



REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP

Seção: Artigos Científicos

A administração da defesa civil no Direito brasileiro

Civil defense administration in Brazilian law

Vladimir da Rocha França

Resumo: O presente trabalho tem por objetivo expor e analisar os modelos jurídicos constitucional e federal de defesa civil adotados no Direito brasileiro, tomando-se como premissa a defesa civil como manifestação da atividade administrativa do Estado. Expõe-se o conceito jurídico de defesa civil, o modo como as competências que lhes são pertinentes são delineadas no ordenamento jurídico vigente, e os direitos dos administrados no que diz respeito ao controle da administração e à responsabilidade civil do Estado. Para tanto, emprega-se a metodologia preconizada pela Dogmática Jurídica (ou Ciência do Direito em sentido estrito), que elege como objeto o sistema do Direito Positivo que se encontra em vigor.

Palavras-chave: Defesa Civil; Administração Pública; Segurança Pública; Direitos Fundamentais; Controle da Administração Pública; Responsabilidade Civil do Estado.

Abstract: The present work aims to analyze the constitutional and federal legal models of civil defense adopted in Brazilian Law, taking civil defense as a premise as a manifestation of the State's administrative activity. The legal concept of civil defense is exposed, the way in which the competencies that are pertinent to them are outlined in the current legal system, and the rights of those administered regarding control of the administration and the civil liability of the State. To this end, the methodology recommended by Legal Dogmatics (or Science of Law in the strict sense) is used, which chooses as its object the system of Positive Law that is in force.

Keywords: Civil Defense; Public Administration; Public Security; Fundamental Rights; Control of Public Administration; Civil Liability of the State.

Disponível no URL: www.revistas.usp.br/rdda

DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v11n1p110-139>

A ADMINISTRAÇÃO DA DEFESA CIVIL NO DIREITO BRASILEIRO

Vladimir da Rocha FRANÇA*

Sumário: 1 Introdução; 2 Do sistema do Direito Positivo ao conceito jurídico; 3 Conceito jurídico de defesa civil; 4 Competências em matéria de defesa civil; 5 Controle da administração da defesa civil; 6 Responsabilidade civil do Estado na administração da defesa civil; 7 Considerações finais; 8 Referências.

1. Introdução

Por causas humanas ou ambientais, a Sociedade pode perfeitamente enfrentar situações pontuais ou disseminadas que ameaçam ou lesionam a incolumidade das pessoas. À luz do princípio da solidariedade, o Estado tem assumido o papel de proteger a vida e a integridade física de seus cidadãos e daqueles que se encontram em seu território nesses episódios.

A solidariedade impõe o reconhecimento da interdependência social como valor fundamental para a convivência humana e ao desenvolvimento da personalidade de cada ser humano (cf. Estado do Vaticano, 2011; Souto; Souto, 2003). Recorde-se que, sem a solidariedade, não haveria amparo axiológico para as ações que se espera do Estado na defesa da vida e integridade humanas em face do caso fortuito ou força maior, e a vítima não tem condições biopsicossociais ou socioeconômicas para se salvar, ou salvar sua família ou próximos.

O objetivo do presente trabalho é expor e analisar o modelo jurídico constitucional e o modelo jurídico federal que disciplinam a atuação do Estado na defesa do cidadão quando ameaçado ou atingido por acidente, desastre ou calamidade pública, atividade administrativa conhecida como defesa civil.

Para tanto, emprega-se aqui a metodologia preconizada pela Dogmática Jurídica, ou Ciência do Direito em sentido estrito, fundada na descrição do sistema do Direito Positivo vigente, e no desenvolvimento de técnicas de interpretação, integração e aplicação do ordenamento jurídico (cf. Ferraz Júnior, 1980; Pontes de Miranda, 1987, V. 1; Mello, 2019a; Reale, 1992; Vilanova, 1997).

*Advogado. Mestre em Direito Público pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Doutor em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor Titular do Departamento de Direito Público do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. <https://orcid.org/0000-0001-9977-3617>.

2. Do sistema do Direito Positivo ao conceito jurídico

O sistema do Direito Positivo é o sistema de controle social composto pelas normas postas ou reconhecidas pelo Estado, ou por quem detenha o poder político.¹ Tal sistema tem duas dimensões: (i) a dimensão normativa, o ordenamento jurídico, que tem como unidade básica a norma jurídica, resultado da projeção de valor sobre o fato, determinada por ato de poder; e, (ii) a dimensão fática, cujas unidades básicas são o fato jurídico e o efeito jurídico (cf. França, 2023; Vilanova, 2000).

A norma jurídica se diferencia das demais normas sociais em razão de seu grau de institucionalização, exigido pela importância do valor a ser promovido e do fato a ser regrado, tendo em vista os imperativos de socialização do indivíduo (cf. Souto; Souto, 2003; Reale, 2000). A contrário da norma religiosa ou técnico-científica, a norma jurídica tem sua efetividade assegurada pela força do detentor do poder político (cf. Pontes de Miranda, 1987, V. 1; Reale, 1996).

Do ponto de vista lógico, a norma jurídica tem a seguinte estrutura mínima: (i) hipótese de incidência, no qual há a descrição de evento ou conduta de possível ocorrência na realidade, com seus aspectos pessoal, material, temporal e espacial (suporte fático); e, (ii) mandamento, em que se qualifica uma conduta como obrigatória, proibida ou permitida (cf. França, 2023; Vilanova, 1997; Vilanova, 2000).

Para que a norma seja válida, ou seja, integre o ordenamento jurídico, é preciso que ela tenha sido ditada pela autoridade competente segundo o procedimento estabelecido pelo próprio ordenamento jurídico (cf. Carvalho, 2008; França, 2023; Kelsen, 1991; Kelsen, 1992; Vilanova, 1997; Vilanova, 2000).

Quando as normas jurídicas se encontram organizadas em torno de determinado valor ou fato, podem ser identificados modelos jurídicos (cf. França, 2023; Reale,

¹ O poder social tem quatro fontes, segundo Michael Mann (2020, v.1): (i) o poder político, que compreende a prerrogativa de governar e da sujeição dos governados em determinado território; (ii) o poder militar, que envolve o domínio e o emprego da força física letal de modo organizado; (iii) o poder econômico, que cuida da produção, distribuição, circulação e consumo de bens e serviços úteis e escassos; e, (iv) o poder ideológico, que diz respeito a definição e ordenação de valores, bem como ao sentido da existência humana.

O Estado surge a partir do momento que a Sociedade caminha para uma maior centralização do poder político e do poder militar (cf. Crevelde, 2004; Mann, 2020, v. 1), bem como da necessidade de maior segurança nas interações sociais (Luhmann, 1983, V. 1; Luhmann, 1985, V. 2; Luhmann, 2005; Souto; Souto, 2003). Enfim, o Estado assume (ou pretende assumir) o monopólio da positividade do Direito, ou seja, da identificação ou criação do Direito que existe aqui e agora (cf. Kelsen, 1991; Kelsen, 1992; Pontes de Miranda, 1987, V. 1; Reale, 2000; Vilanova, 1997; Vilanova, 2000).

1999). Eles podem ser: (i) legislativos;² (ii) jurisprudenciais;³ (iii) negociais;⁴ ou, (iv) consuetudinários.⁵

O fato jurídico é o resultado da incidência da norma jurídica sobre o suporte fático concreto, ou seja, quando os aspectos pessoal, material, temporal e espacial previstos na hipótese de incidência são identificados na realidade e são objeto de comunicação; e, convertido o suporte fático em fato jurídico, o efeito jurídico constante do mandamento eclode no sistema do Direito Positivo (cf. França, 2023; Pontes de Miranda, 1987, V. 1; Mello, 2019a; Vilanova, 2000).

Na composição do suporte fático, é natural o emprego de conceitos para se viabilizar a identificação dos aspectos daquele na realidade. São os conceitos jurídicos.

O conceito jurídico, como todo conceito, é composto por: (i) termo, a palavra ou expressão empregada para designá-lo; e, (ii) definição, ou seja, os elementos que devem estar presentes no ente para que ele possa ser enquadrado no conceito, ou a enumeração dos entes abrangidos pelo conceito (cf. Grau, 2003).

Os conceitos jurídicos podem ser classificados de diversas maneiras. Mas aqui, dá-se prioridade as seguintes propostas.

A Dogmática Jurídica apresenta conceitos destinados à descrição (conceitos científico-jurídicos) e operacionalização (técnico-jurídicos) do sistema do Direito Positivo, tanto do ponto de vista estático como sob a perspectiva dinâmica (cf. Ferraz, 1980; Vilanova, 1997). É a partir deles que se torna possível a identificação da norma jurídica vigente, do momento em que ela incide e do modo como ela deve ser concretizada.

No sistema do Direito Positivo, por sua vez, há os conceitos jurídico-positivos, que têm função prescritiva. Por meio deles, demarca-se o suporte fático e se torna possível a incidência (cf. Mello, 2019a; Pontes de Miranda, 1987, v. 1; Vilanova, 2000). Registre-se que o estabelecimento de conceito jurídico-positivo não se limita à mera

² Vide o art. 59 e o art. 84, IV, ambos da Constituição da República (República Federativa do Brasil, 1988). Vide arts. 1º a 3º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (República Federativa do Brasil, 1942).

Vide Lei Complementar Federal 95/1998 (República Federativa do Brasil, 1998).

Sobre a matéria, consultar: França, 2023; Ferreira Filho, 2002; Reale, 1999; Silva, 2006.

³ Vide o art. 102, §§ 2º e 3º, o art. 103-A, o art. 105, §§ 2º e 3º, art. 114, §§ 2º e 3º, todos da Constituição da República (República Federativa do Brasil, 1988).

Vide art. 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (República Federativa do Brasil, 1942).

Vide os arts. 926 a 928 do Código de Processo Civil (República Federativa do Brasil, 2015).

Sobre a matéria, consultar: França, 2023; Nobre Júnior, 2019; Reale, 1999; Marinoni, Arenhart, Mitidiero, 2019, v. 1.

⁴ Vide o art. 1º, III e IV, o art. 5º, caput, XIII, XXII, XXIII, XVII a XXI, art. 170, caput, II e III, e parágrafo único. Vide os arts. 421 a 426 do Código Civil (República Federativa do Brasil, 2002).

