quem os presta, mediante a remuneração da utilidade usada ou consumida (...) Os serviços industriais são impróprios do Estado, por consubstanciarem atividade econômica que só poderá ser explorada diretamente pelo Poder Público quando “necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei” (CF, art. 173)”. (grifo no original)

Nota-se a divergência de opiniões dos dois doutrinadores. Enquanto para Meirelles (2001) os serviços empresariais correspondem aos previstos pela Constituição Federal em seu artigo 173, Di Pietro (1998:89) assim se manifesta:

“Ao contrário do que diz Meirelles (1996:299), entendemos que esses serviços não se confundem com aqueles a que faz referência o artigo 173 da Constituição, ou seja, não se confundem com a atividade econômica que só pode ser prestada pelo Estado em caráter suplementar da iniciativa privada”. (grifo no original)

Para Di Pietro (1998) serviço público empresarial não é o mencionado pelo artigo 173, mas sim o mencionado pelo artigo 175 da Constituição Federal, *“(...) que determina sua execução direta pelo Estado ou indireta, por meio de concessão ou permissão; é o caso dos transportes, energia elétrica, telecomunicações (...)”.* (grifos no original) - não se confundindo com as atividades econômicas que o Estado assume em caráter de monopólio (artigos 176 e 177 da Constituição Federal – exploração de minérios e minerais nucleares), nem tampouco com as atividades econômicas que só

poderão ser exploradas pelo Estado quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo (artigo 173 da Constituição Federal).

3.3. Natureza jurídica das atividades de Defesa Civil

A partir das noções de Serviço Público supramencionadas, bem como das classificações a ele correspondente, torna-se possível constatar qual a natureza jurídica das atividades de defesa civil.

Para se ter uma noção exata de sua natureza jurídica, mister se faz lembrar o conceito de defesa civil, o qual é dado pelo próprio Sindec. Neste sentido temos defesa civil como sendo “o conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar ou minimizar os desastres, preservar o moral da população e restabelecer a normalidade social”.

Importante lembrar também que as atividades de defesa civil têm como finalidade a segurança global da população e que esta, por sua vez, consiste no

“conjunto de medidas objetivando garantir o direito à vida, à saúde, à segurança pública e à incolumidade das pessoas e do patrimônio, em todas as circunstâncias de desastres (...) que é dever do Estado, direito e responsabilidade da cidadania”. (grifo nosso)

Assim, percebe-se que as atividades de defesa civil, por se tratarem de questões de segurança pública em situações de desastres, são essenciais à coletividade.

Neste sentido estão os ensinamentos de Gasparini (1995:212-13):

“São essenciais os assim considerados por lei ou os que pela própria natureza são tidos como de necessidade pública, e, em princípio, de execução privativa da Administração Pública. São exemplos os serviços de segurança nacional, de segurança pública e os judiciários”. (grifos nossos)

Serviços Públicos essenciais, como já estudado, devem ser classificados como sendo serviços públicos propriamente ditos.

Sendo assim as atividades de defesa civil devem ser consideradas como sendo um serviço público propriamente dito.

Se a segurança pública, conforme nos ensina Gasparini (1995), deve ser prestada privativamente pelo Estado, as atividades de defesa civil, por se tratarem de atividades de segurança pública em circunstâncias de desastres, desta forma também devem se dar. Ou seja, devem ser consideradas como um serviço próprio do Estado.

Braga (1999:175), em sua obra sobre as Guardas Municipais, cita a proposta de emenda constitucional feita pela OAB para a questão da segurança pública. Nela, a questão de ser [a segurança pública] um serviço público que deve ser prestado somente pelo Estado fica ainda mais evidente. Propõe a OAB, então, que o *caput* do artigo 144 da Constituição passe a ter a seguinte redação:

“A segurança pública, dever exclusivo e indelegável do Estado, direito de todos, e pelo qual todos são responsáveis, é exercida para velar a incolumidade das pessoas e pela preservação de seus direitos fundamentais”. (grifo do autor)

Como já estudado, segurança pública é serviço público *uti universi*, pois não tem usuários determinados e beneficiam toda a coletividade de maneira geral.

Assim também são as atividades de defesa civil. Visam beneficiar toda a coletividade, indistintamente.

Portanto, de acordo com as características das atividades de defesa civil, podemos afirmar que tais atividades têm natureza jurídica de serviço público propriamente dito, de caráter *uti universi* e sua prestação é tida como própria do Estado.

4. A DEFESA CIVIL NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

4.1. Administração pública

Antes de estudar a Defesa Civil na organização administrativa, necessário se faz conceituar a expressão Administração Pública.

Nas lições de Gasparini (1995:30) Administração Pública pode ser conceituada pelo critério formal e pelo critério material:

“Pelo critério formal, a expressão sub examine indica um complexo de órgãos responsáveis por funções administrativas. Este também é denominado orgânico ou subjetivo. De acordo com o material, é um complexo de atividades concretas e imediatas desempenhadas pelo Estado, visando o atendimento das necessidades coletivas. Tal critério é também chamado de objetivo. Pelo critério formal, é sinônimo de Estado (Administração Pública); pelo material equivale a atividade administrativa (administração pública)”. (grifos no original)

Neste sentido temos a Administração Pública, grafada em maiúsculo, quando se refere ao conjunto de pessoas e órgãos governamentais (critério formal); e administração

pública, grafada em minúsculo, quando se refere às funções administrativas, ou seja, ao conjunto de serviços e atividades que devem ser prestadas pelo Estado (critério material).

A Administração Pública, conforme nos ensina Meirelles (2001:60), atua por meio de suas entidades (pessoas jurídicas), de seus órgãos (centros de decisão – elemento despersonalizado incumbido da realização das atividades das entidades a que pertence) e de seus agentes (pessoas físicas investidas em cargos e funções).

Passemos, então, a estudar as entidades administrativas.

4.2. Entidades administrativas

As entidades administrativas, também chamadas entes administrativos, são classificadas, em regra, em cinco tipos. São eles: entidades estatais, entidades autárquicas, entidades fundacionais, entidades empresariais e, por fim, entidades paraestatais.

Meirelles (2001:61) nos transmite, de forma simples, uma noção sobre cada tipo de entidade, a ser descrito na seqüência.

4.2.1. Entidades estatais

São pessoas jurídicas de Direito Público que integram a estrutura constitucional do Estado e têm poderes políticos e administrativos, tais como a União, os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal. A União é soberana; as demais entidades estatais têm apenas autonomia política, administrativa e financeira, mas não dispõe de soberania (...).

4.2.2. Entidades autárquicas

São pessoas jurídicas de Direito Público, de natureza meramente administrativa, criadas por lei específica, para a realização de atividades, obras ou serviços descentralizados da entidade estatal que as criou. Funcionam e operam na forma estabelecida na lei instituidora e nos termos de seu regulamento.

4.2.3. Entidades fundacionais

São pessoas jurídicas de Direito Público ou pessoas jurídicas de Direito Privado, devendo a lei definir as respectivas áreas de atuação, conforme o inc.. XIX do art. 37 da CF, na nova redação dada pela EC 19/98.

4.2.4. Entidades empresariais

São pessoas jurídicas de Direito Privado, instituídas sob a forma de sociedade de economia mista ou empresa pública, com a finalidade de prestar serviço público que possa ser explorado no modo empresarial, ou de exercer atividade econômica de relevante interesse coletivo.

4.2.5. Entidades paraestatais

São pessoas jurídicas de Direito Privado que, por lei, são autorizadas a prestar serviços ou realizar atividades de interesse coletivo ou público, mas não exclusivos do Estado. São espécies de entidades paraestatais os serviços sociais autônomos (SESI, SESC, SENAI e outros) e, agora, as organizações sociais, cuja regulamentação foi aprovada pela Lei 9.648, de 27.5.98.

