

## COMPETÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS EM DESASTRES: DIREITOS INDIVIDUAIS VERSUS LIMITAÇÕES DE DIREITOS

*Jefferson Luiz Machado<sup>1</sup>*  
*Edupércio Pratts<sup>2</sup>*

### RESUMO

O presente trabalho realiza um estudo acerca dos direitos individuais e sociais presentes em uma situação de desastre, como: vida, propriedade, posse, moradia. Em contrapartida, realiza um comparativo entre os direitos individuais e sociais das pessoas atingidas por desastres e a competência dos entes públicos em realizar a remoção dessas pessoas de suas casas, por estarem em situação de perigo. Para realização do presente trabalho, foram realizadas pesquisas bibliográficas, caracterizando-se o objeto de pesquisa como exploratório. Na conclusão, posiciona-se acerca das atitudes que a autoridade pública deverá tomar em uma situação de sobreposição de direitos em situação de desastre. Finalmente, recomenda que o Estado deve atuar com maior enfoque na prevenção e mitigação de desastre, com a finalidade de reduzir os danos provocados pelos desastres e a necessidade de remover os moradores em áreas de risco iminente de desastres. Também evidencia a necessidade da estruturação dos órgãos responsáveis pela defesa civil, no sentido de normatizarem suas competências quanto ao poder de polícia administrativo, com a finalidade de realizarem a remoção das pessoas em situação de perigo, dispondo das ferramentas administrativas necessárias.

**Palavras-chave:** Direitos individuais e sociais. Remoção. Desastre.

1 Cadete do CBMSC - Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina. Graduado em Teologia. Especialista em Gestão de Segurança Pública. Especialista em Gestão de Risco e Eventos Críticos. E-mail: jefferson.m@cbm.sc.gov.br .

2 Coronel do CBMSC - Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina. Bacharel em Direito. Especialista em Gestão Estratégica de Serviços de Bombeiros. Especialista em Gestão em Administração de Segurança Pública. E-mail: eduperccio@cbm.sc.gov.br .

# 1 INTRODUÇÃO

O Brasil vem sofrendo, com maior recorrência nos últimos anos, impactos decorrentes de fenômenos adversos caracterizados como desastres. Um exemplo foi o fenômeno ocorrido em novembro de 2008, uma tragédia que assolou grande parte do território catarinense, deixando 135 mortos e 2 desaparecidos (FERREIRA, 2012). Esses desastres podem ser de ordem natural ou tecnológica, provocando danos humanos, ambientais e econômicos às comunidades afetadas e à sociedade como um todo.

Este trabalho objetiva levantar aspectos relacionados aos direitos individuais e à competência do agente público frente a uma situação de desastre, bem como às medidas que devem ser tomadas para realizar a retirada das pessoas de suas residências em situação de grave risco. Foram abordados aspectos relacionados à sobreposição de direitos, medidas interventivas na propriedade, entre outros. Tais aspectos são consequência fática da prerrogativa concedida à Administração Pública, chamada poder de polícia.

A interdição de locais que estão em áreas de risco é uma medida preventiva realizada pelas autoridades públicas, bem como a remoção de pessoas sujeitas a áreas de risco. Contudo, o agente público, responsável pela defesa civil, encontra dificuldade em remover algumas pessoas ou famílias das áreas consideradas de risco.

Visto que algumas pessoas afetadas por desastre ou sujeitas ao risco não deixam suas casas com medo de furtos ou por não possuírem outro lugar para ir, ou ainda por ignorarem o fato de estarem em uma situação de risco, ocorre, nesse momento, divergência entre o direito individual do morador e a competência funcional conferida ao agente público.

O trabalho busca esclarecer alguns aspectos legais que envolvem o problema supracitado e elencar a competência e responsabilidade do Estado ante o cenário favorável para ocorrência de desastres. Tal estudo faz-se necessário, haja vista a complexidade e o dinamismo que envolvem uma situação de desastre.

O trabalho foi dividido em quatro tópicos: no primeiro, abordaram-se os direitos individuais e sociais das pessoas em situações de desastre; no segundo tópico, foram abordados aspectos relacionados às prerrogativas inerentes à Administração Pública e aos seus agentes; no terceiro, foram apresentadas as competências dos Entes Federados, do Corpo de Bombeiros Militar e da Defesa Civil de Santa Catarina frente à intervenção em desastres; por fim, foram apresentadas questões relacionadas à sobreposição de direitos e formas de mensurar a hierarquização desses direitos.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 DIREITOS INDIVIDUAIS E SOCIAIS

Antes de analisar os aspectos legais sobre a desocupação dos moradores que estão sediados em áreas afetadas por desastre ou em risco de desastre, é necessário compreender alguns conceitos acerca do direito a moradia, propriedade, posse e vida, que estão dispostos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) e conceituados por vários doutrinadores brasileiros.