Vide a Lei de Liberdade Econômica (República Federativa do Brasil, 2019).

Sobre a matéria, consultar: Lôbo, 2021, v. 3; Reale, 1999.

⁵ Vide art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (República Federativa do Brasil, 1942).

reprodução de conceito científico-jurídico ou técnico-jurídico, sendo natural e esperado que aquele possa servir para a positivação de conceitos científicos e técnicos das ciências naturais e de outras ciências culturais (cf. Kelsen, 1991; Luhmann, 2005). De todo modo, uma vez positivado o conceito científico ou técnico, ele passa a integrar o sistema do Direito Positivo, ainda que algum de seus elementos de origem fique de fora (cf. Carvalho, 2008).

E, é perfeitamente possível que o conceito jurídico-positivo seja: (i) indeterminado ou vago, caso ele padeça de problemas denotativos, isto é, acabe tendo uma extensão que comprometa sua operacionalidade;⁶ (ii) valorativo ou ambíguo, se a definição torna mais insegura a identificação do ente enquadrado no conceito, sob a perspectiva da qualidade (ou de seus atributos, caso se prefira);⁷ ou, (iii) discricionário, se o enquadramento do ente no conceito depender de um juízo comparativo entre dois elementos pertinentes ao caso concreto⁸ (cf. Ferraz Júnior, 2011; França, 2023).

3. Conceito jurídico de defesa civil

Segundo o art. 22, XXVIII, da Constituição da República (República Federativa do Brasil, 1988), compete privativamente à União legislar sobre “defesa civil”. Mais adiante, no art. 144, § 4º, incumbe aos corpos de bombeiros militares a “execução de atividades de defesa civil”.

Registre-se que os corpos de bombeiros de militares, que devem ser mantidos pelos Estados-membros e pelo Distrito Federal, compõem o rol dos órgãos de segurança pública, e que a segurança pública existe para a “a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”.⁹

⁶ Sem contexto, o conceito de “pessoa” no Direito não deixa de ser indeterminado, pois abrange pessoas naturais, pessoas jurídicas de Direito Público e pessoas jurídicas de Direito Privado. Contudo, ao se examinar os enunciados do art. 1º, parágrafo único, II e III, da Lei Federal nº 12.608/2012 (República Federativa do Brasil, 2012), verifica-se que somente a pessoa natural pode ser enquadrada como “desabrigado” ou “desalojado”.

⁷ O conceito de “calamidade pública”, sem uma especificação dos atributos para a situação deva ter para ser abrangida por tal conceito, padece de ambiguidade. Tenta-se reduzir a ambiguidade desse conceito no enunciado do art. 1º, parágrafo único, VI, da Lei Federal nº 12.608/2012 (República Federativa do Brasil, 2012).

⁸ O conceito de “anormal” pressupõe um parâmetro de normalidade para que ele seja prestante para o que quer que seja. Esse parâmetro de normalidade deve ser fixado pelo método científico, e pode sofrer revisões em razão do desenvolvimento dos estudos e pesquisas científicas.

O monitoramento na administração da defesa civil exige escalas de mensuração de riscos, o que demanda o estabelecimento de padrões meteorológicos, hidrológicos, geológicos, biológicos, nucleares, químicos ou que sejam úteis para a prevenção de eventos potencialmente causadores de desastres.

⁹ Vide o art. 32, § 1º, e o art. 144, caput, VI, § 4º, ambos da Constituição da República (República Federativa do Brasil, 1988).

Não há referência expressa à “defesa civil” no rol de competências estaduais (salvo quanto aos corpos de bombeiros militares),¹⁰ municipais,¹¹ e distritais.¹²

No plano federal, encontra-se em vigor a Lei Federal nº 12.608/2012 (República Federativa do Brasil, 2012), que trata: (i) da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC); (ii) do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC); do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC); (iii) autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; e, (iv) de modificações em vários diplomas legais.¹³

É interessante anotar que se define legalmente a “proteção e defesa civil” como “conjunto de ações de prevenção, de preparação, de resposta e de recuperação destinado a evitar ou a reduzir os riscos de acidentes ou desastres, a minimizar seus impactos socioeconômicos e ambientais e a restabelecer a normalidade social, incluída a geração de conhecimentos sobre acidentes ou desastres”.¹⁴ Faz-se aqui a opção de empregar apenas “defesa civil”, prestigiando-se a opção do Poder Constituinte ao redigir a Constituição da República (República Federativa do Brasil, 1988).

No sentido de se contribuir, uma vez que o conceito jurídico-positivo disponível não parece abranger todos os elementos essenciais para a identificação da proteção e defesa civil, sente-se a necessidade de um conceito jurídico-científico que seja congruente com o sistema do Direito Positivo. E essa tarefa pressupõe o exame dos enunciados do ordenamento jurídico vigente.

Nesse sentido, a defesa civil pode ser entendida como *a atividade administrativa que se destina à prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção da vida e da integridade física dos administrados vulneráveis em face de acidente, desastre, risco de desastre, situação de calamidade pública ou de emergência*.¹⁵

O pressuposto de fato para a ação de defesa civil pode ser: (i) o *acidente*, entendido como “evento definido ou sequência de eventos fortuitos e não planejados que dão origem a uma consequência específica e indesejada de danos humanos, materiais ou ambientais”;¹⁶ (ii) o *desastre*, que é o “resultado de evento adverso, de origem natural ou induzido pela ação humana, sobre ecossistemas e populações vulneráveis que

¹⁰ Vide o art. 24 e 25 da Constituição da República (República Federativa do Brasil, 1988).

¹¹ Vide o art. 30 da Constituição da República (República Federativa do Brasil, 1988).

¹² Vide o art. 32, caput, da Constituição da República (República Federativa do Brasil, 1988).

¹³ São eles: (i) a Lei Federal nº 6.766/1979 (República Federativa do Brasil, 1979); (ii) a Lei Federal nº 8.239/1991 (República Federativa do Brasil, 1991); (iii) a Lei Federal nº 9.394/1996 (República Federativa do Brasil, 1996); (iv) a Lei Federal nº 10.257/2001 (República Federativa do Brasil, 2001); (v) a Lei Federal nº 12.240/2010 (República Federativa do Brasil, 2010).

¹⁴ Vide o art. 1º, parágrafo único, X, da Lei Federal nº 12.608/2012 (República Federativa do Brasil, 2012).

¹⁵ Vide os arts. 1º a 3º da Lei Federal nº 12.608/2012 (República Federativa do Brasil, 2012).

¹⁶ Vide o art. 1º, parágrafo único, I, da Lei Federal nº 12.608/2012 (República Federativa do Brasil, 2012).

causa significativos danos humanos, materiais ou ambientais e prejuízos econômicos e sociais”;¹⁷ (iii) o *risco de desastre*, consistente na “probabilidade de ocorrência de significativos danos sociais, econômicos, materiais ou ambientais decorrentes de evento adverso, de origem natural ou induzido pela ação humana, sobre ecossistemas e populações vulneráveis”;¹⁸ (iv) o *estado de calamidade pública*, a “situação anormal provocada por desastre causadora de danos e prejuízos que implicam o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido, de tal forma que a situação somente pode ser superada com o auxílio dos demais entes da Federação”;¹⁹ ou, situação de emergência, por sua vez, a “situação anormal provocada por desastre causadora de danos e prejuízos que implicam o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido e da qual decorre a necessidade de recursos complementares dos demais entes da Federação para o enfrentamento da situação”.²⁰

Esses fatos colocam em risco a vida e a incolumidade física dos *administrados*. Estes podem ser entendidos como aqueles que têm nacionalidade brasileira,²¹ os estrangeiros residentes no Brasil,²² ou os estrangeiros que se encontram em trânsito pelo território nacional.²³

Anote-se que o estado de calamidade, tal como a situação de emergência, é feito jurídico²⁴ de ato administrativo²⁵ da autoridade competente, que torna juridicamente possível a tomada de medidas específicas de defesa civil ou consideradas emergenciais para viabilizá-las.²⁶

Também se exige a *vulnerabilidade* do administrado, ou seja, que este esteja em situação de “fragilidade física, social, econômica ou ambiental de população ou ecossistema ante evento adverso de origem natural ou induzido pela ação humana”.²⁷

¹⁷ Vide o art. 1º, parágrafo único, V, da Lei Federal nº 12.608/2012 (República Federativa do Brasil, 2012).

¹⁸ Vide o art. 1º, parágrafo único, XIII, da Lei Federal nº 12.608/2012 (República Federativa do Brasil, 2012).

¹⁹ Vide o art. 1º, parágrafo único, VI, da Lei Federal nº 12.608/2012 (República Federativa do Brasil, 2012).

²⁰ Vide o art. 1º, parágrafo único, XIV, da Lei Federal nº 12.608/2012 (República Federativa do Brasil, 2012).

²¹ Vide o art. 12 da Constituição da República (República Federativa do Brasil, 1988).

²² Vide o art. 5º, caput, da Constituição da República (República Federativa do Brasil, 1988).

²³ Vide o art. 4º, II, da Constituição da República (República Federativa do Brasil, 1988).

²⁴ Os efeitos jurídicos são relações jurídicas desencadeadas pelos fatos jurídicos no sistema do Direito Positivo. Não se confundem com os efeitos sociais, que em rigor compreendem os resultados biológicos, químicos, físicos e psicológicos dos fatos considerados relevantes para o sistema do Direito Positivo. Sobre a matéria, consultar: França, 2000; França, 2007; Mello, 2019c; Vilanova, 2000.

²⁵ O ato administrativo é o ato jurídico expedido pelo Estado-administração, sob o regime jurídico-administrativo (cf. França, 2000; França, 2007; França, 2023).

²⁶ Como, por exemplo, a realização de contratos administrativos para a obtenção urgentes de bens e serviços em prol da defesa civil, hoje regida pela Medida Provisória nº 1.221/2024 (República Federativa do Brasil, 2024).

Vide o art. 6º, VI, VII, X, XIV, o art. 8º, V-B, VI, IX, o art. 7º, VI a VIII, o art. 15, todos da Lei Federal nº 12.608/2012 (República Federativa do Brasil, 2012).