4.3. Desconcentração e descentralização administrativa

Quando o próprio Estado exerce diretamente a atividade administrativa estamos diante da centralização administrativa (entidades estatais: União, Estados-membros, Municípios ou Distrito Federal). Por outro lado, quando a atividade administrativa é exercida por pessoa distinta da do Estado, de forma indireta, estamos diante da descentralização (entidades autárquicas, fundacionais, empresariais ou paraestatais).

Devemos nos atentar para o fato de que nos casos de centralização administrativa o Estado exerce a atividade administrativa de forma direta. Já no caso da descentralização, tal atividade ainda é exercida pelo Estado, porém de forma indireta. Para que as entidades estatais consigam prestar as atividades administrativas que estão sob suas responsabilidades, necessário se faz a criação de órgãos públicos que a elas estão hierarquicamente vinculados.

A este fenômeno de distribuição de competências dá-se o nome de desconcentração.

O próprio termo já nos transmite a idéia de desconcentrar, ou seja, tira das mãos da entidade estatal a concentração da atividade administrativa.

Neste sentido, a entidade estatal, detentora da centralização administrativa, por não conseguir prestar a atividade administrativa sozinha, distribui internamente suas competências para cada órgão administrativo a ela pertencente.

Enquanto na descentralização o Estado atribui competências à pessoas jurídicas diversas (entidades autárquicas, fundacionais, empresariais ou paraestatais), na centralização o Estado, por meio do fenômeno da desconcentração, atribui competências aos seus próprios órgãos administrativos, ou seja, pertencentes a mesma pessoa jurídica (entidade estatal: União, Estados-membros, Municípios ou Distrito Federal).

Assim ensina Mello (2000:124-26) sobre tais fenômenos jurídicos

“Na centralização o Estado atua diretamente por meio dos seus órgãos, isto é, das unidades que são simples repartições interiores de sua pessoa e que por isto dele não se distinguem. Consistem, portanto, em meras distribuições internas de plexos de competência, ou seja, em “desconcentrações” administrativas. Na descentralização o Estado atua indiretamente, pois o faz através de outras pessoas, seres juridicamente distintos dele, ainda quando sejam criaturas suas (...). (grifos no original)

(...) desconcentração se faz tanto em razão da matéria, isto é, do assunto (por exemplo, Ministério da Justiça, da Saúde, da Educação etc.), como em razão do grau (hierarquia), ou seja, do nível de responsabilidade decisória conferido aos distintos escalões que corresponderão aos diversos patamares de autoridade (por exemplo, diretor de Departamento, diretor de Divisão, chefe de Seção, encarregado de Setor). Também se desconcentra com base em critério territorial ou geográfico (por exemplo, delegacia regional da saúde em São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro etc.). A aludida distribuição de competências não prejudica a unidade monolítica do Estado, pois todos os órgãos e agentes permanecem ligados por um sólido vínculo denominado hierarquia. (grifos no original)

Descentralização e desconcentração são conceitos claramente distintos. A descentralização pressupõe pessoas jurídicas diversas: aquela que originalmente tem ou teria titulação sobre certa atividade e aquela outra ou aquelas outras às quais foi atribuído o desempenho das atividades em causa. A desconcentração está sempre referida a uma só pessoa, pois se cogita da distribuição de competências na intimidade dela, mantendo-se, pois, o liame unificador da hierarquia. Pela

descentralização rompe-se uma unidade personalizada e não há vínculo hierárquico entre a Administração Central e a pessoa estatal descentralizada. Assim, a Segunda não é “subordinada” à primeira”.

4.4. Entidades estatais (órgãos públicos)

Como estudado, as entidades estatais (União, Estados-membros, Municípios e o Distrito Federal) funcionam por intermédio de seus Órgãos Públicos, e esses, por meio de seus Agentes Públicos.

O item 4.2. demonstrou que as entidades administrativas (entidades estatais, entidades fundacionais, entidades autárquicas, entidades empresariais e entidades paraestatais) possuem personalidade jurídica.

Os órgãos públicos, no entanto, diferentemente das entidades administrativas, não possuem personalidade jurídica.

Na verdade, os órgãos públicos pertencem a uma entidade estatal, ou seja, pertencem a União, a um Estado-membro, a um Município ou ao Distrito Federal. Esta sim, a entidade estatal a quem o órgão pertence, possui personalidade jurídica.

Assim ensina Di Pietro (1998:349) sobre os órgãos públicos:

“(...) o órgão não se confunde com a pessoa jurídica, embora seja uma de suas partes integrantes; a pessoa jurídica é o todo, enquanto os órgãos são parcelas integrantes do todo”.

De acordo com Meirelles (2001:62-3)

“Órgãos públicos são centros de competência instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem. São unidades de ação com atribuições específicas na organização estatal (...) Os órgãos integram a estrutura do Estado e das demais pessoas jurídicas como partes desses corpos vivos, dotados de vontade e capazes de exercer direitos e contrair obrigações para a consecução de seus fins institucionais. Por isso mesmo não têm personalidade jurídica nem vontade própria, que são atributos do corpo e não das partes, mas na área de suas atribuições e nos limites de sua competência funcional expressam a vontade da entidade a que pertencem e a vinculam por seus atos, manifestados através de seus agentes (pessoas físicas)”. (grifo no original).

Desta forma, pode-se conceituar órgãos públicos, assim como o fez Mello (2000:106), como sendo “*unidades abstratas que sintetizam os vários círculos de atribuições do Estado*”.

4.4.1. Classificação dos órgãos públicos

Os órgãos públicos podem ser classificados de diversas formas. Isto se dá de acordo com a natureza jurídica de suas atribuições. Vejamos, a seguir, algumas destas classificações citadas por Meirelles (2001:65-67).

4.4.1.1. Órgãos independentes

“São os originários da Constituição e representativos dos Poderes do Estado – Legislativo, Executivo e Judiciário - , colocados no ápice da pirâmide governamental, sem qualquer subordinação hierárquica ou funcional, e só sujeitos aos controles constitucionais de um Poder pelo outro. Por isso, são também chamados órgãos primários do Estado. Esses órgãos detêm e exercem precipuamente as funções políticas, judiciais e quase-judiciais outorgadas diretamente pela Constituição, para serem desempenhadas pessoalmente por seus membros (agentes políticos, distintos de seus servidores, que são agentes administrativos), segundo normas especiais e regimentais”. (grifos no original)

4.4.1.2. Órgãos autônomos

“São os localizados na cúpula da Administração, imediatamente abaixo dos órgãos independentes e diretamente subordinados a seus chefes. Têm ampla autonomia administrativa, financeira e técnica, caracterizando-se como órgãos diretivos, com funções precípua de planejamento, supervisão, coordenação e controle das atividades que constituem sua área de competência. Participam das decisões governamentais e executam com autonomia suas funções específicas, mas segundo diretrizes dos órgãos independentes, que expressam as opções políticas do Governo. São órgãos autônomos os Ministérios, as Secretarias de Estado e de Município, a Advocacia-Geral da União e todos os demais órgãos subordinados diretamente aos Chefes de Poderes, aos quais prestam assistência e auxílio imediatos. Seus dirigentes,

em regra, não são funcionários, mas sim agentes políticos nomeados em comissão". (grifos no original)

