

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
CAMPUS AVANÇADO DE NATAL
CURSO DE DIREITO

BRÁULIO CASTILLO DUTRA BORGES

O PODER DE EVACUAÇÃO COMPULSÓRIA SOB A ÓTICA DA SUPREMACIA DO
DIREITO À VIDA

NATAL/RN

2016

BRÁULIO CASTILLO DUTRA BORGES

O PODER DE EVACUAÇÃO COMPULSÓRIA SOB A ÓTICA DA SUPREMACIA DO
DIREITO À VIDA

Monografia produzida como Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) do curso de Direito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.

Orientador: Prof. Me. Paulo Eduardo de Figueredo Chacon.

NATAL/RN

2016

**Catálogo da Publicação na Fonte.
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.**

Borges, Bráulio Castillo Dutra

O Poder De Evacuação Compulsória Sob A Ótica Da Supremacia Do Direito À Vida / Bráulio Castillo Dutra Borges - Natal, RN, 2016.

64 f.

Orientador(a): Prof. Ms. Paulo Eduardo de Figueredo Chacon.

Monografia (Bacharelado) Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Curso de Direito.

1 Defesa Civil. 2. Poder de Polícia. 3. Evacuação compulsória. Empregado. I. Chacon, Paulo Eduardo de Figueredo. II. Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. III. Título.

UERN/ BC

CDD 342.04

Bibliotecário: Sebastião Lopes Galvão Neto – CRB - 15/486

BRÁULIO CASTILLO DUTRA BORGES

**O PODER DE EVACUAÇÃO COMPULSÓRIA SOB A ÓTICA DA SUPREMACIA
DO DIREITO À VIDA**

Banca Examinadora

Prof. Me. Paulo Eduardo de Figueredo Chacon
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte
Orientador

Prof.^a Ma. Aurélia Carla Queiroga da Silva
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte
Membro I

Prof.^a Ma. Cláudia Vecchi Torres
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte
Membro II

DATA DA APROVAÇÃO: 25 de Novembro de 2016

Dedico esse trabalho a todos
que foram vítima da desídia do
Poder Público.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, irmãos, mestres da UERN e a todos que influenciaram, direta ou indiretamente, minha formação jurídica.

*O que tem preço pode ser substituído
por alguma outra coisa equivalente; o
que é superior a qualquer preço, e por
isso não permite nenhuma
equivalência, tem dignidade.*

(Immanuel Kant)

RESUMO

Este trabalho tem a intenção de analisar o poder de polícia conferido à Defesa Civil, questionando a possibilidade do órgão executar a evacuação compulsória - isto é, involuntária - de pessoas que estão em áreas acometidas ou ameaçadas por desastres. Para tal fim, foi imperioso começar dissertando sobre a Defesa Civil, sua origem, finalidade, sistêmica e natureza jurídica. Ato contínuo, mostrou-se necessário esmiuçar o conceito e finalidade de poder de polícia, assim como suas prerrogativas, legitimidade e competência, fazendo sempre um paralelo com os poderes de polícia que são inerentes à Defesa Civil, enfatizando os momentos nos quais este organismo pode lançar mão do referido poder inerente à Administração Pública, no intuito de ratificar seus princípios e fazer valer suas prerrogativas e decisões. Em seguida, a pesquisa, através do método dedutivo, evidencia a importância das ações preventivas no bojo da gestão de desastres, enfatizando a relevância da ação de evacuação, mostrando sua eficácia em diminuir as perdas humanas em desastres. Prossegue, então, no intuito de denunciar que, em certas situações, a evacuação das populações deve ser feita de maneira compulsória, até contra a vontade do indivíduo, pois a vida é um bem indisponível. A seguir, o trabalho enfatiza que, hoje, no Brasil, é impossível que se proceda a evacuação compulsória, pois não há lei que preveja e autorize essa atitude. Conclui mostrando que é um dos pilares da Administração Pública manter a ordem, protegendo o direito à vida e a incolumidade pública, razão pela qual, se justifica atribuir à Defesa Civil o poder de polícia necessário para realizar evacuações compulsórias em áreas de desastres, e, por isso, é necessário que a União edite lei que autorize a Defesa Civil a praticar a evacuação involuntária, visto que a constituição assevera que é daquele ente federativo a competência exclusiva para legislar sobre Defesa Civil e, além disso, o Poder Público é atrelado ao princípio de Legalidade - o qual reza que à Administração Pública só é permitido o que está expresso em lei.

Palavras-chave: Defesa Civil. Poder de Polícia. Evacuação compulsória.

ABSTRACT

This work intends to analyze the police power ascribed to the Civil Defense, questioning the ability of that organism to perform the mandatory evacuation – that is involuntary – about people who are at areas stricken or threatened by a disaster. To this purpose, it was imperative to start expatiating about the Civil Defense, its origin, goal, systemic and legal nature. Subsequently, proved to be necessary to scrutinize the police power's concept and purpose, as well as its prerogatives, legitimacy and competence, always making a parallel with the police powers that are inherent to the Civil Defense, emphasizing moments in which this organization can use that power inherent to Public Administration, in order to confirm its principles and to assert its prerogatives and decisions. Then, the research evidences preventive measures importance for disasters management, emphasizing evacuation act value, showing its effectiveness by reducing human losses during disasters. Then continues in order to report that, in certain situations, evacuation should be made by compulsory way, even against the individual will, because life is a good unavailable. Next, the work emphasizes that today, in Brazil, it is impossible to proceed to mandatory evacuation because there is no law that authorizes this measure. Concludes showing that it is one of the pillars of public administration maintaining order, protecting the right to life and public safety, which is why it is justified to ascribe to the Civil Defense the police power necessary to carry out mandatory evacuations in disaster areas, and, so it is necessary that the Union edit law authorizing the Civil Defense practicing involuntary evacuation, since the constitution states that is that federative entity the exclusive power to legislate about Civil Defense and, in addition, the Government is linked to Legality principle - which states that the Public Administration is allowed only what is expressed in law.

Keywords: Civil Defense. Police Power. Mandatory Evacuation.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 DA DEFESA CIVIL	14
2.1 HISTÓRICO LEGISLATIVO DA DEFESA CIVIL.....	17
2.2 ESTRUTURAS DA DEFESA CIVIL	21
3 DO PODER DE POLÍCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	27
3.1 COMPETÊNCIA, FINALIDADE E ATRIBUTOS DO PODER DE POLÍCIA.....	31
3.2 PODER DE POLÍCIA DA DEFESA CIVIL.....	35
4 DA EVACUAÇÃO DE POPULAÇÕES EM ZONAS DE DESASTRE.....	39
4.1 PRINCÍPIOS ORIENTADORES DA ATUAÇÃO DA DEFESA CIVIL	41
4.2 DA NECESSIDADE DE EVACUAÇÃO COMPULSÓRIA	45
5 CONCLUSÃO	52
REFERÊNCIAS.....	57

1 INTRODUÇÃO

Trata-se de um trabalho de conclusão do curso de Direito, na Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Campus de Natal, cujo tema paira sobre a análise da profundidade do poder de polícia da Defesa Civil no ordenamento jurídico brasileiro.

O referido tema prova-se importante, na medida em que os desastres naturais no Brasil, tão corriqueiros quanto imprevisíveis, causam cada vez mais mortes e prejuízos econômicos à sociedade.

O aumento significativo da população atingida pelos eventos, apesar de ainda não pacificado, pode ter relação com diversos fatores tais como a pujante urbanização da população brasileira – desordenada e excludente; a desídia do Poder Público com a ordenação urbanística dos espaços; a falta de planos de ocupação do solo urbano; e a crescente especulação imobiliária, que obriga o preenchimento das periferias e espaços desfavoráveis morfológica e geograficamente, como encostas, morros e vazantes de rio.

A desenfreada urbanização dos aglomerados populacionais que ocorreram nas últimas décadas, junto à incompetência estatal em atender às demandas habitacionais, acarretou na marginalização de alguns grupos populacionais, forçando-lhes a ocupar áreas sujeitas a processos geodinâmicos, que estão expostas a grandes riscos, tais como os leitos de inundações e as encostas dos morros.

As estatísticas registradas pelos organismos que monitoram os desastres ao redor do mundo têm demonstrado um aumento do número de sinistros de origem natural, assim como apontam um número cada vez maior de vidas levadas à cabo. Esses eventos atingem grandes porções de populações e causam danos financeiramente incalculáveis ano a ano. Por todo esse transtorno, é imprescindível que haja uma melhor organização e planejamento dos Sistemas de Proteção Social, tal qual a Defesa Civil.

O Poder Público tem o poder/dever de zelar pela dignidade e bem-estar dos seus administrados. Nossa Carta Magna, no artigo 5º, *caput*, garante que é dever precípua do Estado garantir a inviolabilidade do direito à vida; no inciso XI, confere a

possibilidade do Estado adentrar da propriedade privada, em situações de desastres; e, no inciso XXV, confere a possibilidade de uso e disposição da propriedade privada pelas autoridades públicas, em situações de risco iminente, como os desastres.

Por tais premissas é que a Defesa Civil tem legitimidade constitucional para, primeiramente, fazer ações profiláticas no intuito de evitar que as pessoas que moram em áreas de risco sejam prejudicadas pelos desastres naturais, garantindo-lhes a proteção à vida e integridade física; e, a posteriormente, confere o poder de polícia necessário para a Defesa Civil agir no intuito de resguardar a incolumidade pública e a vida dos administrados.

Ocorre, no entanto, que a Defesa Civil pouco pode coagir os sujeitos que ocupam áreas de risco. Por isso, todo bojo preventivo de ações, na maior parte das vezes, restam infrutíferas: as áreas de risco não são desocupadas de forma definitiva e aquelas pessoas que as habitam estão expostas aos riscos dos desastres naturais.

Resta, portanto, à Defesa Civil agir tanto durante o desastre, quanto no “pós-desastre”, prestando socorro básico e aconselhando a população atingida a deixar os locais atingidos e os que estão na iminência de ser alvejados.

O art 8º, inciso VII, da Lei 12.608/2012, a qual instituiu o PNPDEC - Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e assume o papel de norma orientadora da Defesa Civil no Brasil, estatui que compete aos municípios vistoriar edificações e áreas de risco e promover, quando for o caso, a intervenção preventiva e a evacuação da população das áreas de alto risco ou das edificações vulneráveis.

Surge um questionamento, por conseguinte: as evacuações da população nas áreas atingidas por desastre se dariam de maneira involuntária? Seria lícito, possível e permitido que a Administração Pública, no afã de garantir e proteger a vida dos atingidos resistentes à ordem de evacuação voluntária, praticar a remoção involuntária desses indivíduos?

Em vários ordenamentos jurídicos estrangeiros existe a previsão que autoriza o Poder Público a realizar a evacuação compulsória das zonas de desastre ou que estão suscetíveis à ocorrência dos referidos eventos.

Apontar-se-á alguns exemplos dessas leis estrangeiras e faremos o balizamento das possibilidades e requisitos exigidos para que o Poder Público daquela nação execute a evacuação compulsória das pessoas residentes

Além da legislação estrangeira, colacionar-se-á lei nacional já vigente que autoriza a evacuação involuntária de pessoas em áreas atingidas por desastres, mas analisaremos se goza de validade constitucional.

As Leis federais que tratam do assunto, com destaque para a Lei 12.608/2012, por seus turnos, são silentes quanto a esta questão. O silêncio da Administração Pública quanto a esse poder/dever custou e ainda custa milhares de vidas e milhões de danos aos brasileiros que estão suscetíveis a ocorrência desses desastres.

Nossa Constituição Federal consagra o princípio da legalidade no art. 37, *caput*, dizendo que: “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

O referido princípio basilar do Direito Público significa que à Administração Pública é vetado praticar todos e quaisquer atos, exceto aqueles que a Lei autoriza. Neste diapasão axiológico, a Lei ganha sentido *lato sensu*, mais amplo, significando, também, outros atos normativos como decretos, resoluções, portaria *et Cetera*.

Impossível, pois, que na atual conjuntura normativa, a Defesa Civil execute a evacuação compulsória de pessoas em áreas de desastres, sob pena de ultrapassar as permissões legais que lhe são concedidas, ferindo o princípio da legalidade na Administração Pública.

Não bastasse a ausência de amparo legal para realizar a evacuação contra a vontade do atingido, o art. 5º, II, da Constituição pátria, prescreve que: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei”. É, pois, lícito que o atingido por desastres se recuse a evacuar a área de sua moradia, visto que não há lei alguma que lhe obrigue a fazê-lo.

Dessa forma, esse trabalho irá propor que seja editada norma com validade constitucional que autorize a Defesa Civil a utilizar o poder de polícia necessário para realizar evacuações compulsórias de zonas de desastres.

O escopo principal desse trabalho é analisar a possibilidade jurídica de se atribuir poder de polícia à Defesa Civil, para que o referido órgão realize a remoção,

mesmo involuntária, das pessoas em iminente risco de dano, nas áreas atingidas por desastres.

Para tanto, iniciará com uma abordagem histórico-jurídica a respeito das funções e atribuições da Defesa Civil, abarcando desde a formação dos grupos de ajuda humanitária do período entre guerras até o estágio atual, seguindo então ao exame das prerrogativas da Defesa Civil, assim como analisar-se-á a seara normativa na qual está amparada a Defesa Civil no Brasil, nos Estados e Municípios, assim como as competências preventivas e paliativas.

O estudo continuará fazendo o exame do poder de polícia inerente à administração pública e os seus pressupostos para garantia dos princípios fundamentais da dignidade da pessoa humana, com enfoque na atribuição do poder de polícia à Defesa Civil.

Ato contínuo, far-se-á uma análise hermenêutica dos princípios constitucionais que amparam o poder/dever do Estado em preservar a vida, a incolumidade física dos cidadãos, assim como promover bem-estar e a restauração da ordem social.

Apontar-se-á a necessidade da Defesa Civil fazer uma evacuação de zonas de desastres, mesmo contra a vontade de quem se opuser, visto que o Estado tem o dever de garantir a vida, atitude que chamaremos, conforme a literatura estrangeira, de evacuação compulsória.

Denunciar-se-á a falta de legislação que autorize a Defesa Civil a praticar a evacuação compulsória, enfatizando que essa omissão legislativa impossibilita totalmente que o órgão execute a prática, pois o organismo está sujeito ao princípio da Legalidade, que orienta a Administração Pública a fazer estritamente o que está prescrito pela Lei.

Por fim, propor-se-á as devidas alterações normativas no afã de dar à Defesa Civil poder de polícia para realizar a remoção involuntária de pessoas em áreas atingidas por desastres.

2 DA DEFESA CIVIL: CONCEITO E ORIGEM

Defesa Civil ou proteção civil é uma força-tarefa que tem o escopo de proteger os cidadãos de um Estado contra ataques militares e desastres naturais. Ele usa os princípios de operações de emergência: prevenção, mitigação, preparação, resposta, evacuação e de recuperação emergencial. Há bastantes termos similares ou sinônimos, cada um dos quais tem o seu próprio tom específico de significado, tais como gestão de crises, gestão de emergências, preparação para emergências, planos de contingência, serviços de emergência e proteção civil.