Vide Lei Federal nº 12.340/2010 (República Federativa do Brasil, 2010).

²⁷ Vide o art. 1º, parágrafo único, XV, da Lei Federal nº 12.608/2012 (República Federativa do Brasil, 2012).

Em rigor, são os direitos fundamentais à vida²⁸ e à integridade física,²⁹ à luz do objetivo fundamental da solidariedade,³⁰ a razão de existência da defesa civil.³¹ É certo que a defesa civil também pode envolver sinistros que ameaçam ou lesionam o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado,³² mas a proteção e recuperação ambientais³³ existem para a dignidade humana.³⁴ Mesmo que se admita o dever ou ônus moral do ser humano de preservar o planeta, e esse dever ou ônus tenha sido convertido em dever ou ônus jurídico.³⁵

De todo modo, para fins de defesa civil, não se pode negar o fato de que há mudanças climáticas, que podem ou não ter relação com as condutas humanas, que podem desencadear situações de risco para a incolumidade das pessoas.³⁶

O administrado que tem o direito aos serviços de defesa civil pode ser: (i) o *desabrigado*, caso tenha sido obrigado “a abandonar sua habitação de forma temporária ou definitiva em razão de evacuações preventivas, de destruição ou de avaria grave decorrentes de acidente ou desastre e que necessita de abrigo provido pelo SINDPEC ou pelo empreendedor cuja atividade deu causa ao acidente ou desastre”;³⁷ (ii) o *desalojado*, se ele foi obrigado a “abandonar sua habitação de forma temporária ou definitiva em razão de evacuações preventivas, de destruição ou de avaria grave decorrentes de acidente ou desastre e que não necessariamente carece de abrigo provido pelo SINPDEC ou pelo empreendedor cuja atividade deu causa ao acidente ou desastre”;³⁸ ou, naturalmente, o *acidentado*, ou seja, caso tenha sido vítima de caso fortuito ou força maior que lhe cause dano, estando ele em situação de fragilidade.³⁹

A defesa civil compreende as seguintes ações.

²⁸ Vide o art. 5º, caput, §§ 1º e 2º, da Constituição da República (República Federativa do Brasil, 1988).

²⁹ Vide o art. 5º, caput, III e XLIX, §§ 1º e 2º, da Constituição da República (República Federativa do Brasil, 1988).

³⁰ Vide o art. 3º, I, da Constituição da República (República Federativa do Brasil, 1988).

³¹ Vide o art. 144, caput, § 4º, da Constituição da República.

³² Vide o art. 225, caput, da Constituição da República.

³³ Vide o art. 225 da Constituição da República.

Vide a Lei Federal nº 6.938/1981 (República Federativa do Brasil, 1981).

³⁴ Vide o art. 1º, III, e o art. 4º, II, ambos da Constituição da República (República Federativa do Brasil, 1988).

³⁵ Sobre a matéria, consultar: Estado do Vaticano, 2011; Estado do Vaticano, 2016; Gurgel, 2021, v. 1.

³⁶ Sobre as mudanças climáticas, suas causas e consequências para a Sociedade, consultar: Estado do Vaticano, 2016; Barbieri, 2020; Guillén, 2021; Hulme, 2009.

³⁷ Vide o art. 1º, parágrafo único, III, da Lei Federal nº 12.608/2012 (República Federativa do Brasil, 2012).

³⁸ Vide o art. 1º, parágrafo único, IV, da Lei Federal nº 12.608/2012 (República Federativa do Brasil, 2012).

³⁹ Vide o art. 1º, parágrafo único, I e XV, da Lei Federal nº 12.608/2012 (República Federativa do Brasil, 2012).

Há a *prevenção*, consubstanciada na administração ordenadora e na administração fomentadora orientadas: (i) à redução da “vulnerabilidade dos ecossistemas e das populações”; ou, (ii) à inibição de “acidentes ou de desastres”.⁴⁰

Ao lado da prevenção, tem-se a *mitigação* dos acidentes ou desastres, “por meio da identificação, do mapeamento e do monitoramento de riscos e da capacitação da sociedade em atividades de proteção e defesa civil, entre outras estabelecidas pelos órgãos do SINPDEC”.⁴¹

No que diz respeito à *preparação*, ela é definida como o complexo de “ações destinadas a preparar os órgãos do SINPDEC, a comunidade e o setor privado, incluídas, entre outras ações, a capacitação, o monitoramento e a implantação de sistemas de alerta e da infraestrutura necessária para garantir resposta adequada aos acidentes ou desastres e para minimizar danos e prejuízos deles decorrentes”.⁴²

Na *recuperação*, tem-se o “conjunto de ações de caráter definitivo tomadas após a ocorrência de acidente ou desastre, destinado a restaurar os ecossistemas, a restabelecer o cenário destruído e as condições de vida da comunidade afetada, a impulsionar o desenvolvimento socioeconômico local, a recuperar as áreas degradadas e a evitar a reprodução das condições de vulnerabilidade, incluídas a reconstrução de unidades habitacionais e da infraestrutura pública e a recuperação dos serviços e das atividades econômicas, entre outras ações definidas pelos órgãos do SINPDEC”.⁴³

Não se olvide, por fim, a *resposta a desastres*, que compreende as “ações imediatas com o objetivo de socorrer a população atingida e restabelecer as condições de segurança das áreas atingidas, incluídas ações de busca e salvamento de vítimas, de primeiros-socorros, atendimento pré-hospitalar, hospitalar, médico e cirúrgico de urgência, sem prejuízo da atenção aos problemas crônicos e agudos da população, de provisão de alimentos e meios para sua preparação, de abrigo, de suprimento de vestuário e produtos de limpeza e higiene pessoal, de suprimento e distribuição de energia elétrica e água potável, de esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem das águas pluviais, transporte coletivo, trafegabilidade e comunicações, de remoção de escombros e desobstrução das calhas dos rios, de manejo dos mortos e outras estabelecidas pelos órgãos do SINPDEC”.⁴⁴

As ações de defesa civil devem compor o *plano de contingência*. Trata-se do “conjunto de procedimentos e de ações previsto para prevenir acidente ou desastre es-

⁴⁰ Vide o art. 1º, parágrafo único, VIII, da Lei Federal nº 12.608/2012 (República Federativa do Brasil, 2012).

⁴¹ Vide o art. 1º, parágrafo único, VIII, da Lei Federal nº 12.608/2012 (República Federativa do Brasil, 2012).

⁴² Vide art. 1º, parágrafo único, IX, da Lei Federal nº 12.608/2012 (República Federativa do Brasil, 2012).

⁴³ Vide o art. 1º, parágrafo único, XI, da Lei Federal nº 12.608/2012 (República Federativa do Brasil, 2012).

⁴⁴ Vide o art. 1º, parágrafo único, XI, da Lei Federal nº 12.608/2012 (República Federativa do Brasil, 2012).

pecífico ou para atender emergência dele decorrente, incluída a definição dos recursos humanos e materiais para prevenção, preparação, resposta e recuperação, elaborado com base em hipóteses de acidente ou desastre, com o objetivo de reduzir o risco de sua ocorrência ou de minimizar seus efeitos”.⁴⁵

Observe-se que as ações descritas acima envolvem a realização de atos jurídicos⁴⁶ e de atos-fatos jurídicos⁴⁷ pelo Estado-administração, numa posição de autoridade. Afinal, as medidas de defesa civil necessariamente ensejam na intervenção estatal na liberdade e na propriedade dos administrados, tendo em vista a proteção de direitos fundamentais civis (ou individuais, caso se prefira), por mais paradoxal que isso possa parecer. O que, obviamente, impõe a sujeição da defesa civil aos princípios do regime jurídico-administrativo.⁴⁸

Por conseguinte, não há como se negar que a defesa civil seja uma manifestação da função administrativa.⁴⁹

4. Competências em matéria de defesa civil

Por injunção do princípio federativo, no modo como foi adotado pela Constituição da República, há quatro espécies de *ente federativo*: (i) a *União*; o (ii) o *Estado-membro*; (iii) o *Município*; e, o (iv) *Distrito Federal*.⁵⁰

Cada ente federativo tem sua esfera de competências demarcada pela Constituição da República, razão pela qual a usurpação da atribuição de um por outro enseja inconstitucionalidade (cf. Mendes, Branco, 2021). E, a atribuição constitucional de poder ao ente federativo presume que este tenha tanto competência legislativa como

⁴⁵ Vide o art. 1º, parágrafo único, VII, da Lei Federal nº 12.608/2012 (República Federativa do Brasil, 2012).

⁴⁶ O ato jurídico é o fato jurídico cujo suporte fático tem em seu cerne a exteriorização consciente de vontade ordenada à produção de efeitos jurídicos lícitos no sistema do Direito Positivo (cf. França, 2023; Mello, 2019). O ato jurídico será administrativo – ato administrativo - caso seja emitido pelo Estado-administração sob o regime jurídico-administrativo (cf. França, 2023).

Sobre a matéria, consultar: Bandeira de Mello, 2019; Bandeira de Mello, 1979; Fagundes, 2005; Justen Filho, 2023; Martins, 2008.

⁴⁷ O núcleo do suporte fático do fato jurídico conhecido como ato-fato jurídico é composto por uma conduta humana que dispensa o exame da presença de vontade para que sofra a incidência da norma jurídica, e produza efeitos jurídicos lícitos (cf. França, 2023; Mello, 2019a).

Se o ato-fato jurídico for relevante para a função administrativa, com efeitos determinados pelo regime jurídico-administrativo, tem-se o ato-fato jurídico administrativo, ou ato-fato administrativo (cf. França, 2023). Parte da doutrina costuma usar a expressão “ato material” para se referir a eles (cf. Bandeira de Mello, 2019a).

⁴⁸ Entende-se aqui que o regime jurídico-administrativo tem lastro em três princípios fundamentais: (i) a tutela de interesse públicos pelo Estado-administração; (ii) a indisponibilidade dos direitos fundamentais pelo Estado-administração; e, (iii) a democracia administrativa (cf. França, 2023).