4.4.1.3. Órgãos superiores

“São os que detêm poder de direção, controle, decisão e comando dos assuntos de sua competência específica, mas sempre sujeitos à subordinação e ao controle hierárquico de uma chefia mais alta. Não gozam de autonomia administrativa nem financeira, que são atributos dos órgãos independentes e dos autônomos a que pertencem. Sua liberdade funcional restringe-se ao planejamento e soluções técnicas, dentro da sua área de competência, com responsabilidade pela execução, geralmente a cargo de seus órgãos subalternos. Nessa categoria estão as primeiras repartições dos órgãos independentes e dos autônomos, com variadas denominações, tais como Gabinetes, Secretarias-Gerais, Inspetorias-Gerais, Procuradorias Administrativas e Judiciais, Coordenadorias, Departamentos e Divisões. O nome dado ao órgão é irrelevante; o que importa para caracterizá-lo superior é a preeminência hierárquica na área de suas atribuições. Assim, num Ministério ou numa Secretaria de Estado poderão existir tantos órgãos superiores quantas forem as áreas em que o órgão autônomo se repartir para o melhor desempenho de suas atribuições”. (grifos no original)

4.4.1.4. Órgãos subalternos

“São todos aqueles que se acham hierarquizados a órgãos mais elevados, com reduzido poder decisório e predominância de atribuições de execução. Destinam-se à realização de serviços de rotina, tarefas de formalização de atos administrativos, cumprimento de decisões superiores e primeiras soluções em casos individuais, tais como os que, nas repartições públicas, executam as atividades-meios e atendem ao público, prestando-lhe informações e encaminhando seus requerimentos, como são as portarias e seções de expediente”. (grifo no original)

5. NATUREZA DO VÍNCULO DOS AGENTES DE DEFESA CIVIL COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

5.1. Agentes públicos

Como já visto, a entidade administrativa estatal presta seus serviços de forma centralizada por meio de seus órgãos. Esses, por sua vez, por intermédio de seus Agentes Públicos (pessoas físicas).

Nas lições de Silva (1999:657-8):

“O órgão caracteriza-se como um centro de competências delimitado por normas legais. Nele distinguem-se dois elementos: (a) um: subjetivo, pessoal e variável, que é a pessoa ou conjunto de pessoas que, em última análise, expressa a vontade da entidade pública (União, Estados, Distrito Federal ou Município); (b) outro: objetivo, abstrato, institucional e contínuo, que é um centro de competência ou complexo de atribuições. O órgão é, assim, uma unidade jurídica, que compreende seu titular (elemento subjetivo) e suas competências, atribuições e seus meios técnicos, informativos, coativos etc., que caracterizam o cargo, emprego ou função (...) o elemento subjetivo do órgão público – o titular – denomina-se genericamente agente público, que, dada a diferença de natureza das competências e atribuições a ele cometidas, se distinguem em: agentes políticos, titulares de cargos que compõem a estrutura fundamental do governo, e agentes administrativos, titulares de cargo, emprego ou função pública, compreendendo todos aqueles que mantêm com o Poder Público relação de trabalho, não eventual, sob vínculo de dependência, caracterizando-se, assim, pela profissionalidade e relação de subordinação hierárquica”. (grifos no original)

Neste sentido, e conforme assevera Mello (2000:221) (adaptado ao atual Texto Constitucional), pode-se classificar os agentes públicos em três categorias, quais sejam: agentes políticos, servidores estatais (os quais se subdividem em servidores públicos titulares de cargos ou empregos públicos e em servidores das pessoas governamentais de Direito Privado titulares de empregos público) e, por fim, os particulares em atuação colaboradora com o Poder Público.

Assim, passa-se a estudar cada categoria de agente público.

5.1.1. Agentes políticos

Os agentes políticos são agentes públicos que se ligam à Administração não por um vínculo de natureza profissional, mas sim de natureza política. São os ocupantes de cargos da estrutura constitucional do Estado, ou seja, estão relacionados com a organização política do País.

Nas lições de Mello (2000:221-2):

“São os titulares de cargos estruturais à organização política do País, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí se constituem nos formadores da vontade superior do Estado (...) O vínculo que tais agentes entretêm com o Estado não é de natureza profissional, mas de natureza política (...) o que os qualifica para o exercício das correspondentes funções não é a habilitação profissional, a aptidão técnica, mas a qualidade de cidadãos, membros das civitas e, por isto, candidatos possíveis à condução dos destinos da Sociedade. A natureza jurídica que os vincula ao Estado é de natureza institucional, estatutária. Seus direitos e deveres não advêm de contrato travado com o Poder Público, mas descendem diretamente da Constituição e das leis (...)” (grifos no original)

Ocorre, no entanto, uma divergência entre os doutrinadores, em relação a quem pode ser considerado agente político.

Meirelles (2001:73) considera como sendo agente político os seguintes agentes públicos

“Os Chefes de Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos) e seus auxiliares imediatos (Ministros e Secretários de Estado e de Município); os membros das Corporações Legislativas (Senadores, Deputados e Vereadores); os membros do Poder Judiciário (Magistrados em geral); os membros do Ministério Público (Procuradores da República e da Justiça, Promotores e Curadores Públicos); os membros dos Tribunais de Contas (Ministros e Conselheiros); os representantes diplomáticos e demais autoridades que atuem com independência funcional no desempenho de atribuições governamentais, judiciais ou quase-judiciais, estranhas ao quadro do serviço público”. (grifos no original)

Mello (2000:221), Gasparini (1995:41) e Di Pietro (1998:653-4) são mais restritivos. Diferentemente de Meirelles (2001), entendem tais doutrinadores que, em regra, apenas o Presidente da República, os Governadores, os Prefeitos e seus respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes do Executivo (Ministros e Secretários), os

Senadores, os Deputados e os Vereadores são os que se enquadram na categoria de agente político.

Tal assertiva consiste na seguinte justificativa, apresentada por Di Pietro (1998:354)

“A idéia de agente político liga-se indissociavelmente, à de governo e à de função pública, a primeira dando idéia de órgão (aspecto subjetivo) e, a segunda, de atividade (aspecto objetivo) (...) Compreende basicamente, as atividades de direção e as co-legislativas, ou seja, as que implicam a fixação de metas, de diretrizes, ou de planos governamentais. Essas funções políticas ficam a cargo dos órgãos governamentais ou governo propriamente dito e se concentram, em sua maioria, nas mãos do Poder Executivo e, em parte, do Legislativo; no Brasil, a participação do Judiciário em decisões políticas praticamente inexiste, pois a sua função se restringe, quase exclusivamente, à atividade jurisdicional sem grande influência na atuação política do Governo, a não ser pelo controle a posteriori (...) O mesmo se diga em relação aos membros do Ministério Público e do Tribunal de Contas, o primeiro exercendo uma das funções essenciais à justiça (...) e o segundo a função de auxiliar do Legislativo no controle sobre a Administração. Em suas atribuições constitucionais nada se encontra que justifique a sua inclusão entre as funções de governo; não participam direta ou indiretamente, das decisões governamentais. Não basta o exercício de atribuições constitucionais para que se considere como agente político aquele que as exerce (...) A forma de investidura é a eleição, salvo para Ministros e Secretários, que são de livre escolha do Chefe do Executivo e providos em cargos públicos, mediante nomeação” (grifos no original)

5.1.2 Servidores Estatais: servidores públicos e servidores das pessoas governamentais de Direito Privado

Os servidores estatais são aqueles agentes públicos que mantêm relação de trabalho de natureza profissional com o Estado ou com suas entidades da Administração indireta (autarquias, fundações, empresas públicas ou sociedades de economia mista), por meio de cargo ou emprego público, de caráter não eventual e sob vínculo de dependência.

