

O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O EQUITATIVO E A CONTINGÊNCIA NUM CASO MÍNIMO

THE PRINCIPLE OF LEGALITY AND PUBLIC ADMINISTRATION: EQUITABLE AND CONTINGENCY IN A MINIMUM CASE

Mônica Sette Lopes*

Steevan Tadeu Soares de Oliveira**

Resumo

É possível falar de democracia sem analisar o processo de tomada de decisão pela administração pública no que concerne à aplicação do princípio da legalidade? A proposta deste artigo é demonstrar a importância de responder esta indagação do ponto de vista da narrativa do direito.

Palavras-chave: Democracia; Burocracia; Princípio da Legalidade; Narrativa.

Abstract

Is it possible to talk about democracy without analyzing the decision making processes of the public administration on what concerns the application of the principle of legality? The proposal of this article is to demonstrate the importance of answering this question through a law narrative point of view.

Key-words: Democracy; Bureaucracy; Principle of Legality; Narrativity.

* Professora Associada da Faculdade de Direito da UFMG. Doutora em Filosofia do Direito. Desembargadora do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª. Região. E.mail: monicasette@uol.com.br.

** Mestre e Bacharel em Direito pela UFMG.

1. O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E A CONCRETUDE

Num dos tópicos de livro em que fala sobre democracia, Hans Kelsen (1977, p. 99-108), avalia o papel do princípio da legalidade como elemento de controle das ações do poder executivo nas democracias. Sua preocupação é com o paradoxo que transita entre a necessidade de limitação e de fiscalização como ponto essencial para se garantir, pelo cumprimento das balizas impostas na lei, as bases da democracia. Entre outras considerações, Kelsen insiste em que o papel dos partidos dá-se na esfera da legislação e não no executivo (1977, p. 107-108), pondo em relevo a dimensão do político da elaboração legislativa e as atribuições da administração, que pode converter-se numa função executiva *autocraticoburocrática* (1977, p. 104). De tudo o que diz, talvez no acentuado da marca do tempo, há uma mensagem geral sobre o sentido da imposição do princípio da legalidade como garantia quanto ao abuso nas escolhas da administração e como risco no processo das decisões. Ele, assim, insiste na importância do controle:

A sorte da democracia moderna depende em grande proporção de que se elabore um sistema de controle. Uma democracia sem controle é insustentável, pois o desprezo da autorrestrrição que impõe o princípio da legalidade equivale ao suicídio da democracia. (KELSEN, 1977, p. 107).

Mas não esconde os riscos burocratizantes dos processos pela atuação do postulado da legalidade e da inserção nos órgãos municipais na vivência de um sistema misto de elementos democráticos (aqueles que permitem a criatividade das soluções) e autocráticos (aqueles que exigem o controle das soluções) (1977, p. 105).

O pequeno estudo que ora se propõe parte da experiência constante deste contraponto. Mas não pretende vislumbrá-lo na expressividade de grandes fundamentos ou de decisões grandiloquentes.

Chama-se a atenção para o dilema da definição da legalidade aplicada àquilo que se chamou no título de *um caso mínimo*, o qual ressalta a força da contingência a que se deve dar solução e serve para demonstrar as dificuldades no processo de concreção, a exigir ainda e sempre o aporte do equitativo. A ponderação de variáveis e de seus efeitos é um exercício constantemente desenvolvido quando se deve decidir, especialmente na dinâmica da democracia,

em que decisões podem ser questionadas e devem ser conhecidas quanto a seus fundamentos. Os casos miúdos, como são os milhares que se interpõem no cotidiano dos órgãos públicos, formam o composto da vivência de praticar a democracia no interesse público. A melhor decisão sobre políticas públicas ou sobre os caminhos da gestão das necessidades e dos interesses públicos deixa às claras o atendimento dos princípios que consolidam bases democráticas (a publicidade, a eficiência, a publicidade, a impessoalidade) conjugados com a legalidade.

Nas mesas e gavetas das repartições públicas, há processos inúmeros que clamam por apreciação em que os limites da legalidade são sempre confrontados com dilemas práticos que não foram imaginados quando se editou a lei pela imprevisibilidade de todas as necessidades e de todas as urgências.

A ideia que preside a análise talvez possa recobrar a fragilidade que o princípio da legalidade carrega na sua absorção concreta. Isso não implica sua rejeição. Ao contrário, impõe a exigência de que se deem a conhecer as vicissitudes da aplicação de seus conteúdos e da ritualística prevista.