Sobre a matéria, consultar ainda: Bandeira de Mello, 2019; Binbenojm, 2006; Di Pietro, 2017; Justen Filho, 2023.

⁴⁹ A função administrativa é a atividade do Estado (ou desenvolvida por quem esteja no exercício de prerrogativas públicas), subordinada à lei e sujeita ao controle jurisdicional, consubstanciada na realização de atos jurídicos e atos-fatos jurídicos, que se destina à tutela dos interesses públicos ou à harmonização dos direitos fundamentais (cf. França, 2023).

⁵⁰ Vide o art. 1º, caput, o art. 60, § 4º, I, e os arts. 18 a 32, todos da Constituição da República.

competência administrativa sobre a matéria, nos termos estabelecidos pela própria Constituição da República (cf. Mendes; Branco, 2021).

Na Constituição da República, prevê-se: (i) a competência legislativa privativa da União em matéria de defesa civil;⁵¹ e, (ii) a instituição dos Corpos de Bombeiros Militares para a execução de atividades de defesa civil, no âmbito da administração pública estadual.⁵²

Não se olvide relevância para as ações de prevenção de acidentes e desastres, da instituição das “diretrizes de desenvolvimento urbano” e do “gerenciamento de recursos hídricos”, sujeitos à competência da União.⁵³

Também compete à União “planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações”.⁵⁴

Levando-se em consideração o conceito jurídico de defesa civil, não se deixa de identificar: (i) a competência legislativa concorrente da União, dos Estados-membros e do Distrito Federal sobre “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição”,⁵⁵ assuntos que não deixam de ser correlatos à defesa civil, no que diz respeito a acidentes e desastres que envolvam os ecossistemas;⁵⁶ e, (ii) a competência dos Municípios e do Distrito federal de “legislar sobre assuntos de interesse local”,⁵⁷ “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”,⁵⁸ e, “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”,⁵⁹ matérias pertinentes à prevenção de acidentes ou desastres.

No plano infraconstitucional, estabelece-se o dever de todos os entes federativos de “adotar as medidas necessárias à redução dos riscos de acidentes ou desastres”,⁶⁰

⁵¹ Vide o art. 22, XXVIII, da Constituição da República (República Federativa do Brasil, 1988).

⁵² Vide o art. 144, VI, § 4º, ambos da Constituição da República (República Federativa do Brasil, 1988).

O corpo de bombeiros militares do Distrito Federal deve ser organizado e mantido pela União, nos termos do art. 21, XIV, da Constituição da República (República Federativa do Brasil, 1988).

⁵³ Vide o art. 21, XIX e XX, da Constituição da República (República Federativa do Brasil, 1988).

⁵⁴ Vide o art. 21, XVIII, da Constituição da República (República Federativa do Brasil, 1988).

⁵⁵ Vide o art. 24, VI, da Constituição da República (República Federativa do Brasil, 1988).

⁵⁶ Vide o art. 1º, parágrafo único, III, VIII, XI, XIII e XV, todos da Lei Federal nº 12.608/2012 (República Federativa do Brasil, 2012).

Vide os art. 2º e 3º da Lei Federal nº 6.938/1981 (República Federativa do Brasil, 1981).

⁵⁷ Vide o art. 30, I, e o art. 32, § 1º, da Constituição da República (República Federativa do Brasil, 1988).

⁵⁸ Vide o art. 30, II, e o art. 32, § 1º, da Constituição da República (República Federativa do Brasil, 1988). Evidentemente, no caso do Distrito Federal, não há do que se falar em suplementação de legislação estadual, já que ele concentra as competências próprias dos Estados-membros nas suas divisas ou limites.

⁵⁹ Vide o art. 30, VIII, e o art. 32, § 1º, da Constituição da República (República Federativa do Brasil, 1988).

⁶⁰ Vide o art. 2º, caput, Lei Federal nº 12.608/2012 (República Federativa do Brasil, 2012).

não constituindo a incerteza óbice “para a adoção das medidas preventivas e mitigadoras da situação de risco”.⁶¹ O que não deixa de ser congruente com as competências estaduais, distritais e municipais em matéria urbanística e ambiental.

As ações de defesa civil de todos os entes federativos devem seguir o PNPDEC.⁶² Convém asseverar que esse plano deve ser integrado “às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável”.⁶³

O PNPDEC tem como diretrizes: (i) atuação articulada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para redução de desastres e apoio às comunidades atingidas; (ii) abordagem sistêmica das ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação; (iii) a prioridade às ações preventivas relacionadas à minimização de desastres; (iv) adoção da bacia hidrográfica como unidade de análise das ações de prevenção de desastres relacionados a corpos d’água; (v) planejamento com base em pesquisas e estudos sobre áreas de risco e incidência de desastres no território nacional; e, (vi) participação da sociedade civil.⁶⁴

São objetivos do PNPDEC: (i) reduzir os riscos de desastres; (ii) prestar socorro e assistência às populações atingidas por desastres; (iii) recuperar as áreas afetadas por desastres, de forma a reduzir riscos e a prevenir a reincidência; (iv) incorporar a redução do risco de desastre e as ações de defesa civil entre os elementos da gestão territorial e do planejamento das políticas setoriais; (v) promover a continuidade das ações de 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 em razão de possibilidade de ocorrência de desastres; (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 co-

⁶¹ Vide o art. 2º, § 2º, Lei Federal nº 12.608/2012 (República Federativa do Brasil, 2012)

⁶² Vide o art. 3º, caput, da Lei Federal nº 12.608/2012 (República Federativa do Brasil, 2012).

⁶³ Vide o art. 21, XVIII, da Constituição da República (República Federativa do Brasil, 1988).

Vide o art. 3º, parágrafo único, da Lei Federal nº 12.608/2012 (República Federativa do Brasil, 2012).

Vide os arts. 24 e 25 do Decreto Federal nº 10.593/2020 (República Federativa do Brasil, 2020).

⁶⁴ Vide o art. 4º da Lei Federal nº 12.608/2012 (República Federativa do Brasil, 2012).

munidades a adotar comportamentos adequados de prevenção e de resposta em situação de desastre e promover a autoproteção; (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; (xvi) incluir a análise de riscos e a prevenção a desastres no processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos, nas hipóteses definidas pelo poder público; e (xvii) promover a responsabilização do setor privado na adoção de medidas preventivas de desastres e na elaboração e implantação de plano de contingência ou de documento correlato.⁶⁵

O PNPDEC deve ter como conteúdo mínimo: (i) a identificação dos riscos de desastres nas regiões geográficas e grandes bacias hidrográficas do País; (ii) as diretrizes de ação governamental de defesa civil no âmbito nacional e regional, em especial quanto à rede de monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico e dos riscos biológicos, nucleares e químicos e à produção de alertas antecipados das regiões com risco de desastres; e, (iii) os critérios e as diretrizes para a classificação de risco em baixo, médio, alto e muito alto.⁶⁶

Compete à União elaborar o PNPDEC dentro dos prazos estabelecidos em lei, bem como ser atualizado periodicamente.⁶⁷

Cada Estado-membro deve ter seu Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil, a ser elaborado e atualizado de forma congruente com o PNPDEC,⁶⁸ devendo ter como conteúdo mínimo: (i) a identificação das bacias hidrográficas com risco de ocorrência de desastres; e, (ii) as diretrizes de ação governamental de defesa civil no âmbito estadual, em especial no que se refere à implantação da rede de monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico das bacias com risco de desastre.⁶⁹

A formulação e a atualização desses planos devem observar o princípio da participação popular, sem prejuízo da realização de audiências e consultas públicas.⁷⁰ Não deixa de ser uma efetivação do princípio da democracia administrativa.⁷¹

Esses planos devem ser veiculados por meio de ato jurídico normativo do Poder Executivo, pois não há como se negar espaço para a discricionariedade administrativa na sua composição. Submeter essa matéria à reserva de lei tornaria o plano

⁶⁵ Vide o art. 5º da Lei Federal nº 12.608/2012 (República Federativa do Brasil, 2012).

⁶⁶ Vide o art. 6º, § 1º, da Lei Federal nº 12.608/2012 (República Federativa do Brasil, 2012).

⁶⁷ Vide o art. 6º, §§ 2º e 3º, da Lei Federal nº 12.608/2012 (República Federativa do Brasil, 2012).

⁶⁸ Vide o art. 7º, § 2º, da Lei Federal nº 12.608/2012 (República Federativa do Brasil, 2012).

⁶⁹ Vide o art. 7º, § 1º, da Lei Federal nº 12.608/2012 (República Federativa do Brasil, 2012).

⁷⁰ Vide o art. 6º, § 2º, II e III, e o art. 7º, § 2º, II e III, da Lei Federal nº 12.608/2012 (República Federativa do Brasil, 2012).

⁷¹ O princípio da democrática administrativa determina que o exercício da função administrativa deva ser realizado em conformidade a soberania popular (cf. França, 2023). Recorde-se que a soberania popular não se restringe à democracia representativa, também abrangendo instrumentos de democracia participativa na gestão pública.

muito vulnerável às transformações técnico-científicas e ambientais relevante para a defesa civil.

Como se trata de matéria que envolve a direção superior de relevante setor da administração pública, entende-se que deva ser decreto regulamentar, somente se admitindo ato normativo de escalão inferior caso haja delegação na forma da lei ou remanesça espaço para discricionariedade administrativa para o ministério ou secretaria estadual.⁷²

Ao se examinar a Lei Federal nº 12.608/2012 (República Federativa do Brasil, 2012), constata-se que houve a repartição de competências entre todos os entes federativos em matéria de defesa civil. O que, como já dito, é congruente com o princípio federativo.