Os servidores estatais se subdividem em servidores públicos e servidores das pessoas governamentais de Direito Privado (empresas públicas e sociedades de economia mista).

Servidores públicos são aqueles que possuem relação de trabalho (cargos ou empregos públicos) com o Estado ou com as pessoas de Direito Público da Administração Indireta (autarquias ou fundações públicas).

Servidores das pessoas governamentais de Direito Privado são os agentes estatais que possuem relação de trabalho, sempre mediante emprego público, com as entidades de direito privado da Administração indireta (empresas públicas e sociedades de economia mista).

Nota-se que a diferença existente entre os dois tipos de servidores estatais é a de que, o servidor público possui relação de trabalho com o Estado ou com suas entidades de Direito Público (autarquias e fundações públicas), mediante cargos ou empregos públicos; enquanto os servidores das pessoas de Direito Privado possuem vínculo de trabalho apenas com empresas públicas ou sociedades de economia mista, e sempre mediante emprego público. Meirelles (2001:74) classifica tais agentes públicos como sendo agentes administrativos.

5.1.3. Particulares em colaboração com o Poder Público

De acordo com Mello (2000:224)

“esta terceira categoria de agentes é composta por sujeitos que, sem perderem sua qualidade de particulares – portanto, de pessoas alheias à intimidade do aparelho estatal (com exceção única dos recrutados para serviço militar) -, exercem função pública, ainda que às vezes apenas em caráter episódico”. (grifos do autor)

São os chamados, pela doutrina de Meirelles (2001:74-6), agentes honoríficos, agentes delegados ou agentes credenciados, variando de acordo com a função exercida por cada servidor.

Agentes honoríficos

“São cidadãos convocados, designados ou nomeados para prestar, transitoriamente, determinados serviços ao Estado, em razão de sua condição cívica, de sua honorabilidade ou de sua notória capacidade profissional, mas sem qualquer vínculo empregatício ou estatutário e, normalmente, sem remuneração. Tais serviços constituem o chamado múnus público, ou serviços públicos relevantes, de que são exemplos a função de jurado, de mesário eleitoral, de comissários de menores, de presidente ou membro de comissão de estudo ou julgamento e outros dessa natureza (...) Os agentes honoríficos não são servidores públicos, mas momentaneamente

exercem função pública e, enquanto a desempenham, sujeitando-se à hierarquia e disciplina do órgão a que estão servindo (...) Sobre estes agentes eventuais do Poder Público não incidem as proibições constitucionais de acumulação de cargos, funções ou empregos (art. 37, XVI e XVII), porque a vinculação com o Estado é sempre transitória e a título de colaboração cívica, sem caráter empregatício. A lei 9.608, de 18.2.98, dispondo sobre o serviço voluntário, define-o como a atividade não remunerada prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza (...) Tal serviço não gera vínculo empregatício, nem obrigações de natureza trabalhista, previdenciária ou afim entre prestador e tomador (...) Somente para fins penais é que se esses agentes são equiparados a funcionários públicos quanto aos crimes relacionados com o exercício da função, nos expressos termos do art. 327 do CP”.
(grifos no original)

Agentes delegados

“São particulares que recebem a incumbência da execução de determinada atividade, obra ou serviço público e o realizam em nome próprio, por sua conta e risco, mas segundo as normas do Estado e sob a permanente fiscalização do delegante. Esses agentes não são servidores públicos, nem honoríficos, nem representantes do Estado; todavia, constituem uma categoria à parte de colaboradores do Poder Público. Nessa categoria encontram-se os concessionários e permissionários de obras e serviços públicos, os serventuários de ofícios ou cartórios não estatizados, os leiloeiros, os tradutores e intérpretes públicos, as demais pessoas que recebem delegação para a prática de alguma atividade estatal ou serviço de interesse coletivo

Agentes credenciados, conforme ensina Meirelles (2001:76),

“são os que recebem a incumbência da Administração para representá-la em determinado ato ou praticar certa atividade específica, mediante remuneração do Poder Público credenciante”.

5.2. Cargo, emprego ou função pública

Di Pietro (1998:76) assim ensina sobre cargo, emprego e função pública:

“para bem compreender o sentido dessas expressões, é preciso partir da idéia de que na Administração Pública todas as competências são definidas na lei e distribuídas em três níveis diversos: pessoas jurídicas (União, Estados e Municípios), órgãos

(Ministérios, Secretarias e suas subdivisões) e servidores públicos; estes ocupam cargos ou empregos ou exercem função”. (grifos no original)

Cargo público, consoante ensina Ceneviva (1991:137), “*é o posto na estrutura administrativa do Poder Público preenchido por funcionário, com atribuições e remuneração previstas em lei*”.

Já, a expressão emprego público, segundo o mesmo doutrinador, diz respeito ao “*vínculo que se estabelece entre o servidor (o empregado, prestador do serviço) e o órgão público (o empregador, que tem poder de comando e dever de remunerar), subordinado à lei trabalhista*” (Ceneviva, 1991:137).

O que diferencia o cargo público do emprego público é que, neste, existe um vínculo de trabalho de natureza contratual, regulado pela CLT e, naquele, existe um vínculo estatutário, regido pelo Estatuto dos Funcionários Públicos.

Como ensina Di Pietro (1998:357):

“No entanto, ao lado do cargo e do emprego, que têm uma individualidade própria, definida em lei, existem atribuições também exercidas por servidores públicos, mas sem que lhes corresponda um cargo ou emprego. Fala-se, então, em função dando-se-lhe um conceito residual: é o conjunto de atribuições às quais não corresponde um cargo ou emprego”.

Assim, de acordo com o atual Texto Constitucional, nas lições de Di Pietro (1998:357)

“Tem-se que ter em vista dois tipos de situações: 1. A função exercida por servidores contratados temporariamente com base no artigo 37, IX, para os quais não se exige, necessariamente, concurso público, porque, às vezes, a própria urgência da contratação é incompatível com a demora do procedimento (...) 2. As funções de natureza permanente, correspondente a chefia, direção, assessoramento ou outro tipo de atividade para a qual o legislador não crie o cargo respectivo; em geral, são as funções de confiança, de livre provimento e exoneração; a elas se refere o art. 37, V, ao determinar que “os cargos em comissão e as funções de confiança serão exercidos, preferencialmente, por servidores ocupantes de cargo de carreira técnica ou profissional, nos casos e condições previstos em lei” (...) Com isso, fica explicada a razão de ter o constituinte, no artigo 37, II, exigido concurso público só para a investidura em cargo ou emprego; nos casos de função, a exigência não existe porque os que a exercem ou são contratados temporariamente para atender às necessidades

emergentes da Administração, ou são ocupantes de funções de confiança, para as quais não se exige concurso público” (grifo no original)

E assim ensina Meirelles (2001:387) sobre função:

“é a atribuição ou conjunto de atribuições que a Administração confere a cada categoria profissional ou comete individualmente a determinados servidores para a execução de serviços eventuais, sendo comumente remunerada através de pro labore. Diferencia-se, basicamente, do cargo em comissão pelo fato de não titularizar cargo público”. (grifo no original)

5.3. Agentes de defesa civil

Em se tratando dos agentes de defesa civil, no âmbito municipal, podemos classificá-los, em regra, em três categorias:

- 1^a) o Secretário Municipal responsável pela Secretaria Municipal que presta serviços de defesa civil, como sendo um agente político, titular de cargo em comissão;
- 2^a) os agentes públicos responsáveis pelo Departamento, Divisão ou Seção municipal responsável pela prestação dos serviços de defesa civil, como sendo, agentes públicos detentores de cargo, emprego ou função, de acordo com o previsto pela legislação municipal;
- 3^a) Os voluntários, aqueles classificados como agentes honoríficos, que exercem uma função pública.

