

**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA
DIRETORIA DE ENSINO
CENTRO DE ENSINO BOMBEIRO MILITAR
ACADEMIA BOMBEIRO MILITAR**

MAURÍCIO MATOS ROSA

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR
EM RAZÃO DE DANOS CAUSADOS POR OMISSÃO A PARTICULARES
EM CASOS DE DESASTRES DE ORIGEM NATURAL**

**FLORIANÓPOLIS
MARÇO 2016**

Maurício Matos Rosa

A responsabilidade civil do Corpo de Bombeiros Militar em razão de danos causados por omissão a particulares em casos de desastres de origem natural

Monografia apresentada como pré-requisito para conclusão do Curso de Formação de Oficiais do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina.

Orientador: TC PM Clóvis Lopes Colpani (M.Sc.)

**Florianópolis
Março 2016**

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor com orientações da Biblioteca CBMSC

Rosa, Maurício Matos

A Responsabilidade Civil do Corpo de Bombeiros Militar em razão de danos causados por omissão a particulares em casos de desastres de origem natural. / Maurício Matos Rosa. -- Florianópolis : CEBM, 2016. 53 p.

Monografia (Curso de Formação de Oficiais) – Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, Centro de Ensino Bombeiro Militar, Curso de Formação de Oficiais, 2016.

Orientador: TC PM Clóvis Lopes Colpani, MSc.

1. Responsabilidade civil. 2. Omissão. 3. Corpo de Bombeiros Militar.
I. Colpani, Clóvis Lopes. II. Título.

Maurício Matos Rosa

A Responsabilidade Civil do Corpo de Bombeiros Militar em razão de danos causados por omissão a particulares em casos de desastres de origem natural.

Monografia apresentada como pré-requisito para conclusão do Curso de Formação de Oficiais do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina.

Florianópolis (SC), 28 de março de 2016.

Prof. M.Sc. Clóvis Lopes Colpani
Professor Orientador

Alexandre Coelho da Silva – M.Sc.
Membro da Banca Examinadora

Walter Parizotto - M.Sc.
Membro da Banca Examinadora

“Todo aquele que se dedica ao estudo da ciência chega a convencer-se de que nas leis do Universo se manifesta um Espírito sumamente superior ao do homem, e perante o qual nós, com os nossos poderes limitados, devemos humilhar-nos.”

(Albert Einstein)

RESUMO

O presente trabalho apresenta um estudo sobre a responsabilidade civil do Corpo de Bombeiros Militar face os danos suportados por particulares, decorrentes de omissão estatal em casos de desastres de origem natural, à luz das competências estabelecidas na Constituição Federal de 1988, na Constituição do Estado de Santa Catarina e na legislação estadual pertinente. Para obtenção dos dados, utilizou-se os diversos entendimentos da doutrina e da jurisprudência relacionados ao tema, por meio de consultas a livros, revistas, artigos científicos, periódicos, bem como diversas leis e jurisprudências relacionadas ao tema. A pesquisa objetiva verificar até que ponto a omissão do Corpo de Bombeiros Militar pode ser relevante como fato gerador de responsabilidade civil decorrente de danos suportados por particulares em casos de desastres de origem natural. Inicialmente, verificam-se os estágios de evolução das teorias que fundamentam a responsabilidade civil do Estado. Em seguida, descrevem-se o ciclo da Defesa Civil, as atribuições constitucionais do Corpo de Bombeiros Militar e as principais características dos desastres de origem natural. Ademais, identifica-se a responsabilidade civil do Corpo de Bombeiros Militar por danos decorrentes de omissão em desastres de origem natural, por meio da análise doutrinária e jurisprudencial existente acerca do tema. Na conclusão, demonstra-se que a responsabilidade civil do Estado, em regra, é objetiva, contudo, os agentes públicos respondem pelos danos que causarem a terceiros de forma subjetiva, cabendo, neste caso, ação regressiva. Especificamente nos casos de omissão, somente haverá responsabilidade quando existir o dever de agir estatal ou a possibilidade de agir para se evitar o dano. Há, também, causas que excluem a responsabilização civil, como a força maior, que constitui fato imprevisível e, portanto, não gera dever de indenizar, a não ser que o administrador público descumpra um dever legal de agir. Ademais, não obstante se entenda possível a participação do Corpo de Bombeiros Militar em todas as fases do ciclo da defesa civil, restou demonstrado que as prefeituras municipais são as principais responsáveis pela efetiva manutenção da ordem frente aos desastres de origem natural. Como resposta ao objetivo geral da presente pesquisa, portanto, tem-se que o Corpo de Bombeiros Militar não responde civilmente por danos causados a particulares em razão de omissão em desastres de origem natural e, conforme restou demonstrado, a jurisprudência aponta maciçamente para a responsabilização estatal na figura dos municípios.

Palavras-chave: Responsabilidade civil. Omissão. Corpo de Bombeiros Militar.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	4
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	7
2.1 Teorias da Responsabilidade Civil do Estado.....	8
2.1.1 A Irresponsabilidade do Estado.....	10
2.1.2 Teoria da Responsabilidade com Culpa.....	10
2.1.3 Teoria da Culpa Administrativa.....	11
2.1.4 A Teoria da Responsabilidade Objetiva.....	12
2.1.4.1 <i>Fatos imprevisíveis: causas excludentes de responsabilidade civil</i>	13
2.2 O ciclo da Defesa Civil, as atribuições constitucionais do Corpo de Bombeiros Militar e os desastres de origem natural em Santa Catarina.....	16
2.2.1 O ciclo da Defesa Civil: ações destinadas à gestão de eventos críticos.....	20
2.2.2 Atribuições constitucionais do Corpo de Bombeiros Militar.....	26
2.2.3 Os desastres de origem natural e suas consequências em Santa Catarina.....	28
2.2.3.1 <i>Conceitos importantes relacionados aos desastres</i>	28
2.2.3.2 <i>Classificação dos desastres</i>	29
2.2.3.3 <i>Classificação dos danos e prejuízos</i>	31
2.3 Entendimento teórico e jurisprudencial acerca da Responsabilidade Civil do Estado por omissão em casos de desastres de origem natural.....	32
3 MÉTODO.....	41
3.1 Caracterização da Pesquisa.....	41
3.1.1 Sujeito ou Objeto de Pesquisa.....	41
3.1.2 População-alvo ou Equipamento ou Instalação.....	42
3.1.3 Horizonte de tempo.....	42
3.1.4 Identificação da pesquisa.....	42
3.1.4.1 <i>Quanto ao objeto de pesquisa</i>	42
3.1.4.2 <i>Quanto a abordagem do problema</i>	43
3.1.4.3 <i>Quanto a produção de conhecimento</i>	43
3.2 Procedimentos Metodológicos.....	43
3.2.1 Coleta de Dados.....	44
3.2.2 Sistematização e Análise de Dados.....	44
4 CONCLUSÃO.....	45
REFERÊNCIAS.....	50

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem por escopo estabelecer critérios norteadores para o adequado estudo e compreensão da responsabilidade civil do Corpo de Bombeiros Militar em razão de danos causados por omissão a particulares em casos de desastres de origem natural, à luz das competências estabelecidas na Constituição Federal de 1988, na Constituição do Estado de Santa Catarina e na legislação estadual pertinente.

A atual Constituição brasileira, em seu artigo 37, § 6º, define como objetiva a responsabilidade civil da Administração Pública, ou seja, o Estado deve responder pelos prejuízos causados aos administrados, independentemente da comprovação de culpa por parte do agente público.

Contudo, atualmente questiona-se a possibilidade de responsabilização subjetiva do Estado nos casos de omissão. Boa parte da doutrina entende que somente os atos comissivos estariam fundamentados na responsabilidade objetiva, porém, nos casos em que há omissão estatal, entende-se plausível a aplicação da teoria subjetiva.

Aos Corpos de Bombeiros Militar foi atribuída a execução de atividades de defesa civil, nos termos do § 5º, do artigo 144, da Constituição Federal de 1988, competindo-lhes auxiliar, em especial, na resposta aos desastres de origem natural, uma das cinco ações da Defesa Civil - prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação.

Partindo-se de tais premissas, surge o problema da presente pesquisa que, de maneira clara e objetiva, pode ser sintetizado por meio do seguinte questionamento: quais os limites da responsabilidade civil do Corpo de Bombeiros Militar, enquanto órgão incumbido constitucionalmente da execução de atividades de defesa civil, em razão de danos causados por omissão a particulares em casos de desastres de origem natural?

Com base nisso, portanto, tem-se como objetivo geral analisar até que ponto a omissão do Corpo de Bombeiros Militar pode ser relevante como fato gerador de responsabilidade civil decorrente de danos suportados por particulares em casos de desastres de origem natural.

Os objetivos específicos são: a) verificar os estágios de evolução das teorias que fundamentam a responsabilidade civil do Estado; b) descrever o ciclo da Defesa Civil, as atribuições constitucionais do Corpo de Bombeiros Militar e as principais características dos desastres de origem natural; e c) identificar a responsabilidade civil do Corpo de Bombeiros Militar por danos decorrentes de omissão em desastres de origem natural, por meio da análise doutrinária e jurisprudencial existente acerca do tema.

Verifica-se, assim, que o presente estudo é sobremaneira importante para os acadêmicos e demais pesquisadores, porque permite a adequada compreensão acerca das responsabilidades que lhes recaem, uma vez que atuarão na resposta aos diversos tipos de eventos adversos, em especial os desastres de origem natural, cujos resultados são absolutamente danosos à sociedade.

Gerenciar os riscos e reduzir as perdas causadas pelos desastres é medida absolutamente importante também para o Estado e a sociedade, sobretudo considerando a vulnerabilidade das pessoas e comunidades. As perdas e prejuízos econômicos, sociais e ambientais decorrentes dos desastres de origem natural, cada vez mais intensos e frequentes, evidenciam a importância de investimentos nas atividades preventivas, preparativas e mitigatórias, e não apenas na resposta aos eventos críticos.

Quando o Estado se omite, geram-se demandas para o Corpo de Bombeiros Militar, que é imediatamente acionado para auxiliar na resposta ao evento adverso, mais precisamente no socorro às pessoas em risco, isolando áreas críticas, realizando busca e salvamento, primeiros socorros e atendimento pré hospitalar, dentre outras medidas.

Evidencia-se, portanto, a pertinência do tema tanto para a Defesa Civil como para a Segurança Pública, haja vista que o Corpo de Bombeiros Militar atua principalmente na resposta aos desastres de origem natural e, por conseguinte, pode vir a ser responsabilizado por eventuais danos causados a terceiros. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, § 6º, é clara ao definir como objetiva a responsabilidade civil do Estado.

A problemática surge na própria interpretação do mencionado dispositivo constitucional, havendo entendimentos divergentes na doutrina que, em boa parte, entende que somente os atos comissivos estariam fundamentados na responsabilidade objetiva, todavia, nos casos de omissão estatal, plausível a aplicação a teoria subjetiva, esta dependente da comprovação de culpa ou dolo por parte do agente público.

Ademais, os danos decorrentes dos fatores naturais merecem análise profunda e tratamento adequado para que a Administração Pública e seus administrados tenham subsídios para lidar satisfatoriamente com o tema, evitando-se quaisquer discrepâncias e incertezas, sobretudo diante da escassez de material disponível para estudo sobre o tema.

Em verdade, não se pode conceber como medida mais adequada a simples responsabilização da Administração Pública por quaisquer danos decorrentes de eventos naturais, tampouco considera-se razoável o total desamparo dos administrados prejudicados pela omissão ou falha do serviço do Estado. Daí a importância do presente estudo também para a sociedade.

Importa esclarecer, neste passo, os procedimentos metodológicos utilizados para a realização da presente pesquisa. Trata-se de pesquisa de nível acadêmico e natureza aplicada.

Pasold (2005, p. 104) explica que o método é “a base lógica da dinâmica da pesquisa científica”, ou seja, serve para que o pesquisador tenha parâmetros lógico comportamentais para o desenvolvimento da investigação, tratamento dos dados colhidos e relato dos resultados. Neste caso, o método utilizado é o dedutivo, e as técnicas são bibliográfica, dada a necessidade de se recorrer aos livros, revistas e periódicos científicos, e documental, tendo em vista a importância da utilização de jurisprudências para a verificação dos diferentes entendimentos dos magistrados em relação ao tema proposto.

Segundo Gil (2010), a pesquisa pode ser classificada em exploratória, descritiva ou explicativa. A presente pesquisa enquadra-se, quanto ao seu objeto, como exploratória, pois tem como principal objetivo o aprimoramento de ideias, sendo bastante flexível o seu planejamento. Quanto à abordagem do problema, a pesquisa classifica-se como qualitativa, uma vez que não traz dados estatísticos.

Inicialmente, apresentam-se os estágios de evolução das teorias que fundamentam a responsabilidade civil do Estado; em seguida, são descritas as ações de proteção e defesa civil direcionadas à gestão para redução dos desastres (ciclo da Defesa Civil), as atribuições constitucionalmente previstas para o Corpo de Bombeiros Militar, bem como as principais características dos desastres de origem natural e suas consequências danosas para a sociedade; por fim, demonstra-se a existência ou não de responsabilidade civil por parte do Corpo de Bombeiros Militar ante as consequências danosas decorrentes de omissão, à luz de suas atribuições constitucionais relativas às atividades de defesa civil; finalmente, apresentam-se os procedimentos metodológicos utilizados para a realização da pesquisa científica.

Ao final, a conclusão evidencia que, a responsabilidade civil do Estado, em regra, é objetiva, contudo, os agentes públicos respondem pelos danos que causarem a terceiros de forma subjetiva, cabendo, neste caso, ação regressiva. Nos casos de omissão, somente haverá responsabilidade quando houver o dever de agir estatal ou a possibilidade de agir para se evitar o dano.

Como resposta ao objetivo geral da presente pesquisa, portanto, tem-se que o Corpo de Bombeiros Militar não responde civilmente por danos causados a particulares em razão de omissão em desastres de origem natural e, conforme restou demonstrado, a jurisprudência aponta maciçamente para a responsabilização estatal na figura dos municípios.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Hodiernamente, são cada vez mais frequentes as notícias acerca dos diversos tipos de riscos a que estamos expostos. Os riscos de desastres, bem como os danos e prejuízos deles decorrentes, são bastante variados, assim como suas origens e intensidades. O gerenciamento dos riscos é extremamente importante para minimizar os danos e prejuízos econômicos e sociais decorrentes dos desastres e evidencia a necessidade de investimentos, sobretudo em resposta, prevenção e mitigação dos eventos adversos.

Neste sentido, no ano de 1999, a Organização das Nações Unidas direcionou esforços para a coordenação da Estratégia Internacional de Redução de Desastres - EIRD, com a finalidade de coordenar as atividades voltadas à redução de riscos de desastres, bem como aprimorar o relacionamento entre as Nações Unidas e as Organizações Regionais, a fim de reduzir a ocorrência dos desastres e aperfeiçoar os trabalhos nos campos socioeconômicos e humanitários (SILVA, 2012).

