



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO**

ULISSES TAVARES NEVES

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO MUNICÍPIO E DO AGENTE POLÍTICO PELA
NÃO IMPLANTAÇÃO DA DEFESA CIVIL, A RESPONSABILIDADE OBJETIVA E
A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA**

**CAMPINA GRANDE - PB
2011**

ULISSES TAVARES NEVES

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO MUNICÍPIO E DO AGENTE POLÍTICO PELA
NÃO IMPLANTAÇÃO DA DEFESA CIVIL, A RESPONSABILIDADE OBJETIVA E
A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA**

Trabalho apresentado ao curso de bacharelado em Direito da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), em cumprimento às exigências do componente curricular. Trabalho Acadêmico Orientado para obtenção do grau do Bacharelado em Direito.

**ORIENTADORA:
Prof. Dra. Flávia de Paiva Medeiros de Oliveira**

**CAMPINA GRANDE - PB
2011**

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL – UEPB

N518r Neves, Ulisses Tavares.
A responsabilidade civil do município e do agente político pela não implantação da defesa civil, a responsabilidade objetiva e a responsabilidade administrativa [manuscrito] /Ulisses Tavares Neves.– 2011.
60 f.
Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2011.
“Orientação: Profa. Dra. Flávia Paiva de Medeiros, Departamento de Direito Público”.

1. Direito ambiental 2. Defesa civil 3. Meio ambiente I.
Título.

21. ed. CDD 344.046

ULISSES TAVARES NEVES

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO MUNICÍPIO E DO AGENTE POLÍTICO PELA
NÃO IMPLANTAÇÃO DA DEFESA CIVIL, A RESPONSABILIDADE OBJETIVA E
A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Graduação em Direito da
Universidade Estadual da Paraíba, em
cumprimento à exigência para obtenção do
grau de Bacharel em Direito.

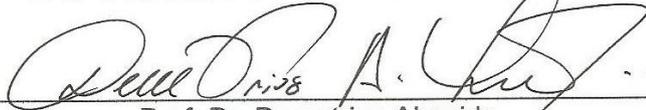
COMISSÃO EXAMINADORA



Profª Dra. Flávia de Paiva Medeiros de Oliveira- Orientadora



Profª Dra. Paula Christiane da Costa Newton



Prof. Dr. Demetrius Almeida

Aprovado em: 23 / 11 / 2011

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha Esposa, Fernanda, amiga de todas as horas, aos meus filhos, Ulisses e Danton, para quem eu tenho a obrigação de deixar um mundo melhor, e aos meus familiares, que muito fizeram para que eu pudesse chegar até aqui. Agradeço à professora orientadora, Dra Flávia, pelo tempo dedicado e pelos seus ensinamentos e a todos que, de alguma maneira, contribuíram e contribuem para que eu me torne uma pessoa mais evoluída.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha querida esposa Fernanda por estar sempre ao meu lado me dando incentivo e paz, aos meus familiares, meus pais, meus irmãos, meus filhos e amigos militares do Exército Brasileiro, a todos meus dedicados e compreensivos professores desde minha formação primária até os que hoje contribuíram para minha formação.

À orientadora Prof. Dra. Flávia de Paiva Medeiros de Oliveira que me orientou de forma paciente e acertada, encerrando finalmente este trabalho.

À Universidade Estadual da Paraíba por proporcionar-me condições em formação de um Curso de Graduação tão importante que é o curso de Direito.

Aos colegas de turma pelo estímulo e ânimo ao longo desta graduação.

Minha Alma (A Paz Que Eu Não Quero)

A minha alma tá armada e apontada
Para cara do sossêgo!
(Sêgo! Sêgo! Sêgo! Sêgo!)
Pois paz sem voz, paz sem voz
Não é paz, é medo!
(Medo! Medo! Medo! Medo!)
Às vezes eu falo com a vida,
Às vezes é ela quem diz:
"Qual a paz que eu não quero conservar,
Prá tentar ser feliz?"
As grades do condomínio
São pra trazer proteção
Mas também trazem a dúvida
Se é você que tá nessa prisão
Me abrace e me dê um beijo,
Faça um filho comigo!
Mas não me deixe sentar na poltrona
No dia de domingo, domingo!
Procurando novas drogas de aluguel
Neste vídeo coagido...
É pela paz que eu não quero seguir admitindo
É pela paz que eu não quero seguir
É pela paz que eu não quero seguir
É pela paz que eu não quero seguir admitindo

O Rappa

NEVES, U.T. **A responsabilidade civil do município e do agente político pela não implantação da defesa civil, a responsabilidade objetiva e a responsabilidade administrativa.** Monografia (Graduação Bacharelado em Direito), Universidade Estadual da Paraíba – UEPB.38p.2011.

RESUMO

Este trabalho visa a abordar o tema Defesa Civil sob a óptica do Direito Brasileiro. Está relacionado com o Direito Ambiental, o Direito Constitucional, o Direito Administrativo e o Direito Civil. Pretende-se ressaltar a importância do envolvimento da Sociedade Civil Organizada, quer seja por intermédio individual de cada cidadão, quer seja pelas Organizações Sociais Cíveis de Interesse Público, Fundações, Associações, Clubes, Sindicatos, Organizações Não Governamentais (ONG), instituições privadas e ainda pelos representantes dos Poderes Públicos constituídos. Na abordagem do tema, consideramos as inovações trazidas pela Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de Outubro de 1988 e pela Lei Federal Nr 8078, de 11 de Setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor, quais sejam, respectivamente, a responsabilidade solidária em matéria ambiental e a defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Por fim, pretendemos analisar a responsabilidade objetiva e administrativa aplicáveis aos municípios e aos seus agentes políticos, para os casos de ação ou omissão de suas atribuições. Tudo com a finalidade de se contrapor à realidade vivenciada no Brasil, ou seja, a ocorrência de Calamidades Públicas proporcionadas por desastres naturais, que se repetem ano após ano, sem que as autoridades governamentais tomem medidas eficazes para evitá-las, dentre elas a aplicação de sanções aos responsáveis.

Palavras – chave: Direito, Defesa Civil, Meio Ambiente, Responsabilidade.

ABSTRACT

This work aims to address the issue from the perspective Civil Defense Brazilian law. It is related to Environmental Law, Constitutional Law, Administrative Law and Civil Law. It is intended to emphasize the importance of the involvement of civil society organizations, either through each individual citizen, whether by the Civil Social Organizations in the Public Interest, Foundations, Associations, Clubs, Unions and Non Governmental Organisations (NGOs), private institutions and also by representatives of public authorities that be. In addressing the topic, consider the innovations introduced by the Constitution of the Federative Republic of Brazil, 05 October 1988 and the Federal Law Nr 8078 of September 11, 1990 - Code of Consumer Protection, which are, respectively, the responsibility solidarity and environmental protection of diffuse rights, collective and individual homogeneous. Finally, we intend to analyze the administrative and strict liability apply to municipalities and their political agents, in cases of action or inaction of their duties. All in order to counter the reality experienced in Brazil, ie, the occurrence of calamities provided by natural disasters, which are repeated year after year without the government officials take effective measures to avoid them, among them the application sanctions to those responsible.

Key-words: Law; Civil Defense; Environment; Accountability

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 A DEFESA CIVIL.....	12
2.1 Histórico da Defesa Civil no Brasil, Antecedentes.....	12
2.2 A Evolução da Defesa Civil.....	13
2.3 A Estrutura Atual da Defesa Civil.....	14
2.3.1 A Implantação do Sistema Atual.....	14
2.3.2 Pressupostos para o Estado de Emergência e de Calamidade Pública.....	15
3 DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS.....	16
3.1 Generalidades.....	16
3.2- Direitos Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos.....	17
3.3 Tutela – Ação Civil Pública.....	18
4 A AUTONOMIA PARA A IMPLANTAÇÃO DA DEFESA CIVIL	19
4.1 Princípio Constitucional da Autonomia.....	19
4.2 O Município Como Protagonista da Defesa Civil.....	20
4.3 Desastres Naturais Previsibilidade Versus Força Maior.....	21
4.4 O Fundo Para Calamidades Públicas.....	22
4.5 O Conselho Municipal de Defesa Civil (COMDEC).....	22
5. A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NAS AÇÕES DE DEFESA CIVIL.....	24
5.1O Princípio da Participação.....	24
5.2 A Sociedade Civil Organizada.....	25
5.3 A Necessidade da Participação Popular.....	26
5.4 O terceiro setor e os direitos difusos.....	28
6. A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ADMINISTRADOR PÚBLICO PELA NÃO IMPLANTAÇÃO DA DEFESA CIVIL, A RESPONSABILIDADE OBJETIVA E A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA.....	29
6.1 O Município e o Agente Político, conceitos.....	29
6.2 A responsabilidade do Município e do Agente Político.....	30
6.3 A Improbidade Administrativa Por Ato Omissivo.....	32
6.4 A Responsabilidade Objetiva do Estado e de Seus Agentes.....	32
7.CONCLUSÃO.....	34
8.REFERÊNCIAS ELETRÔNICAS E BIBLIOGRÁFICAS.....	36

1 INTRODUÇÃO

Ano após ano, os noticiários do País mostram imagens impactantes de desastres naturais que atingem a população, quase sempre surpreendida, que passa a ser espectadora atônita das destruições e transtornos de toda a ordem.. Piorando o premencionado quadro de um desastre natural, as notícias mostram a própria população sendo atingida, havendo perda de vidas e de famílias inteiras, sem que nada possa ser feito no momento das intempéries e demais forças da natureza.