Na interessante crítica que faz ao princípio da legalidade, situando-o como norma jurídica, como ficção e como ideologia, Andreas Auer toca explicitamente neste tema. Indicando que, mesmo quando se aponta a legalidade como sendo determinante de normatividade ou de exigibilidade, há situações em que ela é rechaçada, justifica-se da seguinte maneira:

Esta violação do princípio da legalidade é, de alguma forma, inevitável, não somente porque a natureza e as características dos atentados que a ordem pública corre o risco de sofrer não podem (ou apenas podem dificilmente) ser previstos pelo legislador, mas também porque a adoção de uma lei é um processo por vezes muito longo e complexo e, por fim, porque se admite que o Estado tem o direito de se defender a si mesmo. (AUER, 1993, p. 128).

Para entender a dinâmica da legalidade, de nada adianta apenas o reforço da ideia como se ela fosse um dado e não uma construção engendrada no cotidiano em que necessidades, interesses, urgências despontam e exigem decisão. Exigem execução de providências e ações, com seus riscos e seus efeitos.

Por isso, é tão relevante *contar um caso* e compreender como nele está resumido todo o sentido dos princípios da legalidade e dos demais que se deixam pontuar no caput do art. 37 da

Constituição de 1988, como garantidores dos vínculos com a democracia que à administração pública cabe dar concretude.

2. O CASO E SUAS URGÊNCIAS

As imprensas mineira e nacional noticiaram o grande volume de chuvas que caiu sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) no final de semana entre os dias 15 e 17 de janeiro de 2016¹. A chuva intensa fez com que, em um único dia, a administração do Aeroporto Internacional de Confins cancelasse 189 voos². Calculou-se que a precipitação continuada em uma das cidades, Vespasiano, foi de nível superior a 200mm de chuva, sendo que a estimativa anual para o município gira em torno de 1490mm, ou seja, aproximadamente 13,4% do montante esperado para o ano aconteceu em um único fim de semana³.

Em virtude do volume das águas, deslizamentos de terra⁴ atingiram diversas moradias em áreas de risco do município (VESPASIANO, 2016). As ações necessárias para o socorro e assistência da população foram adotadas pela prefeitura, bombeiros e policiais militares com recursos locais. Para compreender melhor o caso e seus reflexos jurídicos é importante fazer uma distinção técnica das ações de defesa civil ou ciclo da redução de desastres, que se divide em cinco vertentes: prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação⁵. Dentro dessa divisão, pode-se dizer que os esforços e os materiais foram empregados no âmbito da resposta ao desastre, que são as ações desencadeadas durante ou imediatamente após o incidente⁶. Todavia, alguns itens disponíveis no depósito da Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil (COMPDEC) de Vespasiano se esgotaram, dentre eles a lona plástica. Em que pese ter sido

¹ Cf. LAMEIRA; OLIVEIRA; COSTA, 2016. SILVA; AQUINO, 2016; O GLOBO, 2016a.

² Cf. O GLOBO, 2016b.

³ Informação constante no ofício da prefeitura (VESPASIANO, 2016) e confirmada na Rede de Dados do INMET (BRASIL. INMET, 2016).

⁴ Dentro do glossário técnico de defesa civil, o que vulgarmente é conhecido como deslizamento de terras são classificados como corrida de massa.

⁵ Cf. UNITED NATIONS, 2007; BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2012.

⁶ Relacionadas aos serviços de emergência e assistência pública durante ou imediatamente após o desastre (UNITED NATIONS, 2009, p. 24)

contornada a situação inicial, havia previsão da continuidade de chuvas e a estabilidade conseguida poderia se perder.

Os fenômenos hidrometeorológicos, segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), são os maiores causadores de desastres em uma perspectiva mundial (UNITED NATIONS, 2007, p. 1). A história deles, espalhada em temporalidades e espaços os mais variados, demonstra a complexidade de definir políticas públicas relativas a desastres. A combinação de chuva e deslizamento causou em 2011 a maior tragédia de origem natural do país, deixando um saldo de mais de setecentos óbitos no Rio de Janeiro⁷. A situação de Minas Gerais é preocupante, pois, segundo dados do Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres, em 2012 aproximadamente 60% de todas as ocorrências no Brasil aconteceram nessa unidade da federação (BRASIL. CENAD, 2013). Portanto, embora estabilizado inicialmente, a situação indicava a probabilidade de novos desastres.