Em janeiro de 2005, logo depois do “tsunami” no Oceano Pacífico, foi realizada a Conferência Mundial para Redução de Desastres (CMRD), em Kobe, no Japão. Adotou-se, na ocasião, o Marco de Ação de Hyogo, que oferecia uma série de princípios-guia, ações prioritárias e meios práticos para alcançar a resiliência das comunidades vulneráveis frente aos desastres. O objetivo era aumentar a resiliência das nações e comunidades diante dos eventos adversos, visando para 2015 a redução considerável das perdas decorrentes dos desastres, buscando, assim, resguardar vidas humanas, bens sociais, econômicos e ambientais (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004).

O Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres (2015-2030), por sua vez, representa um grande avanço em relação ao Marco de Ação de Hyogo. O novo Marco tem como meta alcançar, nos próximos 15 anos, a redução substancial dos riscos de desastres e perdas de vida, meios de subsistência e saúde e dos ativos econômicos, físicos, sociais, culturais e ambientais das pessoas, empresas, comunidades e países. Prevê, em outras palavras, a necessidade de ações focadas na compreensão dos riscos de desastres e na resiliência das comunidades, com foco na “[...] melhoria na preparação para desastres a fim de providenciar uma resposta eficaz e de reconstruir melhor em recuperação, reabilitação e reconstrução” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015).

De acordo com Brüggeman (2009), uma das prioridades deve ser o desenvolvimento de uma maior compreensão e conscientização, ou seja, o aumento da percepção dos riscos por parte das pessoas, pois os desastres podem ser reduzidos

consideravelmente se estas mantiverem-se adequadamente informadas acerca das medidas que podem tomar para reduzir vulnerabilidades.

Como referência para os órgãos de Defesa Civil tem-se a conhecida Política Nacional de Defesa Civil, documento que estabelece as diretrizes e programas prioritários para o desenvolvimento de ações de redução de desastres no Brasil. É importante ressaltar, neste aspecto, que entre as suas diretrizes constam como prioridades as ações de prevenção de desastres, bem como a implementação de programas de mudança cultural em relação à segurança comunitária, inclusive com medidas direcionadas à inserção nos currículos escolares, por exemplo, de conteúdos relativos à redução de desastres.

De acordo com Silva (2012), a experiência recente no Brasil atesta que os desastres atingem a todos, não apenas os mais pobres. Em regra, “estes ocupam áreas de risco por falta de alternativa. Nesse contexto, é preciso reconhecer o passivo de ocupações irregulares que existe nas cidades brasileiras”, contudo, o autor alerta que todo cidadão brasileiro é possuidor do direito a prevenção de calamidades, sendo esta uma atividade essencial e um dever do Estado.

Diante do exposto, e com base nas prioridades elencadas, passa-se ao estudo das teorias relativas à responsabilidade civil do Estado, a fim de melhor esclarecer a importância da atuação do Poder Público nos desastres e nas atividades de defesa civil.

2.1 Teorias da Responsabilidade Civil do Estado

De acordo com Gasparini (2009, p. 913), a responsabilidade civil do Estado é entendida como “a obrigação que se lhe atribui de recompor os danos causados a terceiros em razão de comportamento unilateral comissivo ou omissivo, legítimo ou ilegítimo, material ou jurídico, que lhe seja imputável”, ou seja, a Administração tem limites estabelecidos constitucionalmente para que o agente público respeite os direitos individuais dos administrados e, assim, sejam evitados indesejáveis prejuízos para o Estado com eventuais deveres de reparação de danos suportados por terceiros.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, § 6º, define como sendo objetiva a responsabilidade civil da Administração Pública pelos danos causados às pessoas e seus bens patrimoniais, ou seja, o Estado deve responder objetivamente pelos prejuízos que seus agentes causarem a terceiros, independentemente da comprovação de dolo ou culpa. Assim, tecnicamente, só é necessária a constatação do dano e do respectivo nexo de

causalidade entre a conduta e o resultado, uma vez que o Estado tem o compromisso constitucional de garantir a segurança e o bem-estar da sociedade (BRASIL, 1988).

No mesmo sentido, o Código Civil brasileiro dispõe claramente, em seu artigo 43, que “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” (BRASIL, 2002).

Em seu artigo 186, o Código Civil determina que “aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito” (BRASIL, 2002).

Portanto, não há dúvida de que a responsabilidade civil atribuída ao Estado, em regra, é objetiva, bastando, portanto, a verificação do nexos causal entre o fato e o dano, sem a necessidade da comprovação de que o servidor agiu com culpa ou dolo ao causar o prejuízo. Todavia, uma vez comprovada a responsabilidade civil objetiva, poderá o Estado ajuizar ação regressiva em desfavor do agente causador do dano, caso este tenha agido com dolo ou culpa (CARVALHO FILHO, 2013).

Hodiernamente, muito se questiona acerca da possibilidade de responsabilização subjetiva do Estado especificamente nos casos de omissão por parte do agente público. A problemática surge, inicialmente, na própria interpretação do mencionado dispositivo constitucional, uma vez que somente os atos comissivos estariam fundamentados na teoria da responsabilidade objetiva (MARINELA, 2014).

Assim, surge o questionamento: as situações de desídia administrativa, quando é dever do Estado agir e não o faz, resultam também na aplicação da teoria objetiva?

Para alguns estudiosos do Direito Administrativo, a questão seria solucionada mediante a aplicação da teoria subjetiva, necessitando, portanto, após verificado o dano e o respectivo nexos de causalidade, da constatação de dolo ou culpa por parte do Estado ou de seus agentes (MARINELA, 2014).

Neste sentido, a imputação pelo evento lesivo consistiria em comportamento ilícito, posto que, embora obrigado a impedir o dano, o Estado não cumpriu a sua função legal. Assim, a responsabilidade civil da Administração Pública seria necessariamente subjetiva, dependente da existência de negligência, imprudência ou imperícia (culpa), ou mesmo proveniente da vontade livre e consciente de violação à norma ensejadora de uma determinada obrigação (dolo) (CARVALHO FILHO, 2013).

Portanto, faz-se necessária a análise de cada uma das teorias existentes acerca da responsabilidade civil do Estado, bem como da sua evolução histórica, para que se possa obter a adequada compreensão a respeito do tema em estudo.

2.1.1 A Irresponsabilidade do Estado

Houve um tempo em que o Estado permanecia imune a qualquer tipo de responsabilização civil sob o argumento de que este possuía a prerrogativa da soberania e, por conseguinte, se alguém tivesse de ser responsabilizado, era tão somente o agente público causador do dano, mas nunca o Estado, senão vejamos:

Em meados do século XIX, prevalecia no mundo ocidental a ideia de que o Estado não era responsável por quaisquer atos praticados pelos seus agentes, “[...] com base nos postulados 'the king can do no wrong' e 'le roi ne peut mal faire' (o rei não pode errar)”. Porém, essa teoria não prevaleceu por muito tempo e, modernamente, ao contrário da antiga teoria da intangibilidade do Estado, o direito admite a responsabilização civil do Estado pelos danos que seus agentes causarem a terceiros (CARVALHO FILHO, 2013, p. 550-551).

Diniz (2007, p. 276) esclarece que hoje esta teoria não é mais aceita, justamente porque “a valoração dos direitos não se compadece com a ideia de que a vítima de um procedimento lesivo não tenha, contra o Estado, o direito de reparação, devendo limitar-se a demandá-la daquele que diretamente causou o mal [...]”, evidenciando a fragilidade desta teoria.

Havia a necessidade de um novo olhar para o tema da responsabilidade civil do Estado, sobretudo quando a Administração Pública praticava atos de gestão, pois não havia mais justificativa que pudesse sustentar o afastamento total da responsabilidade civil do Estado em toda e qualquer situação, surgindo, portanto, a teoria da responsabilidade com culpa, a qual segue delineada.

2.1.2 Teoria da Responsabilidade com Culpa

Com o abandono da teoria da irresponsabilidade do Estado, passou-se a adotar a teoria da responsabilidade com culpa, conhecida também como a doutrina civilista da culpa.

Esta teoria era baseada na distinção entre os atos de império e os de gestão. Aqueles eram coercitivos, decorrentes do poder do soberano, e estes se aproximavam muito dos atos de direito privado. Nesse sentido, se o Estado praticasse um ato de gestão, poderia ser

civilmente responsabilizado, contudo, se o ato fosse de império, não poderia sofrer qualquer tipo de responsabilização, haja vista que o fato seria, então, regido pelas normas tradicionais de direito público, que sempre serviam para proteger o Estado (CARVALHO FILHO, 2013).

De acordo com Carvalho Filho (2013, p. 551), a principal falha desta teoria era o fato de que, além de ter provocado grande inconformismo entre as vítimas dos atos estatais, na prática “[...] nem sempre era fácil distinguir se o ato era de império ou de gestão”, o que gerou muitas dúvidas e confusões.

Diante disso, passou-se a pensar em uma maneira mais precisa de se atribuir a responsabilidade ao Estado, evitando-se dúvidas decorrentes da subjetividade na interpretação dos atos administrativos, de gestão ou de império, motivo pelo qual criou-se a teoria da culpa administrativa, conforme passa-se a esclarecer.

2.1.3 Teoria da Culpa Administrativa

A evolução da responsabilidade civil do Estado perpassa pelo reconhecimento da culpa administrativa.

De acordo com esta teoria, não havia a necessidade de identificação do agente estatal causador do dano, mas bastava ao administrado comprovar “[...] o mau funcionamento do serviço público, mesmo que fosse impossível apontar o agente que o provocou”, a que a doutrina denominou de culpa anônima ou falta do serviço (FERREIRA, 1985, p. 278 apud CARVALHO FILHO, 2013, p. 551).

Segundo Carvalho Filho (2013, p. 552) a dita falta do serviço podia consumir-se de três maneiras, a saber:

[...] a inexistência do serviço, o mau funcionamento do serviço ou o retardamento do serviço. Em qualquer dessas formas, a falta do serviço implicava o reconhecimento da existência de culpa, ainda que atribuída ao serviço da Administração. Por esse motivo, para que o lesado pudesse exercer seu direito à reparação dos prejuízos, era necessário que comprovasse que o fato danoso se originava do mau funcionamento do serviço e que, em consequência, teria o Estado atuado culposamente. Cabia-lhe, ainda, o ônus de provar o elemento culpa.

Todavia, mesmo nos casos em que se podia presumir a inexistência do serviço, seu mau funcionamento ou retardamento, a responsabilização ainda era subjetiva, haja vista que competia ao lesado demonstrar a inadequação do serviço devido ou prestado pelo Estado.

Com o passar do tempo, passou-se a adotar no direito público a teoria da responsabilidade objetiva, cujos fundamentos seguem analisados.

2.1.4 A Teoria da Responsabilidade Objetiva

Com base em fundamentos de ordem jurídica e política, passou-se a compreender que o Estado era mais poderoso e possuía muito mais prerrogativas do que o administrado e, sendo assim, não seria justo que este tivesse de arcar sozinho com os prejuízos decorrentes das atividades estatais.

Surge, então, a teoria do risco administrativo que, diferentemente da teoria do risco integral, prevê que o Estado não é responsável genérica e indiscriminadamente pelos seus atos, mas apenas pelos atos dotados de nexos causal entre o dano produzido e a atividade funcional desempenhada pelo agente estatal, porém sem que haja a necessidade de comprovação de culpa (CARVALHO FILHO, 2013).

Carvalho Filho (2013, p. 555) explica que “[...] atualmente nenhuma dúvida pode existir de que, no ordenamento jurídico pátrio, o Estado sujeita-se à teoria da responsabilidade objetiva”, especialmente tomando-se como referência o artigo 37, § 6º, da atual Constituição brasileira.

Contudo, de acordo com Mello (2013), a omissão do agente público, que representa o próprio Estado, ocorre quando o serviço não funcionou, funcionou tardiamente ou ineficientemente. Nestes casos, aplica-se ao Estado a teoria da responsabilidade civil subjetiva, competindo à vítima comprovar o dolo ou a culpa do agente.

Mello (2013, p. 1029), alerta que, em alguns casos, o Estado não tem a obrigação de agir e, conseqüentemente, não pode ser penalizado, a menos que tenha a obrigação de impedir o dano e não o faz. De acordo com o renomado jurista, se o Estado não agiu, não pode ser ele o autor do dano e, se não foi ele o autor, “[...] só cabe responsabilizá-lo caso esteja obrigado a impedir o dano. Isto é: só faz sentido responsabilizá-lo se descumpriu dever legal que lhe impunha obstar o evento lesivo”.

Os eventos naturais poderiam ser justificados com fundamento na força maior, de maneira a imunizar o Estado de sua responsabilização, contudo, em que pesem os diversos fatores naturais imprevisíveis, mister levar em consideração a fática ocorrência de inúmeras tragédias previsíveis (CARVALHO FILHO, 2013).

Portanto, verifica-se que a atual Constituição brasileira prevê expressamente a responsabilidade civil objetiva do Estado e a responsabilidade civil subjetiva do agente público, impondo-se ao Poder Público a obrigação de reparar os danos causados por seus agentes no exercício de suas funções, cabendo, todavia, ação regressiva em desfavor destes.

Resta claro, assim, que se o Estado não deu causa ao dano suportado pela vítima, não pode ser ele o responsável pela sua reparação. Contudo, se cabia ao Estado evitar o dano e este nada fez, deve responder pela omissão, arcando com todos os prejuízos decorrentes, desde que devidamente comprovada a culpa ou o dolo por parte do agente público.

2.1.4.1 Fatos imprevisíveis: causas excludentes de responsabilidade civil

Para que ocorra a responsabilidade civil, é necessária a comprovação do dano, da culpa do agente e do nexo de causalidade, de modo que faltando algum desses pressupostos ela não irá se configurar. A responsabilidade civil do Estado será afastada quando, em determinadas situações, verificar-se inexistente o nexo causal entre a conduta do Estado e o dano causado ao particular.

Gagliano e Pamplona Filho (2006) esclarecem que as excludentes de responsabilidade civil são circunstâncias que inviabilizam o ressarcimento dos danos ou indenização, sendo elas classificadas da seguinte forma: estado de necessidade; legítima defesa; exercício regular de um direito e estrito cumprimento do dever legal; caso fortuito e força maior; culpa exclusiva da vítima e fato de terceiro.

De acordo com o Código Civil brasileiro, não são considerados ilícitos os atos praticados em conformidade com as excludentes de responsabilidade, senão vejamos:

[...]

Art. 188. Não constituem atos ilícitos:

I - os praticados em legítima defesa ou no exercício regular de um direito reconhecido;

II - a deterioração ou destruição da coisa alheia, ou a lesão a pessoa, a fim de remover perigo iminente.

Parágrafo único. No caso do inciso II, o ato será legítimo somente quando as circunstâncias o tornarem absolutamente necessário, não excedendo os limites do indispensável para a remoção do perigo. (BRASIL, 2002)

Perceba-se que o dispositivo supracitado elenca, em seu inciso I, os casos de legítima defesa e exercício regular de um direito, e no inciso II especifica o estado de necessidade. Em seu parágrafo único, destaca a necessária observância aos limites que devem ser respeitados para o regular exercício desta excludente, não se admitindo excessos.