Em alguns países, a defesa civil é vista como uma parte fundamental da "defesa total". Por exemplo, na Suécia, a palavra *totalförsvar*, em sueco, refere-se ao compromisso de uma ampla gama de recursos da nação para a sua defesa - incluindo a defesa civil. Paralelamente, alguns países (especialmente a União Soviética) têm ou tiveram unidades de defesa civil-militares organizados (tropas de defesa civil), como parte das suas forças armadas ou como um serviço paramilitar (MEDEIROS e SOARES, 2009).

Um significado importante é levantado por Lobo (2014, p. 15):

[c]onceitualmente, a defesa civil caracteriza-se por um conjunto de medidas permanentes que visam evitar, prevenir ou minimizar as consequências dos eventos desastrosos e a socorrer e assistir as populações atingidas, preservando seu moral, limitando os riscos e perdas materiais e restabelecendo o bem-estar social.

A literatura nacional é tão simplória quanto repetitiva ao definir Defesa Civil, pois, basicamente, a maioria das publicações pátrias parafraseia a citação acima, sem nenhum termo adicional ou criativo.

A falta de criatividade nacional em conceituar a Defesa Civil, força-nos a buscar outros conceitos correlatos na literatura estrangeira. Razão pela qual cita-se *in verbis* a explanação do conceito de Defesa Civil reportado pelo Reino da Arábia Saudita (2015, § 1º), presente no sítio oficial da entidade:

[d]efesa Civil é um conjunto de medidas e ações necessárias para proteger os cidadãos e as propriedades públicas e privadas dos perigos, desastres, guerras e diferentes acidentes provendo ajuda às populações atingidas, garantindo a segurança dos transportes, comunicações e melhor organização dos serviços públicos, como também a proteção das riquezas nacionais, durante os tempos de guerra, de paz e em situações emergenciais.

Nota-se que o conceito advindo dos árabes é mais abrangente do que o *tupiniqum*, pois enumera como beneficiário das ações de Defesa Civil tanto os cidadãos, como as propriedades. Aquele Reino preocupou-se, também, em citar os transportes, as comunicações e as riquezas nacionais como objeto de atenção das forças de emergência. Louvável, igualmente, é a conceituação do momento em que agirão as entidades de proteção civil: tanto em tempos de guerra, quanto em tempos de paz.

Os sempre pragmáticos e metódicos alemães também têm seu próprio conceito de Defesa Civil, que conforme o Departamento Federal de Proteção Civil e Assistência a Desastres Germânico (2005, § 1º), na página eletrônica oficial, conceitua:

[d]efesa Civil é um conceito de proteção que envolve medidas públicas e privadas para proteger a população em caso de emergência, envolvendo, também, medidas preventivas, em tempos de paz, significando não só uma resposta estatal, mas uma auto-ajuda e uma iniciativa dos indivíduos que compõem a sociedade.

A concepção teutônica acerca da Defesa Civil mostra uma menor participação ativa do Poder Público, relegando à própria população a maior responsabilidade de executar as atividades de ajuda emergencial.

Para ampliar ainda mais a diversidade de conceito sobre Defesa Civil, é de bom tom citar a bem completa e certa definição trazida na *Ley General de Protección Civil*, promulgada pelo congresso nacional dos Estados Unidos Mexicanos (2012):

Artigo 2º. Para os efeitos dessa Lei, se entende por:
(...)

XLIII. Defesa Civil: É a ação solidária e participativa que, levando em consideração tanto riscos de origem natural ou antrópica, como os efeitos adversos dos agentes causadores, prevê a coordenação e cooperação dos setores público, privado e social no âmbito do Sistema Nacional, a fim de criar um conjunto de disposições, planos, programas, estratégias, mecanismos e recursos para que, de modo responsável, e privilegiando a Gestão Integrada de Riscos e Continuidade de Operações, aplicar medidas e ações necessárias para proteger a vida, a integridade e saúde da população, assim como seus bens; a infra-estrutura, a matriz produtiva e o meio ambiente.

Indubitavelmente, a definição de Defesa Civil levantada pelo governo mexicano é a mais completa dentre as citadas neste trabalho, pois está alinhada com todos os princípios e fundamentos atuais ligados à redução dos riscos de desastres proclamados pelos órgãos de ajuda humanitária.

Ante a análise breve das conceituações acima elencadas de Defesa Civil, podemos notar algumas variações singulares dentre elas, mas há alguns pontos que são comuns a todos conceitos, tais como (1) atuação em situações de emergência; (2) garantia da incolumidade pública; (3) envolvimento do Poder Público na organização e fomento das atividades de Defesa Civil; (4) restauração da normalidade social de lugares atingidos por desastres.

As raízes históricas da necessidade da instituição de uma Defesa Civil podem ser explicadas quando, na Primeira Guerra Mundial, a Alemanha introduziu um novo tipo de estratégia de guerra: o uso de ataques aéreos estratégicos contra a população civil de um inimigo para afetar a opinião pública da nação inimiga e forçá-la a pressionar o governo a desistir da batalha.

Em 1915, o Kaiser Wilhelm autorizou bombardeios contínuos contra alvos militares e civis, particularmente em Londres, Inglaterra. Como a maioria das outras nações na época, o Reino Unido não tinha um programa de defesa civil. Os indivíduos foram forçados a encontrar o seu próprio abrigo, refugiando-se nas estações de metrô ao longo de toda cidade. Os danos e mortes resultantes dessas operações de bombardeio eram relativamente insignificantes para vencer uma guerra, mas exerceram um efeito psicológico sobre o público britânico: tornou-se claro que a defesa civil, envolvendo uma série de ações para proteger o público em geral em caso de ataque, se tornaria um grande desafio em guerra futura (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2006).

Com o fim da primeira guerra, e um breve período de trégua entre as nações europeias, as preocupações com defesa civil esfriaram na discussão política. Entretanto, com os eventos que precederam a Segunda Guerra Mundial, como o bombardeio alemão à cidade espanhola de Guernica, induziram o governo britânico a tomar medidas para alcançar a proteção dos civis na guerra que estava iminente. Assim sendo, O Ministério do Interior britânico desenvolveu um organismo chamado de Precaução contra Ataques aéreos, que tinha como escopo realizar ações de diminuição dos riscos advindos de ataques de inimigos, tais como a remover de pessoas vulneráveis para áreas seguras; construir abrigos subterrâneos, distribuir máscaras de proteção contra ataques químicos; treinar recursos humanos aptos a prestar socorro (RIO DE JANEIRO, 2013, p. 16).

No Brasil, a iminente entrada do país na Segunda Guerra Mundial, aderindo à Carta do Atlântico (tratado que previa o alinhamento automático com qualquer país do continente americano que fosse atacado por uma nação de outro continente), praticamente aderindo ao time dos Aliados, expôs nosso território aos riscos de ataques bélicos alemães. Da adesão brasileira às trincheiras, sobrevieram respostas que constituíram, principalmente, no abate de navios comerciais brasileiros por toda a costa do país. Submarinos alemães promoveram uma verdadeira caça às embarcações nacionais. Em somente dois dias de agosto de 1942, o submarino alemão U-307 afundou 5 (cinco) navios pátrios, findando por matar 607 civis (MARINHA DO BRASIL, 2009).

A partir dos ataques marinhos, o governo brasileiro sentiu a necessidade de se precaver contra possíveis ataques aéreos. Pensando na defesa e proteção civil, o governo, com a criação do Serviço de Defesa Passiva Antiaérea pelo Decreto-Lei N° 4.098 de 13 de maio de 1942, instituiu uma ordenação focada na administração de desastres para a proteção da população civil.

A convenção de Genebra, assinado após as Segunda Guerra Mundial, impôs limites à atuação das nações em períodos beligerantes. Um dos protocolos adicionais à convenção, o Protocolo I, proíbe as nações em conflito armado de molestar cidadãos civis, vedando a hostilização a alvos civis, e prevendo punição contra os países que atacarem civis - o que constitui crimes de guerra.

É possível afirmar que os acordos internacionais, os tratados de ajuda humanitária e o fim da Guerra Fria causaram uma mudança de foco da defesa civil: em vez de ataques militares, os desastres em geral, principalmente os causados por atores da natureza, e as situações emergenciais.

2.1 HISTÓRICO LEGISLATIVO DA DEFESA CIVIL NO BRASIL

Analisando os primórdios legislativos brasileiros, é possível encontrar matérias esparsas e avulsas sobre o que seriam considerados, hoje, assuntos inerentes à Defesa Civil.

A Constituição de 1824, ainda da época do Brasil imperial, denominada à época como Constituição Política do Império do Brasil, trazia em seu artigo 179 a garantia dos socorros públicos.

O diploma constitucional de 1891, chamado de Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, no art. 5º, postulava que a responsabilidade de fornecer socorro aos estados em caso de calamidade pública recaía sobre a União. Desta forma, no citado texto constitucional restava patente a competência da União para ajudar os Estados nas situações de desastres.

Já a Constituição brasileira de 1934 trazia em seu corpo algumas ações típicas da Defesa Civil atual. A preocupação com os períodos de seca foi levantada como bandeira e era responsabilidade do Estado, visto que o artigo 5º onerava a União de organizar defesa permanente contra os efeitos da seca nos Estados do Norte. No artigo 7º, mandava a União fornecer socorros aos estados em caso de calamidade pública. Dizia, também, no artigo 113, que a casa era o asilo inviolável do indivíduo, exceto para acudir a vítimas de crimes ou desastres.

Diante de breve análise das constituições brasileira acima citadas, é lógico afirmar que nenhuma delas tratou do tema de Defesa Civil, como hoje é conceituado. Em todas as Cartas Magnas, de 1824 a 1934, são apresentadas matérias de proteção aos indivíduos, tais quais: desastres e perigos iminentes, efeitos da seca, socorro público e calamidade pública - mas nunca o tema condensado, conforme as especificações atuais.

O governo do Brasil, até a década de 1940, não havia ainda constatado a utilidade da criação de um pretense organismo que tivesse como objeto a assistência à população civil em momentos de desastre (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2014).

Consoante aventado no tópico principal deste capítulo, o histórico legislativo sobre Defesa Civil, alinhado com o conceito de assistencialismo de desastres civis, teve seu marco inicial em 1942, motivado pelos ataques de submarinos alemães aos navios mercantes brasileiros.

Uma prova de que esses eventos foram o estopim para a empreitada legislativa sobre Defesa Civil no Brasil, podemos encontrar no relato do Ministério da Integração Nacional (2016, § 3º), no seu sítio oficial, ao versar sobre o histórico da Defesa Civil:

[n]o Brasil o tema começou a ser tratado em 1942, após o afundamento dos navios militares Baependi, Araraquara e Aníbal Benévolo no litoral de Sergipe e do vapor Itagiba no litoral do estado da Bahia. Na tarde de 17 de agosto, as vítimas do vapor Itagiba são resgatadas pelo cargueiro Arará que também é torpedeado pelo submarino alemão U-507 e vem à pique

causando a morte de 20 tripulantes e 36 passageiros civis, entre eles mulheres e crianças. A notícia dos afundamentos fez com que a população brasileira fosse às ruas exigindo do governo uma resposta imediata aos ataques, que culminou com a declaração de guerra do Brasil contra a Alemanha e a Itália e a criação do Serviço de Defesa Passiva Antiaérea, em agosto de 1942.

O referido Serviço de Defesa Passiva Antiaérea constituía um conjunto de regras e diretrizes a serem seguidas pela população em caso de ataques. A lei atribuía encargos e serviços de defesa passiva em tempo de paz ou de guerra para todos população na forma dos parâmetros legais.

Algumas das obrigações e restrições advindas com o Decreto era, por exemplo: receber instrução sobre o serviço e o uso de máscaras; recolher-se em abrigo; interdição do direito de ir e vir; apagar as luzes; proibição de movimentar veículo de qualquer natureza; proteção contra gases; remoção de intoxicados; construção de trincheiras e abrigos de emergência, entre outros.

É lógico para qualquer artífice de trabalhos jurídicos que, apesar de não conter nenhuma das nomenclaturas de serviços de proteção civil, o aludido Serviço de Defesa Passiva Antiaérea constituiu o primeiro marco regulatório sobre Defesa e Proteção Civil no Brasil.

Tal lacuna foi preenchida no ano seguinte: em 1943 o serviço foi rebatizado, finalmente, para Serviço de Defesa Civil e ficaria sob a chancela e supervisão da Diretoria Nacional do Serviço da Defesa Civil, do Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

Em 1946, passada a Segunda Guerra Mundial, os ânimos acirrados já não eram mais a realidade geopolítica. O Brasil não mais corria riscos reais de sofrer ataques das nações inimigas, razão pela qual o Serviço de Defesa Civil foi extinto, pois naquela altura se mostrava desnecessário.

Ano de 1960, durante aguda seca no Nordeste brasileiro, o governo instituiu, por intermédio da Lei nº 3.742/60, a primordialidade de recuperar os prejuízos provocados por agentes da natureza.

Mudou-se, a partir daqui, o propósito da atuação da Defesa Civil: deixa-se a preocupação advinda de combates bélico e presta-se, agora, atenção aos problemas causados por desastres de origem natural.

Conforme discorre a Universidade Federal de Santa Catarina (2014, p. 12):

[n]a época, falou-se em cooperação de órgãos e forças federais para evitar prejuízos ou debelar efeitos perniciosos; foi disponibilizado auxílio financeiro

por meio de empréstimos a juros módicos, como também doações em dinheiro para atender as classes pobres, neste caso, mediante abertura de crédito extraordinário – previsto na Constituição de 1946, então em vigor, e retroagindo seus efeitos, até o ano de 1956. Observe que foi uma tomada de posição tímida, mas, com essa lei, o país passou a dar atenção aos problemas gerados por desastres naturais. Em 1966, como resposta a uma grande enchente que assolou a Região Sudeste, surge o Decreto n. 59.124, de 25 de agosto de 1966, que estabelece o salário mínimo regional para atender as frentes de trabalho criadas com a finalidade de dar assistência à população vitimada. Afetado particularmente por essa mesma enchente, o então Estado da Guanabara, por meio do Decreto Estadual n. 1.373, de 19 de dezembro de 1966, organizou a Comissão Central de Defesa Civil do Estado e deu outras providências, tornando-se o primeiro ente federado a dispor de uma Defesa Civil Estadual organizada.

Nesse mesmo sentido, assevera Rocha (2013, p. 26):

[é] possível afirmar com absoluta certeza que, no Brasil, a estrutura de Defesa Civil em meados do século passado visou, naquele momento, apenas uma resposta à necessidade de proteção da população em função da guerra, fato evidenciado pela extinção do Serviço de Defesa Civil logo após o término do conflito. Praticamente 20 anos se passaram sem que nenhuma iniciativa governamental fosse adotada visando à segurança global da população, até que em 1966, frente às fortes chuvas que assolaram a região sudeste do Brasil, as autoridades brasileiras, especificamente no extinto Estado da Guanabara, constituíram um Grupo de Trabalho com a finalidade de estudar a mobilização dos diversos órgãos estaduais em casos de catástrofes nos termos do Decreto Estadual nº 1.114, de 06 de junho de 1966.