A moradia, para alguns dicionários, pode ser conceituada como sendo o lugar onde se mora ou habita; pode ser sinônimo de habitação. São lugares criados pelo ser humano, cuja função é protegê-lo dos fenômenos naturais e servir como refúgio. Verifica-se, nos ensinamentos da nobre doutrinadora Costa (2007, p. 1640), que:

A moradia é identificada como sendo uma das funções urbanísticas, ao lado da circulação, do trabalho e do lazer das pessoas. É ainda uma necessidade básica do viver humano. O homem mora. Sua casa representa seu abrigo físico e seu lar, abrigo da intimidade, da vida em família, das memórias. Mas a necessidade de morar é uma necessidade que depende da terra, do espaço físico, para ser exercida. Então, de certa forma, o direito à moradia vai depender das tutelas jurídicas pelas quais se protege a terra, em especial, o direito de propriedade.

No âmbito internacional, a moradia foi reconhecida como direito humano em 1948, com o advento da Declaração Universal dos Direitos Humanos, tornando-se assim um direito humano universal, aceito e aplicável em todos os lugares como um dos direitos fundamentais para a vida dos indivíduos. O artigo 25 da referida declaração assim diz:

Artigo 25 – 1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948) (grifou-se)

No ordenamento jurídico, a moradia foi contemplada como direito social, previsto no artigo 6º da CRFB/1988: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, **a moradia**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988) (grifou-se).

Sob o mesmo ponto de vista, Lenza (2010, p. 839) remete à seguinte explicação, referente ao direito à moradia:

Também, partindo da ideia de dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), direito à intimidade e à privacidade (art. 5º, X) e de ser a casa asilo inviolável (art. 5º, XI), não há dúvida de que o direito à moradia busca consagrar o direito à habitação digna e adequada, tanto é assim que o art. 23, X, estabelece ser atribuição de todos os entes federativos combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

Percebe-se que a CRFB/1988 deixa de forma sistemática e objetiva os direitos sociais, dentre os quais se tem o direito à moradia. E no âmbito internacional, a Organização das Nações Unidas também deu um destaque que se deve ter com o ser humano, em especial em se tratando de habitação (BRASIL, 1988).

Em contrapartida, a propriedade – que, segundo Di Pietro (2013), é um direito real que, de forma absoluta, exclusiva e perpétua, congrega os poderes de usar, gozar e dispor da coisa – é um direito individual assegurado pelo artigo 17 da Declaração Universal de Direitos Humanos: “Todo ser humano tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros”, e “Ninguém será arbitrariamente privado de sua propriedade” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

No ordenamento pátrio, o direito à propriedade está previsto no artigo 5º, a qual estabelece garantias e limitações ao seu exercício.

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

[...]

XXII – é garantido o direito de propriedade;

XXIII – a propriedade atenderá a sua função social;

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

XXV – no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano. (BRASIL, 1988) (grifou-se)

Vale salientar que o direito de propriedade é apenas um direito real – o qual é conceituado como sendo o conjunto de regras e princípios do Direito Civil capazes de controlar as relações jurídicas, estabelecido no pressuposto lógico da pertinência de uma coisa determinada a uma pessoa (GAMA, 2011) – dos doze elencados no artigo 1225 do Código Civil, os quais estabelecem garantias aos seus detentores.

Art. 1225. São direitos reais:

I – a propriedade;

II – a superfície;

- III – as servidões;
- IV – o usufruto;
- V – o uso;
- VI – a habitação;
- VII – o direito do promitente comprador do imóvel;
- VIII – o penhor;
- IX – a hipoteca;
- X – a anticrese;
- XI – a concessão de uso especial para fins de moradia;
- XII – a concessão de direito real de uso. (BRASIL, 2002)

Embora o direito à propriedade seja um direito individual e “absoluto”, segundo o Estado Liberal, o Poder Público poderá intervir na propriedade privada e nas atividades econômicas para propiciar o bem-estar social, desde que obedeça aos limites constitucionais que amparam o interesse público e garantam os direitos individuais.

Para a doutrinadora Marinela (2013), o direito de propriedade não pode ser visto como um direito absoluto, colocando ao proprietário algumas restrições:

No atual contexto, o direito de propriedade não pode ser visto como direito absoluto, sem qualquer ônus para quem o detém, estando condicionado ao cumprimento da sua função social, sob pena de intervenção do Estado para suprimi-la. Por função social da propriedade, entende-se a necessidade de esse direito, em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitar a poluição do ar e das águas. Por exemplo, representa função social da propriedade atender as regras do Plano Diretor para os imóveis urbanos, enquanto no caso dos imóveis rurais tem-se a obediência as regras ambientais, a vedação ao trabalho escravo com a observância das normas pertinentes às relações de trabalho, além de outras. (MARINELA, 2013, p. 885-886)

Assim, os meios de intervenção na propriedade expressos constitucionalmente são: requisição; ocupação temporária; limitação administrativa; servidão; tombamento; desapropriação e confisco.