Entende-se o estado de necessidade como a “[...] situação de agressão a um direito alheio, de valor jurídico igual ou inferior àquele que se pretende proteger, para remover perigo iminente, quando as circunstâncias do fato não autorizarem outra forma de atuação” (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2006, p. 102).

Portanto, o estado de necessidade configura-se diante de situações de perigo iminente, não provocado pelo agente, quando se revela necessário o sacrifício do interesse privado em favor do interesse público, justificado em razão da discricionariedade e supremacia que compete ao Poder Público.

A legítima defesa, por sua vez, é a situação que permite ao indivíduo utilizar-se dos meios necessários para repelir agressão injusta, atual ou iminente, praticadas contra si, pessoas da sua estima ou contra seus bens. Assim como no estado de necessidade, o agente também responde pelo excesso, bem como pelos danos causados a terceiros, cabendo ao Estado, neste caso, ajuizar ação regressiva contra o verdadeiro agressor (VENOSA, 2006).

De acordo com Stoco (2007 p. 189), “um fato considerado ilícito perde esse caráter quando praticado no cumprimento de um dever legal”, ou seja, quando o agente causador do prejuízo agir dentro dos limites do estrito cumprimento do dever que lhe é imposto por lei, não haverá que se falar em ato ilícito e, conseqüentemente, inexistirá a obrigação de ressarcir ou indenizar (STOCO, 2007).

Segundo Caio Mário (apud STOCO, 2007, p. 189), o exercício regular de um direito baseia-se na ideia de que “quem usa de um direito seu não causa dano a ninguém”, ou seja, se o agente age amparado por um direito que lhe assiste, não há ato ilícito e tampouco o dever de reparar, desde que, evidentemente, não se exceda.

Venosa (2006, p. 44) esclarece que a culpa exclusiva da vítima “[...] elide o dever de indenizar, porque impede o nexo causal [...]”, ou seja, dissolve-se a própria relação de causa e efeito entre o dano e o agente causador, devendo este arcar com o dano sofrido e por ele mesmo causado.

Em relação ao fato de terceiro, Venosa (2006) explica que ocorre nos casos em que o ato, seja omissivo ou comissivo, é cometido por terceira pessoa, alheia ao agente e à vítima, sendo ela a verdadeira responsável pelo dano. Assim, se a ação de terceiro originou o dano, somente este deverá responder pelo ressarcimento do prejuízo.

Como se pode perceber, nos casos de culpa exclusiva da vítima ou fato de terceiro haverá a quebra do nexo de causalidade, visto que o Poder Público não pode ser responsabilizado por um fato a que não deu causa.

Os eventos que constituem fatos imprevisíveis são denominados pela doutrina de caso fortuito ou força maior e, neste sentido:

Pensamos que o melhor é agrupar a força maior e o caso fortuito como fatos imprevisíveis, também chamados de *acaso*, porque são idênticos os seus efeitos. [...] vimos que os pressupostos da responsabilização objetiva são o fato administrativo, o dano e o nexo de causalidade entre o fato e o dano. Ora, na hipótese de caso fortuito ou força maior nem ocorreu fato imputável ao Estado, nem fato cometido por agente

estatal. E, se é assim, não existe nexos de causalidade entre qualquer ação do Estado e o dano sofrido pelo lesado. A consequência, pois, não pode ser outra que não a de que tais fatos imprevisíveis não ensejam a responsabilidade do Estado (CARVALHO FILHO, p. 563, grifo do autor).

A força maior e o caso fortuito são definidos no artigo 393 e parágrafo único do Código Civil brasileiro, sem qualquer distinção, motivo pelo qual há divergências doutrinárias quanto às definições de cada um, havendo aqueles que entendem ser a força maior decorrente de ações humanas e o caso fortuito decorrente de eventos da natureza, enquanto a corrente dominante entende justamente o contrário. Observe-se o que diz referido dispositivo, *litteris*:

[...]

Art. 393. O devedor não responde pelos prejuízos resultantes de caso fortuito ou força maior, se expressamente não se houver por eles responsabilizado.

Parágrafo único. O caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir. (BRASIL, 2002).

Carvalho Filho (2013) salienta, exemplificativamente, que alguns autores compreendem o caso fortuito como o acontecimento originário da vontade do homem, como as greves e, por outro lado, a força maior o evento produzido pela força da natureza, como os terremotos e tempestades.

O autor esclarece, ainda, que o Estado pode causar danos a particulares tanto por ação como por omissão, e ratifica que a responsabilidade civil do Estado decorre, conforme visto, de três fatores: o fato administrativo, o dano e o nexos causal. Todavia, nem toda conduta omissiva significa desídia do Estado no cumprimento de um dever legal. O Estado somente será responsável civilmente e obrigado a reparar um prejuízo se omitir-se diante do dever legal de agir para impedir a ocorrência do dano, ou seja, a responsabilidade civil do Estado somente irá se configurar nos casos em que efetivamente estiverem presentes os elementos caracterizadores da culpa (CARVALHO FILHO, 2013).

Ante a omissão do Poder Público, faz-se mister a existência, no caso concreto, do “*dever de agir* por parte do Estado e a *possibilidade de agir* para evitar o dano” (DI PIETRO, 2010, p. 655, grifo do autor).

Portanto, diante do exposto, constata-se que, especificamente nos casos de omissão estatal, a teoria da responsabilidade objetiva não tem perfeita aplicabilidade, diferentemente do que acontece em relação às condutas comissivas do Poder Público. Em síntese, nos casos de omissão, exige-se, além do fato administrativo, a comprovação da culpa por parte do Estado. Este é o entendimento da corrente majoritária no Direito Constitucional e Administrativo brasileiro.

2.2 O ciclo da Defesa Civil, as atribuições constitucionais do Corpo de Bombeiros Militar e os desastres de origem natural em Santa Catarina

Atualmente, são cada vez mais frequentes as notícias referentes aos riscos a que estamos expostos. Os eventos naturais têm se intensificado nos últimos anos em razão das variações de temperatura, precipitação, nebulosidade, dentre outros fatores decorrentes das mudanças climáticas em escala global, motivo pelo qual importa esclarecer o funcionamento do ciclo da Defesa Civil, bem como quais são as atribuições constitucionais reservadas ao Corpo de Bombeiros Militar para o atendimento às demandas relacionadas aos desastres de origem natural.

Para melhor compreensão, faz-se necessário analisar alguns conceitos importantes, trazidos pelo Decreto Federal n. 7.257, de 4 de agosto de 2010, que, entre outras ações, regulamentou a Medida Provisória n. 494, de 2 de julho de 2010, convertida na Lei n. 12.340, de 1 de dezembro de 2010, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC, *in verbis*:

[...]

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

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

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

[...]. (BRASIL, 2010).

De acordo com LOPES (2009, p. 15), a defesa civil pode ser compreendida como “o conjunto de ações de prevenção e de socorro, assistenciais e reconstrutivas, destinadas a evitar ou minimizar os desastres, preservar a integridade física e moral da população, bem como restabelecer a normalidade social”.

Importante observar as previsões legais acerca das competências dos entes federativos no que tange às atividades de defesa civil em nosso País:

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 21, inciso XVIII, outorga à União a competência para “planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações.” (BRASIL, 1988).

O artigo 24, inciso IX, da Constituição Federal determina que à União, aos Estados e ao Distrito Federal compete “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.” (BRASIL, 1988).

Em seu art. 30, inciso VIII, a Constituição brasileira prevê que aos Municípios compete “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.” (BRASIL, 1988).

A mesma previsão de competência municipal encontra-se descrita, *ipsis literis*, na Constituição do Estado de Santa Catarina, em seu art. 112, inciso VIII (SANTA CATARINA, 1989).

Por sua vez, a Lei 12.608, de 10 de abril de 2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC e dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC, entre outras medidas, estabelece as competências da União, dos Estados/DF e dos Municípios, da forma como segue:

[...]

Art. 6^o Compete 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 proteção e defesa civil;
- XII - fomentar a pesquisa sobre os eventos deflagradores de desastres; e
- XIII - apoiar a comunidade docente no desenvolvimento de material didático-pedagógico relacionado ao desenvolvimento da cultura de prevenção de desastres. (BRASIL, 2012b).

Ademais, o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil deverá prever as seguintes exigências:

Art. 6^o, § 1^o[...]

- I - a identificação dos riscos de desastres nas regiões geográficas e grandes bacias hidrográficas do País; e

II - as diretrizes de ação governamental de proteção e 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. (BRASIL, 2012b).

Como se pode observar, as competências previstas para a União apresentam caráter mais geral, e referem-se à coordenação, promoção de estudos e pesquisas, apoio aos Estados e Municípios no mapeamento das áreas de risco, cadastro e monitoramento das áreas suscetíveis a riscos, entre outras atribuições.

Em relação aos Estados, tem-se que:

[...]

Art. 7^o Compete aos Estados:

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.

Parágrafo único. O Plano Estadual de Proteção e Defesa Civil conterá, no mínimo:

I - a identificação das bacias hidrográficas com risco de ocorrência de desastres; e

II - as diretrizes de ação governamental de proteção e 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. (BRASIL, 2012b).

Perceba-se que, em relação aos Estados, a Lei 12.608/2012 prevê uma atuação mais efetiva na identificação e mapeamento das áreas de risco, inclusive com identificação das ameaças e vulnerabilidades existentes, monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico e apoio aos Municípios no levantamento das áreas de risco e na elaboração dos Planos de Contingência.

Aos Municípios, de acordo com a mencionada lei, compete:

[...]

Art. 8^o Compete aos Municípios:

I - executar a PNPDEC em âmbito local;

II - coordenar as ações do SINPDEC no âmbito local, em articulação com a União e os Estados;

III - incorporar as ações de proteção e defesa civil no planejamento municipal;

IV - identificar e mapear as áreas de risco de desastres;

V - promover a fiscalização das áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações nessas áreas;

VI - declarar situação de emergência e estado de calamidade pública;

- VII - vistoriar edificações e áreas de risco e promover, quando for o caso, a intervenção preventiva e a evacuação da população das áreas de alto risco ou das edificações vulneráveis;
- VIII - organizar e administrar abrigos provisórios para assistência à população em situação de desastre, em condições adequadas de higiene e segurança;
- IX - manter a população informada sobre áreas de risco e ocorrência de eventos extremos, bem como sobre protocolos de prevenção e alerta e sobre as ações emergenciais em circunstâncias de desastres;
- X - mobilizar e capacitar os radioamadores para atuação na ocorrência de desastre;
- XI - realizar regularmente exercícios simulados, conforme Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil;
- XII - promover a coleta, a distribuição e o controle de suprimentos em situações de desastre;
- XIII - proceder à avaliação de danos e prejuízos das áreas atingidas por desastres;
- XIV - manter a União e o Estado informados sobre a ocorrência de desastres e as atividades de proteção civil no Município;
- XV - estimular a participação de entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias nas ações do SINPDEC e promover o treinamento de associações de voluntários para atuação conjunta com as comunidades apoiadas; e
- XVI - prover solução de moradia temporária às famílias atingidas por desastres. (BRASIL, 2012b).

Observe-se que, em relação aos Municípios, há uma gama maior de atribuições efetivamente voltadas à execução das atividades de defesa civil, ou seja, o foco principal da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil está justamente na Administração Pública local, que deve incorporar as ações no planejamento municipal, identificar e fiscalizar as áreas de risco, proibir ocupações sempre que necessário, vistoriar edificações e intervir preventivamente, promover a evacuação da população em áreas de risco, realizar exercícios simulados, administrar suprimentos e abrigos provisórios, prover moradia, entre diversas outras medidas relacionadas ao atendimento às comunidades atingidas por desastres.

Há, ainda, a previsão de competência comum às três esferas federativas, quais sejam, *in verbis*:

[...]

Art. 9^o Compete à União, aos Estados e aos Municípios:

- 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 proteção e defesa civil; e
- VI - fornecer dados e informações para o sistema nacional de informações e monitoramento de desastres. (BRASIL, 2012b).

Como se pode notar, a União, os Estados e os Municípios devem ter como prioridade o desenvolvimento de atividades preventivas, sempre estimulando o

desenvolvimento da conscientização acerca dos riscos de desastres, bem como a capacitação para as ações de proteção e defesa civil.

A par disso, torna-se relevante conhecer as principais ações que necessitam ser efetuadas para que haja um gerenciamento mais adequado no momento em que eclode um evento adverso, o que será demonstrado por meio da análise do ciclo da Defesa Civil.

2.2.1 O ciclo da Defesa Civil: ações destinadas à gestão de eventos críticos

Inicialmente, convém ressaltar que a Defesa Civil tem como responsabilidade, dentre outras, efetivar ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação, com vistas à redução dos riscos e desastres. Além disso, a ela incumbe estabelecer comunidades mais resilientes e seguras, por meio da promoção de conscientização acerca da redução de riscos.

De acordo com Valla (2004, p. 83), a Defesa Civil é um importante instrumento de segurança da nação, compreendendo:

[...] um conjunto de medidas que tem por finalidade limitar, em tempo de paz ou em tempo de guerra, os riscos e perdas que está sujeita a população civil, os recursos e bens materiais de toda ordem, contra ações do inimigo ou consequências de calamidades públicas, e também, as medidas tomadas para reparar ou restaurar os serviços públicos essenciais e a preservar o moral da população. As ações de defesa civil visam, basicamente, a prestação de socorro e assistência à população atingida pelas calamidades adversas ou em decorrência dos efeitos indesejáveis da guerra.

Antes mesmo de se atuar na prevenção aos desastres, há que se conhecer os riscos que acometem uma determinada comunidade, adotando-se as medidas devidas para a identificação e avaliação dos tipos de ameaças e elementos em risco. Em seguida, definem-se as áreas de maior ou menor vulnerabilidade com vistas à redução dos riscos (SANTA CATARINA, 2012).

Risco, conforme conceito disponível no sítio eletrônico da Defesa Civil de Santa Catarina, é a “[...] relação existente entre a probabilidade de que uma ameaça de evento adverso ou acidente determinado se concretize, com o grau de vulnerabilidade do sistema receptor a seus efeitos.” (SANTA CATARINA, 2012).

Para que se possam gerenciar os riscos de desastres, imprescindível a atuação preventiva e mitigatória por parte dos agentes responsáveis pelas atividades de defesa civil. Por isso, o Estado precisa se antecipar aos eventos críticos, identificando e avaliando os riscos existentes. Na gestão de riscos basicamente deve-se atuar em duas frentes: a) diminuição da probabilidade e intensidade da ameaça; b) redução das vulnerabilidades e fortalecimento da

capacidade de enfrentamento dos riscos por uma determinada comunidade (SANTA CATARINA, 2012).

Neste aspecto, no dia 10 de abril de 2012, o Governo Federal sancionou a já mencionada lei 12.608, instituindo a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC, que trata, entre outros assuntos, do sistema de informação e monitoramento de desastres no Brasil. Com o advento da aludida lei, a gestão de desastres passou a compreender, como dito, cinco ações diferentes, porém inter-relacionadas: prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação (SANTA CATARINA, 2013).