A imersão legislativa do estado da Guanabara na seara da Defesa Civil significou a organização da Comissão Central de Defesa Civil do Estado, a qual delegou outras providências e tornou-se o pioneiro entre os entes da federação a gozar de uma estrutura sólida e organizada de Defesa Civil Estadual.

Em 1979, o primeiro organismo centralizado de Defesa Civil do Brasil foi concebido: a Secretaria Nacional de Defesa Civil, vinculada ao Ministério do Interior, objetivava definir responsabilidades e coordenar, ao longo da extensão de todo território brasileiro, as providências acerca da prevenção, da assistência e da recuperação, em caso de eventos anômalos de quaisquer naturezas que ocasionassem a quebra da ordem social.

Decorre quase uma década até a próxima novidade legislativa na área de Defesa Civil no Brasil: através do Decreto nº 97.274, de 16 de junho de 1988, aspirando implementar a ideia de Defesa Civil como estratégia para mitigação de riscos de desastres, deu-se a organização do Sistema Nacional de Defesa Civil-SINDEC.

Nossa atual e vigente Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, foi a pioneira a mencionar expressamente o

verbetes “Defesa Civil” em seu texto. Trouxe, no artigo 22, que compete privativamente à União legislar sobre defesa territorial, aeroespacial, marítima, **defesa civil** e mobilização nacional.

A ordenação sistêmica da Defesa Civil no Brasil teve seu marco inicial com a concepção do Sistema Nacional de Defesa Civil – o SINDEC, em 16 de dezembro de 1988, por meio do Decreto nº 97.274. Tal formulação objetivava atender à norma constitucional prenunciada no artigo 21, inciso XVIII, da Carta Política promulgada no mesmo ano, cujo texto ostentava ser competência da União “planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações”.

Finalmente, veio a Lei Federal nº 12.608, de 10 de abril de 2012, a qual implementou a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC, base de todo arcabouço jurídico da Defesa Civil no Brasil, atualmente. Conforme afirma Félix (2016), a referida Lei objetiva, precipuamente, as ações preventivas, não se olvidando das necessárias ações resposta, ajuda e recuperação - além de inserir os agentes políticos na lista dos responsáveis pela proteção e defesa civil, e delimitar quais as competências da União e dos demais entes federativos.

A PNPDEC serve de norte para toda a estruturação e moldagem das ações de Defesa Civil no Brasil, dedica-se a distribuir as competências entre os entes federativos, cuidando também das responsabilidades de cada agente de defesa civil, assim como dispõe sobre a atual estrutura do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC, e firma entendimento acerca do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil.

2.2 ESTRUTURAS DA DEFESA CIVIL NO BRASIL

Imperioso, *prima facie*, explanar que as atividades de Defesa Civil no Brasil são corolários da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC, instituída através da Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Segundo o texto legal, em seu artigo 3º, o PNPDEC abarca as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil. Portanto, é de alçada da

PNPDEC todas as etapas e tipos de ações voltadas à atividade de defesa civil no território brasileiro.

Uma pequena síntese dos objetivos da PNPDEC, estão elencadas no artigo 5º da referida norma e são, *in verbis*:

I - reduzir os riscos de desastres; II - prestar socorro e assistência às populações atingidas por desastres; III - recuperar as áreas afetadas por desastres; IV - incorporar a redução do risco de desastre e as ações de proteção e defesa civil entre os elementos da gestão territorial e do planejamento das políticas setoriais; V - promover a continuidade das ações de proteção e defesa civil; VI - estimular o desenvolvimento de cidades resilientes e os processos sustentáveis de urbanização; VII - promover a identificação e avaliação das ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a desastres, de modo a evitar ou reduzir sua ocorrência; VIII - monitorar os eventos meteorológicos, hidrológicos, geológicos, biológicos, nucleares, químicos e outros potencialmente causadores de desastres; IX - produzir alertas antecipados sobre a possibilidade de ocorrência de desastres naturais; X - estimular o ordenamento da ocupação do solo urbano e rural, tendo em vista sua conservação e a proteção da vegetação nativa, dos recursos hídricos e da vida humana; XI - combater a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco e promover a realocação da população residente nessas áreas; XII - estimular iniciativas que resultem na destinação de moradia em local seguro; XIII - desenvolver consciência nacional acerca dos riscos de desastre; XIV - orientar as comunidades a adotar comportamentos adequados de prevenção e de resposta em situação de desastre e promover a autoproteção; e XV - integrar informações em sistema capaz de subsidiar os órgãos do SINPDEC na previsão e no controle dos efeitos negativos de eventos adversos sobre a população, os bens e serviços e o meio ambiente.

O meio pelo qual a PNPDEC se materializa é o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC. O sistema consiste numa teia de agentes, organismos e instituições da administração pública federal, estadual e municipal, assim como de organizações públicas e privadas correlatas à atividade de defesa civil, confiados a, segundo o artigo 10º, parágrafo único, da Lei 12.608/2012, “contribuir no processo de planejamento, articulação, coordenação e execução dos programas, projetos e ações de proteção e defesa civil”.

Boa explanação sobre a estrutura do SINPDEC é dada pelo Ministério da Integração (2016, op. cit. § 1º):

[a] proteção e defesa civil no Brasil, legalmente constituída pela Lei nº 12.608 de 10 de abril de 2012, está organizada sob a forma de sistema denominado Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC, composto por um conjunto de órgãos multissetoriais cuja atuação se dá sob um conceito matricial com dinâmica vertical e horizontal, em todo o território nacional. A Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil - SEDEC, representante do órgão central do SINPDEC, é o órgão responsável por coordenar as ações de proteção e defesa civil em todo o território nacional. Sua atuação tem o objetivo de reduzir os riscos de desastres. Também compreende ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação, e se dá de forma multissetorial e nos três níveis de governo

federal, estadual e municipal - com ampla participação da comunidade. A ação organizada de forma integrada e global do SINPDEC proporciona um resultado multiplicador e potencializador mais eficiente e eficaz do que a simples soma das ações dos órgãos que o compõem.

Conforme bem preceitua o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, SINPDEC, os órgãos superiores que comandam as atividades de defesa civil no plano federal são: o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - o CONPDEC - e a Secretaria de Estado de Defesa Civil - a SEDEC - esta vinculada ao Ministério da Integração Nacional.

O escopo do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC - é ser um órgão de cunho consultivo, que trata da normatização da PNPDEC, servindo mais como um instrumento opinativo nas *macro* estratégias da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Pode-se observar as finalidades do CONPDEC no artigo 12 da Lei 12.608/1012:

[a]rt. 12. O CONPDEC, órgão colegiado integrante do Ministério da Integração Nacional, terá por finalidades:

I - auxiliar na formulação, implementação e execução do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil; II - propor normas para implementação e execução da PNPDEC; III - expedir procedimentos para implementação, execução e monitoramento da PNPDEC, observado o disposto nesta Lei e em seu regulamento; IV - propor procedimentos para atendimento a crianças, adolescentes, gestantes, idosos e pessoas com deficiência em situação de desastre, observada a legislação aplicável; e V - acompanhar o cumprimento das disposições legais e regulamentares de proteção e defesa civil.

Os membros que compõem o colegiado do CONPDEC estão elencados no artigo 4º do seu Regimento Interno, o qual adveio com a Portaria nº 139, de 18 de abril de 2013, expedida pelo então Ministro da Integração Nacional, o Sr. Fernando Bezerra de Souza Coelho, transcrito:

[a]rt. 4º - O CONPDEC é composto por membros titulares e respectivos suplentes, nomeados pelo Ministro de Estado da Integração Nacional, que o presidirá:

I-representante da Casa Civil da Presidência da República; II-representante do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; III-representante do Ministério da Defesa; IV-representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; V-representante do Ministério das Cidades; VI-representante do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; VII-representante do Ministério da Saúde; VIII-representante da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República; XI-2 (dois) representantes dos Estados e Distrito Federal, integrantes de órgãos estaduais de proteção e defesa civil; X-3 (três) representantes dos Municípios, integrantes de órgãos municipais de proteção e defesa civil; XI-3 (três) representantes da sociedade civil; XII-2 (dois) representantes das comunidades atingidas por desastres; XIII-2 (dois) especialistas de notório saber

Enquanto o CONPDEC é o *cérebro* do SINPDEC, a gerência geral do SINPDEC cabe à Secretaria Nacional de Defesa Civil - SEDEC. A Secretaria coordena todo o corpo sistêmico, é vinculada ao poder Executivo da União - especificamente, o Ministério da Integração Nacional - e age de maneira harmônica com os demais entes federativos componentes do SINPDEC.

As camadas do SINPDEC se estendem até os estados, distrito federal e município. A atuação de um só ente é inócua para a obtenção dos fins para os quais está disposta a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.

Por inteligência dos artigos 2º: “É dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios adotar as medidas necessárias à redução dos riscos de desastre”; e 4º, I, “São diretrizes da PNPDEC: atuação articulada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para redução de desastres e apoio às comunidades atingidas”, todos da Lei 12.608/2012, pode-se aferir que o SINPDEC, além da atuação da União, deve ter tentáculos nas esferas estaduais, distritais e municipais.

Nos estados as ações do SINPDEC são representadas pelas Coordenadorias Estaduais de Defesa Civil (CEDEC). A Lei que instituiu o PNPDEC não engessou a composição dos órgãos estaduais de defesa civil, imputando-lhes competências conjuntas e residuais, de forma que difere de uma unidade federativa para outra a estrutura organizacional da Coordenadoria. Um ponto comum, entretanto, a todas as ramificações estaduais é a atuação do Corpo do Bombeiros como agente de Defesa Civil estadual, pois essa atribuição é Constitucional.

Já nos municípios brasileiros, os organismos de Defesa Civil que compõem o SINPDEC são as Comissões Municipais de Defesa Civil - COMDEC, geralmente. Outras nomenclaturas podem ser usadas, como no município do Rio de Janeiro, onde o órgão de Defesa Civil chama-se SUBDEC - Subsecretaria de Defesa Civil.

Os órgãos municipais são, indubitavelmente, o elo mais importante da cadeia de atores da Defesa Civil no Brasil. O SINPDEC incumbe ao município uma grande responsabilidade na atuação em desastres, pois são os agentes municipais que atuam nos locais físicos dos desastres, diferente dos outros entes, que prestam mais assessoria abstrata do que o trabalho braçal e executivo propriamente dito.

Como bem explana a Universidade Federal de Santa Catarina (op. cit., p. 121):

[t]odas as cidades, grandes ou pequenas, estão sujeitas a desastres. É no Município que os desastres acontecem e, quando eles ocorrem, muitas vezes, a ajuda externa demora a chegar. Por isso, é importante que o governo municipal esteja consciente da necessidade de estruturar o órgão de Proteção e de Defesa Civil para que, em conjunto com os órgãos setoriais e a comunidade, seja possível coordenar as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta a desastres. Assim, para que uma comunidade esteja preparada é de fundamental importância que haja um Órgão Municipal de Proteção e Defesa Civil devidamente equipado, com profissionais capacitados, compromissados e com habilidades de relacionamento para o trabalho em equipe. É importante você saber que, em caso de desastre, se o Município necessitar de ajuda externa, ele terá que comprovar a existência e o funcionamento do Órgão Municipal de Proteção e Defesa Civil para habilitar a transferência de recursos federais de Defesa Civil.

Depreende-se, pois, que as Comissões municipais de Defesa Civil são o elo mais significativo na execução da PNPDEC, visto que tem uma gama variada e exclusiva de atribuições dentro do SINPDEC, razão pela qual vale a pena elencar as responsabilidades dos Municípios segundo inteligência do artigo 8º, da Lei 12.608/2012:

I – executar a PNPDEC em âmbito local; II – coordenar as ações do SINPDEC no âmbito local, em articulação com a União e os Estados; III – incorporar as ações de proteção e defesa civil no planejamento municipal; IV – identificar e mapear as áreas de risco de desastres; V – promover a fiscalização das áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações nessas áreas; VI – declarar situação de emergência e estado de calamidade pública; VII – vistoriar edificações e áreas de risco e promover, quando for o caso, a intervenção preventiva e a evacuação da população das áreas de alto risco ou das edificações vulneráveis; VIII – organizar e administrar abrigos provisórios para assistência à população em situação de desastre, em condições adequadas de higiene e segurança; IX – manter a população informada sobre áreas de risco e ocorrência de eventos extremos, bem como sobre protocolos de prevenção e alerta e sobre as ações emergenciais em circunstâncias de desastres; X – mobilizar e capacitar os radioamadores para atuação na ocorrência de desastre; XI – realizar regularmente exercícios simulados, conforme Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil; XII – promover a coleta, a distribuição e o controle de suprimentos em situações de desastre; XIII – proceder à avaliação de danos e prejuízos das áreas atingidas por desastres; XIV – manter a União e o Estado informados sobre a ocorrência de desastres e as atividades de proteção civil no Município; XV – estimular a participação de entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias nas ações do SINPDEC e promover o treinamento de associações de voluntários para atuação conjunta com as comunidades apoiadas; e XVI – prover solução de moradia temporária às famílias atingidas por desastres.

Além dos organismos ligados à administração pública, também fazem parte do SINPDEC os Núcleos Comunitários de Defesa Civil (NUDEC). Trata-se de uma organização comunitária, composta por membros da própria localidade. Apesar de não estar previsto explicitamente na PNPDEC atual, essas missões podem e devem

existir, pois são de suma importância na ação da Defesa Civil, especialmente em áreas de risco extremo.

Vê-se, diante da apresentação das estruturas de Defesa Civil no Brasil, que incumbe a todos os entes federativos a atuação na resposta aos desastres, coordenados e orientados pelo SINPDEC, liderados pela SEDEC (tendo o CONPDEC como mentor), ajudados pelas CEDEC's nos Estados e COMDEC's nos Municípios.

Assim sendo, é lógica a conjectura que a Defesa Civil no Brasil não é um órgão isolado, tampouco único. Sua estrutura tem órgãos diversificados, conta tanto com atribuições bem definidas para cada ente federativo, quanto com responsabilidades e delegações conjuntas e recíprocas entre União, estados e municípios.

3 DO PODER DE POLÍCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

É dever do Estado, enquanto efetivador do múnus da Administração Pública, proteger, cuidar e tutelar a saúde e a segurança dos administrados. É esta a expectativa que se tem do espírito estatal, pois a busca do bem comum é missão primária do Estado. É essa sua razão de existir e o motivo para o qual ele se constituiu. Esta é uma missão a ser galgada por intermédio de uma legislação apropriada, assim como por instituições e serviços aptos a controlar, auxiliar e regular as ações e comportamentos da população administrada, fazendo-lhes atuar sempre em nome do bem comum.