Como descrito por Lenza (2010), quando a propriedade cumprir sua função social, a intervenção obedecerá a supremacia do interesse público sobre o particular. Em outras palavras, será realizada a intervenção quando atendida a necessidade pública, a utilidade pública, ou o interesse social. Nesse caso, o ressarcimento será mediante prévia e justa indenização e em dinheiro. Já quando a propriedade não cumprir sua função social, a intervenção representa uma penalidade ao proprietário. Nesse caso, a indenização será por títulos da dívida pública.

Por outro lado, o direito à posse, no direito positivo brasileiro, segundo o artigo 1196 do Código Civil: “considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade” (BRASIL, 2002).

É importante ressaltar que, no Brasil, é adotada a teoria objetiva de Ihering. Tal teoria conceitua a posse como sendo a exteriorização da propriedade, de modo que o *corpus* é o fato de atuar ou se comportar como proprietário. É ainda a relação exterior que há normalmente entre o proprietário e a coisa, visto que o elemento objetivo da posse é a conduta externa da pessoa, que se apresenta numa relação semelhante ao procedimento normal de proprietário, não sendo assim necessário o poder físico sobre a coisa ou contato físico, mas sim conduta de dono. Ela se revela na forma que o proprietário age em face da coisa, tendo em vista sua função econômica. O elemento psíquico não se situa na intenção de dono, mas sim na vontade de comportar-se como habitualmente o faz o proprietário (*affectio tenendi*), independentemente de querer ser dono (*animus domini*) (IHERING, 1999).

Tem-se ainda que a posse se compõe na possibilidade material, concreta, de o indivíduo exercer um ou mais poderes reais sobre uma coisa, ou seja, posse é a possibilidade fática do exercício de um dos poderes inerentes ao domínio. Contudo, a posse não é propriamente o exercício do poder, mas apenas a possibilidade de exercê-lo.

Dessa forma, a teoria objetiva de Ihering (1999) permite caracterizar como relação possessória o estado de fato do locador em relação à coisa locada, do depositário em relação à coisa depositada, do comodatário em relação à coisa comodada.

Finalmente, no que diz respeito ao direito à vida, Roberto (2004) aduz que esse direito é o bem fundamental do ser humano, pois a vida precede outros direitos. Todo ser humano tem direito à vida, ou seja, o direito de viver e o direito de ter uma vida plena e digna, respeito aos seus valores e necessidades.

O direito à vida é considerado um direito humano, consagrado universalmente: “Art. 3º Todo ser humano tem direito à **vida**, à liberdade e à segurança pessoal” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948) (grifou-se); é um direito fundamento protegido pelo ordenamento pátrio:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à **vida** [...].

Art. 227. É **dever** da família, da sociedade e **do Estado assegurar** à criança, ao adolescente e ao jovem, **com absoluta prioridade**, o **direito à vida**, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 1988) (grifou-se)

Estão presentes, entre as características do direito à vida, a inviolabilidade e a irrenunciabilidade. A primeira protege a vida contra a violação por parte de terceiros e tem previsão legal na própria CRFB/1988, no *caput* do artigo 5º, ao passo que a irrenunciabilidade protege o valor “vida” contra as atuações do próprio particular, de forma definitiva, ou seja, o titular do direito fundamental supracitado não pode dispor ou renunciar desse direito.

Contudo, mesmo a inviolabilidade do direito à vida sendo protegida pelos Direitos Humanos e pelo ordenamento jurídico como bem supremo, nem sempre prevalece quando em conflito com outros bens também constitucionalmente protegidos. A própria Carta Magna autoriza a pena de morte em caso de guerra declarada pelo Presidente da República, quando houver agressão estrangeira. Outra forma de permissão para violação do direito à vida são as excludentes de ilicitude (LIMA, 2012).

Porém, mesmo sabendo que alguns direitos fundamentais podem ser renunciáveis temporariamente ou não ser exercidos – conforme ilustra Silva (2010), o caso da pessoa aprovada em concurso público que, aceitando o cargo de juiz, renuncia ao direito fundamental referente ao livre exercício de qualquer trabalho, na medida em que somente poderá exercer uma atividade de magistério –, o direito à vida não comporta exceção, sendo o direito fundamental “vida” irrenunciável em todos os casos.