As tragédias naturais têm sido não uma variável, mas uma constante na equação do equilíbrio entre o desenvolvimento e o subdesenvolvimento, o crescimento e a retração de nosso país. Destarte, nos perguntamos: esse quadro pode ser mudado? De quem é a responsabilidade ante as calamidades e situações emergenciais? Como combater de maneira eficiente e eficaz esse problema? O que o cidadão e a sociedade podem fazer? Quando devemos começar?

Para começarmos a responder estes e outros questionamentos, ao longo deste trabalho, descreveremos o histórico e a estrutura de Defesa Civil, bem como a Política Nacional de Defesa Civil, a relevância da participação da população, da sociedade civil organizada ou terceiro setor para a melhoria da qualidade das ações de Defesa Civil.

Embora saibamos que o exercício de cargos públicos ligados à administração e à execução de políticas públicas seja uma tarefa árdua que exige competência, conhecimento, espírito público, probidade, honestidade e comprometimento com a população que, via de regra, elegeu quem gostaria que a representasse na aludida tarefa, nem sempre os eleitos correspondem à expectativa e, na prática, o descaso e a omissão tornam-se a realidade.

Assim, está claro que faltam ações de Estado, de governo, de administração e políticas públicas que nos permitam afirmar que o tema Defesa Civil está sendo tratado com a devida importância que o assunto requer, pois as tragédias já têm data para ocorrerem e não há tempo a perder.

Outrossim, verificamos que a conjuntura atual da sociedade brasileira aponta para um País Emergente, vivenciando o seu melhor momento histórico, e isso não é obra do acaso. Ao longo dos séculos, os brasileiros têm buscado construir um Estado forte, soberano e bem sucedido. A organização de um Estado Democrático de Direito só foi possível com coordenação e controle político e social. É bem verdade que por diversas vezes cambaleou o Estado por vias não tão seguras e nem tanto confiáveis, mas a República e os seus três poderes estão erguidos e consolidados.

Fruto da consolidação retromencionada, existe hoje uma gama de aparelhos estatais para garantir o funcionamento do Estado e de seus entes federativos. Destacaremos, por ora, aqueles que se referem à integração nacional, à infra estrutura e à defesa civil, por serem aqueles pertinentes ao assunto em tela e que necessitam ser esmiuçados para o perfeito funcionamento, atendendo aos fins que se destinam.

Faremos um estudo na área - Defesa Civil, de diplomas que compõem o ordenamento jurídico brasileiro, com origem na vigente Carta Magna, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, e prosseguiremos pelas leis nº 7257 de 4 de agosto de 2010 que regulamentou o Sistema Nacional de Defesa Civil, Lei nº 9790 de 23 de março de 1999, que regulamentou os convênios das Organizações Social Civil de Interesse Público, Lei 8666 de 21 de junho de 1993 que regula as licitações e sua inexigibilidade, Lei Complementar nº 101 de 21 de junho de 2000, conhecida como lei de responsabilidade fiscal (LRF), Decreto nº 50.517 de 2 de maio de 1961 que regulamenta a Lei nº 91 de 28 de agosto de 1935, ou lei de utilidade pública, dentre outros.

Ressaltaremos as ações de defesa civil, a cargo da SEDEC (Secretaria Nacional de Defesa Civil), órgão federal de articulação do ministério da infraestrutura com os demais entes federativos e destes com suas representatividades públicas e privadas. Articulação esta que se apresenta como condição *sine qua non* a qualquer ação de monitoramento de risco, administração de desastres e pós desastres e de consolidação de políticas públicas na área aqui estudada.

Igualmente, podemos afirmar que uma sociedade politicamente organizada necessita da ação de seus cidadãos para poder conhecer os problemas a serem combatidos. As políticas públicas devem atender aos anseios daqueles a quem serão direcionadas. O cidadão deve participar diuturnamente da condução da sociedade. Não havendo a simbiose necessária entre cidadãos e Poderes Públicos, não haverá evolução social, e o Estado entrará em colapso, estando destinado à ruína, as revoluções, à quebra da manutenção da lei e da ordem pública. O Brasil é uma República Federativa, uma sociedade organizada onde se distinguem três setores na busca da consolidação de seus Objetivos Nacionais Permanentes que são: **Democracia, Paz Social, Progresso, Soberania, Integração Nacional e Integridade do Patrimônio Nacional.**

Qualquer que seja o problema a ser combatido por uma sociedade e seus integrantes, devem estar alinhadas as ações governamentais, as políticas públicas, as instituições públicas, a sociedade civil organizada e seus cidadãos, de maneira a proporcionar uma sinergia capaz de remover os óbices ao desenvolvimento e a manutenção do bem estar social.

Diante do exposto, a responsabilidade por toda e qualquer medida de interesse público inicia-se no Estado, através da expressão dos Poderes Públicos Constituídos, em seus níveis federal, estadual e municipal (primeiro setor). Entretanto, como os envolvidos diretamente são os cidadãos, não há como afastar-lhes a responsabilidade de ações em seus níveis mais elementares. Falamos da vida diária em sociedade, dos relatos de problemas sociais, do exercício pleno da cidadania, da articulação político partidária, da participação local dos clubes e associações de bairro, das Organizações Não Governamentais, das OSCIPs, das entidades eclesiásticas, das instituições privadas, pois, se o Estado existe é em razão e em função do Contrato Social firmado há séculos por tais atores, tal contrato não pode ser descumprido, tampouco negligenciado, sobre o mesmo não cabe revogação.

2. A DEFESA CIVIL NO BRASIL

2.1 Histórico da Defesa Civil no Brasil: antecedentes

A organização política e social do homem, o surgimento de tribos, impérios, nações e países diversificou e ampliou suas atividades, o que fez nascer a preocupação com a saúde, a produção de alimentos, a defesa contra invasores e a manutenção da posse de seus territórios.

As medidas utilizadas para manter a ordem pública e o desenvolvimento das cidades tinham um caráter de administração pública, de ordenação da vida em grupo, sendo desempenhada por grupos distintos, como agricultores, engenheiros, caçadores, pescadores, dentre outros.

Somente na idade moderna é que o homem voltou-se para a necessidade de defender de maneira mais efetiva de ameaças aos seus respectivos grupos, as grandes guerras da Europa, entre os impérios e a 1ª Guerra Mundial trouxeram caos à população civil, a proliferação da fome, de doenças, a quebra das economias locais potencializadas por invernos rigorosos, fizeram surgir a preocupação com a minimização dos efeitos das guerras à população civil (BRASIL, 2011).

A 2ª Guerra Mundial foi o marco para a Defesa Civil no Brasil e no mundo. As Nações envolvidas sabiam que era necessário minimizar os efeitos da guerra, proteger os civis, evitar o caos econômico e a proliferação de doenças, assim, grupos foram criados nas áreas de retaguarda para atuar na defesa e na proteção de civis de maneira passiva (BRASIL, 2011).

Entre 1939 e 1945, o Brasil esteve preocupado com os rumos da História devido a 2ª Guerra Mundial. O mundo girava no entorno dos fatos ligados ao conflito, as relações internacionais eram ditadas pelas alianças entre os países do eixo (Alemanha-Itália e Japão) e os Aliados

(EUA, Inglaterra, URSS, França, etc), após ter seus navios mercantes atacados por submarinos alemães, o Brasil decide entrar no conflito ao lado dos aliados.

Em 22 de Agosto de 1942, O Jornal do Brasil noticiou a decisão do Presidente da República, Getúlio Vargas, que, após ter ouvido seu ministério, comunicou oficialmente o seu posicionamento ao lado dos Aliados e contra o Eixo Nazi-Facista.

O Governo Federal Brasileiro, em 1942, preocupado com a segurança global da população, estabelece medidas, como a criação do Serviço de Defesa Passiva Antiaérea, a obrigatoriedade do ensino da defesa passiva em todos os estabelecimentos de ensino, oficiais ou particulares, existentes no país, entre outras (BRASIL, 2011).

Ressalte-se que tal fato se deveu exclusivamente à referida participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial e, principalmente, após o afundamento, na costa brasileira, dos navios de passageiros Arará e Itagiba, totalizando 56 vítimas (BRASIL, 2011).

2.2 Evolução da Defesa Civil

De acordo com o Brasil (2011), em 1943, a denominação de Defesa Passiva Antiaérea foi alterada para Serviço de Defesa Civil que estava sob a supervisão da Diretoria Nacional do Serviço da Defesa Civil, do Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

Tais órgãos foram extintos em 1946, bem como as Diretorias Regionais do mesmo Serviço, criadas no Estado, Territórios e no Distrito Federal.