Esse conhecido contexto agravou a preocupação dos agentes públicos envolvidos na situação de Vespasiano, pois foram identificados locais nos quais poderiam haver novos deslizamentos caso se concretizasse a previsão das chuvas. À vista do risco iminente, as autoridades locais empreenderam ações para evitar novos deslizamentos de terra ou reduzir os seus possíveis impactos, portanto, medidas tecnicamente definidas como preventivas⁸ ou mitigatórias⁹, anteriores aos desastres. Nessas ações emergenciais para se impedir a corrida de massas, a lona plástica é item de extrema relevância, porque é fácil e rapidamente empregada para evitar que o solo se encharque, impedindo assim que volume de terra se movimente e o desastre aconteça. Diante da escassez do material, a COMPDEC-Vespasiano encaminhou, ainda durante o final de semana, pedido para a Coordenadoria Estadual de Defesa Civil de Minas Gerais (CEDEC-MG) solicitando 500 metros de lona (VESPASIANO, 2016).

Assim, a narrativa demonstra um contexto no qual a Prefeitura havia conseguido com recursos próprios estabilizar os efeitos do desastre ocorrido, mas carecia de doações estaduais para adotar medidas preventivas para que novos desastres não ocorressem. Entretanto, como se

⁷ Cf. RUSSO, 2011; O GLOBO, 2011.

⁸ Destinada a evitar os impactos adversos do desastre (UNITED NATIONS, 2009, p. 22).

⁹ Voltadas para diminuir ou limitar o impacto do desastre (UNITED NATIONS, 2009, p. 19).

demonstrará adiante, a legislação exige certos ritos no interesse do erário público para as ações preventivas aos desastres, sobretudo em anos eleitorais – que é o caso do exemplo. Dessa forma, a iminência de novos desastres em Vespasiano e a ausência de recursos municipais para preveni-los contrastava com a literalidade da lei que vedava a doação por parte do Estado.

3. CENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS E ESCASSEZ DE MATERIAL

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil foi estabelecida por meio da Lei 12.608/12 e prevê uma atuação articulada entre os entes federados. Dentro do novo paradigma, o município foi reconhecido e colocado como “célula mais importante do sistema” (FERREIRA, 2014) com vistas à resolução localizada dos impactos dos desastres. Em que pese a necessidade de uma abordagem compreensiva de todas as variáveis, para a efetividade das ações de proteção aos desastres o envolvimento da comunidade e de autoridades locais é imprescindível e segue diretrizes internacionais¹⁰.

Se, por um lado, houve no Brasil a descentralização da competência para a prestação do serviço, por outro, não ocorreu a devida compensação no sistema tributário. A arrecadação continua centralizada, contrariando a coerência esperada e o Protocolo de Hyogo que sugere a descentralização nas duas dimensões (UNITED NATIONS, 2007, p. 6). Assim, a execução das ações em âmbito local compete aos municípios e os recursos, em sua maioria, são distribuídos pelo Governo Federal diretamente ou tendo os Estados como intermediadores por meio de transferências ou doações¹¹.

Não se pode cuidar adequadamente de um tema, aparentemente tão periférico e sazonal, como a necessidade de lona para minorar os riscos de danos decorrentes das chuvas, sem tocar no lugar comum que é a constatação de que o sistema tributário brasileiro e sua repartição de receitas deixa os municípios em situação de dependência dos demais entes federados, sobretudo da União. Esse desequilíbrio das capacidades financeiras-orçamentárias entre as unidades da

¹⁰A necessidade do envolvimento comunitário e das autoridades locais nas ações de proteção e defesa civil podem ser encontrados em instrumentos de direito internacional tais como: Estratégia Yokohama (UNITED NATIONS, 1994), Marco de Hyogo (UNITED NATIONS, 2007) e Marco de Sendai (UNITED NATIONS, 2015).

¹¹ O sistema de transferência de recursos na área de Proteção e Defesa Civil são regulamentados por meio da Lei 12.340/12.

federação tem raízes profundas e reflexos acentuados¹². É corriqueira a referência ao fato de que um dos desdobramentos mais agudos desse modelo está na parcela da arrecadação que fica comprometida com o pagamento de salário do funcionalismo público. Enquanto as prefeituras tentam equilibrar-se para não ultrapassar o limite de 60% da receita corrente líquida determinada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)¹³, a despesa com pessoal da União leva em torno de 35,35% (SINDIRECEITA, 2012), bem abaixo do índice de 50% estabelecido na mesma regra.