Moraes (2014, p. 34), quando se refere ao direito à vida em sua obra, destaca que “O direito à vida é o mais fundamental de todos os direitos, já que se constitui em pré-requisito à existência e exercício de todos os demais direitos”.

## 2.2 PRERROGATIVAS INERENTES À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AOS SEUS AGENTES

Compete à Administração Pública o exercício da intervenção em situações de desastres, realizando remoções de pessoas e interdições de direitos. Pode ser conceituada, segundo Marinela (2013), como sendo todo o aparelhamento do Estado destinado à execução de serviços, com vista à satisfação das necessidades da coletividade e do interesse público.

Por outro lado, o agente público é toda pessoa física que presta serviços ao Estado. Com a chegada da CRFB/1988, a expressão “agentes públicos” se estendeu para aquelas pessoas jurídicas de direito privado, tais como empresas públicas e sociedades de economia mista, como se pode observar no artigo 37 da Carta Magna (DI PIETRO, 2013).

Assim, pode-se conceituar agentes públicos como “todos aqueles que têm uma vinculação profissional com o Estado, mesmo que em caráter temporário ou sem remuneração” (MAZZA, 2012, p. 437).

Segundo Di Pietro (2013), os agentes públicos são divididos de quatro maneiras: agentes políticos, servidores públicos, militares e, por fim, os particulares em colaboração com o Poder Público.

Para exercer a função administrativa, a Administração Pública necessita de poderes, os quais são ferramentas que têm o Estado para atingir o interesse público. Carvalho Filho (2007, p. 42) afirma que “sem determinadas prerrogativas aos agentes administrativos, não poderia o Estado alcançar os fins a que se destina. Essas prerrogativas são exatamente os poderes administrativos”.

Dentre o grande rol de poderes da Administração Pública existentes, destaca-se o poder de polícia. Este trata do controle e da fiscalização da Administração Pública, pois tem o poder-dever de cuidar do interesse público, promovendo o bem-estar social.

Para Di Pietro (2013, p. 122-123), “Pelo conceito clássico, ligado à concepção liberal do século XVIII, o poder de polícia compreendia a atividade estatal que limitava o exercício dos direitos individuais em benefício da segurança”. Em contrapartida, segundo o mesmo doutrinador: “Pelo conceito moderno, adotado no direito brasileiro, o poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público”. O conceito de poder de polícia também pode ser observado no Código Tributário Nacional – CTN.

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (BRASIL, 1966)

Em contrapartida, Marinela (2013) conceitua o poder de polícia como sendo uma atividade da administração pública que é representada por atos normativos ou concretos, porém com base na supremacia geral e na forma da lei, condicionando tanto a liberdade e a propriedade dos cidadãos por meio de fiscalização, ora por prevenção, ora por repressão, sendo imposto de maneira compatível com os interesses sociais que estão na norma.

O poder de polícia que o Estado exerce incide em duas frentes: na administrativa e na judiciária. A diferença básica, para a doutrina majoritária, está no caráter preventivo da polícia administrativa e no repressivo da polícia judiciária. Uma tem o objetivo de impedir as ações antissociais, enquanto a outra visa punir os infratores da lei penal (DI PIETRO, 2013).

Contudo, há algumas limitações impostas a esse poder. O ato de poder de polícia deve observar algumas regras, tais como: a necessidade, pela qual o ato só deve ser

realizado para evitar ameaças reais ou prováveis de perturbações ao interesse público; a proporcionalidade, que consiste na exigência de uma relação entre a limitação ao direito individual e o prejuízo a ser evitado; e a eficácia, no sentido de que o ato deve ser adequado a fim de evitar o dano ao interesse público (DI PIETRO, 2013).

### 2.3 COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERADOS, DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR E DA DEFESA CIVIL DE SANTA CATARINA FRENTE À INTERVENÇÃO EM DESASTRES

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm competência concorrente em relação à guarda dos direitos fundamentais e sociais, bem como competência para atuar na área de defesa civil, por meio de seus órgãos. Segundo Pratts (2004), “Defesa Civil compreende-se um conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e reconstrutivas, destinadas a minimizar os desastres, preservando o moral da população e restabelecendo a normalidade social”.

A Lei n. 12608, de 10 de abril de 2012, instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC. Além disso, a referida lei dispõe acerca do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil, que também atribui competências aos Entes Federados, tais como determinações expressas: “Art. 2º É dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios adotar as medidas necessárias à redução dos riscos de desastre” (BRASIL, 2012).

Além das inúmeras atribuições, competências e objetivos que a lei supracitada traz, existe uma que é de fundamental importância para prevenir a ocorrência de desastres, a qual está elencada no rol de competências conferidas ao Município, no artigo 8º, inciso 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” (BRASIL, 2012) (grifou-se).