De acordo com o Brasil (2011):

“Em 19 de dezembro 1966 estava organizada no Estado da Guanabara, a primeira Defesa Civil Estadual do Brasil. Em 1967 foi criado o Ministério do Interior que dentre outras competências, deveria assistir as populações atingidas por calamidades públicas em todo território nacional. O Decreto-Lei nº 950, de 13 de outubro de 1969, institui no Ministério do Interior o Fundo Especial para Calamidades Públicas – FUNCAP, sendo regulamentado por intermédio do Decreto nº 66.204, de 13 de fevereiro de 1970. Com o intuito de prestar assistência a defesa permanente contra as calamidades públicas, é criado em 05 de outubro de 1970, no âmbito do Ministério do Interior, o Grupo Especial para Assuntos de Calamidades Públicas – GEACAP”

Podemos notar que o surgimento do Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC), deu-se em consequência de uma grande enchente que assolou a região Sudeste no ano de 1966, quando foi criado, no então Estado da Guanabara, um Grupo de Trabalho com a finalidade de estudar a mobilização dos diversos órgãos estaduais em casos de desastres naturais, calamidades públicas e outras catástrofes, visando ao estabelecimento de um modus operandi em caso de calamidades públicas. Coube ao grupo a elaboração do Plano Diretor de Defesa Civil do Estado da Guanabara que tratava de definir atribuições para cada órgão

componente do Sistema Estadual de Defesa Civil.

O fruto deste trabalho foi a aprovação do aludido plano que, dentre outras providências, estabelecia a criação das primeiras Coordenadorias Regionais de Defesa Civil – REDEC no Brasil. Foi esta organização regionalizada, ao nível do município e do estado significou um importante avanço para a atividade, pois, a partir daí, podemos dizer que foram lançadas as bases para a fixação de responsabilidades, pois fica claro que o município e os seus agentes administrativos e políticos devem ter participação na organização e execução de políticas públicas voltadas ao assunto Defesa Civil..

2.3 Estrutura Atual de Defesa Civil

2.3.1 A implantação do Sistema atual

A organização sistêmica da defesa civil no Brasil deu-se com a criação do Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC, em 16 de dezembro de 1988, reorganizado em agosto de 1993 e atualizado por intermédio do Decreto n 5.376, de 17 de janeiro de 2005 (BRASIL, 2011).

A partir do dia 2 de julho de 2010, o Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC) passou a ser regido pela Medida Provisória 494. Tal medida, ao dispor sobre os objetivos e ações da defesa civil no Brasil, organiza e dá celeridade à atuação do governo federal em apoio aos entes federados em casos de calamidade pública ou situação de emergência.

Na nova estrutura do Sistema Nacional de Defesa Civil, destaca-se a criação do Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres – CENAD, o Grupo de Apoio a Desastres e o fortalecimento dos órgãos de Defesa Civil locais.

Em 4 de agosto de 2010, foi assinado pelo Presidente Luís Inácio Lula da Silva o Decreto n° 7257 que veio regulamentar a Medida Provisória n° 494 de 2 de julho de 2010, dando-lhe eficácia (BRASIL, 2011).

De acordo com o decreto 7257 de 4 de agosto de 2010, a defesa civil no Brasil está organizada sob a forma de sistema, denominado de Sistema Nacional de Defesa Civil- SINDEC, sendo composto por diversos órgãos:

A Secretaria Nacional de Defesa Civil - SEDEC, no âmbito do Ministério da Integração Nacional, é o órgão central deste Sistema, responsável por coordenar as ações de defesa civil em todo o território nacional.

Segundo Castro, Calheiros e Dantas (2010), a atuação da defesa civil tem o objetivo de

reduzir desastre e compreende ações de prevenção, de preparação para emergências e desastres, de resposta aos desastres e de reconstrução, e se dá de forma multissetorial e nos três níveis de governo – federal, estadual e municipal - com ampla participação da comunidade. Portanto, a ação organizada de forma integrada e global do SINDEC proporciona um resultado multiplicador e potencializador muito mais eficiente e eficaz do que a simples soma das ações dos órgãos que o compõem. São eles:

a) Coordenadoria Estadual de Defesa Civil – CEDEC. Órgão ligado à administração pública (Executivo), responsável pela coordenação e articulação com o SEDEC. É este o responsável pela orientação e coordenação dos municípios para que estejam alinhados à política nacional de defesa civil.

b) Coordenadoria Municipal de Defesa Civil – COMDEC. Todos os órgãos do SINDEC têm atribuições, mas a atuação do órgão municipal de defesa civil é extremamente importante, tendo em vista que os desastres ocorrem no município.

Infere-se que o município deve estar preparado para atender imediatamente a população atingida por qualquer tipo de desastre, reduzindo perdas materiais e humanas, fato que constatamos diariamente pela mídia. Daí a importância de cada município criar a sua COMDEC.

2.3.2 Pressupostos para o Estado de Emergência e de Calamidade Pública

De acordo com o Conselho Nacional de Defesa Civil, existe uma Codificação de Desastres, Ameaças e Riscos – CODAR. A variedade de desastres fez surgir uma classificação própria; são os desastres naturais, humanos e mistos.

A realidade brasileira, na mencionada classificação de desastres, segundo o SINDEC, pode ser caracterizada pela frequência dos desastres naturais cíclicos, especialmente as inundações em todo o País, seca na região Nordeste e um crescente aumento dos desastres humanos, devido ao crescimento urbano desordenado, às migrações internas e ao fenômeno da urbanização acelerada sem a disponibilidade dos serviços essenciais. De acordo com o que descreve o Decreto 7257/2010, podemos distinguir a Situação de Emergência e a de Calamidade Pública da maneira que se segue:

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

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

Cumpra ressaltar que os estados e municípios têm competência para decretá-los. Portanto, podem ser decretados tanto pelo prefeito quanto pelo governador. Mas se for decretado pelo prefeito, precisa ser homologado pelo governador e reconhecido pelo Ministro da Integração Social.

3. DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS E O MEIO AMBIENTE

3.1 Generalidades:

Neste capítulo, dissertaremos a respeito dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Estes são considerados direitos da era moderna, chamados de direito de terceira geração, e foram inseridos no Direito Brasileiro recentemente, com o Código de Defesa do Consumidor e com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Uma nova classe de bens pode ser associada aos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, os bens de uso comum, como o meio ambiente, na medida em que as atuais relações jurídicas abrangem matéria que transcendem o indivíduo singularmente. Destarte, estes direitos recebem muitas vezes o status de direitos coletivos lato sensu.

3.2 Direitos Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos

Segundo Fiorillo (2005), determinados conflitos de massa trouxeram novas necessidades de se promover interesses coletivos. Surgem então os direitos metaindividuais, ou seja, aqueles que extrapolam o indivíduo e representam interesses comuns a todos.

Na década de 1960, surge no Brasil, a lei 4.717/65 – Lei da Ação Popular, visando a defender o erário, ou seja, tutelando um interesse metaindividual, na medida em que se trata de bem público.

Em 1985, é editada a lei 7.347/85 – lei que disciplina a Ação Civil Pública, que constitui um instrumento importante no combate à lesão ao meio ambiente, ao consumidor, além de outros direitos de interesse difuso.

Em 1988, a Constituição Federal disciplinaria a tutela dos direitos que dizem respeito a todas as pessoas indistintamente, bem como a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III). Mais especificamente, o artigo 5º dessa Constituição estabelece os Direitos Individuais e Coletivos, cuja abrangência se mostra metaindividual. É no inciso XXXII do artigo 5º da Constituição Federal que encontramos o dispositivo que permite ao Estado promover a defesa

do consumidor, o que se consubstanciou com a edição da Lei 8078/90 com a edição do Código de Defesa do Consumidor.

Define estes direitos o art. 81 do Código de Defesa do Consumidor:

“A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.”

Todavia, é na Constituição Federal que se verifica o alicerce à defesa dos interesses difusos, mais especificamente no artigo 225, ao determinar que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Segundo Fiorillo (2011), o direito difuso apresenta-se como um direito transindividual, por transcender o interesse individual e espalhar-se por todos os indivíduos, tendo um objeto indivisível que pode ser chamado de bem de uso comum, pertencendo a todos, sem distinção, sendo assim, diz-se que sua titularidade é, ainda, indeterminada e interligada por circunstâncias de fato.

Os direitos coletivos, por sua vez, também possuem o caráter transindividual, indivisível, entretanto pode-se limitá-lo a um grupo de pessoas determinando sua titularidade. Contudo, podemos afirmar que permanece indivisível na medida em que não perde o caráter de bem coletivo.

Os direitos individuais homogêneos, por sua vez, possuem as mesmas características dos direitos difusos, sendo que não se pode prever a extensão de sua titularidade, pois estes só serão definidos até que haja circunstância de fato que os origine, sendo comum a todos os indivíduos, em outras palavras, a agressão ao direito de um será considerada agressão ao direito de todos, ao passo que a vitória de um abrirá precedente à vitória dos demais.