De acordo com Castro (2007 apud SANTA CATARINA, 2013, p. 54) “a prevenção dos desastres é o conjunto de ações destinadas a reduzir a ocorrência e a intensidade de desastres naturais e humanos, através da avaliação e redução das ameaças e/ou vulnerabilidades [...]”, com o objetivo de minimizar os prejuízos socioeconômicos e os danos humanos, materiais e ambientais.

A atuação sobre as ameaças tende a reduzir a probabilidade de ocorrência de um evento adverso ou mesmo atenuar a sua intensidade, haja vista que nem sempre é possível diminuir a frequência e a magnitude dos desastres, especialmente os de origem natural, porém não há dúvida de que as ameaças podem ser monitoradas (SANTA CATARINA, 2013).

A vulnerabilidade, por sua vez, pode ser reduzida por meio de medidas estruturais e não estruturais. As medidas estruturais visam aumentar a segurança intrínseca das comunidades, por meio da construção de obras de engenharia devidamente planejadas. As medidas não estruturais, contudo, não envolvem obras de engenharia, mas compreendem um conjunto de medidas estratégicas e educativas voltadas para a redução do risco e suas consequências (SANTA CATARINA, 2013).

Brüggeman (2009) afirma que gerenciar os riscos e reduzir as perdas causadas pelos desastres é medida absolutamente indispensável para o Estado e a sociedade, especialmente considerando a vulnerabilidade das pessoas. As perdas e prejuízos econômicos e sociais decorrentes dos desastres evidenciam a importância de investimentos não apenas na fase de resposta aos eventos críticos, mas também nas fases de prevenção e mitigação.

Apenas para exemplificar, no sítio eletrônico da Defesa Civil, encontra-se a descrição da Rede Cooperativa de Comunicação para Cultura de Prevenção de Desastres, uma ação estratégica do projeto “Percepção de Risco, a Descoberta de um Novo Olhar”, voltada à construção de uma cultura de prevenção e difusão de informações relativas à percepção de riscos de desastres.

Assim, a percepção de riscos é vista como um fator extremamente importante, com medidas focadas na mudança cultural e comportamental das pessoas, uma vez que “[...] a vulnerabilidade é reduzida sobretudo a partir de ações de prevenção. Às vezes a pessoa pode ter conhecimento sobre a ameaça mas não tomar ações necessárias ou suficientes” (BRÜGGEMAN, 2009, p. 41).

A mitigação, por sua vez, é:

[...] a diminuição ou a limitação dos impactos adversos das ameaças e dos desastres afins, pois, frequentemente, não é possível prevenir todos os impactos adversos das ameaças, mas é possível diminuir consideravelmente sua escala e severidade mediante diversas estratégias e ações (SANTA CATARINA, 2013, p. 69).

As medidas mitigatórias, justamente pelo fato de estarem intrinsecamente relacionadas à redução de vulnerabilidades, também podem ser estruturais e não estruturais, ou seja, tratam-se, precipuamente, de ações de gerenciamento que envolvem, por exemplo, áreas de risco de deslizamentos, enchentes e inundações, conforme segue:

As medidas estruturais são aquelas onde se aplicam soluções da engenharia, executando-se obras de estabilização de encostas, sistemas de micro e macro drenagem, obras de infraestrutura urbana, relocação de moradias, etc. Essas ações são normalmente muito custosas, sobretudo quando é necessário conter deslizamentos de grande magnitude, estabilizar grandes blocos de rocha ou evitar enchentes e inundações, e processos correlatos de erosão e solapamento de margens de córregos em extensas áreas ocupadas (BRASIL, 2007, p. 126).

As medidas não estruturais, por sua vez, são aquelas ações em que se implementam “[...] um rol de medidas relacionadas às políticas urbanas, planejamento urbano, legislação, planos de defesa civil e educação [...]. Tratam-se, portanto, de medidas sem a intervenção de obras de engenharia.” (BRASIL, 2007, p. 134).

Importante destacar que, algumas vezes, os termos prevenção e mitigação são utilizados indistintamente, uma vez que as tarefas preventivas acabam se transformando em medidas mitigatórias, sobretudo porque nem sempre é possível evitar por completo os riscos de desastres e suas consequências (SANTA CATARINA, 2013).

Castro (2007 apud SANTA CATARINA, 2013, p. 71) bem define a fase de preparação, da seguinte forma:

A preparação para emergências e desastres engloba um conjunto de ações desenvolvidas pela comunidade e pelas instituições governamentais e não governamentais para minimizar os efeitos dos desastres, através da difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos e da formação e capacitação de recursos humanos, e para garantir a minimização de riscos de desastres e a otimização das ações de resposta aos desastres e de reconstrução.

A fase de preparação envolve, portanto, ações destinadas a atualizar a legislação vigente, preparar recursos humanos, educação e treinamento da população vulnerável, sistema

de monitoramento, alerta e alarme, dentre diversas outras medidas voltadas ao planejamento e enfrentamento das emergências e dos desastres (SANTA CATARINA, 2013).

De forma exemplificativa, o Plano de Contingência da Prefeitura de Blumenau-SC (2015), importante instrumento utilizado para a adequada gestão dos eventos críticos daquele município, prevê como atribuições do 3º Batalhão de Bombeiro Militar, nas fases de prevenção e preparação, o que segue:

- Participar das reuniões do Grupo de Ações Coordenadas (GRAC);
- Elaborar planejamento específico, visando à mobilização e distribuição de seu efetivo pessoal e material, em pontos estratégicos do município, para melhor desenvolver as suas atividades;
- Informar a Secretaria Municipal de Defesa do Cidadão (SEDECI)/Diretoria de Defesa Civil o material e equipamentos existentes e disponíveis, tais como: barcos, canoas, motores de popa, etc. (SANTA CATARINA, 2015, p. 21).

A penúltima fase é a da resposta, quando então se faz necessário “[...] adotar medidas de socorro, assistência às populações vitimadas e reabilitação do cenário do desastre”, nos casos em que o desastre se torne efetivo (SANTA CATARINA, 2013, p. 53).

Oliveira (2010, p. 16) argumenta que a resposta aos desastres é caracterizada por uma série de medidas que têm por objetivo “[...] socorrer e auxiliar as pessoas atingidas, reduzir os danos e prejuízos e garantir o funcionamento dos sistemas essenciais da comunidade”.

Aliás, o Decreto Federal no 7.257, de 4 de agosto de 2010, apresenta definições fundamentais acerca das ações de socorro, assistência às vítimas, prevenção, restabelecimento dos serviços essenciais e reconstrução, *literis*:

[...]

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

[...]

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

VI- ações de assistência às vítimas: ações imediatas destinadas a garantir condições de incolumidade e cidadania aos atingidos, incluindo o fornecimento de água potável, a provisão e meios de preparação de alimentos, o suprimento de material de abrigo, de vestuário, de limpeza e de higiene pessoal, a instalação de lavanderias, banheiros, o apoio logístico às equipes empenhadas no desenvolvimento dessas ações, a atenção integral à saúde, ao manejo de mortos, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional;

VII- ações de restabelecimento de serviços essenciais: ações de caráter emergencial destinadas ao restabelecimento das condições de segurança e habitabilidade da área atingida pelo desastre, incluindo a desmontagem de edificações e de obras-de-arte com estruturas comprometidas, o suprimento e distribuição de energia elétrica, água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem das águas pluviais, transporte coletivo, trafegabilidade, comunicações, abastecimento de água potável e desobstrução e remoção de escombros, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional;

VIII- ações de reconstrução: ações de caráter definitivo destinadas a restabelecer o cenário destruído pelo desastre, como a reconstrução ou recuperação de unidades habitacionais, infraestrutura pública, sistema de abastecimento de água, açudes, pequenas barragens, estradas vicinais, prédios públicos e comunitários, cursos d'água, contenção de encostas, entre outras estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional; e

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

[...] (BRASIL, 2010).

Novamente, observando exemplificativamente o Plano de Contingência da Prefeitura de Blumenau-SC (2015), é possível observar que a fase da resposta foi subdividida em três partes, conforme segue:

[...]

b. Fase da Resposta

b.1 Subfase Atenção

- Manter-se informado sobre a situação e sua possível evolução.

b.2 Subfase Alerta

- Manter-se informado sobre a situação e sua possível evolução.

b.3 Subfase Prontidão

- Designar um representante junto ao Centro de Operações de Defesa Civil (CODEC), que será o responsável pela ligação entre a Secretaria Municipal de Defesa do Cidadão (SEDECI)/Diretoria de Defesa Civil e essa Organização Militar;

- Distribuir o efetivo e equipamentos, conforme seu planejamento, visando a busca e salvamento e resgate de feridos;

- Manter barco a motor nos seguintes locais: Hospital Santa Isabel – C3; Hospital Santa Catarina – S3; e Paróquia São Francisco de Assis – E10 (SANTA CATARINA, 2015, p. 21).

Verifica-se, assim, que o Corpo de Bombeiros Militar atua de maneira mais efetiva nas ações de resposta aos desastres, sobretudo nas atividades de socorro, o que não significa que este deva necessariamente permanecer restrito a tais medidas, especialmente considerando a sua flagrante possibilidade de contribuir e se inserir em todas as outras fases do ciclo da defesa civil.

Quando o Corpo de Bombeiros ainda pertencia à Polícia Militar de Santa Catarina, ou seja, antes da sua emancipação, havia a compreensão de que a esta competia atuar na preservação da ordem pública e no policiamento ostensivo, bem como “[...] na interdição de áreas sinistradas, no isolamento de zonas críticas ou perigosas, nas comunicações e colaboração nas ações de salvamento e evacuação da população e, através do Corpo de Bombeiros, nas ações de salvamento.” (VALLA, 2004, p. 83).

Segundo Valla (2004), evidentemente, o Corpo de Bombeiros Militar pode atuar na fase de prevenção, nas campanhas educativas, no planejamento das ações e nos preparativos para enfrentamento dos desastres, além de auxiliar nas campanhas de arrecadação de do-

nativos, na distribuição de medicamentos, guarda e distribuição de roupas e alimentos, entre diversas outras ações, como atendimento aos desabrigados e trabalhos de recuperação e restauração, com vistas à redução dos desastres e seus efeitos.

Portanto, a competência do Corpo de Bombeiros Militar pode ir além das atividades ordinárias, extrapolando as atribuições meramente relacionadas ao combate a incêndios, busca e salvamento e atendimento pré-hospitalar, incluindo-se os serviços de prevenção de sinistros e a colaboração em todas as fases do ciclo da Defesa Civil.

Por derradeiro, há a importante fase de recuperação, em que a administração do desastre “[...] deve adotar medidas que restabelecem a plenitude da normalidade da comunidade, e que fundamentam a própria prevenção pela redução de vulnerabilidades”, encerrando-se, assim, o ciclo da administração dos eventos críticos (SANTA CATARINA, 2013, p. 53).

A Estratégia Internacional para a Redução de Desastres da Organização das Nações Unidas nos traz um conceito adequado acerca da fase de recuperação, nos seguintes termos:

A recuperação é uma oportunidade para reconstruir melhor e melhorar o desenvolvimento.

- Avaliar o plano estratégico da cidade, designando como prioridade as áreas que são mais afetadas e sensíveis ao desenvolvimento; aplicar critérios de redução do risco como uma medida transversal.
- Reformular programas e projetos, conforme necessário, fortalecendo os que levam à resiliência; definir mecanismos, leis e um quadro político institucional sólido para a cidade.
- Criar e reforçar as capacidades, com ênfase em capacidades locais, e fortalecer o desenvolvimento interno, usando o conhecimento e recursos locais.
- Durante o processo de recuperação, não esquecer da proteção dos recursos naturais, culturais e valores.
- Dar atenção especial aos abrigos provisórios, garantindo que eles sejam resistentes e compatíveis com as normas locais e que não venham a se tornar favelas permanentes (UNISDR, 2012, p. 55 apud NUNES, 2012, p. 46).

Perceba-se a atual preocupação não apenas em reconstruir, mas sim reconstruir melhor, de forma a otimizar o desenvolvimento e fortalecer a resiliência das comunidades afetadas por eventos adversos.

Uma vez estudado o ciclo completo de atuação da Defesa Civil, bem como a importante participação do Corpo de Bombeiros Militar nesse processo, torna-se indispensável a análise das atribuições constitucionais desta nobre Corporação.

2.2.2 Atribuições constitucionais do Corpo de Bombeiros Militar

A Constituição Federal de 1988 prevê as atribuições de todos os órgãos integrantes da Segurança Pública e reserva ao Corpo de Bombeiros Militar a execução de atividades de defesa civil, *in verbis*:

[...]

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

[...]

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. (BRASIL, 1988).

Por sua vez, a Constituição do Estado de Santa Catarina define quais são os órgãos integrantes da Segurança Pública estadual:

[...]

Art. 105. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - Polícia Civil;

II - Polícia Militar.

III – Corpo de Bombeiros Militar.

Parágrafo único. A lei disciplinará a organização, a competência, o funcionamento e os efetivos dos órgãos responsáveis pela segurança pública do Estado, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

IV – Instituto Geral de Perícia.

[...] (SANTA CATARINA, 1989).

Além disso, o texto constitucional supramencionado especifica detalhadamente as atribuições do Corpo de Bombeiros Militar, conforme segue transcrito:

[...]

Art. 108. O Corpo de Bombeiros Militar, órgão permanente, força auxiliar, reserva do Exército, organizado com base na hierarquia e disciplina, subordinado ao Governador do Estado, cabe, nos limites de sua competência, além de outras atribuições estabelecidas em Lei:

I – realizar os serviços de prevenção de sinistros ou catástrofes, de combate a incêndio e de busca e salvamento de pessoas e bens e o atendimento pré-hospitalar;

II – estabelecer normas relativas à segurança das pessoas e de seus bens contra incêndio, catástrofe ou produtos perigosos;

III – analisar, previamente, os projetos de segurança contra incêndio em edificações, contra sinistros em áreas de risco e de armazenagem, manipulação e transporte de produtos perigosos, acompanhar e fiscalizar sua execução, e impor sanções administrativas estabelecidas em Lei;

- IV – realizar perícias de incêndio e de áreas sinistradas no limite de sua competência;
 - V – colaborar com os órgãos da defesa civil;
 - VI – exercer a polícia judiciária militar, nos termos de lei federal;
 - VII – estabelecer a prevenção balneária por salva-vidas; e
 - VIII – prevenir acidentes e incêndios na orla marítima e fluvial.
- [...] (SANTA CATARINA, 1989).

Verifica-se, portanto, que compete ao Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, além das atividades ordinárias relacionadas ao combate a incêndios, busca e salvamento e atendimento pré-hospitalar, também os serviços de prevenção de sinistros ou catástrofes e a colaboração com os órgãos da defesa civil.

Em seu artigo 109, *caput*, a Constituição do Estado de Santa Catarina dispõe que a Defesa Civil é um dever do Estado e um direito e responsabilidade de todos, tendo por objetivo “[...] planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas e situações emergências [...]” e, em seu artigo 9º, inciso IX, determina que o Estado deve, juntamente com a União e os Municípios, “[...] promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico [...]” (SANTA CATARINA, 1989).