Uma das razões da existência do Estado é a efetivação do Princípio de Supremacia do Interesse Público, isto é, a condição individual nunca poderá se sobrepor ao interesse da sociedade. O aludido princípio surge de fontes como Jean-Jacques Rousseau, pensador iluminista suíço do século XVIII, que em seu livro *O Contrato Social* sugere que é necessário que cada indivíduo de uma sociedade ceda um pouco da sua liberdade em prol do bem da coletividade, ou seja, todos seres sociais assinam um acordo tácito - um *pacto social* - no qual um poder central pode tolher liberdades individuais em benefício do interesse e bem-estar da sociedade como um todo.

Como bem assevera Matheus Carvalho (2016, p. 124):

[é] evidente que o Estado deve atuar à sombra do Princípio da Supremacia do Interesse Público e, na busca incessante pelo atendimento do interesse coletivo, pode estipular restrições e limitações ao exercício de liberdades individuais e, até mesmo, ao direito de propriedade do particular. Neste contexto, nasce o Poder de Polícia, decorrente da supremacia geral da Administração Pública, ou seja, aplicando-se a todos os particulares, sem a necessidade de demonstração de qualquer vínculo de natureza especial. Isso porque, não obstante a Carta Magna e a legislação infraconstitucional definam direitos e garantias aos particulares, o exercício desses direitos deve ser feito em adequação ao interesse público. Dessa forma, na busca do bem estar da sociedade, o Estado pode definir os contornos do exercício do direito de propriedade e, até mesmo, de liberdades e garantias fundamentais, criando-lhes restrições e adequações.

É por isso que assevera José Cretella Júnior (1972, p. 277) que a segurança das pessoas e dos bens é o elemento básico das condições universais, fator absolutamente indispensável para o natural desenvolvimento da personalidade humana. Devendo, o Estado, para tanto, prevenir e evitar a ocorrência de acidentes que possam colocar em risco o patrimônio e a integridade física dos administrados.

Para alcançar os objetivos que pretende, o Estado necessita de procedimentos próprios, os quais, devem ser positivados e classificados como poderes ou prerrogativas privativas da Administração Pública.

Os irremediáveis conflitos de interesses público e privado criam um desses poderes - o Poder de Polícia. Decore dele a necessidade de impor, em certas situações, limitações aos direitos individuais. É salutar, entretanto, explicar que as prerrogativas do poder restritivo que incubem à Administração não devem ser ilógicas: urge apresentarem-se como indispensáveis para a devida proteção dos interesses públicos. Assim, o Administração Pública está atuando no exercício do poder de polícia quando intervém na vida de um particular, tolhendo-lhe um direito privado, para defender o interesse da sociedade em geral.

A ideia de poder de polícia possibilita demonstrar a realidade de um poder-dever que a Administração tem: limitar, frontalmente, direitos e liberdades fundamentais por conveniência e interesse do bem comum.

Interessante fazer breve retrospectiva histórica acerca do estudo do poder de polícia na doutrina jurídica estrangeira. Inúmeros acervos teóricos sobre polícia vêm à tona, mas, dentre os mais relevantes, o primeiro fora publicado pelo autor francês Delamare no início do século XVIII. Sob o título "*Traité de la police*", a obra afirmou que a junção da polícia à seara das atividades de direito público era errada e lhe deu significado mais estrito, vinculando a polícia somente à manutenção da ordem pública. A partir do fim do período absolutista, o sentido mais amplo de polícia, que precedeu o século XVIII, começa a ser condensado pela doutrina. O conceito de polícia começa a se restringir, precipuamente sob inspiração dos ideais da Revolução Francesa, da evidenciação dos direitos individuais e da ideia do Estado de direito. O exercício de polícia torna-se uma parcela da atividade da Administração, proposta para manter a ordem, tranquilidade, salubridade e o livre uso da *res pública*. Paulatinamente, o verbete "polícia", de forma isolada, foi sendo preterido quando se queria conceituar a citada atividade da Administração. Surgiu, *a priori*, a expressão "polícia administrativa", na França, em 1795, sendo aventada a distinção entre polícia administrativa e polícia judiciária, definindo como objeto daquela a ordem, tranquilidade e salubridade públicas (MEDAUAR, 1995).

No direito brasileiro, a expressão poder de polícia se aproxima mais da tradução de "*police power*", terminologia do direito norte-americano. Conforme as

lições de Caio Tácito (1957), a expressão estreou no vocabulário jurídico em 1827, durante julgamento da Suprema Corte estadunidense, no caso *Brown x Maryland*. O verbete era correlato ao poder dos estados para formular leis restritivas de direitos, em atenção ao interesse público. A crise de 1929 fez o "police power" se ampliar nos Estados Unidos, com o fim de regular atividades econômicas, sob o pretexto de privilegiar o bem-estar público, em detrimento das liberdades privadas (MEDAUAR, op cit.).

Sob clara inspiração francesa, a doutrina pátria, na primeira obra sobre direito administrativo, escrita por Pereira do Rego em 1857, usa o vocábulo "polícia" para lidar com o tema, desmembrando-lhe em polícia administrativa e polícia judiciária, e fala que polícia é uma instituição encarregada tanto de restaurar a ordem pública, a liberdade, a propriedade e a segurança dos cidadãos, quanto de interceder na indústria e no comércio. Ruy Barbosa, durante a confecção de um parecer, em 1915, utiliza o verbete "poder de polícia" e alude que a seara dos assuntos econômicos está sujeita à atuação do poder de polícia, pois está inserida numa realidade de interesse geral (MEDAUAR, op. cit.).

É salutar trazer à tona o conceito de poder de polícia que é aventado no Código Tributário Nacional brasileiro, *in verbis*:

[a]rt. 78. Considera-se poder de polícia 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.

Louvável a disposição do compêndio tributário brasileiro em trazer a definição de poder de polícia, mas tal conceituação pode se mostrar demasiadamente tecnicista. Por isso, é de bom tom trazer ensinamentos doutrinários, tal qual o de Alexandrino e Paulo (2015, p. 263):

[e]m um sentido restrito - que adotamos nesta obra -, o poder de polícia não inclui a atividade legislativa, mas, tão somente, as atividades administrativas de regulamentação e de execução das leis que estabelecem normas primárias de polícia. Assim sendo, baseados na lição de Hely Lopes Meirelles, conceituamos poder de polícia, simplesmente, como o poder de que dispõe a administração pública para, na forma da lei, condicionar ou restringir o uso de bens, o exercício de direitos e a prática de atividades privadas, visando a proteger os interesses gerais da coletividade.

Dos ensinamentos do grande administrativista brasileiro Caio Tácito (op. cit.), podemos elencar outra boa conceituação do poder de polícia, que seria, em resumo,

uma série de atribuições concedidas ao Poder Público para regular e limitar, em razão do supremo interesse público cabível, direitos e liberdades individuais. Tal prerrogativa da Administração não burla o princípio da legalidade, pois a supremacia do interesse público é a essência constitucional das garantias do indivíduo. Assim, segundo o doutrinador, não existe direito público subjetivo de caráter absoluto no Estado moderno, pois todos os administrados se sujeitam, na medida de sua atuação individual, às disciplinas exigidas pelo interesse da coletividade. Sendo, pois, o poder de polícia uma das prerrogativas do Estado, objetivando a proteção da ordem e bem-estar sociais.

Note-se que, o poder de polícia não pode ser exercido indiscriminadamente, sem a intermediação da lei que lhe autorize. Todos atos, poderes e prerrogativas inerentes ao Poder Público devem obedecer ao princípio constitucional da Legalidade Administrativa, tal qual preceitua o texto da Carta Magna de 1988, no artigo 37: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Imperioso trazer à construção conceitual do poder de polícia a definição fabricada por Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 830):

é a atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo.

Pode-se concluir, portanto, o arcabouço conceitual do poder de polícia elencando algumas características fundamentais: I) é atividade administrativa, ou seja, um conglomerado de atos, decisões e procedimentos praticados pela Administração.; II) é, por conseguinte, subordinado à ordem jurídica, isto é, não é excelso, nem intocável, mas orientado pelas normas vigentes, mormente pelos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade; III) provoca restrição frontal a direitos concedidos à atuação privada; IV) a limitação do direito individual privado, via de regra, traduz-se numa óbice ao seu pleno exercício V) na presente formatação da administração pública, separado pelas facetas da autoridade da prestadora de serviços, o poder de polícia se posiciona essencialmente na lado da autoridade. Atua, portanto, por intermédio de

regulamentos, distintamente do serviço público, que trabalha por meio de prestações; VI) abarca o cuidado no cumprimento das normas e a imposição de sanções em caso de desobediência (MEDAUAR, op. cit.).

3.1 COMPETÊNCIA, FINALIDADE E ATRIBUTOS DO PODER DE POLÍCIA

A competência para exercer o poder de polícia é, via de regra, do ente federativo ao qual a Constituição incumbe a prerrogativa de regulamentar o assunto. Melhor dizendo, as matérias de interesse nacional se inserem na alçada de regulamentação da União, os assuntos de interesse regional estão subordinados às normas estaduais e as temáticas de interesse local competem aos regulamentos municipais.

Necessário frisar-se que as hipóteses de poder concorrente entre os diferentes entes federativos ocasionarão a operação conjunta do poder de polícia, por esferas públicas de diversos níveis, tais como União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Conseqüentemente, qualquer ação de polícia efetuada por agente de pessoa federativa que não tenha competência constitucional para regular a matéria será inválida. Por igual juízo, só será legítima a ação administrativa que enseje poder de polícia, caso a lei na qual está amparada a conduta o Poder Público contiver alicerce na Constituição. Sendo a norma inconstitucional, os atos administrativos que advirem dela serão ilegítimos. O poder de polícia só é legítimo se a norma na qual está amparado, também gozar de legitimidade.

Pelo fato de envolver três esferas federativas – o federal, o estadual e o municipal –, o sistema de divisão de competências constitucionais é centro de polêmicas e divergências na doutrina e jurisprudência, dada sua complexidade. Não é raro surgirem questionamentos e dúvidas concretas quanto à entidade competente para agir em certa situação, executar determinado serviço ou exercer o poder de polícia, frente ao sistema de competências privativas e concorrentes entre os sujeitos federativos da Administração Pública.

Imperiosa sapiência é a possibilidade de o poder de polícia, em determinadas situações, gerar uma competência concorrente entre entes federativos, importando

seu exercício num sistema cooperativo, conforme autoriza a Carta Magna, no artigo 241:

[art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Nas citadas hipóteses, as pessoas federativas envolvidas instituirão alianças administrativas e consórcios para satisfazerem os propósitos de interesse comum. Não se podendo dizer que haja uma usurpação do poder de polícia por algum ente, caso haja amparo normativo que enseje essa diluição e cooperação no poder de polícia.

Para evitar qualquer confusão, é boa providência trazer os conceitos de poder de polícia originário: aquele efetuado pela administração direta, isto é, pelas entidades integrantes das esferas jurídicas pertencentes aos entes políticos da Federação - União, estados, Distrito Federal e municípios; e poder de polícia delegado: este é executado pelas pessoas administrativas do Estado, isto é, pelas entidades integrantes da administração indireta (ALEXANDRINO e PAULO, op. cit.).

Apesar do verbete “delegado” causar confusão, a doutrina aprecia expressão “poder de polícia delegado”. A hipótese apreciada aqui é de descentralização por meio de outorga legal e não de descentralização por colaboração. Esta última implica transmitir a particulares, por meio de contrato, a execução de certo serviço público e não configura, absolutamente, nenhuma prerrogativa de poder de polícia.

O termo "delegação do poder de polícia" propicia algumas discórdias doutrinárias e jurisprudenciais. A despeito disso, não há dúvida alguma quanto à possibilidade de a lei delegar atribuições de polícia administrativa, isto é, poder de polícia, a pessoas jurídicas de direito público. É vedado, somente, que essas pessoas administrativas legislem sobre a matéria.

A primazia do interesse público em detrimento do particular é a base do exercício do Poder de Polícia, uma vez que, se afastando o agente da finalidade pública do ato, ele se enquadrará em ato com desvio de poder. Ensejando, portanto, a nulidade do ato praticado, sem prejuízo da possível responsabilidade civil e penal.

A força que rege os poderes de polícia é conservação do interesse público. Sua finalidade precípua e imperiosa é afastar a ofensa de um particular contra um interesse público.

Como bem elenca Meirelles (2013, p. 143):

[a] finalidade do poder de polícia, como já assinalamos precedentemente, é a proteção do interesse público no seu sentido mais amplo. Nesse interesse superior da comunidade entram não só os valores materiais como, também, o patrimônio moral e espiritual do povo, expresso na tradição, nas instituições, e nas aspirações nacionais da maioria que sustenta o regime político adotado e consagrado na Constituição e na ordem jurídica vigente. Desde que ocorra um interesse público relevante, justifica-se o exercício do poder de polícia da Administração Pública para a contenção de atividades particulares antissociais.

Assim sendo, para que a Administração Pública faça o uso do poder de polícia que lhe é legítimo, é necessário, além da prescrição legal que autorize o ato, outros fundamentos basilares, como a finalidade para o qual o ato está autorizado. Não pode, pois, o agente público, sob pretexto e proteção legal do poder de polícia, praticar ato em situação distinta daquela para qual sua finalidade foi instituída.

Como bem leciona Caio Tácito (1992, p.2):

[a] Administração Pública exerce a função que lhe é própria mediante atos administrativos com os quais a autoridade competente, fundada em norma de direito, cuida de alcançar os resultados adequados ao interesse coletivo. Não trata a autoridade de interesse próprio ou individual. A ação que exerce tem como endereço uma finalidade pública, que não pode descumprir. Enquanto no ato jurídico privado as razões que inspiram o autor, bem como o objetivo a ser alcançado, são, via de regra, indiferentes à validade do ato, o mesmo não ocorre com o ato jurídico público e, especialmente, com o ato administrativo. Qualquer ato administrativo está vinculado a um fim público, ainda que a norma de competência a ela não se refira. A manifestação de vontade do agente público terá, necessariamente, que se dirigir à observância da finalidade específica relacionada com a natureza da atividade exercida. Se a autoridade se desvia da finalidade legal específica, o ato administrativo se torna viciado em elemento essencial à sua legalidade.

O Poder de polícia, como ferramenta mantenedora do interesse do Estado, necessita, para seu efetivo exercício de certos atributos, os quais lhe legitimam a exercer a atividade pública, e segundo a boa doutrina são: discricionariedade, autoexecutoriedade e coercibilidade.

Discricionariedade — significa a liberdade de escolha, pelo Poder Público, da oportunidade e conveniência para estabelecer o uso do poder de polícia, assim como de impor as sanções e adotar os meios adequados para a atingir o fim buscado, que é a salvaguarda de interesses, direitos e paradigmas públicos. Neste limiar jurídico, contendo-se o ato de polícia dentro da circunscrição legal e

mantendo-se o agente público nos limites de sua atuação, a discricionariedade é justa. A discricionariedade do poder de polícia paira sobre a autonomia legal das atividades restritivas do Estado, assim como sobre a gradação das punições cabíveis para os desobedientes. Importante frisar que o ato de polícia é, *a priori*, discricionário, mas pode vir a ser vinculado, caso o texto legal que lhe orienta estipular a maneira e formalidade de sua execução. Se assim for, a autoridade pública somente estará autorizada a executá-lo, com validade, caso siga todos os rígidos requisitos da norma ou lei referente. Salutar ressaltar que o fato de reconhecer o poder de polícia como uma ação discricionária, não significa conceder um salvo-conduto à Administração para praticar atos arbitrários. A arbitrariedade é distinta da Discricionariedade. Esta significa a liberdade de atuação dentro dos limites, balizados pela lei; aquela expressa ação que extrapola os ditames da lei, com abuso de poder ou desvio de finalidade.