Ademais, cabe ao Município a adoção de algumas medidas preventivas estipuladas pela Lei n. 12340/2010; tais medidas foram modificadas com o advento da Lei n. 12608/2012.

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

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

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

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

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

§ 3º Aqueles que tiverem suas moradias removidas deverão ser abrigados, quando necessário, e cadastrados pelo Município para garantia de atendimento habitacional em caráter definitivo, de acordo com os critérios dos programas públicos de habitação de interesse social. (BRASIL, 2010) (grifou-se)

No mesmo contexto, o artigo 144 da CRFB/1988 atribuiu ao Estado o dever de assegurar a incolumidade pública e de proteger o direito das pessoas. Dessa forma, a Constituição elenca um rol de atribuições aos órgãos responsáveis pela segurança pública, sendo conferida ao Corpo de Bombeiros Militar a responsabilidade de executar as atividades de defesa civil.

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.** (BRASIL, 1988) (grifou-se)

Os Corpos de Bombeiros Militares integram a Administração Pública direta, sendo órgãos estaduais ou distrital pertencentes ao Poder Executivo. Suas atribuições estão previstas na Constituição e em normas do Estado ou do Distrito Federal a que pertençam.

A Constituição Estadual de Santa Catarina incumbiu ao Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina (CBMSC) inúmeras atribuições, das quais destacam-se a criação de normas relativas à segurança das pessoas e contra catástrofes, bem como a colaboração com os órgãos da defesa civil.

Art. 108. Ao Corpo de Bombeiros Militar, órgão permanente, força auxiliar, reserva do Exército, organizado com base na hierarquia e disciplina, subordi-

nado 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) (grifou-se)

Além disso, a Lei Estadual n. 16157/2013, que institui o poder de polícia administrativa ao CBMSC, estabelece algumas competências no que se refere à interdição de imóveis que apresentem grave risco<sup>3</sup> para a incolumidade das pessoas.

Art. 10. Ao CBMSC compete o exercício do **poder de polícia administrativa** para assegurar o adequado cumprimento das normas de prevenção e combate a incêndio, inclusive por meio de:

I – ações de vistoria, de requisição e análise de documentos;

II – **interdição preventiva, parcial ou total, de imóvel**; e

III – comunicação ao Município acerca das desconformidades constatadas e das infrações apuradas.

§ 1º A interdição prevista no inciso II do *caput* deste artigo pode ser aplicada pelo CBMSC como medida preliminar à apuração de infração administrativa **quando o imóvel apresentar grave risco para a incolumidade das pessoas e/ou do patrimônio**.

§ 2º Compete ao CBMSC discriminar em instrução normativa:

I – os sistemas e as medidas referidos no § 2º do art. 4º e no art. 5º desta Lei; e

II – os critérios que devem ser observados para o reconhecimento, em determinadas situações, da inviabilidade técnica ou econômica de determinado sistema ou medida. (SANTA CATARINA, 2013a) (grifou-se)

---

3 Conceito extraído do Decreto n. 1957, de 20 dezembro de 2013, artigo 3º, inciso XVI: grave risco, situação caracterizada por: possibilidade iminente de explosão, incêndio ou dano ambiental grave; possibilidade iminente de colapso estrutural; lotação de público acima da capacidade máxima permitida; condição que gere insegurança com risco iminente à vida; ou descumprimento das exigências relacionadas às deficiências (SANTA CATARINA, 2013b).

De igual forma, o decreto que regulamenta a lei supracitada estabelece os critérios a serem utilizados para realização de interdições em imóveis que ofereçam grave risco.

Art. 34. A interdição parcial ou total do imóvel, sempre de caráter preventivo, é efetuada quando for constatado grave risco contra a incolumidade das pessoas e/ou do patrimônio em razão do descumprimento das NSCs.

Art. 35. A medida cautelar de interdição é efetivada mediante lavratura de auto de infração, que será assinado por bombeiro militar e por responsável pelo imóvel.

§ 1º O ato de interdição é executado por bombeiro militar, acompanhado de força policial, quando necessário.

§ 2º A desinterdição é efetuada por bombeiro militar após correção de todas as causas que motivaram a interdição. (SANTA CATARINA, 2013b)

Por fim, a Instrução Normativa n. 2 do CBMSC estabelece alguns critérios para interdição de imóveis em situação de grave risco e institui os modelos de formulários para interdição e desinterdição, bem como o modelo de sinalização e isolamento de imóveis interditados.

Art. 29. Fica instituída a sinalização de imóvel interditado, ANEXO M, para a orientação da população local.

Parágrafo único. Poderá ser utilizada fita para isolamento, ANEXO J, sempre que necessário, além da sinalização de imóvel interditado.

[...]

Art. 39. Ficam instituídos os seguintes formulários para o PAI:

[...]