Portanto, resta claro que compete ao Estado proteger permanentemente os seus administrados contra as calamidades públicas e situações de emergência, e, juntamente com a União e os Municípios, deve promover programas de construção de moradias, bem como a melhoria das condições habitacionais, de maneira a respeitar permanentemente a dignidade das pessoas.

Sarlet (2003, p. 115) afirma que a dignidade é um direito fundamental irrenunciável que impõe ao Estado “[...] não apenas um dever de abstenção (respeito), mas também condutas positivas tendentes a efetivar e proteger a dignidade do indivíduo”. Mas, nesse sentido, por exemplo, a própria ocupação desordenada do solo urbano pode afetar a dignidade das pessoas instaladas em áreas de risco de desastres.

De acordo com Feltrin e Raia Junior (2012), alguns problemas relacionados ao intenso processo de urbanização dão causa aos desastres, justamente como decorrência do uso e ocupação inadequados de solo, “[...] pois esses lugares não possuem infraestrutura adequada, assentamento e condições mínimas de redes de água e esgotos e, muitas vezes, essas pessoas se acomodam em lugares de risco, como morros e encostas [...]”.

Portanto, nos casos de desabamento de moradias, por exemplo, os moradores das áreas consideradas de risco podem inclusive ser retirados de suas residências pela atuação dos agentes de Defesa Civil, durante as fases de resposta ou prevenção, ou seja, o Poder Público

pode e deve valer-se dos mecanismos legais para atuar em situações desta natureza, de iminente risco à sociedade.

2.2.3 Os desastres de origem natural e suas consequências em Santa Catarina

Inicialmente, convém esclarecer que, de um modo geral, os desastres de origem natural são determinados a partir das relações entre o homem e a natureza, ou seja, resultam das tentativas humanas em dominá-la. Quando não se aplicam medidas capazes de reduzir os efeitos dos desastres, a tendência é justamente o aumento da intensidade, da magnitude e da frequência dos seus impactos resultantes (KOBAYAMA, 2006).

Necessário, nesse passo, compreender alguns conceitos relacionados aos desastres, de forma a facilitar a compreensão do tema, com a profundidade exigida ao presente estudo.

2.2.3.1 Conceitos importantes relacionados aos desastres

Conforme dito, inicialmente, alguns conceitos precisam ser adequadamente compreendidos antes de se adentrar no conteúdo específico dos desastres de origem natural.

Em matéria de defesa civil, o risco de desastre descreve a maior ou menor probabilidade e os tipos de danos e prejuízos que se podem esperar, ou seja, “é a estimativa da probabilidade e magnitude de danos e prejuízos em um cenário, resultantes da interação entre uma ameaça, e as características de vulnerabilidade ou capacidade/resiliência que este cenário possui” (SANTA CATARINA, 2013, p. 10).

A ameaça pode ser compreendida como “[...] um fato ou situação que tem a possibilidade de causar danos e prejuízos caso ocorra, como por exemplo, uma chuva forte, o deslizamento de terra em uma encosta, o transporte rodoviário de um produto perigoso [...].” (SANTA CATARINA, 2013, p. 10).

A vulnerabilidade, por sua vez, é entendida como “[...] a condição intrínseca ao corpo ou sistema receptor que, em interação com a magnitude do evento ou acidente, caracteriza os efeitos adversos, medidos em termos de intensidade dos danos prováveis.” (SANTA CATARINA, 2013, p. 12).

Quando uma comunidade organizada tem condições de diminuir os danos causados por um determinado tipo de desastre, ela é dotada de capacidade, que está relacionada à “[...] maneira como as pessoas e as organizações de uma comunidade utilizam

os recursos existentes para reduzir os danos ou tornar a recuperação mais rápida e eficiente quando essa comunidade é afetada [...]” (SANTA CATARINA, 2013, p. 12).

Resiliência é um termo utilizado na administração de desastres para “[...] caracterizar comunidades que têm a capacidade de retornar ao seu equilíbrio após sofrer algum tipo de desastre.” (SANTA CATARINA, 2013, p. 13).

Assim, desastre pode ser compreendido como o “resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema (vulnerável), causando danos humanos, materiais e/ou ambientais, e consequentes prejuízos econômicos e sociais.” (SANTA CATARINA, 2004, p. 31).

Portanto, os desastres são fenômenos severos, muito influenciados pelas características de cada região, tais como tipos de rocha, solo, topografia, vegetação e condições meteorológicas. Muitas vezes são causados pela ocorrência de fatores naturais, como inundações, escorregamentos, secas, furacões, entre outros diversos tipos de eventos, resultando em danos materiais e humanos, bem como prejuízos sócio econômicos (KOBAYAMA, 2006).

Importa esclarecer, ainda, que os desastres podem ser tecnicamente classificados de acordo com diferentes variáveis, o que se passa a demonstrar.

2.2.3.2 Classificação dos desastres

Hodiernamente, a classificação brasileira de desastres é a mesma utilizada pela Organização das Nações Unidas, graças aos esforços despendidos pela Secretaria Nacional de Defesa Civil, com a publicação da Instrução Normativa n. 01 de 24 de agosto de 2012, que nivelou o Brasil aos demais organismos de gestão de desastres no mundo. Em verdade, ocorreram mudanças significativas na classificação brasileira de desastres, que se divide quanto à origem, evolução, intensidade e periodicidade (SANTA CATARINA, 2013).

Quanto à origem, os desastres são classificados em naturais ou tecnológicos. Naturais são os desastres causados por processos ou fenômenos naturais capazes de resultar em perdas humanas ou prejuízos à saúde, danos a propriedades particulares ou ao meio ambiente, além da interrupção de serviços e problemas sociais e econômicos, como, por exemplo, desastres geológicos, hidrológicos e meteorológicos. Tecnológicos são os desastres capazes de gerar os mesmos problemas, porém originados de condições tecnológicas ou industriais, incluindo acidentes e procedimentos perigosos diversos (BRASIL, 2012a).

Em relação à evolução, os desastres são classificados como súbitos ou de execução aguda e graduais ou de evolução crônica. Os primeiros são caracterizados pela velocidade do processo evolutivo e pela violência com que ocorre, como, por exemplo, as enxurradas, os deslizamentos de terras e os vendavais. Os graduais, por sua vez, evoluem ao longo do tempo de forma progressiva, como nos casos de estiagem e erosão do solo (BRASIL, 2012a).

A classificação quanto à intensidade subdivide-se em dois níveis: I) desastre de média intensidade, que serve de fundamento para a decretação de situação de emergência, caracterizado por danos e prejuízos suportáveis e superáveis pelos governos locais, podendo ser restabelecida a situação de normalidade com os próprios recursos disponíveis no local ou complementados com aporte de recursos estaduais ou federais; II) de grande intensidade, que serve de base para a decretação do estado de calamidade pública, caracterizado por danos e prejuízos não superáveis e suportáveis pelos governos locais, ainda que bem preparados, e o restabelecimento da normalidade depende da ação coordenada das três esferas de atuação do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC e, em alguns casos, até mesmo de ajuda internacional (BRASIL, 2012a).

Quanto à periodicidade, os desastres dividem-se em dois tipos: esporádicos e cíclicos ou sazonais. Os desastres esporádicos ocorrem raramente, como, por exemplo, nos casos de desastres ambientais envolvendo derramamento de óleo no mar. Os cíclicos ou sazonais acontecem periodicamente, guardando certa relação com as estações do ano e os fenômenos associados, como, por exemplo, nas enxurradas e deslizamentos (BRASIL, 2012a).

Importa esclarecer que a definição final do nível de determinado desastre depende da interpretação do avaliador, que pode subestimar ou supervalorizar um evento adverso de forma equivocada. Por isso, os critérios utilizados para a classificação dos desastres de origem natural são objetivos, justamente para que se possa realizar uma avaliação mais próxima possível da realidade, haja vista que classificar um desastre de forma subjetiva pode ser perigoso (SANTA CATARINA, 2013).

Uma vez estudados os principais conceitos acerca das atividades de defesa civil, bem como as possíveis formas de classificação dos desastres, passa-se à análise da classificação dos danos e prejuízos decorrentes dos eventos críticos de origem natural.

2.2.3.3 *Classificação dos danos e prejuízos*

Para que se possam reduzir a ocorrência e a magnitude dos eventos causadores de desastres, bem como seus efeitos negativos em desfavor da comunidade, é preciso conhecer os tipos de danos e prejuízos que eles podem provocar, pois “independentemente da classificação do desastre ocorrido, os danos e prejuízos provocados são inevitáveis” (SANTA CATARINA, 2013, p. 43).

Os danos provocados pelos desastres dividem-se em três: humanos, materiais e ambientais. Os danos humanos são avaliados levando-se em consideração, por exemplo, o número de mortos e feridos, enfermos, desaparecidos, desalojados, desabrigados e deslocados. Já os danos materiais correspondem aos bens imóveis e instalações danificados ou destruídos como decorrência dos desastres. Por fim, os danos ambientais são medidos quantitativamente em função do número de pessoas afetadas em relação à população do município atingido, estimados, por exemplo, em função do nível de poluição e contaminação recuperável do ar, da água ou do solo, a médio e longo prazo (SANTA CATARINA, 2013).

Os prejuízos, por sua vez, podem ser classificados em econômicos públicos ou econômicos privados. Os prejuízos econômicos públicos são aqueles relacionados ao colapso de alguns dos serviços essenciais, que visam o atendimento da coletividade, como por exemplo, sistema de esgoto, abastecimento de água potável e assistência médica. Já os prejuízos econômicos privados referem-se aos danos relacionados aos bens, serviços e instalações particulares, sem afetar diretamente a coletividade (SANTA CATARINA, 2013).

Os danos representam “[...] a intensidade das perdas humanas, materiais ou ambientais ocorridas [...]” e os prejuízos são “[...] a medida da perda relacionada com o valor econômico, social e patrimonial de um determinado bem, em circunstâncias de desastre ou acidente.” (SANTA CATARINA, 2013, p. 45).

Importante salientar, por fim, que os desastres de origem natural não são determinados em razão da intensidade dos eventos adversos, mas sim das suas consequências em termos de danos e prejuízos.

A seguir, serão apresentados os aspectos teóricos e jurisprudenciais referentes à responsabilidade civil do Estado, por omissão, em desastres de origem natural.

2.3 Entendimento teórico e jurisprudencial acerca da Responsabilidade Civil do Estado por omissão em casos de desastres de origem natural

Inicialmente, convém rememorar que a responsabilidade civil pode ser compreendida, em síntese, como o dever de indenizar ou restituir integralmente alguém que restou lesado por uma conduta comissiva ou omissiva.

Neste sentido, de acordo com Frank e Sevegnani (2009, p. 158), a conduta pode ser entendida como “[...] a ação ou omissão, ilícita ou lícita, voluntária e objetivamente atribuível ao agente, que cause dano a outrem, gerando o dever de satisfazer os direitos lesados”. Os autores alertam, ainda, que o dever de indenizar pode ser atribuído tanto à pessoa física como jurídica causadora do dano.

Aliás, segundo Marinela (2014, p. 1009), é o Estado quem responde pelos atos praticados por seus agentes, caso estes venham a causar danos em desfavor de terceiros, senão vejamos:

A responsabilidade é atribuída à pessoa jurídica em razão do princípio da impessoalidade, em que o ato praticado pelo agente público não é dele, mas sim da pessoa jurídica a que ele pertence. E mais, esse poder que o agente tem de manifestar a vontade do Estado decorre da teoria da imputação, criada para suprir o fato de que a pessoa jurídica, como criação jurídica, não tem vontade própria, o que leva a lei a determinar que a vontade do agente é imputada ao Estado (chamada imputação direta), as quais se confundem e formam uma unidade. Assim o agente, na qualidade de, é o próprio Estado manifestando sua vontade. Portanto, o Estado responde por ato de seus agentes, responde pelos atos através dos quais o agente, nessa qualidade, causar dano. Importante é que o dano tenha ocorrido pelo fato de o agente ter essa condição, não interessando se o agente agiu com culpa ou dolo ou, até, se era ou não o competente; o que importa é que a qualidade do agente foi fator determinante. Também independe do nível de governo ou escalão.

Segundo Frank e Sevegnani (2009, p. 158), o Estado deve ser compreendido como toda e qualquer pessoa jurídica de direito público, dentre as quais se enquadra inclusive o Município e, “[...] quando se fala em conduta omissiva ou omissão por parte do Estado significa dizer que o mesmo não atuou diretamente na produção do evento danoso, mas tinha o dever de evitá-lo, como é o caso da falta do serviço [...]”, referindo-se aos casos em que o serviço público não funcionou ou funcionou tardiamente ou, ainda, quando a própria atividade estatal expôs alguém a risco, criando a situação propiciadora do dano.

Tratando-se, pois, de responsabilidade civil decorrente de condutas omissivas por parte do Estado, é necessário que “[...] além do elemento culposo, se revele a presença de nexos direto de causalidade entre o fato e o dano sofrido pela vítima.” (CARVALHO FILHO, 2013, p. 569).

Quando o Estado se omite, de acordo com o entendimento da doutrina e jurisprudência dominantes, aplica-se a responsabilidade subjetiva, condicionando o dever de indenizar à “[...] comprovação do elemento subjetivo, a culpa e o dolo, admitindo a aplicação da culpa anônima ou culpa do serviço, que se contenta com a comprovação de que o serviço não foi prestado ou foi prestado de forma ineficiente ou atrasada.” (MARINELA, 2014, p. 1011-1012).

Saliente-se que a Administração Pública deve respeitar estritamente a lei e somente pode agir dentro da legalidade. Neste aspecto, mostram-se pertinentes e relevantes os ensinamentos de Frank e Sevegnani (2009, p. 159), *in verbis*:

É o Estado responsável civilmente quando se omite diante do dever legal de observar a ocorrência de dano, ou seja, sempre que o comportamento do órgão estatal ficar abaixo do padrão normal que se costuma exigir. Dessa forma, pode-se afirmar que a responsabilidade estatal por ato omissivo é sempre decorrente de ato ilícito, porque havia um dever de agir imposto pela norma ao Estado que, em decorrência da omissão, foi violado.

Para melhor compreensão, transcreve-se, a seguir, recente julgado condenatório, da Sétima Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, de relatoria do Meritíssimo Desembargador Coimbra Schmidt, em razão de omissão estatal em caso de enchente, *litteris*:

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. Enchentes. Má prestação de serviço público. 1. A responsabilidade civil do Estado, em casos de não incidência da teoria do risco administrativo, é orientada pela teoria da falha do serviço, de modo que subjetiva. 2. Configurados os danos de ordem moral e patrimonial mercê da inércia da Administração, impõe-se o dever de indenizar. 3. Recurso improvido (SÃO PAULO, 2013).

No caso em tela, houve condenação do Estado pela falha na prestação do serviço público, ou seja, considerou-se a inércia da Administração Pública como fator determinante para a imposição do dever estatal de indenizar seus administrados (SÃO PAULO, 2013).

Nos autos do processo supracitado existe uma análise pericial do imóvel da requerente, o qual foi edificado em uma região urbana com características técnicas geográfica consideradas críticas, ou seja, a recorrência de chuvas na região tornava absolutamente necessária a existência de uma maior preocupação com manutenções preventivas de limpezas e cuidados periódicos em relação aos sistemas de escoamento de águas pluviais e, sendo assim, nos dias de altas precipitações, as águas das chuvas não estavam sendo recolhidas pela drenagem existente na via pública frontal da edificação (SÃO PAULO, 2013).