Vejamos a definição destes direitos retirada de jurisprudência Voto do então JUIZ EDUARDO MARINÉ DA CUNHA, Relator da Apelação Cível nº 2.0000.00.360877-5/000(1) - 5ª Câmara Civil do extinto Tribunal de Alçada do Estado de Minas Gerais:

“Os direitos difusos são transindividuais na medida em que não podem ser mensurados individualmente, vale dizer, não podem ser quantificados sob o prisma individual, sendo inviável a definição da abrangência do direito de cada consumidor. Por outro lado, a caracterização do direito difuso requer que seus titulares sejam membros da comunidade, mas, ao mesmo tempo, pessoas indeterminadas, posto que a coletividade das pessoas é que detém a titularidade dos direitos difusos, os direitos coletivos são aqueles direitos transindividuais, ou seja, que não podem ser que não podem ser mensurados individualmente, dos quais são titulares grupos de pessoas determinadas, ligadas entre si por uma relação jurídica base. Como se vê, cuida-se de direitos cuja titularidade não abrange a totalidade dos indivíduos, mas grupos homogêneos, tomados segundo um determinado aspecto. Por fim, destaca o CDC os denominados direitos individuais homogêneos, os quais não cuidam de direitos transindividuais, pois os direitos individuais homogêneos são quantificáveis e mensuráveis de forma individual, sendo os seus titulares indivíduos específicos, unidos por uma situação fática, que gera conseqüências individuais aos diversos consumidores. Seria a hipótese, por exemplo, de intoxicação alimentar sofrida por diversas pessoas em decorrência do consumo de determinado produto que não respeita as condições sanitárias mínimas. Neste caso, cada consumidor sofreu prejuízo singular e mensurável, mas, devido à amplitude das conseqüências, podem ter seus direitos defendidos individual ou coletivamente”

Portanto, os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos dizem respeito ao indivíduo e ao grupo de indivíduos em certas situações que, apesar de ainda não poder ser determinada a amplitude de sua conseqüência, já possuem, na coletividade, os titulares de tais direitos.

3.3 Tutela – Ação Civil Pública

Pelo demonstrado até aqui, podemos dizer que os direitos individuais caracterizam-se por serem divisíveis, individualizáveis, correspondendo, portanto, a interesses privados; já os direitos transindividuais ou metaindividuais, como vimos, são indivisíveis e pertencem a vários indivíduos. São característicos de sociedades de massa, como as em que vivemos e não equivalem nem a interesses privados, nem a interesses públicos, permanecendo entre ambos na modalidade de interesses sociais e repousam nos bens de uso comum destas sociedades.

A Ação Civil Pública é um instrumento processual destinado à proteção de interesses difusos da sociedade e, excepcionalmente, para a proteção de interesses coletivos e/ou individuais homogêneos. Trata-se de instrumento criado com a finalidade de efetivar a responsabilização por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

A Lei 7.347/85 (Lei de Ação Civil Pública) e Constituição da República de 1988, a Lei 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor) conceituou as formas de manifestação dos interesses transindividuais - difusos e coletivos - e individuais homogêneos:

“Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: I - ao meio-

ambiente;II - ao consumidor; III - à ordem urbanística; IV - a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; V - por infração da ordem econômica e da economia popular; VI - à ordem urbanística.”

Constituição da República/88:

“Art. 129- São funções institucionais do Ministério Público:III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de **outros interesses difusos e coletivos;**”

Para Salomão (2010), categoria de direitos ou interesses criada pelo Código de Defesa do Consumidor, os interesses individuais homogêneos são: individuais por natureza e tradicionalmente tratados apenas a título pessoal, mas conduzíveis coletivamente perante a justiça civil, em função da origem comum.

Afirma Salomão (2010) que:

“A ação coletiva (disposta pela Lei 8.078/90) e a ação civil pública (disposta pela Lei 7.347/85) possuem a mesma finalidade: visam proteger os direitos metaindividuais. Tais ações têm o mesmo objeto: a tutela destes direitos e por isso ambas podem ser usadas para garantir a defesa dos titulares de tais direitos. Destarte, é por meio da ação coletiva ou da ação civil pública que ocorre a defesa processual dos titulares dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.”

Portanto, a ação civil pública é o instrumento hábil a ser interposto nas ações em defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, para os casos que envolvam a sociedade, seus indivíduos e grupos humanos em face dos entes federativos, cito o município, além de seus agentes políticos.

4. A AUTONOMIA PARA A IMPLANTAÇÃO DA DEFESA CIVIL

4.1. Princípio Constitucional da Autonomia

Sobre a autonomia municipal, podemos dizer que é um princípio geral garantido pela Constituição Federal de 1988:

“ Art.18: A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios,todos autônomos, nos termos desta Constituição
Artigo 34, VII, c:“A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:
VII. assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:
c) autonomia municipal;”

Leciona Cambraia 2011 que a autonomia municipal adquire a tríplice capacidade de autogoverno, auto-administração e auto-organização, como se segue:

- 1) autogoverna-se através do Prefeito, Vice-prefeito e Vereadores;
- 2) auto administra-se pelo exercício de competências e poderes estabelecidos constitucionalmente ou que não lhe sejam vedados pela Constituição Federal e pela Constituição Estadual;
- 3) e, por fim, auto organiza-se mediante a aplicação de sua Lei Orgânica Municipal (também chamada de “Constituição do Município”) e a edição de suas próprias leis.

Portanto, o município como ente federativo está obrigado a organizar-se para possibilitar o próprio funcionamento e o do Estado como um todo, sendo ainda admitidos em certos casos a intervenção federal, exceto para a aludida autonomia municipal.

4.2 O Município como protagonista da Defesa Civil

Uma vez esclarecido o princípio da autonomia, concluímos que se faz necessário que o município se organize para atuar em seu espaço geográfico. Neste diapasão, o SINDEC defende que o principal ator no cenário da Defesa Civil, em situação de emergência ou estado de calamidade pública, é o município, pois é o lugar onde são sentidos os efeitos das ocorrências dos desastres. Desta forma, é reconhecido pelo próprio sistema que não há muito a realizar se não houver o comprometimento, a participação deste ente federativo, sendo esta dicotomia a principal causa da impossibilidade imediata de respostas adequadas aos referidos desastres.

O município, portanto, deve estabelecer, em seu nível, a Coordenadoria Municipal de Defesa Civil, para articular-se e integrar-se ao SINDEC. De acordo com Bringel (2010), será através desta coordenadoria que serão analisadas as ameaças, organizados grupos, confeccionados os projetos básicos, ou seja, será a maneira de implantar a “Mentalidade de Defesa Civil” nos municípios, inserindo-os definitivamente no combate aos problemas gerados pelos estados de emergência e de calamidade pública.

Na mesma estrutura municipal, existe o Conselho Municipal de Defesa Civil, órgão deliberativo composto por representantes do poder público (membros do executivo, legislativo e judiciário municipais), ou seja, primeiro setor, essencialmente, pelos representantes de grupos da sociedade civil organizada (OSCIPs, ONGs, Presidente de Associações de Bairros, Ordem dos Advogados do Brasil, Clube dos Diretores Lojistas, Câmara de Comércio, Sindicatos, Líderes de Comunidades Rurais, Cooperativas, etc), ou seja, o terceiro setor.

Frisamos que a composição do COMDEC permite a isenção político-partidária das ações, a fiscalização imediata de todas as ações e intenções do poder público, a correta

destinação das verbas e do esforço a serem empenhados, a garantia de todos os princípios ligados aos direitos fundamentais e políticos dentre os quais destacamos o da dignidade da pessoa humana, da administração pública e dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, todos presentes na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Alertamos, oportunamente, que não há que se confundir o Conselho Municipal de Defesa Civil com a Coordenadoria Municipal de Defesa Civil, ambos comumente chamados de COMDEC. O primeiro tem por missão deliberar e formular a política de Defesa Civil, já o segundo deve operacionalizar as ações, ou seja, o primeiro elabora estratégias e as fiscalizam, e o segundo executa as táticas para garantir o emprego da estratégia elaborada.

4.3 Desastres Naturais: Previsibilidade Versus Força Maior

É sabido que o Brasil, com suas dimensões continentais, possui variados tipos de clima, de acordo com cada região geográfica. Nas Regiões Sudeste e Sul, o alto índice pluviométrico, anos após ano, tem comprovado que o Brasil não é um país livre de catástrofes de grandes proporções, com um grande número de vítimas fatais, e na Região Nordeste, nas áreas do Semi-Árido, onde existe um baixo índice pluviométrico, a população sofre as consequências da escassez de água, particularmente nos meses de agosto a fevereiro. Via de regra, faz-se necessária a decretação do estado de emergência para que, desta maneira, o Governo Federal passe a auxiliar o esforço municipal viabilizando a distribuição de água aos moradores do município atingido. Ora, se é um fato regional histórico que já faz parte até mesmo da cultura popular nacional, a seca do Nordeste, perguntamos por que não agir de maneira proativa, minimizando progressivamente os efeitos negativos que assolam a população que, todo ano destinada à própria sorte dos acontecimentos, só pode permanecer torcendo por chuva no dia de São José para ter uma vida mais digna, mais humana e mais feliz?

O Sítio eletrônico Globo.com noticiou:

“Chuva no dia de São José é sinal de fartura, acreditam agricultores. No dia de São José, comemorado nesta sexta-feira (19), a chuva é sinal de que a safra vai ser boa. Para produtores nordestinos, a tradição para uma colheita farta é levada a sério, e os pedidos para o santo começam logo cedo”.

Porém, verificamos que, ano após ano, há décadas, uma verdadeira corrida aos cofres públicos ocorre para atacar de forma emergencial estes mesmos problemas que já estão

estigmatizados e teimam em se transformarem em dilemas, não sendo uma surpresa, tampouco força maior. Tudo isso poderia ser solucionado progressivamente, com o uso adequado dos recursos públicos gerenciados pelo Ministério da Integração Nacional e, in casu, pelo Fundo Especial Para Calamidades Públicas (FUNCAP).