6. O PODER DE POLÍCIA DA DEFESA CIVIL

6.1. Introdução

Conforme de Di Pietro (1998:92):

“Quando se estuda o regime jurídico-administrativo a que se submete a Administração Pública, conclui-se que os dois aspectos fundamentais que o caracterizam são resumidos nos vocábulos prerrogativas e sujeições, as primeiras concedidas à Administração para oferecer-lhe meios para assegurar o exercício de suas atividades e as segundas como limites opostos à atuação administrativa em benefício dos direitos dos cidadãos. Praticamente todo o direito administrativo cuida de temas em que se colocam em tensão dois aspectos opostos: a autoridade da

Administração Pública e a liberdade individual. O tema relativo ao poder de polícia é um daqueles em que se colocam em confronto esses dois aspectos: de um lado, o cidadão quer exercer plenamente seus direitos; de outro, a Administração tem por incumbência condicionar o exercício daqueles direitos ao bem-estar coletivo e ela faz usando de seu poder de polícia” (grifos no original)

Assim, para cumprir seu papel, verifica-se que a Administração Pública se vale do poder de polícia colocado à sua disposição, o qual está fundamentado no princípio da predominância do interesse público sobre o particular e possui como razão o interesse coletivo.

Segundo Meirelles (2001: 125-6) o objeto do poder de polícia

“é todo bem, direito ou atividade individual que possa afetar a coletividade ou por em risco a segurança nacional, exigindo, por isso mesmo, regulamentação, controle e contenção pelo Poder Público”. (grifo no original).

Já, sua finalidade, é a proteção do interesse público.

6.2. Conceito de poder de polícia

Doutrinariamente podemos conceituar o poder de polícia, nos dizeres de Meirelles (2001:123), como sendo

“a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado”.

Ou ainda, segundo Di Pietro (1998:94), como sendo “a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público”. (grifo no original)

Além dos conceitos doutrinários, tem-se o conceito legal, trazido pelo Código Tributário Nacional, em seu artigo 78:

“Considera-se poder de polícia a atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos”.

Assim, conforme afirma Marcondes (2003:27),

“Os agentes de Defesa Civil estão obrigados ao exercício do Poder de Polícia em toda sua amplitude (e limites) desde que o façam objetivando o zelo da saúde e segurança da população, prevenindo e evitando a ocorrência de acidentes que possam por em risco o patrimônio e a integridade física dos demais cidadãos”. (grifo no original)

6.3. Atributos do poder de polícia

São três os atributos relativos ao poder de polícia: discricionariedade, auto-executoriedade e coercibilidade.

6.3.1. Discricionariedade

A discricionariedade consiste, consoante ensina Meirelles (2001:128)

“(...) Na livre escolha, pela Administração, da oportunidade e conveniência de exercer o poder de polícia, bem como de aplicar as sanções e empregar os meios conducentes a atingir o fim colimado, que é a proteção de algum interesse público. Neste particular, e desde que o ato de polícia administrativa se contenha nos limites legais e a autoridade se mantenha na faixa de opção que lhe é atribuída, a discricionariedade é legítima. Por exemplo, se a lei permite a apreensão de mercadorias deterioradas e sua inutilização pela autoridade sanitária, esta pode apreender e inutilizar os gêneros imprestáveis para a alimentação, a seu juízo; mas, se a autoridade é incompetente para a prática do ato, ou se o praticou sem prévia comprovação da imprestabilidade dos gêneros para sua destinação, ou se interditou a venda fora dos casos legais, sua conduta torna-se arbitrária e poderá ser impedida ou invalidada pela Justiça (...) Observe-se que o ato de polícia é, em princípio, discricionário, mas passará a ser vinculado se a norma legal que o rege estabelecer o modo e forma de sua realização. Neste caso, a autoridade só poderá praticá-lo validamente atendendo a todas as exigências da lei ou regulamento pertinente”. (grifos no original)

Assim, o poder de polícia é discricionário quando não há previsão legal de como o ato deva ser praticado. Se ao contrário, houver tal previsão, o poder de polícia deverá ser

exercido de modo vinculado, ou seja, vinculado ao modo de execução previsto pela norma, sob pena da autoridade cometer uma ilegalidade.

6.3.2. Auto-executoriedade

Conforme ensina Di Pietro (1998:97), auto-executoriedade “*é a possibilidade que tem a Administração de, com os próprios meios, pôr em execução as suas decisões, sem precisar recorrer previamente ao Poder Judiciário*”.

E também, na seqüência, na página 98, vê-se que

“Pelo atributo da auto-executoriedade, a Administração compele materialmente o administrado, usando meios diretos de coação. Por exemplo, ela dissolve uma reunião, apreende mercadorias, interdita uma fábrica. A auto-executoriedade não existe em todas as medidas de polícia. Para que a Administração possa se utilizar dessa faculdade, é necessário que a lei a autorize expressamente, ou que se trate de medida urgente, sem a qual poderá ser ocasionado prejuízo maior para o interesse público. No primeiro caso, a medida deve ser adotada em consonância com o procedimento legal, assegurando-se ao interessado o direito de defesa, agora previsto expressamente no artigo 5º, inciso LV, da Constituição. No segundo caso, a própria urgência da medida dispensa a observância do procedimento especial, o que não autoriza a Administração a agir arbitrariamente ou a exceder-se no emprego da força, sob pena de responder civilmente o Estado pelos danos causados (cf. art.37, § 6º, da Constituição), sem prejuízo da responsabilidade criminal, civil e administrativa dos servidores envolvidos” Di Pietro (1998:97), (grifo no original)

6.3.3. Coercibilidade

Nas palavras de Meirelles (2001:130)

“A coercibilidade, isto é, a imposição coativa das medidas adotadas pela Administração, constitui também atributo do poder de polícia. Realmente, todo ato de polícia é imperativo (obrigatório para seu destinatário), admitindo até o emprego da força pública para o seu cumprimento, quando resistido pelo administrado. Não há ato de polícia facultativo para o particular, pois todos eles admitem a coerção estatal para torná-los efetivos, e essa coerção também independe de autorização judicial. È a própria Administração que determina e faz executar as medidas de força que se

tornarem necessárias para a execução do ato ou aplicação da penalidade administrativa resultante do poder de polícia”. (grifo no original)

6.4. Meios de atuação

Os meios de atuação do Estado em relação ao poder de polícia se verificam, se considerarmos o poder de polícia de forma ampla, ou seja, abrangendo as atividades dos Poderes Legislativo e Executivo, por meio de atos normativos em geral (a lei, por parte do Legislativo – visando estabelecer normas gerais e abstratas; e os decretos, resoluções, portarias, instruções – por parte do Executivo) ou por meio de atos administrativos e operações materiais, os quais assim são definidos por Di Pietro (1998:96-7)

“Atos administrativos e operações materiais de aplicação ao caso concreto, compreendendo medidas preventivas (fiscalização, vistoria, ordem, notificação, autorização, licença), com o objetivo de adequar o comportamento individual à lei, e medidas repressivas (dissolução de reunião, interdição de atividade, apreensão de mercadorias deterioradas, internação de pessoa com doença contagiosa), com a finalidade de coagir o infrator a cumprir a lei” (grifos no original)

6.5. Limites ou condições de validade do poder de polícia

Os atos de polícia se esbarram em certos limites, ou seja, para sua validade devem estar presentes certos requisitos. São eles: competência, forma, finalidade, proporcionalidade da sanção e, por fim, legalidade dos meios empregados.