Portanto, considerando que a região vinha sendo atingida há muitos anos por inundações em épocas de intensa precipitação, restou cabalmente demonstrado que o

município deixou de adotar as medidas necessárias à preservação dos moradores, “[...] seja permitindo implantação de loteamento sem as obras estruturais necessárias à segurança da empreitada, seja pela não adoção das medidas corretivas necessárias ao longo dos anos.” (SÃO PAULO, 2013).

De forma similar, a Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em caso de deslizamento de encosta, entendeu pela necessidade de responsabilização daquele ente federativo com base nos seguintes fundamentos do Meritíssimo Desembargador Relator Maldonado de Carvalho:

Responsabilidade civil. Chuvas. Edificação irregular (favela). Deslizamento. Tragédia anunciada. Ato omissivo da municipalidade. Morte de menor. Danos material e moral. Pensionamento. Sucumbência recíproca. O deslizamento de terra provocado por forte chuva, aliado à inexistência de obra de contenção na encosta, evidencia a omissão da municipalidade em exercer sua atividade de polícia em matéria de construções e uso irregular do solo, assim como, e o que é mais grave, o descumprimento de seu dever de zelar pela segurança de seus munícipes. O deslizamento de terra em encosta, onde se encontra edificada uma favela, fruto da total omissão da autoridade administrativa em não ter promovido a interdição total da área afetada por sucessivos deslizamentos, reflete a culpa do órgão público, que, mais do que advertida, deixa de adotar providências eficazes para evitar o acidente, previsível e, portanto, evitável. O fato da vítima não mais residir com o autor, por consequência da separação de seus genitores, não conduz a alegada frustração da expectativa de futura contribuição econômica para a família. A total ausência de convivência diária, portanto, retira a expectativa de que a vítima viesse a auxiliar o autor, com quem não mais residia, no sustento do lar comum. A perda abrupta do menor, independentemente de qualquer outra prova, dá a exata dimensão da dor suportada pelo autor, causa direta e imediata do dano moral também reclamado. Provimento parcial do recurso (RIO DE JANEIRO, 2006).

Note-se que novamente a inércia administrativa, traduzida pela não eliminação das previsíveis áreas de risco, seja pela evacuação obrigatória da população ou pela necessidade de execução de obras e serviços eficientes, culminou na responsabilização do Estado por comportamento ilícito, cabendo destacar, ainda, a total possibilidade de regresso em desfavor dos agentes públicos efetivamente causadores do evento.

No mesmo sentido já decidiu a Oitava Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, acórdão de relatoria do Meritíssimo Desembargador Fernando Bráulio, entretanto, neste caso, tratava-se de indenização a título de dano moral sofrido por uma mãe que perdeu 06 (seis) filhos, mortos soterrados por conta de deslizamentos de terras em razão das águas das chuvas:

DIREITO ADMINISTRATIVO - RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO - AÇÃO DE INDENIZAÇÃO - DANO MORAL - OMISSÃO DO PODER PÚBLICO - DESLIZAMENTO DE TERRAS EM RAZÃO DA CHUVA - SOTERRAMENTO - TRAGÉDIA NA VILA MORRO DAS PEDRAS - RESPONSABILIDADE SUBJETIVA - CULPA CARACTERIZADA - 'FAUTE DU SERVICE'. - A responsabilidade da Administração Pública, pela 'faute du service', é subjetiva e está subordinada à prova dos danos, da culpa, e do nexo de causalidade entre a ausência ou má prestação do serviço público e o evento danoso. - O Município tem o dever de inde-

nizar a mãe, a título de danos morais, pelo sofrimento advindo da trágica perda dos 06 (seis) filhos, mortos por soterramento, em consequência do deslizamento de terras, restando caracterizada a omissão, em virtude da inexecução de obras ou da adoção de medidas preventivas com o fim de conter os danos provocados pelas chuvas torrenciais que, apesar de registradas no passado, não foram objeto de cautelas técnicas da Prefeitura (MINAS GERAIS, 2006).

No caso em comento, restou comprovado que os deslizamentos de terras se deram em virtude de omissão do Estado, pela inexecução de obras e outras medidas indispensáveis a evitar o ocorrido, mesmo existindo registros de fatos pretéritos similares, de tragédias causadas pelas chuvas torrenciais, ou seja, tratava-se de evento natural previsível (MINAS GERAIS, 2006).

Entendeu o douto magistrado que restou satisfatoriamente comprovado o mau funcionamento do serviço público, tornando-se clara a culpa do município de Belo Horizonte pela “[...] inexecução de obras, ou mesmo, pela adoção de medidas necessárias com o fim de conter os danos provocados por chuvas torrenciais que, apesar de registradas frequentemente no passado, não foram objeto de cautelas técnicas dos órgãos competentes da Prefeitura.” (MINAS GERAIS, 2006).

Cumprido ressaltar que, de acordo com Marinela (2014, p. 1013), “a teoria subjetiva admite a responsabilização em razão de condutas ilícitas”. Assim, considerando que o administrador deixou de cumprir o seu dever legal ante a inexecução de obras ou porque não adotou as medidas preventivas devidas, restou patente a sua omissão e, por conseguinte, também a ilicitude da conduta daquele Município.

A Segunda Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, acórdão de relatoria do Meritíssimo Relator Desembargador Ricardo Roesler, também já fixou o entendimento de que compete à Administração local atuar com o escopo de afastar os danos em razão dos fatores naturais, observe-se:

APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS. OMISSÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL DO OESTE NA REALIZAÇÃO DE OBRA DE ESCOAMENTO DO ESGOTO RESIDENCIAL E DE ÁGUAS PLUVIAIS. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA. EXISTÊNCIA DE VALA ABERTA NA FRENTE DA RESIDÊNCIA DO AUTOR. INTERRUPTÃO DA CANALIZAÇÃO DOS DEJETOS EM PARTE DA VIA. FORTES CHUVAS QUE CAUSAM O TRANSBORDAMENTO DO ESCOAMENTO E INUNDAÇÃO DA PARTE INFERIOR DA CASA DO DEMANDANTE. DANOS MATERIAIS DEVIDAMENTE COMPROVADOS POR FOTOGRAFIAS E ORÇAMENTOS ANEXADOS AOS AUTOS. DEVER DE INDENIZAR CARACTERIZADO. "Nos casos de omissão por parte do Estado, a responsabilidade é considerada subjetiva. Cumprido, portanto, àquele que sofreu os efeitos do fato danoso demonstrar que a Administração, por intermédio de seus agentes, incorreu em uma das modalidades de culpa - negligência, imprudência ou imperícia" (TJSC - AC n.º 1999.019166-4, de São José, Rel.: Des. Luiz César Medeiros). Assim, nos casos de ausência de realização de obra para escoamento de águas pluviais, em que se imputa ao Ente Público conduta omissiva culposa, a responsabilidade tem nature-

za subjetiva. Em casos tais, deve-se assentar que a obrigação em indenizar depende da demonstração dos seguintes pressupostos: a) a ação ou omissão (conduta) imputável ao réu; b) a ocorrência do dano; c) o nexo causal entre a conduta e o dano; d) a culpa do demandado em qualquer de suas três modalidades (imprudência, imperícia ou negligência). Comprovada a inércia/omissão da administração pública que, mesmo após reivindicação dos munícipes, deixa desarrazoadamente vala aberta na frente da casa do autor, com o escoamento de esgoto e águas pluviais, resta configurada a sua negligência quanto ao dever de promoção de saúde pública a seus cidadãos. Atestada a existência do dano e do seu nexo causal com a conduta omissiva do município, resta configurado o dever de indenizar.

DANO MORAL. SITUAÇÃO QUE DESBORDA O MERO DISSABOR. PROPRIETÁRIO QUE VÊ SEUS BENS SE ESVAINDO COM O ALAGAMENTO DE PARTE DE SUA RESIDÊNCIA. SENTIMENTO DE IMPOTÊNCIA E TEMOR QUE ENSEJA O DEVER DE INDENIZAR. SENTENÇA MANTIDA, NESSE PARTICULAR. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. MINORAÇÃO PARA 10% SOBRE O VALOR DA CONDENAÇÃO. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. Vencida a fazenda pública, a orientação jurisprudencial neste tribunal é no sentido de que os honorários advocatícios devem ser fixados no patamar de 10% (dez por cento) sobre o valor da condenação, salvo casos excepcionais (SANTA CATARINA, 2010).

Infere-se da citada jurisprudência que, segundo os critérios adotados pelo respeitável órgão jurisdicional, o Município de São Miguel do Oeste comportou-se aquém do padrão de conduta esperado, posto que não preservou os interesses da coletividade quando lhe competia realizar obras para afastar possíveis e prováveis ocorrência de danos.

O Município deixou de realizar importantes obras para escoamento das águas pluviais e da rede de esgoto, permanecendo na frente da casa do Apelado uma vala aberta, fato que propiciou a ocorrência de danos em razão do transbordamento das águas das chuvas e invasão dessas águas na residência do administrado (SANTA CATARINA, 2010).

Contudo, é necessário expor, também, alguns entendimentos contrários aos anteriormente apresentados. Segue abaixo uma decisão proferida pelo Poder Judiciário do Estado de São Paulo, por meio da Segunda Câmara de Direito Público, tendo como Relator o Meritíssimo Desembargador José Luiz Germano, em caso muito semelhante e recente, em que se verificou a impossibilidade de responsabilização estatal, nos seguintes termos:

APELAÇÃO. AÇÃO INDENIZATÓRIA. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ENCHENTES. Pretensão de indenização por danos morais causados por inércia estatal na prevenção contra enchentes. Impossibilidade. Em que pese a responsabilidade do Estado seja da modalidade objetiva nos casos de omissão, é necessário demonstração do dever de agir, de exigibilidade de conduta. Força maior. Há demonstração de que o dano foi causado por evento da natureza incontrolável pelo poder público. Apelante não se desincumbiu do ônus argumentativo de desconstituição da racionalidade da sentença. RECURSO DE APELAÇÃO NÃO PROVIDO (SÃO PAULO, 2015).

Neste caso, compreendeu-se que se tratava de força maior, quando há necessidade de comprovação por parte do administrado de que o Estado tinha o dever de agir e se omitiu. Entretanto, entendeu-se que o dano não decorreu da desídia administrativa, mas sim em

função da ocorrência de evento da natureza incontrolável por parte do Poder Público, inexistindo, portanto, o dever de indenizar (SÃO PAULO, 2015).

Marinela (2014, p. 1013-1014) esclarece acerca da possibilidade de responsabilização do Estado em casos de eventos naturais, observe-se:

Ressalte-se ainda que o Estado não pode ser responsabilizado por danos decorrentes de força externa, a exemplo dos eventos da natureza, como a chuva exagerada, os raios, uma nevasca ou um tufão, situações imprevisíveis que caracterizam caso fortuito. Entretanto, se em razão das chuvas, um administrador descumprir do dever legal de manter as galerias limpas ocasionando vários prejuízos, há responsabilidade, não pela chuva, mas pela ausência do serviço; se a ocorrência de raios provoca destruição, há o descumprimento do dever legal de colocar para-raios.

[...]

Todavia, em certas situações, torna-se notória a omissão do Poder Público, porque teria ele a possibilidade de garantir a proteção e evitar os danos, descumprindo um dever legal, já que o dano era evitável e ele não o impediu.

Imperiosa, portanto, a comprovação da relação de causalidade entre o dano suportado pelo lesado e a insuficiente prestação do serviço por parte do Poder Público. Neste mesmo sentido, posicionou-se o Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, em acórdão do Meritíssimo Relator Desembargador Luiz César Medeiros, da Terceira Câmara de Direito Público, *in verbis*:

RESPONSABILIDADE CIVIL - MUNICÍPIO - INUNDAÇÃO - DANOS À PROPRIEDADE URBANA - RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO PODER PÚBLICO - CASO FORTUITO

Demonstrada claramente a ocorrência de caso fortuito e a não configuração do nexo de causalidade, incabível a indenização pelo Município dos danos decorrentes de inundação que afetou propriedade particular (SANTA CATARINA, 2007).

Na decisão supramencionada, conforme sua própria fundamentação, entendeu-se que, embora o Município de Lages tenha prestado serviços de drenagem pluvial de maneira insatisfatória, visto que não deixou vazão para o escoamento da rede pluvial, incabível a indenização por parte do Município, haja vista a não configuração do nexo de causalidade entre o dano e a omissão administrativa (SANTA CATARINA, 2007).

Segundo Marinela (2014, p. 1015), “assim, apresenta-se mais uma exigência da responsabilidade por omissão a questão de um dano evitável, quando era impossível para o ente público impedir o prejuízo, mas ele não o fez”. Ainda, de forma sintética e esclarecedora a autora adverte:

[...] para o Estado se eximir da responsabilidade, deve-se observar as condições reais. Se o serviço é organizado e eficiente, mas não foi possível impedir o evento danoso por força alheia à vontade estatal, não lhe cabe responsabilização. Assim, quando há omissão do Estado, este não agiu ou agiu de forma insuficiente para impedir o dano, assumindo comportamento inferior ao padrão normal exigível, podendo ter impedido, mas não o fez, há dever de indenizar (MARINELA, 2014, p. 1015).

Neste contexto, Frank e Sevegnani (2009, p. 159) asseveram:

Para ser apurada a responsabilidade do Estado por conduta omissiva deve-se indagar qual dos fatos foi decisivo para configurar o evento danoso e quem estava obrigado a evitá-lo. Assim o Estado responderá não pelo fato que diretamente gerou o dano, como numa enchente, por exemplo, mas sim por não ter ele praticado conduta suficientemente adequada para evitar o dano ou mitigar seu resultado, quando o fato for notório ou perfeitamente possível. Fato notório é aquele cujo conhecimento faz parte da cultura normal própria de determinada esfera social no tempo em que ocorre a decisão judicial. Pode-se dizer, por exemplo, que é notório que João Paulo Kleinubing é o prefeito de Blumenau, ou que o morro Coripós, localizado no bairro Asilo em Blumenau, é uma área de risco de deslizamento. Sendo notório que determinada área é de risco para ocupação humana, cumpre ao administrador público municipal, responsável pelo planejamento e ordenamento do solo urbano, controlar e fiscalizar de forma efetiva a ocupação de tais áreas. Se da omissão do município neste controle e fiscalização resultar dano ao particular, é cabível a indenização a este.