Esta realidade se transforma quando existe, nos municípios, os Conselhos e Coordenadorias Municipais de Defesa Civil, na medida em que, havendo efetividade nas ações de seus integrantes, a mentalidade do monitoramento e da prevenção proporcionam uma resposta imediata aos desastres, sendo mais adequadas, sem desvios de finalidade de recursos públicos.

4.4 O Fundo Para Calamidades Públicas

Janovik (2010), em artigo intitulado – Financiamento de Ações de Defesa Civil, inferiu que o sistema anterior à edição da MP 494, da lei 12340/2010 e do decreto 7257/2010, teve a destinação dos recursos deste fundo só para aplicação em necessidades geradas por eventos de grande magnitude que justificassem o reconhecimento de estado de calamidade pública pelo Governo Federal. Agora, com um novo formato, o FUNCAP teve sua finalidade ampliada: abrange também as situações de emergência, desde que reconhecidas pela União.

Segundo Janovik (2010):

“ O patrimônio do fundo deverá ser constituído de cotas, que serão integralizadas voluntária e anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Havendo a participação destes entes, a cada cota integralizada a União aportará o correspondente a três partes. Em caso de desastres naturais, os entes cotistas do FUNCAP poderão sacar recursos até o limite das suas cotas, acrescidos do valor aportado pela União, de forma proporcional. Porém, somente poderão utilizar esses valores para custear ações de reconstrução em áreas atingidas que tiverem a SE ou ECP reconhecidos pelo Governo Federal. Mais uma vez a utilização dos recursos (dentre os quais os de origem municipal) está limitada ao juízo de conveniência e oportunidade da União, dada a necessidade do controle dos gastos públicos, para não piorar a situação os municípios devem organizar seus conselhos e coordenadorias de defesa civil, principalmente realizar seus projetos para embasar as respectivas solicitações de recursos, aplicáveis a cada caso.”

A autora fez referência a MP n.º494-2010 que teve vigência por 60 dias e foi prorrogada por igual período. Findo este prazo, foi convertida em lei 12340/2010, tendo sido garantida a sua eficácia.

4.5 O Conselho Municipal de Defesa Civil (COMDEC)

Para Castro, Calheiros e Dantas (2010), este é o cérebro da Defesa Civil Municipal e

garante o emprego correto dos meios físicos e dos recursos. Além do gerenciamento de recursos, desempenha o papel do correto alinhamento da política relacionada ao atendimento das vítimas e comunidades atingidas, na medida em que são garantidas, por ações coordenadas, o exercício de cada órgão que o integra e seus respectivos papéis, como atores deste grupo, a saber:

a) A administração municipal, na figura do prefeito eleito em exercício de seu mandato solicita à câmara municipal, órgão do legislativo, o julgamento da sua proposta referente à implantação da coordenadoria e do conselho municipal de defesa civil. Nesta proposta, dentre outros assuntos, podem ser descritos o local para o seu funcionamento, a origem dos recursos, o pessoal a ser empregado, outros critérios para a seleção, o nome ou o cargo dos integrantes do conselho.

b) O secretariado e os demais órgãos gestores do município, uma vez inseridos neste contexto, devem disponibilizar todas as informações sobre suas possibilidades de emprego combinado, elaborar planos emergenciais, realizar levantamento de riscos, projetos básicos, estudos estatísticos, encaminhar os casos em que se faça necessária a utilização de outras políticas ou outros recursos, propor reuniões, temas e ações necessários à implantação da “Mentalidade de Defesa Civil”.

c) O Legislativo municipal, na figura do presidente da Câmara dos Vereadores, deve indicar membros da situação e da oposição governamental para garantir a isonomia das ações, deve apreciar e aprovar em seguida, uma vez sanado os conflitos de legitimidade, a proposta de implantação das aludidas coordenadoria e conselhos. Deve solicitar a prestação de contas pelos órgãos locais responsáveis e dar a devida precedência aos assuntos relacionados aos casos de situação de emergência e calamidades públicas.

d) Os órgãos de Justiça localizados no município, embora possuam suas atribuições, podem ser convidados a participarem do Conselho Municipal. Valorosa será a participação dos magistrados que, dentre outras ações, poderão, voluntariamente, assessorar o Conselho sobre temas relacionados à justiça e à legalidade, dando celeridade aos casos de justiça.

e) Os membros do Ministério Público são essenciais ao correto funcionamento das ações. Naturalmente atuam como fiscais da lei, inclusive do Decreto 7257/2010, fazendo-lhe valer, cito os casos em que passam a existir desvios de finalidade, conflitos de ordem política, como por exemplo o estado ou o município se negam a agir em determinada área por entender que cabe a este e não àquele determinada aplicação de recurso ou atribuição.

Para o melhor entendimento, ainda, descrevemos o ocorrido em Sousa-PB, quando por ocasião da enchente do Rio do Peixe, em 2008, que se fez necessário o levantamento de danos por engenheiros e técnicos agrícolas, os quais o município não dispunha em número suficiente, sendo que existe no município uma escola agrotécnica estadual, e, uma vez acionados, os técnicos alegaram a negativa do governo estadual. Não fosse a ação da promotora de justiça, não haveria solução ao impasse gerado. Vale ressaltar que, após o acionamento do MP, a ação se desenvolveu de imediato e de forma satisfatória.

Destacamos também a necessidade da atuação do MP nas questões referentes à criança e ao adolescente, pois via de regra são os que mais sofrem as consequências dos desastres. Muitos perdem os pais, o lar, os irmãos e todos os pertences. Muitas vezes têm que ser encaminhados às creches, orfanatos, conselhos tutelares e têm o seu futuro comprometido, e nas questões referentes à defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

f) A participação da Ordem dos Advogados do Brasil, através de suas seccionais ou até mesmo de escritórios de advocacia, permitem a manutenção da legalidade, a orientação e o assessoramento jurídicos para os mais variados casos que podem surgir, inclusive a apuração de desvios, excessos e crimes.

g) Os representantes dos órgãos de segurança pública, embora tenham suas funções a serem desempenhadas, devem disponibilizar representantes para assessoramento nas áreas que lhes são afetas, além de otimizarem a aplicação dos meios que tendem a serem escassos para a manutenção tanto da função original quanto da função derivada dos desastres.

5. A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NAS AÇÕES DE DEFESA CIVIL

5.10 Princípio da Participação

Segundo Oliveira (2003), não se pode falar em participação popular sem se abordar a democracia, de onde emana a participação popular democrática. A democracia que adotamos como sistema de governo e filosofia de vida em nosso país pressupõe uma participação efetiva de todo cidadão brasileiro, seja através do voto consciente, seja através de participação em um partido político ou associação comunitária ou mesmo colaborando, de alguma forma, para o bem daqueles que têm uma vida em comum na igreja, time de futebol, empresa, clube social.

Ainda de acordo com Oliveira (2003), a Constituição, no seu art. 198 inciso III, prevê

o termo “participação da comunidade” quando se trata de serviços públicos na área de saúde e fala ainda em democracia representativa e democracia direta. Portanto, a participação popular é própria do Estado Democrático de Direito.

O princípio da participação na lição de Fiorillo (2011) é uma inovação trazida pela Constituição de 1988. Ressalta a importância, bem como a necessidade da sinergia entre todos os setores da sociedade. Existe a necessidade de uma atuação sólida e unida entre organizações ambientalistas, sindicatos, indústrias, comércio, agricultura e tantos outros organismos sociais comprometidos na defesa e preservação ambientais.

Podemos inferir que a participação popular, enquanto princípio constitucional, é o direito de participação política, de compartilhar a administração da coisa pública (res pública), opinar sobre as prioridades e fiscalizar a aplicação de recursos públicos.

Promulgada a Constituição Federal de 1988, que consagra o processo de abertura democrática, consta no primeiro artigo que:

“ A República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como um dos fundamentos a Cidadania”. Em seu parágrafo único, registrou que “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes ou diretamente, nos termos desta constituição”. Consagra-se, mais uma vez aí, a participação popular.”

Neste diapasão, representantes dos órgãos da sociedade civil organizada são essenciais. Devemos lembrar que caberá tanto aos poderes constituídos quanto à sociedade fiscalizar o cumprimento de suas responsabilidades sócio-ambientais. Citamos, como exemplo, os casos de responsabilidade de empresas como a PETROBRAS que devem manter ações para responder aos desastres ecológicos, amparo à população atingida e diminuição do impacto ambiental. Dada a importância da participação destes representantes, dedicamos o próximo item aos mesmos.

5.2 A Sociedade Civil Organizada

Busquemos na lição de Bobbio (2000) o entendimento sobre a Sociedade Civil Organizada, uma vez que o mesmo nos diz:

“O desenvolvimento intenso das relações econômicas capitalistas e a conseqüente reorganização da sociedade em novos parâmetros delineiam um pano de fundo também para a abordagem proveniente do iluminismo escocês, representado principalmente por Adam Smith e Adam Ferguson. Nesta análise, encontramos um forte entendimento da sociedade civil ligada a noção de progresso, de evolução e principalmente de civilidade, trazendo o termo sociedade civil como sinônimo de sociedade civilizada”.