Competência diz respeito a quem está exercendo o poder de polícia, ou seja, a entidade ou órgão da Administração deve ter competência legal para exercer o ato de polícia.

A forma diz respeito a execução do ato de polícia, ou seja, se existe uma norma prevendo o modo pelo qual se dará o ato de polícia, vinculado a norma está o ato.

Em se tratando da finalidade do ato de polícia, como já mencionado, deve sempre estar calcado no interesse público.

A proporcionalidade consiste na relação existente entre o benefício visado pela coletividade e o ato de restringir ou limitar direitos do administrado. Assim, para se sacrificar um direito privado em nome de um interesse público deve sempre haver uma

razão plenamente justificável para que se legitime o emprego do ato. Deve-se buscar proteger o bem jurídico de maior valor.

Por fim, tem-se a legalidade dos meios empregados pela Administração no exercício do poder de polícia. Tal condição de validade consiste no fato de que as ações do poder público devem sempre estar amparada juridicamente. Assim, mesmo que o fim desejado pelo Poder Público seja lícito e legítimo, os meios empregados para atingi-los também deverão ser.

6.6. Sanções

Para o efetivo exercício do poder de polícia é necessário que tenha sido previsto pelas normas jurídicas certos tipos de sanções, as quais deverão ser aplicadas sempre que um particular desobedeça a ordem legal da autoridade competente.

Neste sentido, o Poder Público, amparado pelos atributos dos atos de polícia, bem como calcado pelo princípio da legalidade e proporcionalidade, deve aplicar as sanções previstas pela norma quando da ocorrência de um caso concreto.

Tais sanções são mencionadas por Meirelles (2001:131):

“As sanções do poder de polícia, como elemento de coação e intimidação, principiam, geralmente, com a multa e se escalonam em penalidades mais graves como a interdição de atividade, o fechamento do estabelecimento, a demolição de construção, o embargo administrativo de obra, a destruição de objetos, a inutilização de gêneros, a proibição de fabricação ou comércio de certos produtos, a vedação de localização de indústrias ou de comércio em determinadas zonas e tudo o mais que houver de ser impedido em defesa da moral, da saúde e da segurança pública, bem como da segurança nacional, desde que estabelecido em lei ou regulamento” (grifos no original)

6.7. Abuso de poder

O abuso de poder, consoante ensina Meirelles (2001:131), “ocorre quando a autoridade, embora competente para praticar tal ato, ultrapassa os limites de suas atribuições ou desvia das finalidades administrativas”.

Tal ato abusivo, detentor de vícios de nulidade, pode ser cometido de duas maneiras: excesso de poder ou desvio de finalidade.

Ocorre o excesso de poder quando a autoridade, embora legalmente competente para exercer tal ato, o faz de forma abusiva, em excesso, de forma diversa da prevista pela norma jurídica. Pode ser exercido por dolo ou culpa.

Por outro lado, ocorre o desvio de finalidade quando a autoridade, também legalmente competente, pratica determinado ato sem visar o interesse público ou de forma diversa ao objetivo pretendido pela norma.

Importante frisar que determinadas condutas consistentes em abuso de poder podem se enquadrar nos casos previstos pela Lei 4.898, de 09 de dezembro de 1965 – Lei do Abuso de Autoridade, ensejando aos seus agentes as punições nela previstas.

7. RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR DANOS CAUSADOS POR AGENTES DE DEFESA CIVIL

7.1. Responsabilidade objetiva e subjetiva

A responsabilidade por danos se subdivide em objetiva e subjetiva.

Objetiva é aquela que para o ressarcimento do dano basta a simples demonstração de sua existência, devendo ser comprovado apenas o nexo de causalidade¹⁹ existente entre a ação ou omissão e o resultado danoso. Não é necessário comprovar se o agente agiu ou não com culpa, basta apenas demonstrar a existência do dano.

É ela subjetiva quando para o ressarcimento do dano deverá ser demonstrada a ocorrência de culpa por parte do agente, além da demonstração do nexo causal existente entre a ação ou omissão e o resultado danoso.

A demonstração de culpa diz respeito a culpa em sentido amplo, ou seja, aquela que abrange tanto o dolo quanto a culpa em sentido estrito (imperícia, imprudência e negligência).

Sendo assim, o agente causador do dano age com dolo quando têm a intenção de causar determinado dano. É, em regra, um ato premeditado, proposital, que pode se dar de forma comissiva (ação) ou omissiva.

Por outro lado, podemos agir de forma culposa, por meio de imperícia, imprudência ou negligência.

¹⁹ Nexo de causalidade é a relação existente entre a conduta do agente (ação ou omissão) e o resultado danoso, ou seja, é o elo entre a ação ou omissão e o resultado da conduta lesiva.

A imperícia ocorre quando há falta de conhecimento, teórico e/ou prático, no exercício de arte, profissão ou ofício, regulamentados por lei.

A imprudência, por sua vez, ocorre quando o agente pratica determinado ato de modo contrário ao desejado, sem a observância dos cuidados necessários, ou seja, age sem a devida prudência.

Na negligência ocorre justamente o contrário da imprudência. Isto porque ao invés do agente agir de forma prudente, ele nem sempre o faz. Ele simplesmente se omite, ou seja, deixa de agir da forma correta. Enquanto na imprudência o agente age, embora de maneira errada, na negligência ele não age, embora devesse agir.

7.2 Responsabilidade contratual e extracontratual do Estado

A responsabilidade do Estado pode ser de natureza contratual (contratos administrativos) ou extracontratual (responsabilidade civil).

Contratos administrativos são, segundo Di Pietro (1998:239) “os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público”. (grifo no original)

Logo, a responsabilidade contratual do Estado decorre dos “ajustes” supramencionados.

Já, a responsabilidade extracontratual, segundo Di Pietro (1998:408) “corresponde à obrigação de reparar danos causados a terceiro em decorrência de comportamentos comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos, lícitos ou ilícitos, imputáveis aos agentes públicos”. (grifo no original)

As teorias existentes sobre a responsabilidade do Estado sofreram profundas evoluções históricas.

Em princípio adotava-se a teoria da total irresponsabilidade do Estado em relação ao ressarcimento de danos provocados a terceiros.

Com o passar do tempo as legislações imputaram ao Estado a responsabilidade subjetiva.

Atualmente a legislação da maioria dos Estados adota as teorias de responsabilidade objetiva do Estado.

Assim ocorre também em nosso país.

A teoria da responsabilidade objetiva do Estado está consagrada na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, parágrafo 6º:

“As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.

Analisando tal previsão constitucional conclui-se que a teoria objetiva está sendo empregada apenas em relação ao Estado. Em relação o agente causador do dano opera-se a responsabilidade subjetiva (direito de regresso).

Estudaremos, então, algumas peculiaridades da responsabilidade objetiva do Estado e responsabilidade subjetiva do agente causador do dano.

7.2.1. Responsabilidade objetiva do Estado

A teoria da responsabilidade objetiva do Estado, atualmente adotada por nossa Carta Magna, é a chamada teoria do risco administrativo.²⁰

Conforme ensina Di Pietro (1998:414)

“A regra da responsabilidade objetiva exige, segundo o artigo 37, § 6º, da Constituição: que se trate de pessoa jurídica de direito público ou de privado prestadora de serviços públicos (...) que essas entidades prestem serviços públicos, o que exclui entidades da administração indireta que executem atividade econômica de natureza privada; assim é que, em relação às sociedades de economia mista e empresas públicas, não se aplicará a regra constitucional, mas a responsabilidade disciplinada pelo direito privado, quando não desempenharem serviço público; que haja um dano causado a terceiro em decorrência da prestação do serviço público; aqui está o nexo de causa e efeito; que o dano seja causado por agente das aludidas pessoas jurídicas, o que abrange todas as categorias, de agentes políticos, administrativos ou particulares em colaboração com a Administração, sem interessar o título sob o qual prestam o serviço; que o agente, ao causar o dano, aja nessa qualidade; não basta Ter a qualidade de agente público, pois, ainda que o seja, não acarretará a responsabilidade estatal se, ao causar o dano, não estiver agindo no exercício de suas funções” (grifos no original)

²⁰ Importante ressaltar que existem divergências entre doutrinadores quanto à terminologia adotada.