Cabe à União: (i) expedir normas para implementação e execução da PNPDEC; (ii) coordenar o SINPDEC, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; (iii) promover estudos referentes às causas e possibilidades de ocorrência de desastres de qualquer origem, sua incidência, extensão e consequência; (iv) apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no mapeamento das áreas de risco, nos estudos de identificação de ameaças, suscetibilidades, vulnerabilidades e risco de desastre e nas demais ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação; (v) instituir e manter sistema de informações e monitoramento de desastres; (vi) instituir e manter cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; (vii) instituir e manter sistema para declaração e reconhecimento de situação de emergência ou de estado de calamidade pública; (viii) instituir o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil; (ix) realizar o monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico das áreas de risco, bem como dos riscos biológicos, nucleares e químicos, e produzir alertas sobre a possibilidade de ocorrência de desastres, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; (x) estabelecer critérios e condições para a declaração e o reconhecimento de situações de emergência e estado de calamidade pública; (xi) incentivar a instalação de centros universitários de ensino e pesquisa sobre desastres e de núcleos multidisciplinares de ensino permanente e a distância, destinados à pesquisa, extensão e capacitação de recursos humanos, com vistas no gerenciamento e na execução de atividades de defesa civil; (xii) fomentar a pesquisa sobre os eventos deflagradores de desastres; (xiii) apoiar a comunidade docente no desenvolvimento de material didático-pedagógico relacionado ao desenvolvimento da cultura de prevenção de desastres.⁷³

⁷² Vide o art. 84, II e IV, e o art. 87, parágrafo único, I e II, ambos da Constituição da República (República Federativa do Brasil, 1988).

⁷³ Vide o art. 6º, I a XIII, da Lei Federal nº 12.608/2012 (República Federativa do Brasil, 2012).

Já aos Estados-membros, compete: (i) executar a PNPDEC em seu âmbito territorial; (ii) coordenar as ações do SINPDEC em articulação com a União e os Municípios; (iii) instituir o Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil; (iv) identificar e mapear as áreas de risco e realizar estudos de identificação de ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades, em articulação com a União e os Municípios; (v) realizar o monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico das áreas de risco, em articulação com a União e os Municípios; (vi) apoiar a União, quando solicitado, no reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública; (vii) declarar, quando for o caso, estado de calamidade pública ou situação de emergência; e, (viii) apoiar, sempre que necessário, os Municípios no levantamento das áreas de risco, na elaboração dos Planos de Contingência de Proteção e Defesa Civil e na divulgação de protocolos de prevenção e alerta e de ações emergenciais.⁷⁴

Os Municípios têm um vasto rol de competências, a saber: (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 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) realizar, em articulação com a União e os Estados, o monitoramento em tempo real das áreas classificadas como de risco alto e muito alto; (vii) produzir, em articulação com a União e os Estados, alertas antecipados sobre a possibilidade de ocorrência de desastres, inclusive por meio de sirenes e mensagens via telefonia celular, para cientificar a população e orientá-la sobre padrões comportamentais a serem observados em situação de emergência; (viii) declarar situação de emergência e estado de calamidade pública; (ix) 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; (x) organizar e administrar abrigos provisórios para assistência à população em situação de desastre, em condições adequadas de higiene e segurança; (xi) 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; (xii) mobilizar e capacitar os radioamadores para atuação na ocorrência de desastre; (xiii) realizar regularmente exercícios simulados, conforme Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil; (xiv) promover a coleta, a distribuição e o controle de suprimentos em situações de desastre; (xv) proceder à avaliação de danos e prejuízos das áreas atingidas por desastres; (xvi) manter a União e o Estado informados sobre a ocorrência de desastres e as atividades de defesa civil no Município; (xvii) estimular a participação de entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias nas ações do

⁷⁴ Vide o art. 7º, I a VIII, da Lei Federal nº 12.608/2012 (República Federativa do Brasil, 2012).

SINPDEC e promover o treinamento de associações de voluntários para atuação conjunta com as comunidades apoiadas; e, (xviii) prover solução de moradia temporária às famílias atingidas por desastres.⁷⁵

E, todos os entes federativos, devem exercer em conjunto e de forma harmônica as seguintes competências: (i) desenvolver cultura nacional de prevenção de desastres, destinada ao desenvolvimento da consciência nacional acerca dos riscos de desastre no País; (ii) estimular comportamentos de prevenção capazes de evitar ou minimizar a ocorrência de desastres; (iii) estimular a reorganização do setor produtivo e a reestruturação econômica das áreas atingidas por desastres; (iv) estabelecer medidas preventivas de segurança contra desastres em escolas e hospitais situados em áreas de risco; (v) oferecer capacitação de recursos humanos para as ações de defesa civil; (vi) fornecer dados e informações para o sistema nacional de informações e monitoramento de desastres; e, (vii) prestar assistência prioritária e continuada à saúde física e mental das pessoas atingidas por desastres, por meio do SUS, com realização de exames clínicos e laboratoriais periódicos, conforme a necessidade detectada pelos profissionais de saúde assistentes, nos termos do inciso II do caput do art. 7º da Lei nº 8.080/1990 (República Federativa do Brasil, 1990b), sem prejuízo dos deveres do empreendedor previstos nesta Lei.⁷⁶

Entende-se que o Distrito Federal assume as competências previstas para os Estados-membros e os Municípios.⁷⁷

Para articular a atuação conjunta dos entes federativos na matéria, institui-se o SINPDEC, com a finalidade de contribuir no processo de planejamento, articulação, coordenação e execução dos programas, projetos e ações de defesa civil.⁷⁸ O SINDPEC deve ser integrado pelos órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital e municipal, bem como pelas privadas de atuação significativa na área de defesa civil.⁷⁹

A gestão do SINDPEC deve ser realizada pelos seguintes órgãos: (i) o CONPDEC, como órgão consultivo; (ii) a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, como órgão central, responsável pela coordenação do SINPDEC; (iii) os órgãos regionais estaduais e municipais de defesa civil; (iv) os órgãos setoriais dos três âmbitos de governo, definidos em regulamento; e (v) as organizações comunitárias de caráter voluntário ou outras entidades com atuação significativa nas ações locais de defesa civil.⁸⁰

⁷⁵ Vide o art. 8º da Lei Federal nº 12.608/2012 (República Federativa do Brasil, 2012).

⁷⁶ Vide o art. 9º da Lei Federal nº 12.608/2012 (República Federativa do Brasil, 2012)

⁷⁷ Vide o art. 32, § 1º, da Constituição da República (República Federativa do Brasil, 1988).

⁷⁸ Vide o art. 10, parágrafo único, da Lei Federal nº 12.608/2012 (República Federativa do Brasil, 2012).

⁷⁹ Vide o art. 10, caput, da Lei Federal nº 12.608/2012 (República Federativa do Brasil, 2012).

⁸⁰ Vide o art. 11 da Lei Federal nº 12.608/2012 (República Federativa do Brasil, 2012).

Vide os arts. 3º a 13 do Decreto Federal nº 10.593/2020 (República Federativa do Brasil, 2020).

As competências e composição do CONPDEC estão previstas no art. 12⁸¹ da Lei Federal nº 12.608/2012 (República Federativa do Brasil, 2012).

Constata-se a União centraliza o planejamento das ações de defesa civil, por meio do PNPDEC, que serve como parâmetro obrigatório para os planos estaduais nesse campo administrativo. O Estado-membro deve servir de mediador entre a União e os Municípios, sem prejuízo de ações específicas no campo da defesa civil.

Com efeito, o Município assume a maior responsabilidade na aplicação dos PNPDEC e do plano estadual que deve observar.

A política urbana, que deve ser estabelecida pelo Município com base nas diretrizes nacionais de desenvolvimento urbano,⁸² deve ser formulada e aplicada em conformidade do PNPDEC e o plano estadual que lhe seja pertinente, de modo a não comprometer a defesa civil em seus limites territoriais.

Também cabe ao Município, como já visto, a maior parte das ações de prevenção, recuperação, monitoramento, e resposta a desastres, ainda que o Corpo de Bombeiros Militares assumam naturalmente o protagonismo no que diz respeito ao último aspecto.

Por fim, assinala-se que as administrações ordenadoras ambiental e urbanística deve atender ao interesse público da defesa civil, para se assegurar que os direitos de liberdade e de propriedade privada não sejam obstáculos aos bens jurídicos associados a tal interesse.⁸³

⁸¹ “Art. 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.

§ 1º A organização, a composição e o funcionamento do CONPDEC serão estabelecidos em ato do Poder Executivo federal.

§ 2º O CONPDEC contará com representantes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e da sociedade civil organizada, incluindo-se representantes das comunidades atingidas por desastre, e por especialistas de notório saber”.

As competências e a estrutura do CONPDEC são desdobradas nos arts. 14 a 23 do Decreto Federal nº 10.593/2020 (República Federativa do Brasil, 2020).

⁸² Vide o art. 21, XX, o art. 30, I, II e VIII, e os arts. 182 e 183, todos da Constituição da República (República Federativa do Brasil, 1988).

Vide o Estatuto da Cidade (República Federativa do Brasil, 2001).

⁸³ Vide o art. 21, XX, o art. 22, I a III, o art. 23, III, IV, VI, VII, o art. 24, I, VI, VII, VIII, §§ 1º a 4º, o art. 30, I, II, VIII, IX, art. 32, § 1º, o art. 182, o art. 214, §§ 1º e 4º, e o art. 225, todos da Constituição da República (República Federativa do Brasil, 1988).

Vide os arts. 12-A a 12-F da Lei Federal nº 12.608/2012 (República Federativa do Brasil, 2012).

Vide o art. 1º, § 6º, da Lei de Liberdade Econômica (República Federativa do Brasil, 2019).

5. Controle da administração da defesa civil

O controle da administração pública consiste na proteção da juridicidade da atividade administrativa, para: (i) prevenir a prática de atos jurídicos administrativos inválidos ou de atos ilícitos; (ii) restaurar a juridicidade violada por meio da invalidação ou convalidação de atos jurídicos administrativos; ou, (iii) assegurar a responsabilidade administrativa e judicial dos agentes públicos (cf. França, 2000; França, 2023).⁸⁴

A prevenção de invalidades ou ilicitudes na administração da defesa civil deve ser feita pelos órgãos de controle interno,⁸⁵ sem prejuízo de ações mandamentais inibitórias⁸⁶ do Tribunal de Contas competente⁸⁷ ou ao Poder Judiciário.⁸⁸

Como qualquer ato jurídico, o ato administrativo tem três elementos: (i) o sujeito, ou seja, o sujeito de direito que emitiu o ato; (ii) o objeto, que são os efeitos jurídicos que se quer produzir no sistema do Direito Positivo com a emissão do ato; e, (iii) a

A administração ordenadora compreende a intervenção do Estado nos setores privados da ordem econômica e da ordem social, tendo em vista a tutela dos interesses públicos e a harmonização dos direitos fundamentais. São atividades de administração ordenadora: (i) instituição de restrições (limites, encargos ou sujeições) para o exercício da liberdade individual e da propriedade privada; (ii) a constituição de direitos subjetivos ou pretensões para os administrados por meio de ato administrativo unilateral; (iii) o sacrifício total ou parcial, definitivo ou temporário, do direito de propriedade privada; e, (iv) o controle das atividades privadas, quanto à observância das restrições de liberdade individual ou de propriedade privada.