Autoexecutoriedade — é outro atributo do poder de polícia e se traduz na faculdade que tem a Administração para estabelecer e executar diretamente seu plano, usando seus próprios recursos, prescindindo de intervenção do Poder Judiciário. O uso dessa prerrogativa pela Administração determina a imposição direta de providências de polícia administrativa necessárias para a repressão do comportamento ou atitude nociva ao bem-estar geral. Seria ilógico subordinar os atos de polícia administrativa a prévia apreciação de órgão alheio à Administração Pública. O Judiciário poderá e deverá ser protagonista no caso de um indivíduo sofrer abuso nos seus direitos, por força de atos que extrapolem a baliza da lei, impondo reparação, inclusive, quando cabível. O referido brocardo permite a prática da conduta de polícia administrativa pela própria Administração, independente de ordem judicial.

Coercibilidade - retrata a imposição compulsória das medidas adotadas pela Administração e consiste, outrossim, n'outro atributo do poder de polícia. Com efeito, o ato de polícia é imperativo, isto é, inescusável para o receptor, e admite-se, inclusive, o uso da força para seu efetivo implemento, em caso de resistência pelo particular. Inexiste ato de polícia opcional para o sujeito administrado, porque é possível o uso da coerção pública a fim de efetivá-los, sendo isenta a Administração, inclusive, da necessidade de ordem judicial. As providências imprescindíveis para a efetivação do ato de polícia são decididas pela própria Administração. O uso da

força bruta em caso de insubordinação do transgressor é justificado pela prerrogativa da coercibilidade, embora não referende a agressão desproporcional ao embaraço.

3.2 PODER DE POLÍCIA DA DEFESA CIVIL

Não obstante a regra de competência de Poder de Polícia dite que a entidade que tem prerrogativa legal para legislar sobre a matéria é o mesmo órgão que é munido do poder restringente, no caso da Defesa Civil, essa competência de agir é dividida e compartilhada entre os entes federativos.

A Constituição Federal de 1988 diz em seu artigo 22, inciso XXVIII, que é competência privativa da União legislar sobre defesa civil. Pela simplória análise, poder-se-ia inferir que o poder de polícia da Defesa Civil caberia somente aos órgãos de Defesa Civil da União. Ocorre, entretanto, que a própria União delega, por meio da legislação infraconstitucional poderes de polícia aos Estados e Municípios, no tocante à ação de Defesa Civil.

Pode-se afirmar, então, que todos os organismos estatais de Defesa Civil, das diferentes esferas federativas, possuem poderes e prerrogativas de polícia, no tocante à ação de redução de riscos e mitigação de desastres. Prova dessa panorama está na Lei 12.608/2012, no seu artigo 2º, *caput*, que estipula ser “dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios adotar as medidas necessárias à redução dos riscos de desastre.”

Da mesma inteligência são os artigos 3º e 4º da mesma Lei, os quais dizem que a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil abrange todas as etapas de enfrentamento de desastres pela Defesa Civil e que a gestão desses eventos deve ser articulada, em parceria, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Superada, então, a errada visão que somente caberia aos órgãos de Defesa Civil da União o Poder de Polícia para agir no intuito de enfrentamento de desastres. Ocorre, entretanto, que somente a União pode legislar sobre Defesa Civil por vinculação exclusiva dada pela Constituição Federal, corroborada pelo artigo 6º da Lei 12.608/2012, que diz “Compete à União: I - expedir normas para implementação e execução da PNPDEC”.

Pode-se considerar, então, os agentes de Defesa Civil, como componentes da Administração Pública. Conforme entendimento da Lei 12.608/2012, que elenca quais são os agentes de Defesa Civil:

[a]rt. 18. Para fins do disposto nesta Lei, consideram-se agentes de proteção e defesa civil: I - os agentes políticos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios responsáveis pela direção superior dos órgãos do SINPDEC; II - os agentes públicos responsáveis pela coordenação e direção de órgãos ou entidades públicas prestadores dos serviços de proteção e defesa civil; III - os agentes públicos detentores de cargo, emprego ou função pública, civis ou militares, com atribuições relativas à prestação ou execução dos serviços de proteção e defesa civil; e IV - os agentes voluntários, vinculados a entidades privadas ou prestadores de serviços voluntários que exercem, em caráter suplementar, serviços relacionados à proteção e defesa civil.

Como todo agente da Administração Pública, os agentes de Defesa Civil têm um poder-dever de agir para perseguir a finalidade precípua do Estado: o bem-estar e a incolumidade públicos. Para efetivar os objetivos estatais, é lógico dizer que os agentes de Defesa Civil são munidos do poder de polícia necessário para agir em todas as etapas necessárias para evitar, mitigar e recuperar desastres.

Este é o sentir de Marcondes (1995, p. 12):

[o]s Agentes da 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 pôr em risco o patrimônio e a integridade física dos demais cidadãos.

A Lei elenca alguns dos poderes de polícia inerente aos órgãos de Defesa Civil. Nas situações de emergência, onde a incolumidade pública está ameaçada, as ações práticas dos sujeitos da Defesa Civil, muitas vezes, são insuficientes. É necessário muito mais recursos e suplementos, tais como instalações, veículos e recursos de resgate. Nem sempre, entretanto, o Poder Público tem à disposição os recursos, espaços e equipamentos necessários para enfrentar os desastres. Nesses cenários, é imprescindível usar os recursos, bens e propriedades particulares.

É a própria Carta Magna que prevê a possibilidade do que a doutrina denomina "requisição administrativa", pois traz no art 5º, inciso XXV: " No caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano".

Assim sendo, a Defesa Civil é a entidade competente para agir no enfrentamento de desastres, assim como na iminência de riscos que ameacem a incolumidade pública. E, segundo a Carta Política brasileira, pode, a Defesa Civil,

usando da prerrogativa de polícia que lhe atribui o referido artigo constitucional, requisitar a propriedade privada e o bem particular, para atender situações de emergência que demandem o caso concreto.

Apesar da existência da requisição de natureza militar, que objetiva proteger a segurança nacional e a conservação da soberania pátria, é a reivindicação administrativa que serve à Defesa Civil, pois sua finalidade é mitigar danos à saúde, integridade física, incolumidade pública e infraestrutura social. Sendo executada, inclusive, sem intervenção do Judiciário, por intermédio de ato direto e imediato, cabendo indenização porvindoura, somente em caso de danos provocados pelo agente de Defesa Civil.

Portanto, por força constitucional, à Defesa Civil é dado o poder de polícia necessário para utilizar temporariamente, em situações de iminente perigo e latente desastre, a propriedade privada e os bens particulares, não recaindo qualquer ilícito sobre a atitude, pois é a finalidade geral é proteger o bem-estar público.

Outro interessante poder de polícia conferido à Defesa Civil é a remoção de edificações em áreas de risco, inclusive, com reassentamento da população habitante. O referido encontra amparo na Lei 12.340/2010, no seu artigo 3-B:

Art. 3º-B. Verificada a existência de ocupações em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, o município adotará as providências para redução do risco, dentre as quais, a execução de plano de contingência e de obras de segurança e, quando necessário, a remoção de edificações e o reassentamento dos ocupantes em local seguro.

§ 1º A efetivação da remoção somente se dará mediante a prévia observância dos seguintes procedimentos:

I - realização de vistoria no local e elaboração de laudo técnico que demonstre os riscos da ocupação para a integridade física dos ocupantes ou de terceiros; e

II - notificação da remoção aos ocupantes acompanhada de cópia do laudo técnico e, quando for o caso, de informações sobre as alternativas oferecidas pelo Poder Público para assegurar seu direito à moradia.

§ 2º Na hipótese de remoção de edificações, deverão ser adotadas medidas que impeçam a reocupação da área.

§ 3º Aqueles que tiverem suas moradias removidas deverão ser abrigados, quando necessário, e cadastrados pelo Município para garantia de atendimento habitacional em caráter definitivo, de acordo com os critérios dos programas públicos de habitação de interesse social.

Trata-se de um poder de polícia preventivo e repressivo. Preventivo porque só é necessário que haja um iminente perigo de dano - não propriamente um desastre em curso certo. Repressivo, pois, em último caso, autoriza a Defesa Civil a condenar

as estruturas e reassentar os habitantes, reprimindo uma ocupação que apresenta grande perigo à vida dos ocupantes.

Primeiramente, a Lei ordena que se executem medidas de prevenção e mitigação dos riscos naquelas áreas suscetíveis a desastres, devendo, inclusive, providenciar obras de reparação e diminuição da exposição da área a danos provocados por possíveis desastres geomórficos.

A hipótese mais restritiva - remoção da construção e reassentamento dos ocupantes -, por ser medida drástica e que tolhe os direitos de propriedade dos ocupantes, somente se dará caso a Administração siga rígido procedimento, no qual se conclua que a providência mais extrema é imprescindível para a proteção à vida e integridade física dos próprios ocupantes.

Por óbvio, é certo dizer que o órgão de defesa civil que fica incumbido de realizar tal providência é o organismo municipal, qual seja, a COMDEC - Coordenadoria Municipal de Defesa Civil, pois a lei atribuiu ao município o exercício do referido poder de polícia.

No caso prático, entretanto, a Defesa Civil pouco age no intuito preventivo, deixando as populações que vivem nos terrenos vulneráveis à própria sorte, pondo em risco a vida dos cidadãos, por sua própria desídia.

Assim sendo, as ações profiláticas são pouco realizadas pelos órgãos de Defesa Civil municipais, restando aos COMDEC's somente agir durante a ocorrência de desastres, remediando os efeitos advindos dos processos hidromorfológicos sobre áreas vulneráveis.

4 DA EVACUAÇÃO DE POPULAÇÕES EM ZONAS DE DESASTRE

Conforme exposto nos capítulos anteriores, a Defesa Civil é a força-tarefa da Administração Pública capaz de agir no enfrentamento a desastres e riscos que ponham a saúde, paz, ordem sociais em perigo.

As atividades de Defesa Civil devem envolver, segundo a Lei 12.608/2012, artigo 4º, inciso II, “ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação” a desastres.

Ações de Prevenção são, conforme sapiência do Decreto 7.257/2010, artigo 2º, inciso IX, ações para a diminuição da ocorrência e da proporção dos desastres, por intermédio da identificação, do mapeamento e do monitoramento de riscos, ameaças e vulnerabilidades locais, incluindo a capacitação da sociedade em atividades de Defesa Civil. São, pois, ações que intentam evitar o impacto maléfico de ameaças, assim como visam diminuir os desastres. São ações muito exitosas, principalmente, em zonas atingidas por desastres frequentemente.

Ações de Mitigação são diligências, físicas e abstratas, realizadas para tentar controlar os efeitos negativos dos riscos de desastres. Obviamente, nem todos os impactos desfavoráveis são previsíveis, entretanto, é factível limitar significativamente sua abrangência e potência, por meio de distintas providências e ações estratégicas. Doutrinariamente, as ações preventivas, frequentemente, se confundem com as ações mitigatórias. Por esse motivo, repetidamente, os verbetes prevenção e mitigação são empregados com sentido igual, mas é possível alocar as últimas para situações onde o desastre é certo e quase inevitável, restando à Defesa Civil se adaptar à ocorrência, providenciando a diminuição do impacto do desastre.

Ações de Preparação são atos e providências realizadas prematuramente para possibilitar uma resposta eficaz aos efeitos das ameaças, incluindo-se a instalação e utilização de sistemas de alerta prévio, assim como **a evacuação instantânea da população** e propriedades da zona de risco. São, pois, ações que transcorrem na seara gerencial do risco de desastres. Nelas são utilizadas diligências não estruturais, ou seja, que não compreendem intervenção de engenharia. Utilizam, entretanto, procedimentos, instruções, ordens práticas e conhecimento para limitar os riscos e seus efeitos, precipuamente, por meio de políticas e legislações.

Ações de Resposta se traduzem no fornecimento de serviços emergenciais e humanitários no momento ou instantaneamente em seguida à eventualidade de um desastre, com o intuito de proteger e resguardar vidas humanas, mitigar os impactos à incolumidade pública e à integridade física dos atingidos, assegurar a ordem pública e atender necessidades básicas de sobrevivência da população atingida. Pode-se afirmar, então, que as ações de resposta significam atitudes de remediação instantânea, a curto prazo, da área atingida, com o intuito de poupar vidas e afastar danos à saúde da população atingida.

Por último, as Ações de Recuperação representam o restabelecimento da infraestrutura do local atingido pelo desastre, tais como a reedificação ou reparação de lares, normalização do fornecimento hídrico, recuperação de ruas e estradas, reconstrução de prédios públicos para a normalização dos serviços estatais, entre outros cursos. A recuperação está conectada às medidas e providências realizadas imediatamente após desastre, objetivando o restabelecimento das condições dignas para o conjunto de pessoas alvejadas pelo desastre.

Esse trabalho foca numa atitude barata, eficiente e rápida para enfrentar e mitigar os efeitos dos desastres, qual seja a Evacuação. Ela não demanda tantos recursos financeiros e tecnológicos como outras medidas, tais quais as construções e reparos estruturais, nem necessita tanto tempo, recursos humanos e burocráticos, como o reassentamento compulsório.

Segundo o Glossário de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional (2005, p.75), evacuação é o “procedimento de deslocamento e relocação de pessoas e de bens, desde um local onde ocorreu ou haja risco de ocorrer um sinistro, até uma área segura e isenta de risco”.

As ações de evacuação são de relevância vital para a diminuição da quantidade de óbitos, na ocorrência de desastres. Podemos ver o resultado prático disso na análise do Plano de Defesa Civil do litoral de São Paulo, o qual instituiu ações de evacuações para evitar perdas humanas, na ocorrência de desastres. Em todas as localidades onde existiram efetivas ações de evacuação, não se verificou o resultado morte. Entretanto, nos municípios onde os trabalhos de evacuação não foram executados, ocorreram mortes de pessoas.

A respeito das evacuações executadas pela Defesa civil no litoral de São Paulo, assim constatou Cerri (*apud* MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2007, p. 10):

[o]s 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. **(grifos nossos)**

No sentir do autor supracitado, apesar de se concretizarem as ameaças e os riscos de desastres, o sinistro não conseguiu ceifar vidas humanas, pois a Defesa Civil daqueles municípios atingidos puseram em prática ações de Evacuação de áreas vulneráveis. Constatou, inclusive, que logo após a Defesa Civil conseguir evacuar determinadas casas, as mesmas foram alvejadas por deslizamentos de terra que lhes causaram completa destruição. Logo, é trivial dizer que a ação de evacuação empreendida pela Defesa Civil tem o poder de salvar vidas e proteger a incolumidade pública.