VI – interdição: conforme o ANEXO K;

VII – desinterdição: conforme o ANEXO L. (CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA, 2014)

Contudo, as competências acerca da interdição supracitada não se aplicam às edificações residenciais unifamiliares, conforme prevê o parágrafo único do artigo primeiro da própria legislação que institui o poder de polícia ao CBMSC: “O disposto nesta Lei não se aplica às edificações residenciais unifamiliares” (SANTA CATARINA, 2013a).

Com essa vedação expressamente prevista na legislação, fica evidente a impotência do CBMSC frente à consecução do poder de polícia às edificações residenciais unifamiliares em situação de grave risco, restando, para esse caso, a possibilidade de remoção das pessoas em área de risco, observada a autorização expressa na CRFB/1988, pela qual todos podem realizar a remoção das pessoas de suas residências quando estas encontram-se em perigo.

Por outro lado, a Defesa Civil surgiu durante a Segunda Guerra Mundial, com o objetivo de proteger aquelas pessoas que não estavam lutando na guerra de fato; de

início, essa população era atendida nos grandes polos daquelas cidades envolvidas na guerra. Já no Brasil, a Defesa Civil iniciou-se em 1942, com o advento do Decreto-Lei n. 4098/1942 (LIMA, 2006).

No âmbito do Estado de Santa Catarina, a primeira lei a comentar sobre Defesa Civil é de 1973, conforme discorre Souza (2013, p. 17):

O primeiro órgão de defesa civil foi criado por meio da Lei n. 4841, de 18 de maio de 1973, pelo então Governador do Estado Colombo Machado Salles. Desde então, as ações da defesa civil, assim como sua constituição e competência, vêm sofrendo uma série de alterações, objetivando sempre o seu aprimoramento e aperfeiçoamento profissional.

Atualmente, a Constituição Estadual de Santa Catarina de 1989 discorre sobre a Defesa Civil no seu artigo 109: “A Defesa Civil, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, tem por objetivo planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas e situações emergenciais” (SANTA CATARINA, 1989).

Como visto anteriormente, a Lei Federal n. 12608/2012 instituiu objetivos e ações que os Entes Federados, por meio de seus órgãos, devem observar e executar. Porém, há uma falta de regulamentação em relação ao poder de polícia, o que legitimaria as ações da Defesa Civil no Estado de Santa Catarina. Atualmente, um limitador para as ações de remoção de pessoas em situação de risco por esse órgão.

## 2.4 DA SOBREPOSIÇÃO DE DIREITOS

Em uma situação de desastre frequentemente há a sobreposição de direitos. Direitos individuais que em tese seriam protegidos pelo Estado são violados em detrimento do interesse coletivo ou de outro direito individual com maior valia. O agente violador, muitas vezes, é o próprio Estado, que, diante uma situação de perigo, age prontamente, com a finalidade de evitar um mal maior.

Quando se trata de direitos individuais que estão em confronto, deve-se realizar uma análise dos direitos envolvidos e quantificá-los, a fim de proteger o direito de maior peso (impacto) e com maior importância.

Segundo Lima (2012), para que um bem tutelado igualmente ao outro seja valorado diferentemente, é necessário que o intérprete faça uma análise da lei norteado pelo princípio da proporcionalidade e de seus subprincípios, que são a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito.

Assim, a finalidade será atingir um fim constitucionalmente legítimo, em que o meio empregado pelo intérprete seja o mais adequado, apto, útil e idôneo, bem como a forma menos gravosa para o direito afetado, e também que essa restrição somente será legítima se a sua relevância for superior ao outro direito (LIMA, 2012).

Um exemplo de sobreposição de direito em situação de desastre é o embate entre o direito do morador de permanecer em sua residência e o seu direito à vida, o qual está sujeito ao risco proveniente do desastre. Não incomum, o morador ignora o fato de estar em situação de perigo, não seguindo as orientações dos agentes públicos responsáveis pela remoção das famílias em áreas de risco de desastres. Então, nesse caso, faz-se necessária uma intervenção instantânea, por parte da Administração Pública, com a finalidade de salvaguardar o direito à vida do indivíduo.

Entretanto, a legislação brasileira não descreve sob quais condições esses direitos serão garantidos em situação de desastre. Furtado e Souza Silva (2014) discorrem sobre o tema da seguinte maneira:

Não há um marco regulatório nacional sobre o tema, embora permita a violação da casa quando em situação de desastre, flagrante delito ou por determinação judicial. É fato que quanto mais tempo se demora em implementar as medidas de resposta e recuperação nas áreas afetadas, maior o risco de que ocorram violações dos direitos humanos. Em alguns lugares, o desastre começa justamente quando a sociedade pensa que ele já terminou, quando ele não aparece mais nas notícias da imprensa e deixa de ser assunto nas conversas e de comoção pública geral.