Sobre a administração ordenadora, consultar: Bandeira de Mello, 2019; França, 2023; Justen Filho, 2023; Sundfeld, 1993.

⁸⁴ Ainda sobre a matéria, consultar: Fagundes, 2005; Medauar, 1993; Saad, 2017.

⁸⁵ Vide o art. 70 e o art. 74, todos da Constituição da República (República Federativa do Brasil, 1988).

⁸⁶ A ação consiste na tutela jurídica do direito subjetivo do sujeito ativo, consubstanciada: (i) na declaração positiva ou negativa da norma jurídica incidente e de seus efeitos, junto ao sujeito passivo; (ii) na constituição positiva, modificativa ou negativa de efeitos jurídicos, ou a modificação ou desconstituição de ato jurídico, em face do sujeito passivo; (iii) na condenação (ou a aplicação de sanção, caso se prefira) do sujeito passivo pela prática de ato ilícito; (iv) no mandamento de o sujeito passivo fazer ou deixar de fazer alguma coisa; e, (v) na execução da sanção ou do mandamento, por meio da coerção do sujeito passivo e à revelia de sua vontade.

Quando a ação não deva (ou possa) ser realizada diretamente pelo sujeito ativo (autotutela), o ordenamento jurídico coloca à sua disposição a tutela jurisdicional adequada, necessária e tempestiva para manter a paz social.

A tutela jurisdicional não se confunde com a prestação jurisdicional. Enquanto aquela pressupõe a existência do direito subjetivo, esta preexiste ao direito subjetivo. A prestação jurisdicional é o dever do Estado-jurisdicção de prestar o serviço de prevenção ou resolução de conflitos de modo definitivo, por meio da aplicação do ordenamento jurídico vigente.

Na versão inibitória da ação mandamental, o fim da tutela jurídica é prevenir a prática de ato inválido ou ilícito, ou sustar os efeitos jurídicos ou sociais de um ato inválido ou ilícito.

Sobre a matéria, consultar: França, 2023; Marinoni, Arenhart e Mitidiero, 2019; Mello, 2019b.

⁸⁷ Vide o art. 31, caput, § 1º, o art. 70, o art. 71, X, §§ 1º e 2º, o art. 74, § 2º, e o art. 75, todos da Constituição da República (República Federativa do Brasil, 1988).

⁸⁸ Vide o art. 5º, XXXV, LIX, LXXIII, o art. 7º, XXIX, o art. 22, I, e o art. 129, I, III, todos da Constituição da República (República Federativa do Brasil, 1988).

forma, consubstanciada no modo como se deu a exteriorização da vontade (cf. França, 2023).

E, o ato administrativo tem os seguintes pressupostos de validade: (i) a competência do sujeito, abrangendo a competência da pessoa jurídica, a competência do órgão ou agente público, e a ausência de impedimento ou suspeição do agente;⁸⁹ (ii) a licitude, possibilidade e caráter determinável do objeto;⁹⁰ (iii) o motivo, consistente nos pressupostos de fato e de direito que autorizam ou obrigam a emissão do ato;⁹¹ (iv) os requisitos procedimentais, que são os atos jurídicos que devem preceder ou suceder o ato jurídico administrativo;⁹² (v) a finalidade, ou seja, o interesse público que autoriza ou exige a expedição do ato;⁹³ e (vi) a formalização, o modo como a vontade deve ser exteriorizada para que o ato produza seus efeitos⁹⁴ (cf. França, 2023).

⁸⁹ Vide o art. 2º, “a”, parágrafo único, “a”, da Lei Federal nº 4.717/1965 (República Federativa do Brasil, 1965).

Vide o art. 104, I, e o art. 166, I, todos do Código Civil (República Federativa do Brasil, 2002).

Vide o art. 2º, caput, e os arts. 11 a 15, todos da Lei Federal nº 9.784/1999 (República Federativa do Brasil).

⁹⁰ Vide o art. 21, e os arts. 23 a 27, todos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (República Federativa do Brasil, 1942).

Vide o art. 2º, “c”, parágrafo único, “c”, da Lei Federal nº 4.717/1965 (República Federativa do Brasil, 1965).

Vide o art. 104, II, e o art. 166, II e VII, todos do Código Civil (República Federativa do Brasil, 2002).

Vide o art. 2º, caput, parágrafo único, I, da Lei Federal nº 9.784/1999 (República Federativa do Brasil, 1999).

⁹¹ Vide o art. 20, caput, e o art. 22, todos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (República Federativa do Brasil, 1942).

Vide o art. 2º, “d”, parágrafo único, “d”, da Lei Federal nº 4.717/1965 (República Federativa do Brasil, 1965).

Vide o art. 2º, caput, parágrafo único, VI e VII, da Lei Federal nº 9.784/1999 (República Federativa do Brasil, 1999).

⁹² Vide o art. 2º, “b”, parágrafo único, “b”, da Lei Federal nº 4.717/1965 (República Federativa do Brasil, 1965).

Vide o art. 166, IV e V, do Código Civil (República Federativa do Brasil, 2002).

Vide a Lei Federal nº 9.784/1999 (República Federativa do Brasil, 1999).

Vide o art. 15 do Código de Processo Civil (República Federativa do Brasil, 2015).

⁹³ Vide o art. 5º e o art. 22, caput, § 1º, ambos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (República Federativa do Brasil, 1942).

Vide o art. 166, III e VI, e o art. 140, todos do Código Civil (República Federativa do Brasil, 2002).

Vide o art. 2º, “e”, parágrafo único, “e”, da Lei Federal nº 4.717/1965 (República Federativa do Brasil, 1965).

Vide o art. 2º, caput, parágrafo único, II a IV, XIII, da Lei Federal nº 9.784/1999 (República Federativa do Brasil, 1999).

Vide o art. 8º do Código de Processo Civil (República Federativa do Brasil, 2015).

⁹⁴ Vide o art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (República Federativa do Brasil, 1942).

Vide o art. 2º, caput, parágrafo único, VII, e o art. 50, todos da Lei Federal nº 9.784/1999 (República Federativa do Brasil, 1999).

Vide o art. 2º, “b”, parágrafo único, “b”, da Lei Federal nº 4.717/1965 (República Federativa do Brasil, 1965).

Vide o art. 104, III, e o art. 166, IV, do Código Civil (República Federativa do Brasil, 2002).

Vide os arts. 22 a 25 da Lei Federal nº 9.784/1999 (República Federativa do Brasil, 1999).

Havendo vício em um desses pressupostos, o ato administrativo é inválido. Por sua vez, o ato administrativo inválido pode ser, sob a perspectiva da eficácia: (i) nulo, por vício insanável, caso se rejeite sua eficácia desde sua emissão, salvo se houver imperativo de segurança jurídica que justifique a eficácia putativa; ou, (ii) anulável, por vício sanável, sendo-lhe reconhecida eficácia até o momento de sua invalidação, no qual os efeitos jurídicos produzidos pelo ato inválido são desfeitos (cf. França, 2023; Mello, 2019b).

Caso haja invalidade nos atos jurídicos da administração da defesa civil, o Estado-administração tem à disposição os direitos potestativos de invalidação administrativa e de convalidação.⁹⁵ Mas se admite a sua invalidação judicial por meio dos remédios processuais da ação civil pública⁹⁶ e da ação popular.⁹⁷

Não se perca de vista que a invalidação, seja judicial, seja administrativa, tem eficácia declaratória da invalidade (nulidade ou anulabilidade) e desconstitutiva do ato jurídico e dos efeitos jurídicos que houver produzido no sistema do Direito Positivo (cf. França, 2000; França, 2007; França, 2023; Mello, 2019b). Entretanto, o princípio da segurança jurídica costuma impor a eficácia putativa de atos administrativos nulos ou a preservação dos efeitos já produzidos por atos administrativos anuláveis, até a exclusão do ato inválido do sistema jurídico, conforme o caso concreto (cf. França, 2023; Mello, 2019b).

Na administração da defesa civil, é juridicamente possível a modulação dos efeitos da invalidação do ato administrativo, quando a simples retirada desse ato jurídico do sistema do Direito Positivo ou abrupta interrupção de sua eficácia possa comprometer os bens jurídicos que justificam a presença do Estado-administração no caso concreto. Nesse diapasão, pode-se estabelecer a fixação de regime de transição caso tenha ocorrido mudança no ordenamento jurídico vigente por força de alteração jurisprudencial.⁹⁸

Em todo e qualquer caso, o controle da administração da defesa civil deve guardar a devida deferência aos juízos de conveniência, de oportunidade e de prognose das autoridades administrativas competentes, quando o ordenamento jurídico abre espaço para o seu emprego na sua aplicação (cf. França, 2000; França, 2007). Na aplicação de conceitos

Em se tratando de ilicitude, deve ser ponderado o seguinte.

⁹⁵ Vide a Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal (República Federativa do Brasil, 1969).

Vide os arts. 53 a 55 da Lei Federal nº 9.784/1999 (República Federativa do Brasil, 1999).

⁹⁶ Vide o art. 129, III, da Constituição da República (República Federativa do Brasil, 1988).

⁹⁷ Vide o art. 5º, LXXIII, da Constituição da República (República Federativa do Brasil, 1988).

⁹⁸ Vide o art. 21, parágrafo único, e o art. 24, todos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (República Federativa do Brasil, 1942).