De acordo com Brasil (2011), a organização de uma sociedade constituída comporta três âmbitos ou setores, a saber:

1º) O Primeiro setor é a transfiguração da vontade popular, pelo exercício político do voto que confere o poder ao governo, em nosso caso a República Federativa do Brasil, poderes nas esferas federal, estadual e municipal;

2º) O Segundo Setor corresponde à livre iniciativa que opera o mercado, explora a mão de obra assalariada, emprega e diversifica o capital e os meios de produção, garante o desenvolvimento e define a agenda econômica usando o lucro do capital empregado como instrumento;

3º) O Terceiro Setor corresponde às instituições com preocupações e práticas sociais com fins assistenciais e de utilidade pública, sem fins lucrativos, que geram bens e serviços de caráter público, tais como: OSCIPs (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público), ONG's (organizações não governamentais), instituições religiosas, clubes de serviços, entidades beneficentes, centros sociais, organizações de voluntariado etc.

Ainda de acordo com Brasil (2011), o Terceiro Setor pode movimentar, no Brasil, mais de um trilhão de dólares por ano, o que o coloca na posição de oitava economia mundial, se comparado ao PIB das nações mais ricas.

Todavia, sabemos que o Terceiro Setor não trabalha para gerar recursos pecuniários. É parte integrante da sua concepção a prática de valores que motivam os indivíduos a buscarem melhoria na própria vida e na do próximo, o esmero das qualidades ou virtudes sociais, o aprimoramento das aptidões e habilidades profissionais, o amadurecimento da cidadania, voluntariado, iniciativas beneficentes, cooperativismo, independência, oblatividade, humanismo, subsidiariedade, partilha etc. são diversos nomes com os quais muitas vezes designamos as práticas do Terceiro Setor.

Portanto, o poder de mudar hábitos e culturas do Terceiro Setor é dos mais importantes, inclusive porque parte das mudanças e inovações sociais mais significativas dos últimos tempos foram obtidas graças à criação de organizações, nessa área, e o surgimento de uma verdadeira militância de tais organizações.

5.3 A Necessidade da Participação Popular

Para que se alcance a justiça social, em matéria ambiental, é necessário atentar para o

princípio constitucional da responsabilidade ambiental solidária. De acordo com a Carta Magna, respondem solidariamente pelos danos ambientais os Primeiro, Segundo e Terceiro Setores, nos termos do Art. 225, § 3º:

“ Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.”

Assim, as associações de moradores, se não existirem, deverão ter a criação estimulada, pois estas estruturas podem desempenhar os mais variados papéis. São quem de fato exercerão o papel de reguladoras das ações de vigilância, de alerta e de mobilização, assumirão o papel de NUDEC, possibilitarão o cadastramento populacional, o monitoramento das áreas de risco, a eleição das prioridades de atendimento, o levantamento de danos, e todos os demais assuntos relacionados às informações sobre as catástrofes, auxiliarão na fiscalização do correto emprego dos recursos, do alinhamento da política de defesa civil (teoria e prática), enfim, é para onde deve ser direcionado todo o esforço das Coordenadorias e Conselhos Municipais de Defesa Civil.

As associações de Comércio e Lojistas, embora estejam ligadas ao segundo setor, se coordenadas pelo terceiro setor possibilitam ações sociais e logísticas que favorecem, principalmente, na fase de pronta resposta aos desastres, representam a expressão do poder econômico do município e tendo em vista a natureza das atividades empresariais muito facilitam as ações sociais, com campanhas de arrecadação de alimentos, agasalhos, materiais de higiene, etc.

A lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 prevê, em seu artigo 24º, a inexigibilidade de licitação para os casos de emergência e calamidade pública. Nestes casos pode-se garantir a devida urgência que o caso requer. Para isso, é necessário o cadastramento prévio de todas as empresas do município e região, apontando suas possibilidades e limitações. Quem melhor do que as próprias associações comerciais e de empresas para a manutenção das informações, junto à defesa civil? Quando for o caso em que as atividades de indústria e comércio forem atingidas, dependendo da dimensão dos desastres, entrarão na avaliação de danos e podem também ser contempladas com ações do governo federal.

Devemos estar alertas para o fato de que, muitas vezes, são nos momentos de crise que

determinados administradores tentam burlar a Lei Complementar 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, elegendo para isso, alguns “parceiros” comerciais “privilegiados” e atacando o erário sob o pretexto da emergência, adquirindo produtos e serviços superfaturados. Com a vigilância dos órgãos civis serão facilmente identificados e combatidos tais atos de improbidade, por interposição de Ação Civil Pública.

As instituições religiosas como as Igrejas Católica, Evangélica as Federações Espíritas, todas com grande utilidade e com muita participação, tendem a garantir a isenção política, concedem o aspecto humanitário e filantrópico necessários, auxiliam no exorcismo dos interesses escusos de cunho imoral e ilegal, atuando, também, como fiscais das ações e intenções.

Demais instituições com fins filantrópicos, culturais e sociais como a Maçonaria, Fundações, Clubes, Organizações não Governamentais, Universidades, Escolas etc, todos necessários como parcela de representatividade cidadã e como fiscais das ações, colaboradores e difusores da “Mentalidade de Defesa Civil”, observados as prescrições da lei nº 91/35, alterada pela lei 6.639/79 que diz:

“ Art 1º As sociedades civis, as associações e as fundações constituídas no país com o fim exclusivo de servir desinteressadamente á coletividade podem ser declaradas de utilidade publica..Art. 2º A declaração de utilidade publica será feita em decreto do Poder Executivo, mediante requerimento processado no Ministério da Justiça e Negócios Interiores ou, em casos excepcionais, ex-officio .”

5.4 O terceiro setor e os direitos difusos

A lei nº 9790 de 23 de março de 1999 dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

O artigo 1º do aludido diploma qualifica as OSCIPs nos termos seguintes:

“Art. 1º Podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei”.

O artigo 2º trata de retirar da categoria de OSCIP as seguintes organizações, embora reconheça que o campo de atuação poderá ser o mesmo:

“ Art. 2º Não são passíveis de qualificação como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, ainda que se dediquem de qualquer forma às atividades descritas no artigo 3º”.

Art. 3º A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das

Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades:

VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; (grifo nosso).”

Observemos que o rol previsto no artigo 3º é taxativo e constitui o campo de atuação das OSCIPs e demais órgãos do deste setor. Portanto, o 3º setor é o ramo da sociedade capaz de garantir a manutenção dos direitos difusos e os direitos individuais homogêneos nos atos diários dos 1º e 2º setores da sociedade. Esclarecemos que não estamos falando da defesa em juízo dos direitos difusos que é uma das funções do Ministério Público.

Uma análise sobre o premencionado campo de atuação do 3º setor nos permite concluir que nele estão inseridas as ações típicas de defesa civil, quer seja no monitoramento e prevenção, quer seja nas ações de resposta aos desastres, quer nas ações pós-desastres. Deste modo, completamos o estudo e a argumentação da necessidade precípua da participação deste setor da sociedade civil organizada para que se fundamente a mentalidade de defesa civil, o que possibilitará a ação proativa da população e o fim das surpresas da natureza.

Isto significa que, nos momentos de crise, as ações empreendidas no seu gerenciamento serão mais eficazes, sendo melhor coordenadas e direcionadas à população atingida. Esta é a forma de compreendermos o papel da sociedade e dos cidadãos que a integram.

O 3º setor atua na lacuna existente entre o desenvolvimento e a exploração econômica na busca da justiça social, no desenvolvimento da cidadania e da ampliação do seu conceito, e como podemos perceber, isto não é obra do acaso; o ordenamento jurídico aponta para esta interação multissetorial, na complementariedade das leis 7257/2010, da 9790/99, da Lei 10.257/01, Lei 7.347 de 1985 (Lei da Ação Civil Pública).

Portanto, para que possa se eximir, deixando de responder solidariamente, em matéria ambiental, consequentemente não integrando o pólo passivo de possíveis ações civis públicas e, desta forma exercendo sua função social, não há outra alternativa ao Terceiro Setor que não seja a sua organização, articulação, operacionalização e atuação nas sedes municipais, para preservar e conservar o meio ambiente, atuando prioritariamente nas ações de gerenciamento de riscos ambientais e de defesa civil.

6. A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ADMINISTRADOR PÚBLICO PELA NÃO IMPLANTAÇÃO DA DEFESA CIVIL, A RESPONSABILIDADE OBJETIVA E A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA

6.1 O Município, Agente Público, Agente Político, conceitos

O conceito de município, segundo Guimarães 2006, trata-se de pessoa jurídica de direito público interno, que tem autonomia político-administrativa; é a célula básica da federação brasileira. A iniciativa popular para apresentação de projetos também vigora nos municípios. Pode sofrer intervenção estadual, nos casos previstos na C.F.

O conceito de agente público, segundo Meireles 2011 :

“Para os fins previstos na Lei 8.429/92, reputa-se agente público todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função em entidades da Administração direta, indireta ou fundacional ou de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o Erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual (art. 2º, c/c o art. 1º).”