Para se eximir da obrigação de ressarcir o dano o Estado deve, conforme ensina Meirelles (2001:619)

“comprovar que a vítima concorreu com culpa ou dolo para o evento danoso. Enquanto não evidenciar a culpabilidade da vítima, subsiste a responsabilidade objetiva da administração. Se total a culpa da vítima, fica excluída a responsabilidade da Fazenda Pública; se parcial, reparte-se o quantum da indenização”. (grifo no original)

7.2.2. Responsabilidade subjetiva do agente causador do dano

Presentes todos os requisitos supramencionados o Estado, em sendo demandado judicialmente para ressarcimento de dano, deverá ser condenado e, por conseguinte, compelido a ressarcir tais prejuízos.

E acontecendo isso surge para ele o poder-dever de exercer o seu direito de regresso contra o agente causador do dano, nos termos do dispositivo constitucional (art. 37, parágrafo sexto, CF/88).

Entendemos que a ação de regresso deve possuir sempre caráter obrigatório quando da verificação de indícios de culpa por parte do agente. Isso porque, devido a indenização, o erário foi afetado e nada mais justo que o agente pague pelo “erro” que cometeu.

Também se pode entender ser de caráter obrigatório o exercício do direito de regresso por força dos princípios da administração pública, dentre eles o princípio do interesse público sobre o privado, princípio da moralidade e princípio da eficiência, sendo os dois últimos princípios previstos expressamente no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal.

Ao exercer o direito de regresso o Estado deverá comprovar a culpa por parte do agente causador do dano.

Entretanto, o Estado somente poderá regressar contra o agente causador do dano se o mesmo o cometeu por ato ilícito. Se o dano foi cometido por ato lícito o Estado, em regra, tem a obrigação de ressarcir o particular. Porém, fica impossibilitado de exercer o direito de regresso contra seu agente.

Isto ocorre porque, no ato ilícito, o agente pratica determinado ato ou então se omite quando deveria agir, diferentemente do previsto pelo Direito. Já, no ato lícito, embora cause dano a terceiro, o ato praticado possui respaldo jurídico.

Sobre esta questão ensina Gasparini (1995:587)

“O fundamento da responsabilidade patrimonial do Estado é bipartido, conforme seja ela decorrente de atos lícitos ou ilícitos. No caso dos atos lícitos (construção de um calçadão que interessa à coletividade, não obstante impeça a utilização de um prédio, construído e regularmente utilizado como garagem), o fundamento é o princípio da distribuição igualitária dos ônus e encargos a que estão sujeitos os administrados (RDA, 190:194). Destarte, se o serviço ou a obra é de interesse público, mas, mesmo assim, causa dano a alguém, toda a comunidade deve responder por ele, e isso se consegue através da indenização. Para tanto todos concorrem, inclusive o prejudicado, já que este, como os demais administrados, também paga tributos. Se se tratar de atos ilícitos (descumprimento da lei), o fundamento é a própria violação da legalidade, como ocorre quando o Estado interdita indústria poluente e ao depois verifica que, em absoluto, era ela poluente. Nesse exemplo, o Estado cometeu uma ilegalidade e, por ter praticado ato ilícito do qual decorreu o dano, vê-se na contingência de ressarcir a vítima, no caso, a sociedade industrial. Observe-se que essa diferenciação tem sentido lógico e interesse jurídico na medida que o agente público autor do ato ou comportamento ilícito é obrigado a recompor, à custa do seu, o patrimônio público desfalcado, com o ressarcimento dos prejuízos sofridos pela vítima. Essa mesma responsabilidade não é impingida ao servidor autor do ato lícito (construção do calçadão)” (grifos no original)

Um exemplo de ato ilícito ensejador de ressarcimento por parte do Estado quando da verificação de danos são os casos de abuso do poder, já estudados no capítulo anterior.

Também só pode o Poder Público exercer seu direito de regresso face ao agente causador do dano se, além de demonstrada sua culpa, o Estado já tiver sido condenado judicialmente a ressarcir o particular, bem como já houver sido paga a devida indenização arbitrada em Juízo.

Assim sustenta a doutrina de Gasparini (1995:596):

“Desse modo, se não houver o pagamento, não há como se justificar o pedido de regresso, mesmo que o agente tenha atuado com dolo ou culpa, e se não tiver o agente assim se comportado, não pode vingar o pedido de regresso, mesmo que tenha havido o pagamento”.

7.3. Causas excludentes e atenuantes da responsabilidade do Estado

São excludentes ou atenuantes da responsabilidade extracontratual do Estado a força maior e a culpa da vítima.

Nas lições de Di Pietro (1998:415), vê-se que:

“Força maior é o acontecimento imprevisível, inevitável e estranho à vontade das partes, como uma tempestade, um terremoto, um raio. Não sendo imputável à Administração, não pode incidir a responsabilidade do Estado; não há nexo de causalidade entre o dano e o comportamento da Administração. Já na hipótese de caso fortuito, em que o dano seja decorrente de ato humano, de falha da Administração, não ocorre a mesma exclusão; quando se rompe, por exemplo, uma adutora ou um cabo elétrico, causando dano a terceiro, não se pode falar em força maior. No entanto, mesmo ocorrendo motivo de força maior, a responsabilidade do Estado poderá ocorrer se, aliada à força maior, ocorrer omissão do poder público na realização de um serviço. Por exemplo, quando as chuvas provocam enchentes na cidade, inundando casas e destruindo objetos, o Estado responderá se ficar demonstrado que a realização de determinados serviços de limpeza dos rios ou dos bueiros e galerias de águas pluviais teria sido suficiente para impedir a enchente. Porém, neste caso, entende-se que a responsabilidade não é objetiva, porque decorrente do mau funcionamento do serviço público; a omissão na prestação do serviço tem levado à aplicação da teoria da culpa do serviço público (faute du service); é a culpa anônima, não individualizada; o dano não decorreu da atuação de agente público, mas de omissão do poder público (...) A mesma regra se aplica quando se trata de ato de terceiros, como é o caso de danos causados por multidão ou por delinquentes; o Estado responderá se ficar caracterizada a sua omissão, a sua inércia, a falha na prestação do serviço público (...) Quando houver culpa da vítima, a de se discutir se é sua culpa exclusiva ou concorrente com a do poder público; no primeiro caso, o Estado não responde; no segundo, atenua-se a sua responsabilidade, que se reparte com a da vítima (...)” (grifos no original)

7.4. Responsabilidades civil, penal e administrativa dos agentes públicos

Importante ressaltar que, além da responsabilidade civil do Estado, a qual, como vimos, poderá ser regressiva ao agente causador do dano, podem existir também, de forma paralela e independentes, as responsabilidades penal e administrativa.

Assim é a lição de Meirelles (2001:621) sobre tal fato

“O ato lesivo do agente pode revestir ao mesmo tempo aspecto civil, administrativo e criminal, como é comum nos atropelamentos ocasionados por veículos da Administração. Em tais infrações, o servidor público responsável pelo desastre sujeita-se a ação penal e ação civil regressiva da Administração para haver a indenização paga à vítima, nos termos, já assinalados, do art. 37, § 6º, da CF, e ao processo interno da Administração, para fins disciplinares”. (grifo no original)

No entanto, há de se falar que a responsabilidade penal produz efeitos nos processos administrativo e civil.