Felizmente, em 2007, foi publicado o documento intitulado “Diretrizes Operacionais do Comitê Permanente entre Organismos (IASC) sobre a proteção dos direitos humanos em situações de desastres naturais”, voltado às agências que prestam Assistência Humanitária em situações de desastre, a partir do qual essa publicação foi elaborada. As diretrizes destacam o fato de que as pessoas não perdem os seus direitos humanos básicos devido ao resultado de um desastre natural; evidenciam que os direitos humanos abarcam não somente os direitos civis e políticos, mas também os direitos econômicos, sociais e culturais. (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, 2014, p. 14)

Logo, a Administração Pública deve agir conforme os princípios administrativos e observar as vedações expressas na CRFB/1988, tais como os incisos X e XI do artigo 5º:

Art. 5º [...]

X – são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

XI – a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou **desastre, ou para prestar socorro**, ou, durante o dia, por determinação judicial. (BRASIL, 1988) (grifou-se)

Por sua vez, o agente público, diante de uma situação de grave risco – na qual alguém esteja em iminente perigo público –, deve agir prontamente com a finalidade

de salvaguardar o bem-estar daquele que está nessa situação, visto que essa atitude constitui um ato lícito e legítimo garantido pelo ordenamento pátrio. Contudo, deverá observar os limites de atuação, para que não exceda sua competência e legitimidade.

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)

Por fim, realizada a remoção das pessoas de suas residências por estarem em situação de risco, o Estado deve propiciar condições adequadas para abrigar essas pessoas desabrigadas ou desalojadas, o que, em muitas situações, não ocorre, ora por falta de estrutura física e organizacional, ora por omissão.

### 3 CONCLUSÃO

Em uma situação de desastre, existem inúmeros direitos envolvidos, e muitos deles, em alguns momentos, são sobrepostos, como é o caso do direito à inviolabilidade do domicílio e do direito à vida. Cabe ao Estado, por meio de seus representantes legais, a competência de ponderar qual princípio em questão tem maior relevância e garantir ao indivíduo afetado pelo desastre, e sua família, uma estrutura adequada de acolhimento quando realizada a remoção de suas residências.

Ainda, o agente do Estado tem o poder-dever de agir no que se refere à ordem pública e à preservação da vida, não podendo se omitir, visto que se trata de uma ação legal e humanitária. Esse agente deve atuar preventivamente frente ao perigo iminente, prerrogativa esta prevista constitucionalmente ao agente público, em especial, ao CBMSC.

Em contrapartida, o Estado deve pautar suas decisões observando os princípios concernentes à Administração Pública, para que sejam resguardados os direitos individuais e sociais das pessoas afetadas por desastre, bem como não se omitir ou exceder sua competência funcional, visto que o Estado tem responsabilidade objetiva por suas ações e omissões.

Logo, com a finalidade de reduzir o número de pessoas que estejam em situação de perigo pela ocorrência de desastre por risco de colapso estrutural de sua residência ou risco de deslizamentos, é salutar que o Poder Público atue com maior enfoque

em medidas preventivas e mitigatórias de desastre, objetivando a redução dos danos provocados pelos desastres e a necessidade da remoção dos moradores de áreas em risco iminente.

Ademais, o Poder Público deve pautar suas decisões, a fim de estimular iniciativas que resultem na destinação de moradia em local seguro. Também, desenvolver consciência nacional acerca dos riscos de desastre e orientar as comunidades a adotar comportamentos adequados de prevenção em situação de desastre, e ainda promover a autoproteção.

De igual forma, faz-se necessária a estruturação dos órgãos responsáveis pela defesa civil, no sentido de normatizarem suas competências quanto ao poder de polícia administrativo, com a finalidade de poder realizar a remoção das pessoas em situação de perigo, para isso utilizando-se das ferramentas necessárias para sua consecução, como: interdição, embargo, desapropriação, entre outras.

Por fim, acredita-se que o tema abordado neste trabalho deve ser estudado pelas pessoas responsáveis pela defesa civil, sendo realizadas pesquisas mais aprofundadas para, dessa forma, compreender melhor o assunto e fomentar ao Poder Público a tomada de providências acerca da limitação e da falta de regulamentação do poder de polícia dos órgãos responsáveis pela defesa civil. Tais providências são essenciais à melhoria da atuação dos agentes públicos que compõem os órgãos anteriormente citados.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_26.02.2015/CON1988.pdf](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_26.02.2015/CON1988.pdf)>. Acesso em: 16 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 10406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 28 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 12340**, de 1º de dezembro de 2010. Dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12340.htm)>. Acesso em: 3 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 5172**, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 12608**, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis n. 12340, de 1º de dezembro de 2010, 10257, de 10 de julho de 2001, 6766, de 19 de dezembro de 1979, 8239, de 4 de outubro de 1991, e 9394, 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm)>. Acesso em: 28 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 10257**, de 10 de junho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 14 jun. 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Lumen&Juris, 2007.