Macedo (*apud* MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2007, p. 10) faz a seguinte conjectura acerca das operações de evacuação empreendidas pela Defesa Civil dos municípios do litoral paulista:

[n]o início de 1988, portanto antes da existência do Plano Preventivo de Defesa Civil, 17 pessoas morreram no litoral de São Paulo, vítimas de escorregamentos. Ao longo dos últimos 11 anos de operação do Plano Preventivo de Defesa Civil, 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.

Diante das análises dos artifícios acima elencados, pode-se chegar a conclusão que as efetivas medidas de evacuação pela Defesa Civil possuem importância primordial no trabalho de enfrentamento de desastres, pois, apesar de não acabar com os prejuízos materiais, a evacuação tem o condão de salvaguardar vidas humanas, que é o princípio mais trivial do Estado de Direito.

4.1 PRINCÍPIOS ORIENTADORES DA ATUAÇÃO DA DEFESA CIVIL

Como bem preceitua Castro (2005, p. 165), O dever precípua do Estado é garantir a segurança global da população, apoiando-se no direito

fundamental à vida, à segurança, à saúde, à propriedade e à incolumidade popular, em todos os cenários cotidianos, principalmente, em situações de desastres.

Neste diapasão, a proteção à vida é o próprio propósito de existir do Estado, como bem fala Ives Gandra da Silva Martins (1985, p. 27):

[o] ser humano é a única razão do Estado. O Estado está conformado para servi-lo, como instrumento por ele criado com tal afinidade. Nenhuma construção artificial, todavia, pode prevalecer sobre os seus inalienáveis direitos e liberdades, posto que o Estado é um meio de realização do ser humano e não um fim em si mesmo.

A proteção ao direito à vida humana é o propósito existencial de todo ordenamento constitucional brasileiro, conforme artigo 5º, *caput*, da Carta Magna. A tutela do direito existencial necessita de total e completa proteção contra as intempéries sociais, e goza de primazia frente a todos os outros direitos acessórios. Nos dizeres de Maria Helena Diniz (2002, p. 40), “A vida tem prioridade sobre todas as coisas, uma vez que a dinâmica do mundo nela se contém e sem ela nada terá sentido”.

Como bem assevera Estefam (2012, p. 80):

[t]alvez a mais óbvia, porém mais profunda afirmação (...) é que a vida humana constitui o centro de gravidade dos valores constitucionais protegidos. Do ponto de vista biológico, sem a vida não teríamos existência, e, sem esta, não haveria direitos a serem tutelados (ou deveres a serem cumpridos). A vida é, pois, o centro de irradiação de todo e qualquer direito. Nossa Constituição Federal, no extenso rol de direitos e garantias individuais e coletivos, enunciado no art. 5º, insere em primeiro lugar o direito à vida.

A vida dos homens precede o próprio ordenamento jurídico, pois se trata de um direito natural, característico ao indivíduo. Ela é um bem anterior ao próprio direito. O direito deve, então, além de protegê-la, venerá-la, porque, mesmo que não existisse amparo constitucional de proteção à vida, tratar-se-ia de uma norma advinda da ordem natural das coisas, inerente à própria existência do ser humano, antes dele se tornar um cidadão com direitos e deveres.

Por essa razão, a vida tem primazia sobre todos os outros direitos e aspectos do cotidiano do homem. Trata-se de cláusula pétrea do ordenamento jurídico, pois é inalienável, indisponível e inescusável. A nenhum humano, inclusive, é permitido decidir sobre a continuação da sua própria vida, devendo o estado combater qualquer ação que seja análoga à disposição da própria vida. Ninguém tem o direito de agir para se desfazer da própria vida. É dever fundamental da

Administração Pública, enquanto Estado de Direito, garantir e proteger a vida e a incolumidade dos seus administrados.

No ordenamento jurídico e nos princípios da Administração Pública, o direito à vida não significa tão somente proibir as atitudes que arrisquem ou aniquilem um humano. A tutela do direito à vida traduz-se, outrossim, na obrigação de se estabelecerem medidas positivas, que preservem e concretizem a apreciação estatal do direito à vida, integridade física e bem-estar gerais - ou seja, um direito prestacional (ANADON, 2010).

Seguindo todo o arcabouço jurídico fundamental sobre a proteção à vida, é que as ações de Defesa Civil, devem mirar, primordialmente, a proteção à vida e a incolumidade pública dos administrados.

Bom indício dessa primazia do direito à vida nas ações de Defesa Civil podemos encontrar na extinta Política Nacional de Defesa Civil - PNDC, que, em 1994, postulou, como um de seus objetivos e finalidades: “O direito natural à vida e à incolumidade foi formalmente reconhecido pela Constituição Federal. Compete à Defesa Civil a garantia desse direito, em circunstâncias de desastre”.

Hodiernamente, temos, na Lei 12.608/2012, compêndio principiológico das atividades de Defesa Civil, em seu artigo 5º: “São objetivos de PNPDEC: (...)X – estimular o ordenamento da ocupação do solo urbano e rural, tendo em vista (...) a proteção (...) da vida humana”.

Não há dúvidas, portanto, que o principal norte de atuação da Defesa Civil, como ente estatal nas situações de desastre, é a primazia e proteção do direito à vida dos populares, visto que este princípio fundamenta todo o desenvolvimento de instituições com o dedo do Estado.

A Defesa Civil, como integrante do aparato administrativo público, tem de obedecer certos preceitos na execução de suas atividades. A característica principal das atividades estatais é a necessidade de norma prévia que oriente, motive e limite a própria atuação das instituições e órgãos do Estado.

Dá-se a essa necessidade o nome de Princípio da Legalidade Administrativa, conforme versa a Constituição do Brasil, no artigo 37, *caput*, dizendo que: “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Isto significa, então, que qualquer pressuposto, prerrogativa e atributo dos atores da Administração Pública precisa estar amparado em uma legislação precedente que lhe outorga poderes, concede deveres e impõe limites.

Como bem leciona Hely Lopes Meirelles (op. cit., p. 162):

O revestimento exteriorizado do ato administrativo constitui requisito vinculado e imprescindível à sua perfeição, chamado de Forma. Enquanto a vontade dos particulares pode manifestar-se livremente, quanto à vontade da Administração exige procedimentos especiais e forma legal para que se expresse validamente. Daí podermos afirmar que, se, no Direito Privado, a liberdade da forma do ato jurídico é regra, no Direito Público é exceção. Todo ato administrativo é, em princípio, formal. E compreende-se essa exigência, pela necessidade que tem o ato administrativo de ser contrastado com a lei e aferido, frequentemente, pela própria Administração e até pelo judiciário, para verificação de sua validade.

Assim também são os poderes inerentes aos órgãos de defesa civil, pois esta é um aparato estatal, e, por tal condição, necessita se enquadrar nos princípios administrativos públicos, devendo, por conseguinte, obedecer ao princípio da legalidade administrativa.

Resta dizer, então, que, por mais bem-intencionadas que sejam as ações de Defesa Civil; por mais fraternais, assistencialistas, responsáveis e zelosas com a vida dos administrados; por mais que respeitem o fim-chave do Estado, qual seja, a proteção à vida e incolumidade públicas; precisam, por necessidade imperiosas, que estejam essas providências permitidas pela lei.

Quer dizer, por conseguinte, que não pode a Defesa Civil impor qualquer poder de restrição de direitos acessórios em prol do direito à vida. Necessita que o referido Poder de Polícia apto para mitigar os efeitos dos desastres seja expressamente previsto por lei.

Assim sendo, a execução de evacuação de populações de zonas de iminente risco de desastre, ou até de áreas em meio a ocorrência de desastres só poderão acontecer de forma consensual, espontânea voluntária.

As equipes de Defesa Civil, hoje, quando julgam necessária a medida de evacuar certa área, para proteger a integridade e a vida da população, apenas podem aconselhar os populares a deixarem suas casas e se abrigarem em local seguro.

Tal conclusão é conjecturada frente à inexistência de lei que obrigue o popular a evacuar compulsoriamente sua residência. A ausência de norma coatora

proíbe a Defesa Civil de executar a evacuação compulsória de zonas suscetíveis a desastres, por maior e mais certo que seja o desastre.

A Lei 12.608/2012, manual da Defesa Civil nas diligências para mitigação dos efeitos dos desastres, menciona brevemente a evacuação, no seu artigo 8º, estipulando que “Compete aos municípios: (...) VII - vistoriar edificações e áreas de risco e promover, quando for o caso, a intervenção preventiva e a **evacuação da população das áreas de alto risco** ou das edificações vulneráveis”.

Conforme se depreende da leitura da norma, não se menciona como se dará essa evacuação dessas pessoas, de forma que, conforme o princípio de legalidade, e não obstante o princípio da proteção à vida, não é legal a Defesa Civil efetuar a evacuação de um popular contra a própria vontade dele, mesmo que essa recusa se traduza na disposição da própria integridade física do indivíduo.

Apesar de o poder de polícia da Administração Pública permitir a supressão de um direito individual em prol de um direito público, o exercício do poder de polícia deve estar amparado pelas balizas da lei. A Defesa Civil, portanto, deve pautar a evacuação de pessoas em áreas de risco somente como manda a lei, não podendo extrapolar o que ela preceitua.

4.2 DA NECESSIDADE DE EVACUAÇÃO COMPULSÓRIA

Segundo a ONU - Organização das Nações Unidas, por meio do Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres, que publicou estudo sobre o impacto de desastres na humanidade, só nos últimos 20 anos, 1.300.000 (Um milhão e trezentas mil) pessoas, ao redor do mundo, perderam suas vidas devido a desastres dos mais variados tipos, especialmente os de origem ambiental. 22.000 (vinte e duas mil) só no ano passado.

Não obstante os números históricos assustadores, os resultados atuais revelam uma diminuição gradativa de perdas, ano a ano. De acordo com relatório da ONU, essa contração geral aconteceu, entre outros, por mérito das medidas preventivas realizadas pelas Defesas Cíveis dos países analisados. O documento menciona o caso do furacão Patrícia, o mais severo já registrado, que assolou o México. O sistema de alarme precoce permitiu a evacuação em grande escala de

boa parte da população assentada na zona atingida pelo desastre (VALOR ECONÔMICO, 2016).

Entre as medidas de prevenção preconizadas pela Estratégia de Redução do Risco de Desastres, uma das mais difundidas e eficazes para proteger a vida e a integridade física dos administrados é a evacuação.

A evacuação de populações consiste em retirar pessoas de um lugar em iminente ou provável risco de desastre, colocando-lhes a salvo, transportando para uma zona que seja considerada livre da ameaça do desastre que lhes fizeram deixar seus domicílios.

No Brasil, a Defesa Civil, como organismo competente para atuar e defender a população em situações de emergência, executando todas as etapas de enfrentamento de desastres, também lhe é incumbido proceder a evacuação de populações.

Segundo a Lei nº 12.608/2012, norte jurídico das atividades de Defesa Civil no Brasil, em seu artigo 8º, “Compete aos municípios: (...) VII - vistoriar edificações e áreas de risco e promover, quando for o caso, a intervenção preventiva e a **evacuação da população das áreas de alto risco** ou das edificações vulneráveis” (grifos nossos).

Pode ocorrer, no entanto, que o cidadão em área suscetível a desastre se recuse a evacuar sua residência, por motivos aparentemente incompreensíveis. É o que acontece rotineiramente nas atuações de Defesa Civil, conforme relato de Valencio et al. (2006, p. 99):

[c]ontudo, há outros aspectos a considerar. Um deles é a confiabilidade na informação baseada no uso que se faz dela: os instrumentos para aferir quais áreas são mais suscetíveis e as medidas de deslocamento compulsório geralmente não alcançam os incluídos, embora fixados em morros ou áreas de várzea de bairros valorizados; logo, há resistências dos mais pobres em aceitar uma mudança na rotina como decorrência de uma ameaça, e falta-lhes crença na intensidade dos impactos tal como é predito. Outro aspecto que antecede é o efetivo amparo fornecido pelo Estado quando o risco é identificado por seu quadro perito. Mas muitas dimensões encontram-se imbricadas umas nas outras.

Dessa monta, infere-se que a lacuna legislativa quanto à possibilidade que se faça tal remoção de pessoas é muito prejudicial à sociedade, visto que os sujeitos, indiferentes e ignorantes quanto ao risco, permanecem em suas habitações irregulares e, inexoravelmente, acabam sofrendo prejuízos materiais e, muitas vezes, pagando com a própria vida.

Não se pode admitir, num Estado democrático de Direito, que o direito à vida seja colocado à disposição do imponderável por sujeitos que recusam-se a evacuar uma área suscetível a iminente desastre. O direito à vida é o primordial, rei, mãe e pai e todos os outros direitos sociais. É tão sagrado e protegido de forma que se vê como uma aberração jurídica o Estado permitir que aquelas pessoas relutantes permaneçam em habitações fadadas, impreterivelmente, a serem devassadas pelos desastres.

É consoante ao que a boa doutrina brasileira prega, como os grandes Gilmar Mendes e Paulo Branco (2012, p.769):

[a] existência humana é o pressuposto elementar de todos os demais direitos e liberdades dispostos na Constituição. Esses direitos têm nos marcos da vida de cada indivíduo os limites máximos de sua extensão concreta. O direito à vida é a premissa dos direitos proclamados pelo constituinte; não faria sentido declarar qualquer outro se, antes, não fosse assegurado o próprio direito de estar vivo para usufruí-lo. O seu peso abstrato, inerente à sua capital relevância, é superior a todo outro interesse.

Coaduna às lições dos grandes doutrinadores a posição do Poder Judiciário, no exemplo da seguinte ementa:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO À SAÚDE. FORNECIMENTO PELO PODER PÚBLICO DO TRATAMENTO ADEQUADO. SOLIDARIEDADE DOS ENTES FEDERATIVOS. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. NÃO OCORRÊNCIA. COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS. PREVALÊNCIA DO DIREITO À VIDA. PRECEDENTES. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que, apesar do caráter meramente programático atribuído ao art. 196 da Constituição Federal, o Estado não pode se eximir do dever de propiciar os meios necessários ao gozo do direito à saúde dos cidadãos. O Supremo Tribunal Federal assentou o entendimento de que o Poder Judiciário pode, sem que fique configurada violação ao princípio da separação dos Poderes, determinar a implementação de políticas públicas nas questões relativas ao direito constitucional à saúde. O Supremo Tribunal Federal entende que, **na colisão entre o direito à vida e à saúde e interesses secundários do Estado, o juízo de ponderação impõe que a solução do conflito seja no sentido da preservação do direito à vida**. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. Agravo regimental a que se nega provimento. **(grifos nossos)**

(STF - ARE: 801676 PE , Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 19/08/2014, Primeira Turma).