É que, se o agente público for condenado no juízo criminal, automaticamente será obrigado a reparar o dano e estará sujeito a punição administrativa, não sendo mais possível discutir sobre sua culpabilidade, posto que a mesma já foi discutida na esfera penal.

No entanto, se o agente for absolvido no juízo criminal, três são as hipóteses possíveis.

A primeira ocorre quando o agente é absolvido pela negativa de autoria ou do fato. Assim sendo, as responsabilidades civil e administrativa estão prontamente descartadas.

A segunda se verifica quando o agente é absolvido por ausência de culpabilidade penal. Neste caso, as responsabilidades civil e administrativa ainda podem ser buscadas pelo Poder Público. Isso porque o ilícito penal constitui-se em fato mais gravoso que o ilícito civil. Assim, pode ocorrer do agente causar determinado dano por determinado ato, mas que este mesmo ato não seja considerado crime. Destarte, apesar de não existir ilícito penal, ainda verifica-se a existência do dano e o agente pode e deve ser responsabilizado, tanto na esfera cível quanto na administrativa.

Por fim, a terceira hipótese consiste na absolvição do agente por insuficiência de provas. Neste caso, o agente ainda poderá ser condenado civil e administrativamente. Isto porque as provas foram insuficientes para a configuração de crime, mas podem bastar para a configuração de ilícito civil e administrativo.

7.5. Indenização paga pelo Estado ao voluntário sofredor de dano

Toda pessoa está sujeita a sofrer danos quando presta um serviço voluntário. Caso isso aconteça, já que o voluntário exerce uma função pública, a qual é prestada sob o prisma do exercício da cidadania, nada mais justo que o Estado o indenize.

O raciocínio de Di Pietro (1998:412) em relação a responsabilidade objetiva do Estado (teoria do risco), pode ser também utilizado para justificar a indenização paga pelo Estado ao agente voluntário sofredor de danos.

“Essa doutrina baseia-se no princípio da igualdade dos ônus e encargos sociais: assim como os benefícios decorrentes da atuação estatal repartem-se por todos, também os prejuízos sofridos por alguns membros da sociedade devem ser repartidos. Quando uma pessoa sofre um ônus maior do que o suportado pelas demais, rompe-se o equilíbrio que necessariamente deve haver entre os encargos sociais; para restabelecer este equilíbrio, o Estado deve indenizar o prejudicado, utilizando recursos do erário público”.

Do mesmo modo, podemos nos valer do raciocínio feito por Meirelles (2001: 611-12), em relação à teoria do risco administrativo, para justificar o fato do Estado arcar com o pagamento de indenização decorrente de eventual dano sofrido por voluntário no exercício de sua função pública: *“O risco e a solidariedade social são, pois, os suportes desta doutrina, que, por sua objetividade e partilha de encargos, conduz à mais perfeita justiça distributiva”.*

A nosso ver, já bastam os argumentos supramencionados para podermos conferir ao Estado a responsabilidade de indenizar um voluntário sofredor de um dano no exercício de sua atividade voluntária. Seria a responsabilidade do Estado em seu caráter extracontratual.

Além disso, se tiver o Estado firmado um contrato administrativo (Termo de Adesão) com o voluntário sofredor do dano, nos termos da Lei do Serviço Voluntário, tal responsabilidade passa a ser de caráter contratual, o que evidencia ainda mais a sua responsabilidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As atividades de defesa civil, cada vez mais, vêm ganhando a atenção das Autoridades Políticas devido ao aumento do número de desastres, sobretudo os relacionados ao meio ambiente.

Trabalhar em um órgão de Defesa Civil é uma tarefa que exige grande responsabilidade e vontade de enfrentar muitos desafios. É ao mesmo tempo um trabalho e um gesto de cidadania.

Com a presente publicação pudemos ter um breve e superficial contato com os aspectos jurídicos que respaldam e norteiam tais atividades.

Notamos também que as atividades de defesa civil, às vezes, ficam prejudicadas e sem continuidade, tendo em vista as mudanças no comando político, principalmente nas trocas de prefeitos.

Nossa tarefa primordial é contribuir tentando encontrar soluções para resolver os problemas atualmente existentes.

Pudemos também concluir que o Estado não consegue, sozinho, desempenhar de forma satisfatória as atividades de defesa civil. É necessário que as diferentes esferas administrativas (União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios) juntem-se ao voluntariado na busca da prestação de um serviço público mais eficiente e com maior qualidade.

O mais importante é que os agentes de defesa civil, no exercício de suas atividades, tenham sempre em mente que : “Melhor prevenir que remediar”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de direito constitucional. 19 ed., São Paulo: Saraiva, 1998.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil. Vol. 5, São Paulo: Saraiva, 1997.

BRAGA, Carlos Alexandre. Guarda municipal: manual de criação, organização e manutenção, orientações administrativas e legais. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

BRASIL. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

CASTRO, Antônio Luiz Coimbra de. (Coord.) Segurança global da população. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 1997.

_____. Glossário de defesa civil: estudos de riscos e medicina de desastres. 2. ed., Brasília, DF: Imprensa Nacional, 1998.

CENEVIVA, Walter. Direito constitucional brasileiro. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 1991.

CERRI, Leandro Eugênio da Silva. Riscos geológicos associados a escorregamentos: uma proposta para a prevenção de acidentes. Tese de doutoramento. Unesp – Campus de Rio Claro. 1993. 197p.

COMDEC. Disponível em <<http://www.integracao.gov.br/sindec>> acessado em 03.11.00.

COORDENADORIA ESTADUAL DE DEFESA CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO – Gabinete do Governador - Casa Militar. Defesa civil – congresso dos novos prefeitos e vereadores – gestão 1997/2000. Palácio dos Bandeirantes / São Paulo: Imprensa Oficial do Estado S. A. IMESP, 1997.

DÁRIO JÚNIOR, Ivan Rubens. A monitoração do espaço para uma ação de cidadania: uma proposta de defesa civil para Rio Claro (SP). Monografia de final de curso, Unesp – IGCE – Campus Rio Claro (SP), 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 9. ed., São Paulo: Atlas, 1998.

GASPARINI, Diógenes. Direito administrativo. 4. ed., São Paulo: Saraiva, 1995.

MACEDO, E.S.; OGURA, A.T.; SANTORO, J. Defesa Civil e escorregamentos: o plano preventivo do litoral paulista. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOLOGIA DE ENGENHARIA, 9, 1999, São Pedro (SP). Anais. São Paulo: ABGE, 1999, CD-ROM.

MARCONDES, Clodomir Ramos. Defesa civil: orientação legal, ações nas emergências. 2 ed. (ampliada). São Paulo: Imprensa Oficial do Estado S. A. IMESP, 2003.

_____ Defesa civil: orientação legal, ações nas emergências. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado S. A. IMESP.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 26. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 12. ed., São Paulo: Malheiros, 2000.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, Secretaria de Defesa Civil, disponível em <www.integracao.gov.br>, acessado em 03.11.00.

MONTORO, André F. Introdução à ciência do direito. 24.e. R.T., 1997.

SANT'ANNA FILHO, Olavo Defesa civil: coordenação, e não comando de operações. ARTICULAÇÃO CIVIL, Informativo da Defesa Civil de Rio Claro, janeiro/2001, ano III, n.º 08, p. 02.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 16.ed., São Paulo: Malheiros, 1999.