Interessante, outrossim, o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que, por intermédio da Nona Câmara de Direito Público, acórdão de relatoria do Meritíssimo Desembargador Décio Notarangeli, julgou improcedente a pretensão indenizatória por danos materiais decorrentes de enchente ocorrida no município de São Bernardo do Campo, *in verbis*:

CONSTITUCIONAL E CIVIL RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO DANOS MATERIAIS ENCHENTES TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO CAUSA EXCLUDENTE DA RESPONSABILIDADE EXISTÊNCIA CASO FORTUITO OU FORÇA MAIOR. 1. As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos respondem pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa (art. 37, § 6º, CF). 2. Em casos de inundações ou enchentes a responsabilidade do Estado decorre de omissão administrativa na realização de obras necessárias à prevenção, diminuição ou atenuação dos efeitos decorrentes de enchentes. 3. Exclusão da responsabilidade em caso fortuito ou força maior. Ocorrências naturais imprevisíveis. Precedentes desta Corte. Limpeza de córregos, galerias e bueiros que não foi suficiente para evitar a inundação de vias públicas. Dever de indenizar. Inexistência. Pretensão julgada improcedente. Admissibilidade. Sentença mantida. Recurso desprovido (SÃO PAULO, 2014).

No caso vertente, entendeu o douto magistrado que não restou demonstrada suficientemente a omissão do Estado em relação aos danos materiais sofridos pela autora. Em sua fundamentação, consignou que o Município efetivamente tem o dever de providenciar a limpeza dos córregos, galerias, bueiros e bocas de lobo locais, inclusive alertando que “[...] na falta de realização das obras necessárias à prevenção, diminuição ou atenuação dos efeitos decorrentes das enchentes”, responde o Município por omissão administrativa, porém “[...] o Estado não pode ser responsabilizado pela ocorrência de fortes chuvas, pois o risco administrativo não se confunde com o risco integral.” (SÃO PAULO, 2014).

Entendeu-se, por fim, que no dia dos fatos houve incidência de fortes chuvas naquela localidade, provocando a ocorrência de enchente e inundação dos córregos, galerias

fluviais e vias públicas, todavia, tudo aconteceu de forma atípica e imprevisível, haja vista que o Município tinha tomado todas as precauções necessárias à limpeza de córregos e bocas de lobo, imediatamente antes de acontecer o desastre. Portanto, tratava-se de caso de exclusão da responsabilidade da Administração Pública por motivo de força maior, inexistindo, assim, o dever estatal de indenizar (SÃO PAULO, 2014).

Decisão judicial semelhante foi proferida pela Quarta Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, de relatoria do Meritíssimo Desembargador Jaime Ramos, porém, desta vez, a fundamentação foi lastreada na culpa exclusiva da vítima, afastando a responsabilização civil da Administração Pública, senão vejamos:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO - INÍCIO DE OBRAS DE AMPLIAÇÃO DE EDIFICAÇÃO EM ÁREA DE RISCO - OCORRÊNCIA DE CHUVAS - AUSÊNCIA DE ANÁLISE E PRÉVIO PREPARO DO SOLO - INEXISTÊNCIA DE ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO - IRREGULARIDADES - REMOÇÃO DE TERRA PELO PODER PÚBLICO NA TENTATIVA DE MINIMIZAR O PROBLEMA - DESLIZAMENTO E DESMORONAMENTO DA OBRA IRREGULAR - DANO MATERIAL - CULPA EXCLUSIVA DAS VÍTIMAS - INDENIZAÇÃO INDEVIDA - RECURSO DO MUNICÍPIO PROVIDO. Ao Poder Público não pode ser atribuída a responsabilidade por ter agido no auxílio das vítimas, visando a eliminar risco que elas próprias criaram, quando realizaram obras de ampliação sem os preparos anteriores do terreno, realização de muro de contenção, aprovação de projeto e licenciamento pelo órgão responsável. Por construir sem os devidos cuidados, os prejudicados devem responder integralmente pelos danos sofridos, não sendo viável repassar ao Município o ônus que eles próprios causaram (SANTA CATARINA, 2011).

Neste caso, os autores da ação efetuaram obras de ampliação em seus imóveis sem o devido alvará de licença municipal. Com as fortes chuvas, sobreveio o deslizamento de terra no talude existente aos fundos das propriedades. O magistrado, então, esclareceu que o risco de deslizamento de terras foi criado exclusivamente pela própria ação dos autores, absolutamente irregular. Aliás, o próprio Conselho Municipal de Defesa Civil já havia apontado tais riscos e recomendado a construção de um muro de contenção no local, porém o muro não foi construído (SANTA CATARINA, 2011).

Saliente-se que em nenhum momento o Município de Jaraguá do Sul autorizou a ampliação das edificações naqueles terrenos, justamente por conta da irregularidade da conformação do talude existente, da ausência de estudo geológico que pudesse demonstrar a firmeza da terra no local e a possibilidade ou não de mexer no solo com segurança, bem como ante a inexistência de alvará de licença para o início das obras (SANTA CATARINA, 2011).

Verifica-se, diante do exposto, a absoluta importância do tema, especialmente para que se tenha melhor compreensão acerca dos limites da responsabilidade civil do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina em situações de eventos críticos, sobretudo porque,

conforme visto, a Defesa Civil compreende uma vasta gama de atividades, representadas pelas ações de prevenção, preparação, mitigação, resposta e recuperação.

Por sua vez, compete ao Corpo de Bombeiros Militar a execução das atividades de defesa civil, destacadamente na fase de resposta aos desastres e, por isso, resta patente a necessidade de se atentar para as ocorrências que envolvem os eventos naturais, bem como o que vêm decidindo os nossos tribunais.

3 MÉTODO

Marconi e Lakatos (2011, p. 46) compreende o método como “o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo – conhecimentos válidos e verdadeiros [...]”, de forma a nortear o caminho a ser seguido pelo cientista e auxiliá-lo nas suas decisões.

É possível traçar a linha de raciocínio para a abordagem da pesquisa, tendo em vista que existem métodos diferentes para cada caso, como o indutivo, o dedutivo, o analógico, entre outros, cada qual utilizado de acordo com as especificidades que o tema em estudo exige. Para Cervo e Bervian (2007, p. 46), a dedução relaciona o antecedente e o consequente, de forma a explicitar verdades particulares, conforme se depreende de sua definição:

A dedução é argumentação que torna explícitas verdades particulares contidas em verdades universais. O ponto de partida é o antecedente, que afirma uma verdade universal, e o ponto de chegada é o consequente, que afirma uma verdade particular ou menos geral contida implicitamente no primeiro. (CERVO; BERVIAN, 2007, p. 46).

Sendo assim, em virtude da abordagem dada ao tema, adotou-se o método dedutivo para a realização do presente estudo.

3.1 Caracterização da Pesquisa

De acordo com Gil (2010, p. 02) “a ciência objetiva tanto o conhecimento em si mesmo quanto as contribuições práticas decorrentes desse conhecimento”.

Nesse sentido, necessário pontuar que a presente pesquisa apresenta-se em nível acadêmico, com natureza de pesquisa aplicada.

3.1.1 Sujeito ou Objeto de Pesquisa

O objeto da pesquisa é a identificação dos limites da responsabilidade civil do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, enquanto órgão incumbido constitucionalmente da execução de atividades de defesa civil, em razão de danos causados por omissão a particulares em casos de desastres naturais.

3.1.2 População-alvo ou Equipamento ou Instalação

A população-alvo é o Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina, enquanto órgão incumbido constitucionalmente da execução de atividades de defesa civil, bem como a sociedade catarinense atingida por eventuais danos causados por desastes naturais.

3.1.3 Horizonte de tempo

O horizonte de tempo da pesquisa compreende o primeiro e segundo semestres de 2015 e o primeiro semestre de 2016.

3.1.4 Identificação da pesquisa

Gil (2010, p. 25) alerta que “[...] as pesquisas se referem aos mais diversos objetos e perseguem objetivos muito diferentes [...]”, motivo pelo qual elas devem ser adequadamente classificadas. A seguir serão apresentados os critérios utilizados para a classificação da presente pesquisa.

3.1.4.1 *Quanto ao objeto de pesquisa*

Segundo Gil (2010), a pesquisa pode ser classificada em exploratória, descritiva ou explicativa. A exploratória tem como principal objetivo o aprimoramento de ideias, sendo bastante flexível o seu planejamento, enquanto que na descritiva o objetivo primordial é a descrição das características de cada fenômeno, utilizando-se de técnicas padronizadas de coleta de dados. Já as pesquisas explicativas preocupam-se em identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos.

Em virtude da possibilidade de se levar em consideração os mais variados aspectos relativos ao fato em estudo e, considerando que foram utilizados diversos levantamentos bibliográficos e documentais, a pesquisa é exploratória.

3.1.4.2 *Quanto a abordagem do problema*

De acordo com Otani e Fialho (2011, p. 37), a pesquisa qualitativa diferencia-se da quantitativa por não se utilizar do instrumental estatístico na análise dos dados coletados para a investigação do problema de pesquisa. Em outras palavras:

A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. Não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é instrumento-chave. É descritiva. Os pesquisadores tendem a analisar seus dados indutivamente. O processo e seu significado são os focos principais da abordagem. (OTANI; FIALHO, 2011, p. 38).

Assim, quanto à abordagem do problema, a pesquisa classifica-se como qualitativa, uma vez que não apresenta dados estatísticos.

3.1.4.3 *Quanto a produção de conhecimento*

De acordo com Gil (2010, p. 26), quanto à área do conhecimento, a pesquisa pode ser classificada em sete grandes áreas: “1. Ciências Exatas e da Terra; 2. Ciências Biológicas; 3. Engenharias; 4. Ciências da Saúde; 5. Ciências Agrárias; 6. Ciências Sociais Aplicadas; e 7. Ciências Humanas”.

Esta pesquisa encontra-se adstrita às ciências sociais aplicadas, uma vez predominantemente relacionada à análise jurídica da responsabilidade civil do Estado, especialidade do direito administrativo brasileiro.

3.2 Procedimentos Metodológicos

Os procedimentos metodológicos “[...] explicam os caminhos para se chegar aos objetivos propostos, indicam como foi selecionada a amostra [...]”, apontam os instrumentos de pesquisa utilizados para a pesquisa e explicam como os dados foram analisados. (OTANI; FIALHO, 2011, p. 83).

A seguir, serão apresentados os principais aspectos relativos à coleta de dados da presente pesquisa.

3.2.1 Coleta de Dados

A pesquisa bibliográfica é a base para toda pesquisa científica, devendo ser uma constante na vida de quem se propõe a estudar. Sabe-se que existem dados bibliográficos encontrados em fontes primárias (documentos originais) ou secundárias.

De acordo com Fachin (2002, p. 125) “são diversos os tipos de fontes secundárias: literatura de referência, revistas, resumos, catálogos, índices bibliográficos e bibliografias, entre outros”.

“A pesquisa bibliográfica constitui o ato de ler, selecionar, fichar, organizar e arquivar tópicos de interesse para a pesquisa em pauta”. (FACHIN, 2002, p. 125).

Segundo Fachin (2002, p. 152), a pesquisa documental “é toda informação de forma oral, escrita ou visualizada. A pesquisa documental consiste na coleta, classificação, seleção difusa e na utilização de toda espécie de informações, compreendendo também as técnicas e métodos que facilitam a sua busca e a sua identificação”.

Como base para a presente pesquisa foram utilizadas as técnicas bibliográfica, dada a necessidade de se recorrer aos livros, revistas e periódicos científicos, e documental, tendo em vista a importância da utilização de jurisprudências para a verificação dos diferentes entendimentos dos magistrados em relação ao tema proposto.

3.2.2 Sistematização e Análise de Dados

Por fim, cumpre ressaltar que a pesquisa foi sistematizada e analisada com base no material bibliográfico e documental colacionados.

Adiante, segue a conclusão do presente estudo científico.

4 CONCLUSÃO

A presente pesquisa abordou o tema da responsabilidade civil do Corpo de Bombeiros Militar em razão de danos causados por omissão a particulares em casos de desastres de origem natural, tendo como objetivo geral verificar até que ponto a omissão da Corporação pode ser relevante como fato gerador de responsabilidade civil.

Inicialmente, foram traçados três objetivos específicos: o primeiro relacionado à verificação dos estágios de evolução das teorias que fundamentam a responsabilidade civil do Estado; o segundo relacionado à descrição do ciclo da Defesa Civil, às atribuições constitucionais do Corpo de Bombeiros Militar e às principais características dos desastres de origem natural; e o terceiro relacionado à responsabilidade civil do Corpo de Bombeiros Militar por danos decorrentes de omissão em desastres de origem natural, por meio da análise doutrinária e jurisprudencial existente acerca do tema.

Em relação ao primeiro objetivo específico, pode-se constatar que o tema de responsabilidade civil do Estado é bastante antigo e evoluiu muito ao longo da história até chegar no entendimento atual. Hodiernamente, a responsabilidade civil do Estado deve ser compreendida sob diferentes óticas, de acordo com o caso concreto, sendo, em regra, objetiva em relação à Administração Pública e subjetiva em relação aos agentes públicos. Especial atenção deve ser dada aos casos de omissão estatal, bem como àqueles em que há a exclusão da responsabilidade civil.

Verificou-se que, para a configuração da responsabilidade civil do Estado, é imprescindível a existência de três elementos basilares: o fato administrativo, o dano e o nexo causal. Deste modo, faltando algum desses pressupostos, não há que se falar em responsabilização estatal. Uma vez inexistente o nexo de causalidade entre a conduta do Estado (comissiva ou omissiva) e o dano sofrido pelo particular, a responsabilidade civil restará automaticamente afastada. Portanto, não há dúvida de que a responsabilidade civil do Estado, em regra, é objetiva, impondo-se ao Poder Público o dever de reparar os danos causados por seus agentes no exercício de suas funções, independentemente de comprovação de dolo ou culpa por parte destes.

Contudo, os agentes públicos não estão totalmente imunes à responsabilização civil, porquanto podem vir a responder de forma subjetiva por eventuais danos que causarem a terceiros. Neste caso, por ser subjetiva a responsabilidade civil, o dolo ou a culpa devem estar claramente demonstrados e, assim, após reparar o dano, o Estado deve ingressar em juízo com ação regressiva em face dos agentes efetivamente causadores do evento danoso.

Especificamente nos casos de omissão por parte da Administração Pública, além dos três fatores retromencionados, há que estar presente também algum elemento caracterizador da culpa, representado pelo dever de agir estatal ou a possibilidade de agir para evitar o dano, haja vista que nem toda conduta omissiva representa desídia por parte do Estado.

Assim, nos casos de omissão, se o Poder Público não der causa ao dano suportado pela vítima, não há motivo para ser responsabilizado. Entretanto, se cabia ao Estado o dever de evitar o dano e este nada fez, agindo com negligência, imperícia ou imprudência, evidente que deverá responder pela omissão indevida, arcando com todos os prejuízos dela decorrentes, ou seja, neste caso, haverá, também, responsabilidade subjetiva.

Não se pode olvidar que existem causas excludentes da responsabilização civil, as quais eliminam a própria ilicitude dos atos administrativos praticados, sendo elas: estado de necessidade, legítima defesa, exercício regular de um direito, estrito cumprimento do dever legal, fato de terceiro, culpa exclusiva da vítima, caso fortuito e força maior. As duas últimas constituem fatos imprevisíveis e não geram para o Estado o dever de indenizar, pois o Poder Público não pode ser responsabilizado por danos exclusivamente decorrentes da força da natureza. Nesta situação, não há que se falar em responsabilidade civil.