COSTA, Maria Amália da. Moradia digna na cidade. In: Congresso Nacional do CONPEDI, 15, 16 e 17 de novembro de 2007, Belo Horizonte – MG. **Anais...**, Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <[http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/maria\\_amelia\\_da\\_costa.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/maria_amelia_da_costa.pdf)>. Acesso em: 28 mar. 2015.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE SANTA CATARINA. **Instrução Normativa n. 002/DAT/CBMSC**, editada em: 28 de março de 2014. Infrações Administrativas. Disponível em: <[http://www.cbm.sc.gov.br/dat/images/arquivo\\_pdf/IN/IN\\_29\\_06\\_2014/IN\\_02.pdf](http://www.cbm.sc.gov.br/dat/images/arquivo_pdf/IN/IN_29_06_2014/IN_02.pdf)>. Acesso em: 3 abr. 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FERREIRA, Débora. **Sistema de informações geográficas participativo (SIG-P) na prevenção de desastres ambientais**: estudo de caso do Morro do Baú em Ilhota/SC. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental do Centro de Ciências Humanas e da Educação, da Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC, 2012. 132 p.

GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da. **Direitos Reais**. São Paulo: Atlas, 2011.

IHERING, Rudolf von. **Teoria simplificada da posse**. Trad. de Pinto de Aguiar. Bauru-SP: Edipro, 1999.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 14. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

LIMA, Carolina Alves de Souza. **Aborto e anencefalia**: direitos fundamentais em colisão. Curitiba: Juruá, 2012.

LIMA, João Nilo de Abreu. **Defesa civil na escola**. Brasília: Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2006.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 7. ed. Niteroi: Impetus, 2013.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2015.

PRATTS, Margareth Hach. **Decretos de Situações de Emergência ou Estado de Calamidade Pública e suas implicações jurídicas**. Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL, 2004.

ROBERTO, Luciana Mendes Pereira. O Direito à Vida. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 7/8, p. 340-353, 2004. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/11138>>. Acesso em: 29 mar. 2015.

SANTA CATARINA (Estado). Constituição (1989). **Constituição do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis: Assembleia Legislativa. Disponível em: <[http://www.alesc.sc.gov.br/portal\\_alesc/sites/default/files/constituicao.pdf](http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/sites/default/files/constituicao.pdf)>. Acesso em: 3 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 16157**, de 7 de novembro de 2013a. Dispõe sobre as normas e os requisitos mínimos para a prevenção e segurança contra incêndio e pânico e estabelece outras providências. Disponível em: <<http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2013/016157-011-0-2013-001.htm>>. Acesso em: 3 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 1957**, de 20 de dezembro de 2013b. Regulamenta a Lei n. 16157, de 2013, que dispõe sobre as normas e os requisitos mínimos para a prevenção e segurança contra incêndio e pânico e estabelece outras providências. Disponível em: <<http://www.pge.sc.gov.br/index.php/legislacao-estadual-pge>>. Acesso em: 3 abr. 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2010.

SOUZA, Fabiano de. **Levantamento na literatura sobre os indicadores para atendimento à população atingida por desastres pela Secretaria de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina**. Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública com Ênfase à Atividade de Bombeiro Militar do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, da Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC, 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. **Proteção aos direitos humanos das pessoas afetadas por desastres** / Janaína Rocha Furtado; Marcela Souza Silva, organizadoras. – Florianópolis: CEPED/UFSC, 2014.

# COMPETENCE OF PUBLIC INSTITUTIONS IN DISASTERS: INDIVIDUAL RIGHTS VERSUS LIMITATION OF RIGHTS

## ABSTRACT

*This article does a research about individual and social rights in a disaster situation, such as life, property, ownership, dwelling. In contrast, there is a comparison between the individual and social rights of the people hit by disasters and the competence of public entities to perform the removal of these people from their homes, because they are in a dangerous environment. To carry out this work will be conducted literature searches, featuring the object of this research as exploratory. In conclusion, it positions about the attitudes that the public authority should take in a situation of overlapping rights in disaster situation. Finally, it recommends that the State must act with greater focus on prevention and disaster mitigation, in order to reduce the damage caused by disasters and the need of remove the residents in disaster imminent risk areas. Also highlights the need for structuring the entities responsible for civil defense, in the sense of standardize its competence about the administrative police power, in order to carry out the removal of people in distress with the necessary administrative tools.*

**Keywords:** Individual and social rights. Removal. Disaster.