O conceito de Agente Político, segundo Di Pietro 2007:

“Agentes políticos, são os que exercem típicas atividades de governo e exercem mandato, para o qual são eleitos, apenas os chefes dos Poderes Executivos federal, estadual e municipal, os Ministros e Secretários de Estado, além de Senadores, Deputados e Vereadores. A forma de investidura é a eleição, salvo para ministros e secretários, que são de livre escolha do Chefe do Executivo e providos em cargos públicos, mediante nomeação... É necessário reconhecer, contudo, que atualmente há uma tendência a considerar os membros da Magistratura e do Ministério Público como agentes políticos. Com relação aos primeiros, é válido esse entendimento desde que se tenha presente o sentido em que sua função é considerada política, não significam que participem do governo ou que suas decisões sejam políticas, baseadas em critérios de oportunidade e conveniência, e sim que correspondem ao exercício de uma parcela da soberania do Estado, consistente na função de dizer o direito em última instância... Quanto aos membros do Ministério Público, a inclusão na categoria de agentes políticos tem sido justificada pelas funções de controle que lhe foram atribuídas a partir da Constituição de 1988, especialmente a de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”

Portanto, estamos diante de três representantes do povo brasileiro que têm capacidade para serem responsabilizados pelos seus atos e omissões em qualquer área de atuação, havendo interesse para tal.

6.2 A responsabilidade do Município e do Agente Político

Antes de abordarmos a responsabilidade do administrador público, devemos relembrar e entender que, em matéria ambiental, a responsabilidade é considerada solidária, como já descrito anteriormente, de acordo com o que dispõe o Artigo. 225, § 3º, da Constituição

Federal. Segundo o art. 942 do Código Civil, em sua parte final, ao determinar que tendo o dano mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação.

É importante perceber, também, que a responsabilidade do Administrador Público que ocupa cargo para o qual foi eleito é distinta da responsabilidade do servidor ou funcionário público investido de cargo da administração pública por via de concurso ou em comissão. De acordo com Meirelles (2011), há que se distinguir a responsabilidade por parte do Prefeito, ao compará-lo com o Juiz de Direito, por exemplo, uma vez que ambos estão sempre se defrontando com situações novas e circunstâncias imprevistas, devendo tomar sempre prontas soluções:

“Desde que o chefe do Executivo erre em boa-fé, sem abuso de poder, sem intuito de perseguição ou favoritismo, não fica sujeito a responsabilização civil, ainda que seus atos lesem a Administração ou causem danos materiais ou morais a terceiros. E assim é porque os agentes políticos, no desempenho de suas atribuições de governo, defrontam-se a todo o momento com situações novas e circunstâncias imprevistas, que exigem pronta solução, à semelhança do que ocorre na Justiça, em que o juiz é obrigado a decidir ainda que na ausência ou na obscuridade da lei. Por isso mesmo, admite-se para essas autoridades uma margem razoável de falibilidade nos seus julgamentos.”

Para Ferreira (1999), é por isso que o Prefeito não se equipara aos servidores públicos para fim de responsabilidade civil. Como agente político, o chefe do Executivo local só responde civilmente por seus atos funcionais se os praticar com dolo, culpa manifesta, abuso ou desvio de poder.

Ocorre que a omissão do Prefeito, ao deixar de implantar, articular e manter alerta a Defesa Civil Municipal, pode ser encarada com dolo, culpa manifesta, abuso e desvio de poder, na medida em que, ao ser diplomado, traz para si a obrigação de conhecer as ameaças a que está sujeito o seu município, pois que este foi mapeado, possui um plano diretor e deve pautar a sua administração no desenvolvimento urbano das áreas deste município; logo negligenciar tais ameaças significa agir com dolo, culpa manifesta e abuso de poder.

Ainda das lições de Meirelles (2011), podemos inferir que o silêncio não é ato administrativo; é antes de tudo uma conduta omissiva da Administração na medida em que ofende o direito individual do administrado ou de seus servidores. Portanto, sujeita-se a correção judicial e a reparação decorrente de sua inércia.

À luz do plano diretor, de acordo com a Lei 10257, de 10 de julho de 2001:

“Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;...

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.”

Da análise do artigo 39 da lei 10257/2001 e da descrição dos atos de improbidade administrativa, presume-se que o não cumprimento do Plano Diretor, ou ainda, o desvio de sua finalidade, caracterizam ato de improbidade administrativa, quer seja por ação quer seja por omissão, devendo ser apurada as responsabilidades e aplicadas as medidas corretivas aos agentes envolvidos.

De acordo com Costa,(1998) :

“ A responsabilidade civil pode ser fixada por meio de ação própria e, nos casos em que caiba, de ação civil pública, referida no art. 129, III da Constituição Federal e regulada em lei própria, Lei nº. 7.347/85, que dispõe sobre a responsabilidade do agente público por danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio estético, histórico, turístico, e paisagístico, ou ainda a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, e também por infração da ordem econômica.”

Como já foi demonstrado no capítulo 4 (quatro), o instrumento legal para acionar o Estado e seus agentes será a Ação Civil Pública, para os casos de improbidade administrativa que atinjam os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, também devemos utilizar este instrumento, sem desconsiderar a possibilidade de realizar procedimentos na área administrativa, por intermédio do próprio Estado.

6.3 A Improbidade Administrativa por Ato Omissivo

A improbidade administrativa é uma outra hipótese a ser considerada. Agir com improbidade, em linhas gerais, é não observar os princípios da administração pública, elencados no artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, a saber:

“ Art. 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 e, também, ao seguinte...”

Complementa este entendimento a lição de Meirelles (2011) :

“O dever de probidade está constitucionalmente integrado na conduta do administrador público como elemento necessário à legitimidade de seus atos. O velho e esquecido conceito romano do probus e do improbus administrador público está presente na nossa legislação administrativa, como também na Constituição da República, que pune a improbidade na Administração com sanções políticas, administrativas e penais, nos seguintes termos: "Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao Erário, na forma e gradação prevista em lei, sem prejuízo da ação penal cabível" (art. 37, §4º).”

Ora, o ato omissivo ou ainda o abusivo apresentam-se, de imediato, atentatórios aos mencionados princípios da administração pública, caracterizando-se como atos de improbidade administrativa.

Esclarecendo o entendimento sobre agente público Meireles (2011) considerou:

“Para os fins previstos na Lei 8.429/92, reputa-se agente público todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função em entidades da Administração direta, indireta ou fundacional ou de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o Erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual (art. 2º, c/c o art. 1º).”

Por fim, está claro e ratificado o entendimento de que a omissão pode ser encarada com improbidade administrativa, e não deve ser admitido o silêncio quando se trata de ações de agentes públicos, sejam estes agentes políticos ou da administração, quando a matéria tratar de suas atribuições funcionais, as quais devem ser desempenhadas de acordo com os princípios constitucionais que regem a administração pública e, principalmente, pelo dever de agir com probidade.

6.4 A Responsabilidade Objetiva do Estado e de Seus Agentes

Para Bernardini (2007), o Estado responde pelos atos de seus agentes, de acordo com a teoria do risco, ou seja, a responsabilidade é objetiva, da maneira que se segue:

“Por conseguinte e, para consagrar a responsabilidade objetiva do Estado, surgiu a Teoria do Risco Administrativo na qual o Estado responde independente de culpa. Nesta teoria a própria atividade de administração é geradora de risco para os administrados e, tendo em vista que essa administração é favorável a todos, seus ônus também deve ser por todos suportados.”

Acrescenta Venosa (2011) que, nesta teoria, surge a obrigação de indenizar o dano, como decorrência tão só do ato lesivo e injusto causado à vítima pela Administração. Não se exige falta do serviço, nem culpa dos agentes. Na culpa administrativa, exige-se a falta do serviço, enquanto no risco administrativo é suficiente o mero fato do serviço. A demonstração da culpa da vítima exclui a responsabilidade civil da Administração.

Segundo Bernardini (2007), a culpa concorrente do agente e do particular autoriza uma indenização mitigada ou proporcional ao grau de culpa.

A teoria adotada pelo nosso sistema jurídico, conforme teor do art. 37, §6º da Constituição Federal:

“Art 37 As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadores 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”.

E como exemplo da possibilidade da aplicação da responsabilidade administrativa do Agente político, em 01 de outubro de 2011, o sítio eletrônico, Diário de Petrópolis Noticiou:

“ O prefeito afastado de Teresópolis, Jorge Mário Sedlaceck, foi cassado por unanimidade pelos vereadores em votação na Câmara ontem. A votação foi por 12 votos a favor a zero contra a cassação. A cassação será publicada no Diário Oficial do município de hoje(2). Em agosto, vereadores de Teresópolis votaram pelo afastamento por 90 dias de Jorge Mário para que uma Comissão Processante pudesse investigar denúncias de mau uso do dinheiro destinado à recuperação da cidade após as chuvas de janeiro. Na ocasião, 392 pessoas morreram.”

Infere-se que os administradores (Prefeitos) poderão responder por seus atos ou omissões, estando sujeitos às sanções judiciais ou administrativas que poderão ocasionar a perda do mandato e demais previstas na legislação pátria. Entretanto, podemos dizer que, mesmo que haja tal previsão, na prática, tem-se verificado que é difícil enquadrar os Prefeitos nos crimes de responsabilidade e nos atos de improbidade dada a dificuldade de se comprovar a materialidade de tais atos. Sendo assim, devemos viabilizar a possibilidade de se aplicar a responsabilidade objetiva e a responsabilidade administrativa.