O Estado não pode esquecer do seu principal corolário: o ser humano. Proteger o ser humano é desenvolver seu aparato público em atenção à proteção primordial à vida e a incolumidade pública. Dessa forma, está ele protegendo a própria instituição estatal.

Pode-se colacionar a excelente exposição de José dos Santos Carvalho Filho (2006, p. 24), explanando que

não é o indivíduo em si o destinatário da atividade administrativa, mas sim o grupo social num todo. Saindo da era do individualismo exacerbado, o Estado passou a caracterizar-se como o Welfare State (Estado/bem-estar), dedicado a atender ao interesse público. Logicamente, as relações sociais vão ensejar, em determinados momentos, um conflito entre o interesse público e o interesse privado, mas, ocorrendo esse conflito, há de prevalecer o interesse público. Trata-se, de fato, do primado do interesse público. O indivíduo tem que ser visto como integrante da sociedade, não podendo os seus direitos, em regra, ser equiparados aos direitos sociais.

Levando em conta a supremacia do interesse público sobre os direitos individuais; considerando que o fim precípua do Estado é proteger a vida e a integridade física dos administrados; observando que o princípio primordial de atuação de Defesa Civil é a minimização dos danos humanos; levando em conta que as ações preventivas contra os riscos de desastre devem ser incentivadas e priorizadas; ponderando que é defeso exigir que um indivíduo faça algo que não lhe é obrigatório por lei, pode-se chegar a conclusão que é imperioso permitir que a Defesa Civil, em situações de risco de desastre iminente, exerça o poder de polícia da evacuação compulsória de pessoas.

A evacuação compulsória de pessoas em áreas suscetíveis a iminentes desastres deveria ser uma realidade da Defesa Civil, posto que encontra amparo nos princípios e diretrizes da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, Lei nº 12.608/2012, no artigo 4º: “Art. 4º São diretrizes da PNPDEC: (...) III - a prioridade às ações preventivas relacionadas à minimização de desastres”.

Ora, se própria Lei-base das ações de Defesa Civil estipula que as ações preventivas devem ter prioridade dentre o leque de ações de enfrentamento de desastres, e a principal medida preventiva para diminuir o risco de perdas humanas é a evacuação, não há justificativa facultar ao particular a decisão de cumprir ou não a ordem de evacuação. Dever-se-ia, pois, sê-la obrigatória, compulsória, involuntária.

As medidas de evacuação compulsória são necessárias e justa, ainda mais, porque grande parcela das pessoas que ocupam as áreas suscetíveis e em risco durante os desastres são desprovidas de recursos financeiros e educacionais, não têm acesso aos meios de comunicação, conhecimento suficiente ou experiência adequada para entender os riscos que estão correndo.

Conforme denuncia relatório da ONU (op. cit.), 90% das mortes ocorridas em situações de desastres, nos últimos 20 anos, ocorreram em países subdesenvolvidos. Importa dizer, então, que a escassez de recursos financeiros está

diretamente ligada ao risco de ser morto num desastre, pois as áreas de menor valor imobiliário são as que oferecem os maiores riscos de ocorrência de desastres naturais, como as encostas, os leitos de várzea e os morros.

Assim sendo, as medidas de evacuação compulsória devem constar no rol dos poderes de polícia da Defesa Civil. Não obstante necessárias, devem ser usadas somente em último caso, depois das devidas instruções sobre as rotas de evacuação, transporte público, e abrigo. Os recursos para o cumprimento da ordem de evacuação espontânea devem estar disponíveis e, por tal razão, a evacuação deve começar com as alternativas de menos restritivas, só para então prosseguir com os métodos mais fortes, mais condizentes com situação de emergência.

Há, ao redor do mundo, países que bancam o direito à vida como primordial e, nas ações de defesa civil, protegem os administrados, permitindo e efetuando evacuações compulsórias.

Nos Estados Unidos da América, nação que tem na sua estrutura política um federalismo mais puro, onde cada Estado-membro tem uma liberdade legislativa bem mais ampla do que no Brasil, temos, por exemplo, a Lei do Estado do Texas, nº 1831, aprovada em 2009, no artigo 1, seção 1.16, subseção 418.185, letras “b” e “c”:

(b) Um juiz de condado ou prefeito de um município que ordenar a evacuação de uma área ameaçada ou atingida por um desastre, por despacho, deve obrigar as pessoas que remanescerem na área evacuada a deixá-la, como também autorizar o uso de força proporcional a fim de remover as pessoas da área.

(c) O governador, um juiz de condado ou um prefeito de município que ordenar a evacuação de uma área ameaçada ou atingida por um desastre por meio de um despacho, deve obrigar as pessoas que remanescerem na área evacuada a deixá-la.

Outra nação do primeiro mundo, a Austrália, numa lei do estado de Nova Gales do Sul, o mais populoso do país, que tem como capital Sydney (por sua vez, a cidade mais populosa de todo o continente da Oceania), concede à autoridade o poder de polícia necessário para realizar a evacuação compulsória de pessoas em áreas atingidas ou com risco de desastre. Trata-se do Ato Legislativo nº 165 de 1989, que na Seção 60-L estipula:

(1) Um oficial de polícia pode, se convencido que há fundadas razões, no intuito de proteger pessoas contra risco de danos ou morte, em uma iminente emergência, requisitar, ou delegar que outro oficial requirite, que um indivíduo proceda qualquer ou todas medidas seguintes:

(a) retirar-se de qualquer propriedade particular e se locomover para fora da área de risco,

(b) levar qualquer criança ou adulto presentes em qualquer propriedade particular que estejam sob cuidados pessoais e movê-los para fora da área de risco,

(c) não entrar na área de risco

(2) Se uma pessoa não obedecer uma ordem emanada dessa seção, um oficial de polícia pode tomar todas atitudes razoavelmente necessárias para assegurar o cumprimento, usando a devida força razoavelmente necessária nas circunstâncias

(3) Os regulamentos podem limitar as circunstâncias, e regular a maneira na qual os poderes conferidos por esta seção possam ser efetivados.

(4) Nem esta seção nem a seção 6 do Ato 1990 impõem uma obrigação ao oficial de polícia usar a força para garantir a autoridade desta seção.

Permissão similar também existe na Grã-Bretanha. Lá, as ações de enfrentamento de desastres estão dispostas Ato de Contingências Civas, de 2004, na Seção 22, subseção 3:

[o]s regulamentos de emergência podem prever qualquer medida que possa ser editar por Ato do Parlamento ou pelo exercício de Prerrogativa Real; em particular os regulamentos podem:

(...)

(d) proibir, ou permitir a proibição, de alguém se mover de, ou para, um lugar específico;

(e) exigir, ou permitir que se exija, que alguém se mova de, ou para, um lugar específico.

Colacionamos, inclusive, legislação da República de Moçambique, em Lei válida para todo território nacional, de nº 15/2014, a qual estabelece o regime jurídico da gestão das calamidades e estipula, nos artigos 33 e 39:

ARTIGO 33 (Obrigações dos cidadãos em zonas de risco)

1. Os cidadãos em zonas de risco têm o dever de observar (...) e de obedecer prontamente às ordens de evacuação, sob pena de responsabilização criminal por desobediência. 2. A recusa do cumprimento atempado das condições de evacuação obriga o Estado a recorrer a mecanismos compulsivos, em defesa da vida e outros direitos dos cidadãos

(...)

ARTIGO 39 (Evacuação compulsiva das zonas de risco alto)

1. O Conselho de Ministros determina a evacuação compulsiva, temporária ou definitiva, de pessoas e bens situados nas zonas de risco alto. 2. Em situação de perigo iminente, a evacuação compulsiva temporária de pessoas e bens pode ser determinada pelo governador da província, administrador de distrito ou presidente do conselho municipal competente em razão do território.

Não obstante a primazia do princípio da supremacia do direito à vida na atuação estatal; a despeito de a Defesa Civil, como da Administração, estar munido do poder de polícia; sem embargo de uma das premissas do poder de polícia administrativa ser restringir direitos individuais em prol de um interesse da

Administração, no Brasil, não é possível que a Defesa Civil proceda a evacuação da população de forma compulsória, involuntária, mandatória.

A constituição pátria estipula como um dos corolários fundamentais individuais no art. 5º, II, que: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei”. Pode-se deduzir, então, que o referido princípio é uma cláusula absoluta, da qual infere-se que só a lei é capaz de gerar direitos e deveres individuais, ferindo a constituição qualquer exigência que não esteja amparada por prévia lei.

Além do respeito à liberdade de ação individual, não há previsão legal que permita a Defesa Civil a proceder evacuações compulsórias. Não tem, pois, a Defesa Civil, o poder de polícia necessário para compelir os cidadãos relutantes a deixar áreas com iminente risco de desastre.

O município cearense de Caucaia, integrante da zona metropolitana da capital Fortaleza, intentando proteger a vida dos seus munícipes em ocasiões de desastre, confeccionou na Lei 1.358, de 27 de março de 2001, sobre a Defesa Civil daquela cidade. De maneira inovadora e vanguardista, o município previu em seu artigo 14, § 4º, a possibilidade de evacuação compulsória de áreas sujeitas ou em ocorrência de desastre, conforme se vê da leitura seguinte:

[art. 14. Tão logo tenha a notícia de iminência ou ocorrência de qualquer evento desastroso, a COMDEC, através de seu Presidente ou Secretário Executivo, tomará as medias necessárias para acionar o Sistema.

(...)

§ 4º. Nos casos de perigo público iminente, mesmo antes da ocorrência do desastre, a autoridade competente poderá dispor de propriedade particular, cabendo a indenização somente quando resultar dano ou prejuízo em consequência o uso. Nesses casos, para garantir o direito à vida e à integridade física, a autoridade pode, inclusive, determinar a evacuação compulsória de residências, edificações, imóveis e áreas.

Apesar de louvável a incursão legislativa do referido município nordestino, a elencada lei não deve produzir efeitos, pois goza de inconstitucionalidade formal. A afronta à Carta Magna acontece porque é exclusiva da União a competência para legislar sobre Defesa Civil, conforme inteligência do artigo 22, inciso XXVIII.

Dever-se-ia, pois, a União, como única competente para legislar sobre a Defesa Civil, conforme artigo 22, inciso XXVIII, editar norma que conceda à Defesa Civil o poder de polícia necessário para realizar evacuações compulsórias, em respeito ao primordial projeto do Estado: a proteção à vida humana.

5 CONCLUSÃO

Nos últimos cinquenta anos, a população urbana cresceu de maneira expressiva em todo o mundo. Nas regiões subdesenvolvidas, esse acréscimo ocorreu de forma mais brusca ainda. Segundo estimativas da ONU, a partir 2007, pela primeira vez na história da humanidade, houvera mais pessoas morando nas cidades do que no campo.

Conforme o resultado do censo realizado em 2010 pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o Brasil bateu o recorde histórico do percentual de população que vive nas cidades. Dos pouco mais de 190 milhões de pessoas, cerca de 85% viviam nos centros urbanos. Isso significa cidades cada vez mais saturadas de habitantes.

Esse superadensamento populacional das cidades representa um progressivo avanço de assentamentos informais e precários, carentes de mínimas condições de habitabilidade, nos quais persiste a ausência de infraestrutura básica. A sequela deste tipo de ocupação é uma calamitosa condição de vida para todos, que ficam expostos às intempéries geomorfológicas, tais como deslizamentos de terra, enchentes e afundamentos do solo.

A saturação das cidades, combinada com a ocupação desenfreada de áreas marginais, sempre suscetíveis a eventos calamitosos, somada à desídia do Poder Público na organização da ocupação dos solos urbanos, são os principais fatores diretamente relacionados com o aumento de desastres de origem natural ou híbrida (humano e natural).

A demora para despertar do sono leniente dos governos brasileiros com o caos criado na ocupação urbana, infelizmente, é a mãe de uma série de desdobramentos catastróficos para a sociedade civil. O Brasil só criou as normas necessárias depois que estava instalada a celeuma urbana.

Infelizmente, é um típico comportamento brasileiro remediar em vez de prevenir um problema. A falta de carinho com a ordenação urbana fez com que encostas, córregos e morros tornassem a moradia cidadina de uma parcela considerável das populações pobres que habitam os espaços urbanos.

O Brasil, como país tropical que é, está sujeito a intempéries da natureza que são impossíveis de se prever. Chuvas, tempestades, erosões, enchentes são uma realidade do cotidiano do brasileiro médio.

Reiteradamente, a ocorrência de fenômenos da natureza que existem há bilhões de anos “pegam de surpresa” os brasileiros. A desídia quanto ao assunto custa a perda de muitas vidas e bens não-materiais.

A junção desses fenômenos com a existência de moradias em espaços irregulares e vulneráveis são o principal causador dos chamados desastres naturais, onde um evento ligado à natureza ocasiona prejuízos pecuniários e perdas humanas.

No panorama da ocorrência dos desastres, o órgão responsável por enfrentar o sinistro é a Defesa Civil, cabendo a este organismo tanto as medidas preventivas, quanto as repressivas, assim como as de recuperação. O direito natural à vida e à incolumidade foi formalmente reconhecido pela Constituição da República Federativa do Brasil. Compete à Defesa Civil a garantia desse direito, como braço estatal, em circunstâncias de desastre.

Órgãos internacionais, como o Escritório de Redução do Risco de Desastre, ramificação da ONU – Organização das Nações Unidas, recomendam que as ações de prevenção devem ser priorizadas, tanto por seu baixo custo, quanto por sua elevada eficácia para diminuir os riscos inerentes dos desastres.

O Brasil, por intermédio da Lei 12.608/2012, compêndio normativo das atividades de Defesa Civil, estipulou, em consonância com as orientações hodiernas, no seu artigo 4º, inciso III, que as ações preventivas devem ser estimuladas e priorizadas no enfrentamento e minimização de desastres.

Dentre as medidas utilizadas pela Defesa Civil está a evacuação de pessoas de uma área em risco para outra segura. Trata-se de uma medida autorizada pela Lei e significa a mais eficaz medida contra os riscos de perdas humanas.

Na História ocidental temos um exemplo longínquo, mas simbólico, da eficácia da evacuação como medida de minimização dos efeitos de desastres. No ano de 79 d.C., no território que hoje compreende a Itália, o vulcão Vesúvio teve uma grande erupção, sem precedentes na historiografia ocidental. Pompéia, cidade distante 8 km do vulcão foi totalmente devastada: 16 dos 20 mil habitantes morreram

no desastre. Herculano, apesar de estar mais próxima do vulcão – 4 km -, só 300 pessoas morreram. Motivo: na segunda cidade, foi efetuada a evacuação da população, enquanto em Pompéia, não.

A Política Nacional de Proteção de Defesa Civil – Lei 12.608/2012, autoriza em seu artigo 8º, inciso VII, que seja efetuada a evacuação da população das áreas de risco, quando necessário.

Pode, portanto, a Defesa Civil, realizar a evacuação de pessoas em áreas de risco, mas não pode, entretanto, obrigar-lhes a fazê-lo, pois não há qualquer dispositivo legislativo nem que conceda tamanho poder de polícia à Defesa Civil; nem que obrigue o particular a proceder de tal maneira.