Os agentes públicos da defesa civil estão sujeitos a responsabilidade administrativa e judicial pelos atos ilícitos⁹⁹ que praticarem no exercício de suas atribuições administrativas, à luz do Direito Administrativo Sancionador¹⁰⁰ e do Direito Penal.¹⁰¹

A responsabilidade administrativa do agente público diz respeito a ato ilícito disciplinar, e enseja a aplicação sanção de competência de seu superior hierárquico na organização do Estado-administração.

Judicialmente, o agente público poderá responder pela: (i) pela prática de ato de improbidade administrativa,¹⁰² na forma da Lei Federal nº 8.429/1992 (República Federativa do Brasil, 1992a); ou, (ii) por crime contra a administração pública, na forma do Código de Processo Penal (República Federativa do Brasil, 1941).

No campo da responsabilidade civil extranegocial,¹⁰³ o agente público poderá ser condenado na esfera administrativa¹⁰⁴ ou judicial,¹⁰⁵ caso comprovado o dolo ou culpa na sua conduta lesiva ao Estado ou que tenha levado o Estado a ser condenado a ressarcir o administrado.

⁹⁹ Em rigor, o ato ilícito é o fato jurídico cujo suporte fático tem em seu cerne uma conduta voluntária e consciente que lesiona bem jurídico, realizada por sujeito de direito que tem capacidade delitiva (cf. Mello, 2019a), e que constitui pressuposto para a aplicação de uma sanção (cf. Kelsen, 1991). A sanção, por sua vez, consiste na perda ou restrição de bem jurídico do infrator (cf. Kelsen, 1991).

¹⁰⁰ O Direito Administrativo Sancionador é composto pelos modelos jurídicos sancionadores que visam a proteção de bens jurídicos tutelados pelo regime jurídico-administrativo.

O ato ilícito administrativo é aquele que lesiona bem jurídico administrativo, constitui pressuposto para a aplicação de sanção retributiva, e que deve ser processado e julgado pelo próprio Estado-administração ou pelo Estado-jurisdição no exercício da jurisdição civil ou eleitoral.

Sobre a matéria, consultar: Oliveira, 2009; Osório, 2022.

¹⁰¹ Vide o art. 22, I, da Constituição da República (República Federativa do Brasil, 1988).

¹⁰² Vide o art. 37, § 4º, da Constituição da República (República Federativa do Brasil, 1988).

Vide o art. 1º, § 1º, da Lei Federal nº 8.429/1992 (República Federativa do Brasil, 1992).

¹⁰³ Vide o art. 186, o art. 927, caput, e o art. 944, todos do Código Civil (República Federativa do Brasil, 2002).

¹⁰⁴ Vide o art. 37, § 6º, e o art. 71, II e VIII, todos da Constituição da República (República Federativa do Brasil, 1988).

Vide os arts. 122 e 123, e o art. 124, todos da Lei Federal nº 8.112/1990 (República Federativa do Brasil, 1990a).

Vide o art. 1º, I, art. 16, III, "c", e o art. 47, todos da Lei Federal nº 8.443/1992 (República Federativa do Brasil, 1992b).

¹⁰⁵ Vide o art. 5º, XXXV e LIV, e o art. 37, § 6º, todos da Constituição da República (República Federativa do Brasil, 1988).

Vide o art. 186, o art. 927, caput, e o art. 944, todos do Código Civil (República Federativa do Brasil, 2002). Vide o art. 4º, os art. 16 e 17, e o art. 461, todos do Código de Processo Civil (República Federativa do Brasil, 2015).

6. Responsabilidade civil do Estado na administração da defesa civil

A responsabilidade civil extranegocial¹⁰⁶ do Estado é uma das garantias fundamentais dos administrados, consagrada no art. 37, § 6º,¹⁰⁷ da Constituição da República (República Federativa do Brasil, 1988), e reforçada pelo art. 43¹⁰⁸ do Código Civil (República Federativa do Brasil, 2002).¹⁰⁹

O fato jurídico da responsabilidade civil extranegocial do Estado tem os seguintes elementos em seu suporte fático: (i) a conduta voluntária, consciente ou não, de agente público no exercício de suas atribuições institucionais; (ii) dano patrimonial ou moral ao administrado; (iii) nexo de causalidade entre aquela conduta e este dano.

Em rigor, trata-se de ato-fato ilícito,¹¹⁰ pois dispensa-se o exame da consciência da vontade do agente público para a incidência da norma jurídica sancionadora, embora não se possa afastar a voluntariedade.¹¹¹ Se a vontade e a ação do Estado são

¹⁰⁶ Vide os arts. 186 a 188, e os arts. 927 a 954, todos do Código Civil (República Federativa do Brasil, 2002).

Sobre a matéria, consultar: Lôbo, 2019.

¹⁰⁷ “Art. 37. (...)”

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.

¹⁰⁸ “Art. 43. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo”.

¹⁰⁹ Sobre a matéria, consultar: Bandeira de Mello, 2019; Di Pietro, 2017; Justen Filho, 2023; Mendonça, 2003.

¹¹⁰ O ato-fato lícito é aquele no qual se dispensa a voluntariedade para a incidência normativa (cf. Mello, 2019a). Como se elucidará na próxima nota de rodapé, não se pode admitir que o ato-fato ilícito despreze a voluntariedade, sob pena de se viabilizar modelos jurídicos sancionadores extremamente lesivos à dignidade da pessoa humana. Nessa opção teórica, afasta-se do conceito proposto por Francisco Cavalcanti Pontes de Miranda (2008) e bem desenvolvido por Marcos Bernardes de Mello (2019a).

¹¹¹ No Direito Administrativo, Celso Antônio Bandeira de Mello (2019) adverte que, sem a voluntariedade, não há como admitir o ilícito administrativo. No Direito Penal brasileiro, há a defesa da teoria da imputação objetiva, segundo a qual o ilícito penal pressupõe “a realização de uma conduta criadora de um risco relevante e juridicamente proibido e a produção de um resultado jurídico” (Jesus; Estefam, 2020, p. 308).

O ser humano, como explicam Cláudio Souto e Solange Souto (2003), são polos de sentimento, ideia e vontade. É justamente a ideia, o sentido que damos aos sentimentos e fim às nossas condutas, o que nos diferencia dos demais seres vivos, que estão imersos na causalidade natural, e se encontram desprovidos de livre arbítrio (cf. Tomás de Aquino, 2017; Estado do Vaticano, 2011; Joseph, 2008).

Esclareça-se que a conduta é voluntária quando o agente a faculdade de escolher entre agir ou não agir, ou de escolher dentre duas ou mais opções de ação. E, se há vontade, há um fim que a orienta, substanciado num resultado.

Será a conduta voluntária será consciente quando o agente está apto para distinguir se seu fim é lícito ou não, ou atua no sentido de se prevenir que sua conduta seja lesiva a outrem. Caso contrário, ela não será consciente.

Entenda-se aqui por faculdade a aptidão material do ente de realizar determinado ato (cf. Tomás de Aquino, 2017; Estado do Vaticano, 2011; Joseph, 2008); não se confunde com a liberdade, que consiste na permissão de fazer ou deixar de fazer algo, assegurada pelo ordenamento jurídico vigente (cf. Carvalho, 2018; Kelsen, 1991; Vilanova, 1997; Vilanova, 2000). O ser humano tem a faculdade de matar outro

identificadas a partir da vontade e ação de seus agentes (cf. Bandeira de Mello, 2019), o risco gerado por eles para os administrados em geral deve ser objeto de responsabilidade civil objetiva, tendo em vista o disposto no art. 927, parágrafo único,¹¹² do Código Civil (República Federativa do Brasil, 2002).

O Estado deve responder pelos danos causados pelas ações da administração da defesa civil ao administrado que estejam fundadas em ato inválido ou sejam tipificadas como ato ilícito.

Se houver ato administrativo válido que lhes dê fundamento, e a medida adotada enseje o sacrifício de direito do administrado,¹¹³ a indenização será cabível ao prejudicado com amparo no art. 5º, XXIV e XXV,¹¹⁴ da Constituição da República (República Federativa do Brasil, 1988).

Caso a medida da administração da defesa civil tenha base em ato administrativo válido, e ela tenha gerado um dano anormal e específico ao administrado, o Estado deve indenizá-lo segundo o modelo jurídico do enriquecimento sem causa.¹¹⁵ Não se trata de responsabilidade civil por ato lícito, mas sim de obrigação gerada por ato-fato lícito indenizativo.

Recorde-se que as medidas de prevenção, recuperação e resposta a desastres geram transtornos e prejuízos que precisam ser compartilhados por todos aqueles que vivem e trabalham nas áreas que impõem a presença da administração da defesa civil. Para que se admita a obrigação de indenizar por ato-fato lícito, faz-se necessário que

ser humano; mas não tem a liberdade de matar, salvo quando o ordenamento jurídico dispuser em contrário.

Quando a conduta é involuntária, não há escolhas, mas apenas a causalidade natural, o estímulo que deflagra a resposta. O ser humano, que não deixa de ser animal, não deixa de estar sujeito às leis naturais (cf. Kelsen, 1991; Reale, 1996; Souto; Souto, 2003; Vilanova, 2000). Não há o que se punir numa conduta involuntária, à luz da dignidade da pessoa humana (cf. Estado do Vaticano, 2011; Ferrajoli, 2002).

¹¹² “Art. 927 (...)

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

¹¹³ Sobre o sacrifício de direito, consultar: Bandeira de Mello, 2019; Sundfeld, 1993.

Para uma crítica ao conceito de sacrifício de direito, consultar: Mendonça, 2003.

¹¹⁴ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano”.

¹¹⁵ Vide o art. 884 a 886 do Código Civil (República Federativa do Brasil, 2002).

Observe-se que se emprega aqui os parâmetros propostos por Celso Antônio Bandeira de Mello (2019), divergindo-se quanto ao fundamento da obrigação de indenizar. De todo modo, a teoria da responsabilidade civil por ato lícito tem sido questionada (cf. Mendonça, 2003).

o administrado comprove que ele teve que suportar um encargo adicional e excepcional em prol da Sociedade.