7. CONCLUSÃO

Existe um Sistema Nacional de Defesa Civil no Brasil, o SINDEC. Este sistema reflete

a Política Nacional de Defesa Civil que se alinha, também, a Política Nacional de Defesa do Meio Ambiente.

O SINDEC articula-se nos níveis federal, estadual e municipal, respectivamente a Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC), as Coordenadorias Estaduais de Defesa Civil (CEDEC) e as Coordenadorias Municipais de Defesa Civil (COOMDEC).

O SINDEC deve atuar no monitoramento constante de riscos, na prevenção e nas respostas imediatas aos desastres, nas atividades assistenciais e de recuperação pós-desastre, de maneira cíclica, ou seja, ininterrupta.

Verifica-se que o maior problema do funcionamento do SINDEC são as fragilidades municipais, principalmente nas áreas econômicas, de ciência e tecnologia, de infra-estrutura e de educação para Defesa Civil. O resultado destas fragilidades é o surgimento da impossibilidade da liberação de recursos econômicos, materiais e humanos que, desta forma, impede a implantação e o perfeito funcionamento da Defesa Civil.

Parte do problema poderá ser resolvido com o esclarecimento dos Setores da Sociedade Civil Organizada do papel a ser desempenhado por cada um deles, e principalmente da possibilidade de incrementar o aludido sistema com a maior participação do chamado 3º setor.

O 3º Setor, por intermédio dos órgãos que o compõe, apresenta-se como verdadeiro guardião dos Direitos Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos, o que pode impedir a implantação da ordem, a tragédia e o caos social, diante da Situação de Emergência e de Calamidade Pública.

A educação da população sobre o tema Defesa Civil se mostra de necessidade urgente, pois não há na sociedade brasileira a consciência da necessidade do monitoramento dos riscos de desastres, e como se organizar e se comportar nos casos reais de desastres.

O Governo Federal não se omite da responsabilidade sobre o tema Defesa Civil ao criar o SINDEC e ao formular leis que regulamentam todas as ações necessárias à implantação de uma Política Nacional de Defesa Civil. A legislação vigente no País que regula o assunto Defesa Civil se constitui em instrumento suficiente para garantir a implantação, a manutenção, a geração de recursos públicos, a fiscalização de tais recursos aos fins que se destinam e, por fim, a geração de resultados positivos.

O SINDEC reconhece que o município é o principal responsável pelo sucesso das

ações de defesa civil, uma vez que afirma que é no município que ocorrem e são sentidos os efeitos dos desastres. Desta forma, sinaliza o ponto onde deve ser aplicado o esforço principal para romper a inércia do sistema.

Assim, se houver a participação efetiva das Coordenadorias Municipais de Defesa Civil de maneira proativa, a captação dos recursos será eficiente e eficaz. Para tanto, faz-se necessária a presença de todos os representantes do município, ou seja, seus poderes públicos, suas instituições pública e privada e seus cidadãos, implementando ações de fiscalização dos recursos destinados a este fim, bem como o monitoramento das áreas.

A relação teleológica que deve existir entre os Poderes Públicos, as Instituições Públicas e Privadas e os Cidadãos é a única maneira de garantir que o interesse público, a ordem pública e a paz social estarão acima de interesses pessoais e de grupos; é a garantia da evolução da própria sociedade, a renovação do contrato social. Quão mais evoluída esta relação, maiores serão as possibilidades de acerto, menores serão os riscos e os efeitos sentidos pela população.

O envolvimento do cidadão, quer seja individualmente, também se faz necessário para que possa sair do status de vítima das catástrofes naturais para o de protagonista das ações de desenvolvimento da “Mentalidade de Defesa Civil”.

Desejamos que nosso país não dedique seus esforços à reparação de danos que de maneira racional poderiam ter sido previstos e evitados. Esperamos que as políticas públicas possam ser reflexos das verdadeiras necessidades da população. Por isso, procuramos demonstrar, neste trabalho, que o resultado de um estudo mais cuidadoso do nosso ordenamento jurídico pode sinalizar um caminho seguro; pode se transformar em aparelho capaz de promover a verdadeira finalidade do Sistema Jurídico Brasileiro, qual seja a conquista da Justiça e da Paz Social.

Propusemos a previsão punitiva ao administrador público por omissão ou negligência na execução da Política Nacional de Defesa Civil. Tal previsão é necessária para que a Política seja executada com eficiência e eficácia, minimizem-se os efeitos das catástrofes, diminua-se o impacto ambiental e humano. Para tanto, é necessário que sejam aplicáveis tanto a responsabilidade objetiva quanto a responsabilidade administrativa, quando a matéria se tratar de Calamidades Públicas.

8.REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASTOS, Celso Ribeiro, e MARTINS, Ives Gandra, Comentários a Constituição do Brasil. Vol. 2. São Paulo: Malheiros, 1989

BERNARDINI, Marcos Maurício. A Responsabilidade Civil do Estado por Omissão, Anhembi Morumbi 2007. Disponível em: < http://www.marcosbernardini.adv.br/publicacoes/publicacoes_a_responsabilidade_civil_do_estado_por_omissao.pdf > Acesso em 05 nov 2011.

BOBBIO, Norberto. Teoria do Ordenamento Jurídico. Trad. de: Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos, revisão técnica de Cláudio de Cicco, apresentação de Tércio Sampaio Ferraz Jr., 10ª ed., Brasília: UnB, 1997.

BRASIL 1988 Constituição da república Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.

BRASIL 1990 Lei 8078 de 11 de setembro de 1990, Dispõe sobre a defesa do consumidor e dá outras providências.

BRASIL 2001 a Lei 10257, 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.

BRASIL 1999 a lei nº 9790 de 23 de março de 1999 Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências

BRASIL 2010. A Defesa Civil No Mundo Disponível em: < <http://www.defesacivil.gov.br/historico/index.asp> > Acesso em 09 de maio 2011.

BRASIL 2010. A Defesa Civil No Brasil Disponível em: < <http://www.defesacivil.gov.br/historico/brasil.asp> > Acesso em 09 de maio 2011.

BRASIL 2010. Disponível em: < <http://www.terceirosetor.org.br/quemsomos/index.cfm?page=terceiro> > Acesso em 09 de maio 2011.

CAMBRAIA, Renata. O Município - administração e organização 2010. Disponível em: < http://www.jurisway.org.br/v2/cursosentrar.asp?id_curso=693 > Acesso em 08 de maio de 2011.

CASTRO, Antonio L. C. de, CALHEIROS, Lelio Bringel e DANTAS Maria Cristina. Apostila sobre Implantação e Operacionalização de COMDEC, 71 páginas 4ª Edição, 2007. Disponível em: < <http://www.defesacivil.gov.br/publicacoes/publicacoes/apostila.asp> >. Acesso em : 08 maio 2011.

CASTRO, José Nilo de. Direito Municipal Positivo. 4 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

COSTA, Nelson Nery. Curso de Direito Municipal Brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

COSTA, José Rubens. Infrações Político – Administrativas e Impeachment: conceito, direito de defesa e controle judiciário, DL n.º 201/1967. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

COSTA, Tito. Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores. 3 ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 14ª ed., São Paulo: Atlas, 2002
Decreto-Lei n.º 201. 7 ed. São Paulo: Edipro, 1999

EPTV Agência. Chuva no dia de São José é sinal de fartura, acreditam agricultores. Dia do santo, padroeiro do Ceará, é comemorado nesta sexta (19). Disponível em : < http://eptv.globo.com/noticias/noticias_interna.aspx?292096 > Acesso em 19 de março 2010.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. Responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores. 1 ed. Edipro, 1978.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 12ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

GIL, Antônio Carlos, Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. 9. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
JANOVIC, Ana Financiamento de ações da Defesa Civil Disponível em: < <http://www.autonomiamunicipal.com.br/?p=64> >. Acesso em : 08 maio 2011.

GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri, Dicionário Técnico Jurídico, 8 ed, São Paulo: Rideel 2006.

LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 7 ed. São Paulo: Editora Método, 2004.

LIMA FILHO, Altamiro de Araújo. Prefeitos e Vereadores: Crimes e Infrações de Responsabilidade. São Paulo: Editora de Direito, 1997.

MARQUES, Carlos, Câmara de Vereadores de Teresópolis Caça Prefeito. **Diário de Petrópolis**, Petrópolis, 2 nov.2011. Disponível em : < <http://diariodepetropolis.com.br/2011/11/02/camara-de-vereadores-de-teresopolis-cassa-prefeito/> > Acesso em 05 nov. 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. Direito Municipal Brasileiro. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MICHEL, Voltaire Missel. Responsabilidade do Prefeito Municipal. 1 ed. Livraria do Advogado: Porto Alegre, 1998.60

RAMOS, João Gualberto Garcez. Crimes Funcionais de Prefeitos. Belo Horizonte: Del Rei, 2002.

SALOMÃO, Lídia. Os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos Direito do Consumidor Disponível em: < http://www.jurisway.org.br/v2/cursosentrar.asp?id_curso=1050 > Acesso em 08 de maio 2011.

SILVA, Edson Jacinto da. Manual do Assessor Jurídico Municipal. Editora do Direito: São Paulo, 1997.