Apesar da possibilidade do Poder Público exercer o poder de polícia, restringindo um direito individual – no caso, a autonomia de uso da propriedade -, é impossível e ilegal que o faça através de modo diverso do autorizado pela Lei. A Defesa Civil, como braço estatal, componente do aparato público, é vinculada ao que está autorizado pela Lei, conforme o princípio da Legalidade Administrativa.

Por melhor intencionadas que sejam as ações de Defesa Civil; por mais fraternais, assistencialistas, responsáveis e zelosas com a vida dos administrados; por mais que respeitem o fim-chave do Estado, qual seja, a proteção à vida e incolumidade públicas; precisam, por necessidade imperiosa, a despeito de todo benefício, que estejam permitidas pela legislação.

O particular, por seu turno, não é obrigado a cumprir a ordem de evacuação, pois não há lei vigente no ordenamento que lhe force a fazê-lo. E, conforme o princípio da legalidade individual, corolário constitucional, ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

É com muito pesar que se chega à conclusão que qualquer particular pode se recusar a deixar sua moradia, mesmo em situações de desastres iminentes ou já correntes, pois não há lei alguma no ordenamento jurídico que lhes obrigue a proceder de maneira diversa.

O Estado brasileiro, por seu turno, não pode ficar refém da própria negligência legislativa, pois enquanto não for permitido que a Defesa Civil faça evacuações compulsórias, tendência mundial no enfrentamento de desastres, haverá perdas humanas inexoravelmente.

A vida é, conforme argumentado nos capítulos acima, não só um direito, mas o propósito de existir do Estado. Devendo, pois, sempre que em conflito de um direito acessório com um direito à vida, preferir e proteger este. Desta monta, é imoral e inconstitucional que alguém possa colocar sua própria vida em risco, dispondo da própria incolumidade e expor a integridade física. A nenhum humano é permitido decidir sobre a continuação da sua própria vida, devendo o Estado combater qualquer ação que seja análoga à disposição da própria vida. Ninguém tem o direito de agir para se desfazer da própria vida. É dever fundamental da Administração Pública, enquanto Estado de Direito, garantir e proteger a vida e a incolumidade dos seus administrados.

A título de resultados constatou-se a necessidade de que o Estado brasileiro, superando a própria negligência, edite ato normativo que autorize a Defesa Civil a promover a evacuação compulsória de pessoas em áreas de risco, pois o a proteção à vida deve ser o fim primordial das ações estatais.

Não seria nada inédito no mundo, visto que nações de todos continentes, condições financeiras e posições ideológicas preveem em suas legislações a possibilidade de haver evacuações compulsórias de pessoas em áreas suscetíveis aos riscos de desastres.

Assim sendo, conclui-se que, levando em conta a supremacia do interesse público sobre os direitos individuais; considerando que o fim precípua do Estado é proteger a vida e a integridade física dos administrados; observando que o princípio primordial de atuação de Defesa Civil é a minimização dos danos humanos; sopesando que as ações preventivas contra os riscos de desastre devem ser incentivadas e priorizadas; ponderando que é defeso exigir que um indivíduo faça algo que não lhe é obrigatório por lei, pode-se chegar a conclusão que é imperioso permitir que a Defesa Civil, em situações de risco de desastre iminente, exerça o poder de polícia da evacuação compulsória de pessoas.

Apoiado nas premissas constitucionais, infraconstitucionais, e axiológicas, é lógico dizer que a União, como única competente legislativa quanto à matéria de Defesa Civil, conforme artigo 22, inciso XXVIII, deve aprovar texto de lei que permita a evacuação compulsória, pela Defesa Civil, de pessoas em áreas de risco ou que estejam sendo atingidas por desastres, dada a importância e relevância do aludido procedimento. Não há meio mais eficaz para se prestigiar o preceito mais

fundamental que existe no Estado de Direito – o direito à vida. Os possíveis direitos individuais coadjuvantes que possam ser mitigados não são, de longe, mais importantes do que o pilar da Constituição e dos Direitos Humanos: a proteção à vida humana.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

ANADON, Celine Barreto. **A primazia dos Direitos Fundamentais à vida e à saúde**. JURIS, Rio Grande, vol 15: 55-79, 2010. Disponível em: <<https://www.seer.furg.br/juris/article/view/3216/1874>>. Acesso em: 10 out. 2016.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2013

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 out. 2014.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brazil**, de 25 de Março de 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 08 ago. 2016.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de Fevereiro de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 09 ago. 2016.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de Julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 09 ago. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 7.257, de 4 de agosto de 2010**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm>. Acesso em: 06 set. 2016.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 20 dez. 2014.

BRASIL. **Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12340.htm>. Acesso em: 20 dez. 2014.

BRASIL. **Lei nº. 12.608, de 10 de abril de 2012.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm>. Acesso em: 20 dez. 2014.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Defesa Civil no Brasil.** Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/web/guest/defesacivilhistorico/brasil.asp>>. Acesso em 25 mar. 2011.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Guia da Política Nacional de Defesa Civil.** Brasília: Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2007.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Portaria nº 135, de 17 de abril de 2013.** Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/53343841/dou-secao-1-19-04-2013-pg-50>>. Acesso em: 16 set. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO À SAÚDE. FORNECIMENTO PELO PODER PÚBLICO DO TRATAMENTO ADEQUADO. SOLIDARIEDADE DOS ENTES FEDERATIVOS. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. NÃO OCORRÊNCIA. COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS. PREVALÊNCIA DO DIREITO À VIDA. PRECEDENTES. Agravo regimental em recurso extraordinário n. 801.676-PE. Estado de Pernambuco Patricia Moraes Dantas de Souza. Relator: Ministro Roberto Barroso. DJe, 03 set. 2014. Disponível em <<http://goo.gl/amTyF7>>. Acesso em 20 Jan. 2015.

BRASIL. ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça Estadual. AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO DE CRUZ ALTA. TUTELA ANTECIPADA. OBRIGAÇÃO DE FAZER. MORADIA. RISCO DE DESABAMENTO. REPAROS E REMOÇÃO DA FAMÍLIA. DIREITO À MORADIA. DIREITO SOCIAL FUNDAMENTAL. COMPROVAÇÃO DO DESCUMPRIMENTO DA MEDIDA. IMPOSIÇÃO DE MULTA DIÁRIA. CABIMENTO.

REDUÇÃO. LIMITE DA ASTREINTE. Agravo de Instrumento nº 70056802820 – RS. Município de Cruz Alta e Olmira Carvalho Padilha. Relator: Leonel Pires Ohlweiler, DJe, 17 de out. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/rfrZp0>>. Acesso em 15 de jan. 2015.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. São Paulo: Almedina, 2003.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Editora Lúmen, 2006.

CASTRO, Antônio Luiz Coimbra de. **Glossário de Defesa Civil: estudos de riscos e medicina de desastres**. 5. ed. Brasília: Secretaria Nacional de Defesa Civil: 2005.

_____. **Manual de desastres: desastres Naturais**. Vol. 1. Brasília: Secretaria Nacional de Defesa Civil: 2003.

CBM-RJ – CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Origem da Defesa Civil Mundial. Disponível em: <www.cbav.cbmerj.rj.gov.br/redecv/origem_da_defesa_civil_mundial.doc>. Acesso em: 25 mar. 2011.

CERRI NETO, Mauro. **Aspectos jurídicos das atividades de Defesa Civil**. Brasília: Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2007.

CRETELLA JÚNIOR, José. Lições de Direito Administrativo, 21 ed., 1972, José Bushatsky Editor, São Paulo, p. 227.

DINIZ, Maria Helena. **O estado atual do Biodireito**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

ESTADO DE NOVA GALES DO SUL. Austrália. **STATE EMERGENCY AND RESCUE MANAGEMENT ACT 1989 - Act 165 of 1989**. Disponível em: <http://www.austlii.edu.au/au/legis/nsw/consol_act/searma1989331/>. Acesso em: 10 out. 2016.

ESTADO DO TEXAS. Estados Unidos da América. **Lei nº 1831. 2009. AN ACT relating to disaster preparedness and emergency management and to certain vehicles used in emergencies; providing a penalty**. Disponível em: <<http://www.legis.state.tx.us/tlodocs/81R/billtext/html/HB01831F.HTM>>. Acesso em 10 out. 2016

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Departamento de Segurança Nacional. **Civil Defense and Homeland Security: A Short History of National Preparedness Efforts**. Washington D. C.: 2006. Disponível em: <<https://training.fema.gov/hiedu/docs/dhs%20civil%20defense-hs%20-%20short%20history.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2016.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. **LEY GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL**. PUBLICADA EM 6 DE JUNHO DE 2012. Disponível em: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC_030614.pdf>. Acesso em: 19 set. de 2016.

ESTEFAM, André. **Direito Penal, volume 2: parte especial**. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FÉLIX, Amanda Santos. **A gestão do risco de desastres: um olhar para o registro de ocorrências da Defesa Civil no município do Rio de Janeiro**. Niterói: UFF, 2016. Disponível em: <<http://www.defesacivil.uff.br/images/documentos/Dissertacoes/Amanda%20Felix%200-%202016.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2016.

FERNANDES, Edésio. **Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil**. Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU, Belo Horizonte, ano 7, n. 42, p. 48-57, nov/dez 2008.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GENZ, Karin Sohne. **O Plano Diretor como Instrumento de Política Urbana**. Disponível em : <<http://www.mprs.mp.br/urbanistico/doutrina/id492.htm>>. Acesso em 20 dez. 2014.

LOBO, Claudia Simone. **Precaução a prevenção na ótica da Defesa Civil**. Niterói: UFF, 2014. Disponível em: <<http://www.defesacivil.uff.br/images/documentos/Dissertacoes/Claudia%20Lobo%20-%202014.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2016.

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: Orientações legais**. Departamento de Defesa Civil do Estado do São Paulo. 1995. Disponível em: <<https://goo.gl/QfhEV2>>. Acesso em 10 set. 2016.

MARINHA DO BRASIL. **Sinopse Histórica**: apresenta os fatos mais relevantes da história naval brasileira. [S.l.]: Marinha do Brasil, 2009. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/content/historia-naval-0>>. Acesso em: 17 set. 2016.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Caderno de Direito Natural - Lei Positiva e Lei Natural**, n. 1, 1ª edição, Centro de Estudos Jurídicos do Pará, 1985, p. 27.

MEDAUAR, Odete. **Poder de polícia**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 199, p. 89-96, fev. 2015. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46490>>. Acesso em: 14 set. 2016.

MEDEIROS, Sabrina; SOARES, Denise. **Manobra de crise e evacuação de não-combatentes**. Revista eletrônica Carta Internacional. v. 4, n. 2 (2009). Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/521>. Acesso em: 20 set. 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva. 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL DO BRASIL. **Histórico da Defesa Civil**. [S.l.], 2016. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/historico-sedec>>. Acesso em: 20 set. 2016.

NERY, Rosa Maria de Andrade; NERY JUNIOR, Nelson. **Constituição Federal comentada e legislação constitucional**. 4. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

ONU: 90% das mortes em desastres vêm de países de renda média e baixa. Valor Econômico, São Paulo, Portal eletrônico: Internacional, publicada em 12 de outubro de 2016. Disponível em: <<http://www2.valor.com.br/internacional/4743049/onu-90-das-mortes-em-desastres-vem-de-paises-de-renda-media-e-baixa>>. Acesso em: 13 out. 2016.

ROCHA, Sérgio Reinaldo da. **Defesa Civil no Brasil: uma reorganização jurídica necessária**. Niterói: UFF, 2013. Disponível em: <<http://www.defesacivil.uff.br/images/documentos/Dissertacoes/Sergio%20Rocha%20-%202013.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2016.

QUEIROZ, Edna Maria de. **Consórcio em Defesa Civil: Alternativa para o enfrentamento de desastres de origem hídrica nos Municípios de pequeno porte, no Estado do Rio de Janeiro, Brasil**. Niterói: UFF, 2010. Disponível em: <<http://www.defesacivil.uff.br/images/documentos/Dissertacoes/Edna%20Queiroz%20-%202010.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2016.

REINO DA ARÁBIA SAUDITA. Ministério do Interior: Diretoria Geral de Defesa Civil. **THE CONCEPT OF CIVIL DEFENSE**. Riad, 2015. Disponível em: <<http://www.998.gov.sa/English/CDIntroduction/Pages/conceptofCD.aspx>>. Acesso em: 18 set. 2016.

REINO UNIDO DA GRÃ-BRETANHA. **Civil Contingencies Act 2004, Section 22**. Disponível em: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36>>. Acesso em: 10 out. 2016.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. **Lei nº. 15/2014 – Regime jurídico da gestão de calamidades.** 20 de junho de 2014. Disponível em: <<http://www.ifrc.org/docs/IDRL/Laws/Mozambique%20Law%20on%20Disaster%20Management.pdf>>. Acesso em 10 out. 2016.

REPÚBLICA FEDERAL DA ALEMANHA. Ministério Federal do Interior. Escritório Federal de Proteção Civil e Assistência a desastres. **Information about civil defence.** Berlin, 2005. Disponível em: <http://www.bbk.bund.de/EN/Topics/Civil-Protection-Overview/CivilDefence/civildefence_node.html>. Acesso em: 19 set. 2016.

RIO DE JANEIRO (estado). **CETREM. Defesa Civil.** Rio de Janeiro: Imprensa oficial, 2013. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6061719/4159516/MATERIALDIDATICO_LivrodeConsulta_versao2013.pdf>. Acesso em: 07 set. 2016.

ROLNIK, Raquel. **Os desafios para a política urbana brasileira:** depoimento. 2009. São Paulo: Instituto Geodireito. Entrevista concedida a Luiz Antonio Ugeda Sanches.

SIMÕES, Ivana Pereira Tavares. **Políticas públicas de informação no gerenciamento de riscos e desastres: análise das condições para implantação do programa de gestão de documentos.** Niterói: UFF, 2014. Disponível em: <<http://www.defesacivil.uff.br/images/documentos/Dissertacoes/Ivana%20Tavares%20-%202014.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2016.

TÁCITO, Caio. **O desvio de poder no controle dos atos administrativos, legislativos e jurisdicionais.** Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 188: 1-13, abr./jun. 1992. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45103/47875>>. Acesso em 30 set. 2016.

_____. **O poder de polícia e seus limites.** Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 27, p. 1-11, jan. 1952. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/12238>>. Acesso em: 02 Out. 2016.

TAVARES, André Ramos. Curso de direito constitucional. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Centro Universitário de Pesquisa e Estudos sobre Desastres. **Capacitação básica em Defesa Civil**. 5. ed. Florianópolis: CEPED UFSC, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/fiK8eJ>>. Acesso em: 15 set. 2016.

VALENCIO, Norma Felicidade Lopes da Silva. et al. Implicações éticas e sociopolíticas das práticas de Defesa Civil diante das chuvas: reflexões sobre grupos vulneráveis e cidadania participativa. São Paulo em Perspectiva, v. 20, n. 1, p. 96-108, jan./mar. 2006. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/103360/1/2-s2.0-79960711435.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2016.