No que diz respeito à omissão estatal na administração da defesa civil, é indispensável que se: (i) comprove que o Estado-administração tinha o dever de agir no caso concreto, poderia ter agido de modo eficaz para prevenir ou mitigar o dano sofrido pelo administrado, mas nada fez; (ii) há um nexo de causalidade entre a omissão estatal e o dano sofrido pelo administrado.¹¹⁶

Não é preciso demonstrar o dolo ou culpa do agente público para a incidência da norma jurídica institui a garantia da responsabilidade civil extranegocial do Estado, em caso de omissão.

Havendo caso fortuito ou força maior que tenha impedido a ação eficaz da administração da defesa civil em defesa do administrado, impõe-se a exclusão da responsabilidade civil do Estado.¹¹⁷

Não se perca de vista que a defesa civil existe para amparar os administrados em face de acidentes, desastres ou calamidades públicas, mas não é razoável esperar que caiba ao Estado prometer a integral o ressarcimento de danos patrimoniais ou a compensação dos danos morais das vítimas desses fatos.

7. Considerações finais

Não há dúvida de que a defesa civil deva ser atividade de titularidade do Estado-administração, por mais que haja uma justa expectativa na solidariedade dos membros da Sociedade quando se está diante de acidentes, desastres, emergências ou calamidades públicas.

Como toda e qualquer atividade administrativa, é preciso que ela se desenvolva em conformidade do regime jurídico-administrativo, que impõe a conciliação da tutela dos interesses públicos com os direitos fundamentais dos administrados, numa dinâmica político-jurídica que seja democrática.

As medidas de administração da defesa civil não estão imunes ao controle nem justificam a irresponsabilidade do Estado ou de seus agentes, por mais urgente ou excepcional que seja o interesse público que impõe a ação do Estado-administração. O Estado e seus agentes não podem ficar impunes quando eles deixam de cumprir suas

¹¹⁶ Vide o art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (República Federativa do Brasil, 1942).

Vide o art. 13, § 2º, do Código Penal (República Federativa do Brasil, 1940).

Sobre a responsabilidade civil do Estado por omissão, consultar: Bandeira de Mello, 2019; Justen Filho, 2023.

¹¹⁷ Configura-se o caso fortuito quando há um obstáculo de causa desconhecida que impede a conduta devida pelo sujeito de direito; na força maior, há um obstáculo natural ou humano, não gerado pelo sujeito obrigado, que torna materialmente impossível a conduta devida (cf. Diniz, 2020).

obrigações na forma do ordenamento jurídico vigente, nem seus atos devem ser absolutamente imunes aos controles próprios do Estado Democrático de Direito.

Por outro lado, a defesa civil não pode ser vista como uma espécie de seguro universal, onipresente, onisciente e onipotente.

8. Referências

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2019.
- BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios gerais de Direito Administrativo*. v. 1. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.
- BARBIERI, José Carlos. *Desenvolvimento sustentável: das origens à Agenda 2030*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2020.
- BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito tributário, linguagem e método*. São Paulo: Noeses, 2018.
- CREVELD, Martin van. *Ascensão e declínio do Estado*. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 30. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2017.
- DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil brasileiro: Teoria Geral do Direito Civil*. v. 1. 37. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2020.
- ESTADO DA CIDADE DO VATICANO. *Compêndio da doutrina social da Igreja*. 7. ed. Tradução da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). São Paulo: Paulinas, 2011.
- ESTADO DA CIDADE DO VATICANO. *Laudato Si'*. Carta Encíclica de Sua Santidade o Papa Francisco sobre o cuidado da casa comum. Tradução oficial da Santa Sé. São Paulo: Paulinas, 2016.
- FAGUNDES, Miguel Seabra. *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*. 7. ed. Atualização de Gustavo Binenbojm. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. Tradução de Ana Paula Zomer, Fauzi Hassan Choukr, Juarez Tavares e Luiz Flávio Gomes. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.
- FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *A Ciência do Direito*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1980.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 5. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2002.

- FRANÇA, Vladimir da Rocha. *Crise da legalidade e jurisdição constitucional: o princípio da legalidade administrativa e a vinculação do Estado-Administração aos direitos fundamentais*. Curitiba: Juruá, 2023.
- FRANÇA, Vladimir da Rocha. *Estrutura e motivação do ato administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.
- FRANÇA, Vladimir da Rocha. *Invalidação judicial da discricionariedade administrativa no regime jurídico-administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- GRAU, Eros Roberto. *Ensaio sobre a interpretação/aplicação do Direito*. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.
- GUILLÉN, Mauro F. *2030: como as maiores tendências de hoje vão colidir com o futuro de todas as coisas e remodelá-las*. Tradução de Camila Paduan. Rio de Janeiro: Alta Cult Editora, 2021.
- GURGEL, Carlos Sérgio. *Direito urbanístico luso-brasileiro: cidades sustentáveis e inclusivas, direitos fundamentais e dever estatal de proteção*. v. 1. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2021.
- HULME, Mike. *Why we disagree about climate change: understanding controversy, inaction and opportunity*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- JESUS, Damásio de; ESTEFAM, André. *Direito penal: parte geral*. 37. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2020.
- JOSEPH, Ir. Miriam. *O Trivium: as artes liberais da lógica, gramática e retórica: entendendo a natureza e a função da linguagem*. Tradução de Henrique Paul Dmyterko. São Paulo: É Realizações, 2008.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.
- LÔBO, Paulo. *Direito Civil: contratos*. 7. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2021, v. 3.
- LÔBO, Paulo. *Direito Civil: obrigações*. 7. ed. São Paulo, Saraiva Jur, 2019, v. 2.
- LUHMANN, Niklas. *El Derecho de la sociedad*. Tradução de Javier Torres Nafarrate. México: Herder, 2005.
- LUHMANN, Niklas. *Sociologia do Direito*. v. 1. Tradução de Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.
- LUHMANN, Niklas. *Sociologia do Direito*. v. 2. Tradução de Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1985.
- MANN, Michael. *As fontes do poder social: uma história do poder desde o início até 1760 d.C.* v. 1. Petrópolis: Vozes, 2020.

- MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Processo Civil: Teoria do Processo Civil*. v. 1. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2019.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. *Efeitos dos vícios dos atos administrativos*. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.
- MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.
- MELLO, Marcos Bernardes de. *Teoria do fato jurídico: plano da existência*. 22. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2019a.
- MELLO, Marcos Bernardes. *Teoria do fato jurídico: plano da eficácia*. 11 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2019c.
- MELLO, Marcos Bernardes. *Teoria do fato jurídico: plano da validade*. 15. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2019b.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 16. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2021.
- MENDONÇA, Fabiano André de Souza. *Limites da responsabilidade do Estado: teoria dos limites da responsabilidade extracontratual do Estado, na Constituição Federal Brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Impetus, 2003.
- NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. *As normas de Direito Público na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro: paradigmas para interpretação e aplicação do Direito Administrativo*. São Paulo: Contracorrente, 2019.
- OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Improbidade administrativa e sua autonomia constitucional*. São Paulo: Editora Fórum, 2009.
- OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 8. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2022.
- PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda de 1969 (arts. 1^o-7^o)*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1987.
- PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de Direito Privado: Parte especial. Direito das obrigações. Fatos ilícitos absolutos. Atos-fatos ilícitos absolutos. Atos ilícitos absolutos. Responsabilidade por danos causados por animais. Coisas inanimadas e danos. Estado e servidores. Profissionais. Atualização de Vilson Rodrigues Alves*. Campinas: Bookseller, 2008, v. 53.
- REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. 17. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1996.
- REALE, Miguel. *O Direito como experiência: introdução à Epistemologia Jurídica*. 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1992.
- REALE, Miguel. *O Estado Democrático de Direito e o conflito das ideologias*. São Paulo: Editora Saraiva, 1998.

- REALE, Miguel. *Teoria do Direito e do Estado*. 5. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2000.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. União. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 jun. 2024.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. União. Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil e sobre o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/decreto/d10593.htm. Acesso em: 4 jun. 2024.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. União. Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 4 jun. 2024.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. União. Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 4 jun. 2024.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. União. Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 4 jun. 2024.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. União. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 4 jun. 2024.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. União. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 4 jun. 2024.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. União. Lei nº 12.340, 1º de dezembro de 2010. Dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil; e dá outras providências.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. União. Lei nº 12.608, 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o

Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis n^{os} 12.340, de 1^o de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm. Acesso em: 4 jun. 2024.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. União. Lei n^o 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 4 jun. 2024.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. União. *Lei n^o 13.874, de 20 de setembro de 2019*. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei n^o 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei n^o 5.452, de 1^o de maio de 1943; revoga a Lei Delegada n^o 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei n^o 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei n^o 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm. Acesso em: 4 jun. 2024.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. União. Lei n^o 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 4 jun. 2024.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. União. Lei n^o 8.080, de 19 de setembro de 1990b. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 4 jun. 2024.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. União. Lei n^o 8.112, de 11 de setembro de 1990a. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 4 jun. 2024.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. União. Lei n^o 8.429, 2 de junho de 1992a. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4^o do art. 37 da Constituição Federal;

- e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilada.htm. Acesso em: 4 jun. 2024.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. União. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992b. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em: 4 jun. 2024.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. União. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 4 jun. 2024.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. União. Medida Provisória nº 1.221, de 17 de maio de 2024. Dispõe sobre medidas excepcionais para a aquisição de bens e a contratação de obras e de serviços, inclusive de engenharia, destinados ao enfrentamento de impactos decorrentes de estado de calamidade pública.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. União. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 473. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. Publicado em 12 de dezembro de 1969. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula473/false>. Acesso em: 4 jun. 2024.
- SAAD, Amauri Feres. *O controle da administração pública*. São Paulo: Instituto dos Advogados de São Paulo, 2017.
- SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.
- SOUTO, Cláudio; SOUTO, Solange. *Sociologia do Direito: uma visão substantiva*. 3. ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003.
- SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo Ordenador*. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.
- TOMÁS DE AQUINO, Santo. *Suma contra os gentios*. 2. ed. Tradução de D. Odilão Moura. Campinas: Ecclesiae, 2017.
- VILANOVA, Lourival. *As estruturas lógicas e o sistema do Direito Positivo*. São Paulo: Max Limonad, 1997.
- VILANOVA, Lourival. *Causalidade e relação no Direito*. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.