Apesar das divergências doutrinárias, pode-se entender o caso fortuito como um acontecimento originário da vontade humana, como as greves, e a força maior como um evento produzido pela força da natureza, como as tempestades. Ambas as causas isentam o Estado de responsabilização, pois inexistente o nexo de causalidade entre a ação ou omissão estatal e o dano sofrido pelo lesado, restando claro que tais fatos imprevisíveis não ensejam o dever de indenizar por parte do Poder Público.

Contudo, se o administrador público descumprir um dever legal de manter permanentemente limpas as galerias urbanas de certo município, por exemplo, haverá responsabilidade pela ausência ou ineficiência do serviço público, eis que, neste caso, o evento adverso era previsível e o Estado manteve-se inerte.

Uma vez verificados os fundamentos da responsabilidade civil estatal, cumpre argumentar as conclusões do segundo objetivo específico do presente trabalho, precisamente no que se refere aos desastres de origem natural, ao ciclo da Defesa Civil e às atribuições constitucionais do Corpo de Bombeiros Militar.

Nos últimos anos, os desastres de origem natural têm se intensificado muito, como decorrência, dentre outros fatores, da variação de temperatura, precipitação e nebulosidade, sobretudo levando-se em consideração as mudanças climáticas a nível mundial.

A Defesa Civil, neste contexto, representa um importante instrumento de segurança da sociedade, tendo como objetivo a prestação de diversos serviços essenciais, dentre os quais destacam-se as ações de assistência e de socorro às vítimas.

É notório que o Estado precisa se antecipar aos eventos críticos, atuando na diminuição da probabilidade e intensidade das ameaças, bem como na redução das vulnerabilidades e fortalecimento da resiliência das comunidades, devendo ser adotadas todas as medidas de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação necessárias à gestão dos desastres.

Ao se analisar o aparato legislativo existente acerca das atividades de defesa civil em nosso País, conclui-se que a prevenção é o foco de atuação. Sabe-se que, muitas vezes, não se consegue prevenir todos os impactos, mas sempre é possível diminuir a severidade dos danos, adotando-se, inclusive, medidas mitigatórias voltadas à redução de vulnerabilidades como, por exemplo, a construção de barragens, a realocação de moradias e a contenção de escorregamentos ou, ainda, através do planejamento urbano, dos planos de contingência e de incentivos locais à educação para a percepção de riscos.

A preparação também é muito importante para esse processo, pois envolve ações educativas, de treinamento da população vulnerável, implementação de sistemas de monitoramento, alerta e alarme, tudo com vistas ao enfrentamento dos eventos críticos.

O Corpo de Bombeiros Militar ganha maior destaque na fase de resposta, momento em que são adotadas todas as medidas de socorro, assistência humanitária e reabilitação dos sistemas essenciais da comunidade afetada. As atividades de socorro, sobretudo, dão ao Corpo de Bombeiros Militar especial notoriedade, mas isso não significa que a Corporação deva necessariamente permanecer restrita à fase de resposta, pois é flagrante a possibilidade de contribuição em outras etapas do ciclo da Defesa Civil.

De forma preventiva e mitigatória, o Corpo de Bombeiros Militar pode atuar, por exemplo, na implementação de ações destinadas à conscientização e otimização da percepção de risco das comunidades, difusão de conhecimentos acerca das ameaças e vulnerabilidades existentes, aproximação da Corporação em relação às comunidades, realização de palestras junto às escolas e conferências nos locais de maior suscetibilidade a riscos de desastres.

Além disso, pode atuar nas campanhas educativas, no planejamento das ações e nos preparativos para enfrentamento dos desastres, além de auxiliar nas campanhas de arrecadação de doativos, na distribuição de medicamentos, guarda e distribuição de roupas e alimentos, entre diversas outras ações, como atendimento aos desabrigados e trabalhos de recuperação e restauração, com vistas à redução dos desastres e seus efeitos.

Aliás, tanto as ações de prevenção e mitigação, como também as de preparação, já foram e são implementadas pelo Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Santa Catarina, como, por exemplo, aconteceu no dia 07 de novembro de 2015, no complexo do Morro do Baú, em Ilhota-SC. Na ocasião, uma equipe formada pelo Comando do Centro de Ensino Bombeiro Militar realizou o Treinamento Operacional para Desastres Naturais (TRON), focado na prevenção, mitigação e preparação para os eventos adversos de origem natural. Os moradores locais foram reunidos na localidade para uma ação integrada de orientação para o enfrentamento de situações como a de 2008, em que as fortes chuvas causaram escorregamentos que resultaram na morte de 35 pessoas.

As leis são claras no sentido de que a União é responsável pelo planejamento da defesa contra as calamidades públicas e, juntamente com os Estados, também é responsável pela promoção de programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais. Os Municípios, por sua vez, devem estar preocupados em promover o adequado ordenamento territorial.

A legislação infraconstitucional específica, em síntese, que as competências da União são de caráter geral, e referem-se à coordenação, promoção de estudos e pesquisas, apoio aos Estados e Municípios no mapeamento das áreas de risco, cadastro e monitoramento das áreas suscetíveis a riscos, entre outras atribuições.

Dos Estados exige-se uma atuação um pouco mais efetiva na identificação e mapeamento das áreas de risco, inclusive com identificação das ameaças e vulnerabilidades existentes, monitoramento meteorológico, hidrológico e geológico, e apoio aos Municípios no levantamento das áreas de risco e na elaboração dos Planos de Contingência.

Contudo, aos Municípios se reserva uma gama maior de atribuições efetivamente voltadas à execução de atividades de defesa civil. O foco da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, portanto, está direcionada principalmente para os Municípios, que devem incorporar as ações no planejamento local, identificar e fiscalizar as áreas de risco, proibir ocupações sempre que necessário, vistoriar edificações e intervir preventivamente, promover a evacuação da população em áreas de risco, realizar exercícios simulados, administrar suprimentos e abrigos provisórios, prover moradia, dentre diversas outras medidas relacionadas ao atendimento às comunidades atingidas por desastres.

Portanto, da atenta análise teórica, legislativa e jurisprudencial, constata-se que a responsabilidade civil recai principalmente sobre os municípios, como consequência de eventuais omissões pela falta ou falha do serviço público, como nos casos em que se deixam de adotar as medidas necessárias à preservação dos moradores de uma determinada

comunidade, permitindo, por exemplo, a implantação de loteamento sem as obras estruturais necessárias à segurança da empreitada, não efetuando a evacuação obrigatória da população residente em áreas de risco de deslizamentos ou, ainda, deixando-se de realizar importantes obras para escoamento de águas pluviais e rede de esgoto.

Como resposta ao objetivo geral da presente pesquisa, portanto, tem-se que o Corpo de Bombeiros Militar não responde civilmente por danos causados a particulares em razão de omissão em desastres de origem natural e, conforme restou demonstrado, a jurisprudência aponta maciçamente para a responsabilização estatal na figura dos municípios.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 22 fev. 2015.
- _____. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 29 dez. 2015.
- _____. Ministério das Cidades. Instituto de Pesquisas Tecnológicas. **Mapeamento de riscos em encostas e margens de rios**. Brasília: Instituto de Pesquisas Tecnológicas, 2007.
- _____. **Decreto nº 7.257, de 04 de agosto de 2010**. Regulamenta a Medida Provisória n. 494, de 2 de julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm>. Acesso em 20 fev. 2016.
- _____. **Instrução Normativa n. 1, de 24 de agosto de 2012a**. Estabelece procedimentos e critérios para a decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos Municípios, Estados e pelo Distrito Federal, e para o reconhecimento federal das situações de anormalidade decretadas pelos entes federativos e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/defesa-civil/legislacoes>>. Acesso em: 12 ago. 2015.
- _____. **Lei no 12.608, de 10 de abril de 2012b**. 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: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm>. Acesso em: 12 ago. 2015.
- BRÜGGEMAN, Fábio. **Percepção de risco: a descoberta de um novo olhar**. Florianópolis: Defesa Civil de Santa Catarina, 2009. Disponível em: <<http://www.defesacivil.sc.gov.br/index.php/percepcao-de-risco-a-descoberta-de-um-novo-olhar-2008-2009.html>>. Acesso em: 08 set. 2015.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 26. ed. rev., ampl. e atual. Até 31-12-2012. São Paulo: Atlas, 2013.
- CASTRO, Antônio Luiz Coimbra de. **Manual de desastres: desastres naturais**. Brasília: Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2007.
- CERVO, Amado L.; BERVIAN, Pedro A.; SILVA, Roberto da. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de Metodologia**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

FELTRIN, T. F.; RAIA JUNIOR, A. A. Lei 12.608/12 Instrumento de auxílio à gestão da logística humanitária no enfrentamento de desastres causados por fenômenos naturais. **Anais do IX Convibra Administração – Congresso Virtual Brasileiro de Administração**. 2012. Disponível em: <http://www.convibra.com.br/upload/paper/2012/36/2012_36_5000.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2015.

FRANK, Beate; SEVEGNANI, Lucia (ORG.). **Desastre de 2008 no Vale do Itajaí: água, gente e política**. Blumenau: Fundação Agência de Água do Vale do Itajaí (SC), 2009.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil: responsabilidade civil**. Vol. III. 4. ed. rev., atual. e reform. São Paulo: Saraiva, 2006.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LOPES, Daniela da Cunha et al. **Construindo comunidades mais seguras : preparando para a ação cidadã em defesa civil**. Florianópolis: UFSC/CEPED, 2009.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível 100240300994100011 MG 1.0024.03.009941-0/001(1)**. Relator: Fernando Bráulio, Data de Julgamento: 02/02/2006, Oitava Câmara Cível, Data de Publicação: 04/05/2006. Disponível em: <<http://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/5879066/100240300994100011-mg-1002403009941-0-001-1/inteiro-teor-12021871>>. Acesso em: 24 maio 2015.

NUNES, Paulo Diniz Arruda. **O Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina na gestão dos desastres naturais**. 2012. 67 f. Monografia (Curso de Comando e Estado-Maior) – Comando do Corpo de Bombeiros, Centro de Ensino Bombeiro Militar, Corpo de Bombeiros, Santa Catarina, 2012. Disponível em: <<http://biblioteca.cbm.sc.gov.br/gnuteca/index.php?module=gnuteca3&action=main:search:simpleSearch&formContentId=1&formContentTypeId=1>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

OLIVEIRA, Marcos de. **Manual gerenciamento de desastres: sistema de comando em operações**. Florianópolis: Ministério da Integração Nacional, Secretaria Nacional de Defesa Civil, Universidade Federal de Santa Catarina, CEPED, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Marco de Ação de Hyogo, MAH. 2005-2015. **Aumento da Resiliência da Nações e das Comunidades frente aos desastres**. ONU: Geneva, 2004. Lins, L.F.L. (trad.)/Nações Unidas. Secretaria Nacional de Defesa Civil. Disponível em: <<http://www.defesacivil.pr.gov.br/arquivos/File/Marco/MarcodeHyogoPortugues20052015.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2016.

_____. Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030. ONU: Nova York, 2015. Disponível em: <<http://www.ceped.ufsc.br/wp-content/uploads/2015/05/MarcodeSendaiPortugues.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2016.

OTANI, Nilo; FIALHO, Francisco Antonio Pereira. **TCC : métodos e técnicas** . 2. ed. Florianópolis: Visual Books, 2011.

PASOLD, César Luiz. **Prática da pesquisa jurídica: ideias e ferramentas úteis para o pesquisador do direito**. 9. ed. Florianópolis: OAB/SC, 2005.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 33377 RJ 2005.001.33377**. Relator: Des. Maldonado de Carvalho. Data de Julgamento: 27 de dezembro de 2005, Quarta Câmara Cível, Data de Publicação: 06 de janeiro de 2006. Disponível em: <<http://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2526074/apelacao-apl-33377-rj-200500133377>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

SANTA CATARINA. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Santa Catarina: promulgada em 05 de outubro 1989**. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/legislacao>. Acesso em: 22 maio 2015.

_____. Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa do Cidadão. **Livro-texto do curso de capacitação em defesa civil: prevenção e redução de desastres**. Capacitação à distância. Florianópolis: Lagoa Editora/CEPED/UFSC, 2004.

_____. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 2006.010750-8**. Relator: Des. Luiz César Medeiros. Lages, 22 de maio de 2007, Terceira Câmara de Direito Público, Disponível em: <<http://tj-sc.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/5654647/apelacao-civel-ac-107508-sc-2006010750-8>>. Acesso em: 24 maio 2015.

_____. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 2009.035369-2**. Relator: Des. Ricardo Roesler. São Miguel do Oeste, 15 de outubro de 2010, Segunda Câmara de Direito Público, Disponível em: <<http://app6.tjsc.jus.br/cposg/pcpoQuestConvPDFframeset.jsp?cdProcesso=01000EBUN0000&nuSeqProcessoMv=25&tipoDocumento=D&nuDocumento=2805320>>. Acesso em: 24 maio 2015.

_____. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 2011.066051-8**. Relator: Jaime Ramos, Jaraguá do Sul, 26 de outubro de 2011, Quarta Câmara de Direito Público. Disponível em: <<http://tj-sc.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20662579/apelacao-civel-ac-660518-sc-2011066051-8-tjsc/inteiro-teor-20662580>>. Acesso em: 21 fev. 2016.

_____. Defesa Civil. **Gestão de risco de desastres**. Santa Catarina: Defesa Civil, 2013.

_____. **Plano de contingência.** Prefeitura Municipal de Blumenau, SC, 2015. Disponível em: <<http://www.preventionweb.net/applications/hfa/lgsat/en/image/href/2985>>. Acesso em: 28 fev. 2016.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **APL: 00083478020108260322 SP 0008347-80.2010.8.26.0322.** Relator: Coimbra Schmidt, Data de Julgamento: 30/09/2013, Sétima Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 01/10/2013. Disponível em: <<http://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/117641058/apelacao-apl-83478020108260322-sp-0008347-8020108260322>>. Acesso em: 24 maio 2015.

_____. Tribunal de Justiça. **APL: 00051169520108260564 SP 0005116-95.2010.8.26.0564.** Relator: Décio Notarangeli, Data de Julgamento: 08/10/2014, Nona Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 08/10/2014. Disponível em: <<http://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/144717760/apelacao-apl-51169520108260564-sp-0005116-9520108260564>>. Acesso em: 21 fev. 2016.

_____. Tribunal de Justiça. **APL: 00054372120128260125 SP 0005437-21.2012.8.26.0125.** Relator: José Luiz Germano, Data de Julgamento: 10/02/2015, Segunda Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 23/02/2015. Disponível em: <<http://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/169252126/apelacao-apl-54372120128260125-sp-0005437-2120128260125>>. Acesso em: 24 maio 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 3.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SILVA, Carlos Henrique R. Tomé. **Desastres naturais e desenvolvimento sustentável.** Brasília: Senado Federal, 2012. 6 p. (Boletim Legislativo, n. 25). Disponível em: <<http://livroaberto.ibict.br/handle/1/600>>; Acesso em: 20 maio 2015.

STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil:** doutrina e jurisprudência. 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

VALLA, Wilson Odirley. **Doutrina de emprego de polícia militar e bombeiro militar .** 2. ed. Curitiba: Associação da Vila Militar, 2004.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil:** responsabilidade civil. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.