Esse arranjo político-administrativo faz com que dificuldades econômicas afetem de forma mais severa as compras e os investimentos dos municípios. As despesas com pessoal não podem ser cortadas pelos comprometimentos de toda ordem que envolvem para os serviços, para o direito dos servidores e até para a política administrativa. Assim, quando é preciso reduzir os gastos, as alternativas mais viáveis são cortes nas despesas de custeio e de capital, comprometendo a execução de diversos programas e a implementação de novos projetos no âmbito local.

A situação parece ter se agravado nos últimos anos, pois estudos empíricos indicam que, no nível municipal, houve o aumento de gastos com pessoal a partir dos anos 2000 (SANTOLIN; JAYME JR; REIS, 2009), o que afeta sobretudo a capacidade de compra das prefeituras.

Tentando reverter esse quadro, que possui raiz histórica remota, a Constituição de 1988 incrementou a capacidade de arrecadação própria dos municípios¹⁴. Além da mudança no texto da Constituição, houve de fato uma desconcentração de recursos, mais destacada, todavia, no plano das transferências do que na capacidade tributária própria (GUEDES, GASPARINI, 2007). Por isso, mesmo após esses esforços, dados do IPEA dão conta de que, no ano de 2012, três quartos das receitas disponíveis para os municípios vinham de transferências (ORAIR; LIMA; TEIXEIRA, 2013). Para algumas cidades a dependência é mais significativa, pois a dependência dos recursos do governo central é tão mais importante quanto menor é o município (AFONSO; ARAÚJO, 2001). Assim, os municípios ficam, em geral, dependentes do sistema distributivo de

¹² Cf. AFONSO; ARAÚJO, 2011. SANTOLIN; JAYME JR; REIS, 2009. ORAIR; LIMA; TEIXEIRA, 2013. GUEDES; GASPARINI, 2007.

¹³ BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2000.

¹⁴ Cf. GUEDES, GASPARINI, 2007 e AFONSO; ARAÚJO, 2001.

transferências e mesmo a compra de itens simples, como lona plástica para as ações de prevenção a desastres, ficam comprometidas aguardando repasses ou doações.

Quando se analisam a distribuição de materiais ou as transferências de recursos para as ações de proteção e defesa civil, essa dependência financeira dos municípios fica patente. A título de exemplo, apenas na CEDEC-MG aportaram no mês de novembro de 2015 pedidos de 35 municípios com solicitação de diversos itens básicos como água, colchões, caminhão-pipa, telhas, cobertores, cestas básicas, material de higiene pessoal e limpeza¹⁵, evidenciando uma cultura de dependência das graças ou esmolas das entidades centrais. Um dos mecanismos para facilitar o recebimento de recursos para os desastres que afetam os municípios é a decretação de anormalidade por meio do Estado de Calamidade Pública (ECP) ou Situação de Emergência (SE)¹⁶. Considerando apenas as cidades mineiras durante o ano de 2015, 147 municípios encaminharam o pedido de reconhecimento de decretos de situação de anormalidade em decorrência de desastre, o que representa mais de 17% das cidades do Estado (BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2016).

Apesar dessa submissão às transferências, em auditoria do Tribunal de Contas da União foram apontadas, como características das transferências de recursos no Sistema Nacional de Defesa Civil, a baixa eficiência, a ausência de isonomia, a falta de critérios objetivos, a pouca transparência e uma distribuição concentrada em algumas poucas unidades da federação (BRASIL. TCU, 2010).

Certamente é preciso mencionar também a necessidade de as administrações públicas municipais se tornarem mais eficientes e eficazes, porém se restringir a esse aspecto é uma abordagem limitada do problema. Assim, a escassez do material não é fruto apenas da combinação entre imprevisibilidade do fenômeno natural e quantidade de chuva. Há questões mais complexas que se desdobram na extrema dependência de transferência de recursos de um sistema que apresenta muitas deficiências.

¹⁵Informações do Banco de Dados da Assessoria Administrativa do Gabinete Militar do Governador e Coordenadoria Estadual de Defesa Civil de Minas Gerais.

¹⁶ As situações de anormalidade possuem previsão conceitual nos incisos III e IV do art. 2º, do Decreto 7.257/10, que dispõe: “III – situação de emergência: situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido; IV – estado de calamidade pública: situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido”.

Nesse sentido, a carência de recursos e a sujeição dos prefeitos aos demais entes federados não condiz com a importância dada à administração local para a efetividade das políticas públicas de prevenção e respostas aos desastres. Em síntese, o município, célula central e ente mais importante do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, depende das doações ou recursos transferidos para conseguir implementar as medidas que lhes foram atribuídas por lei.

E foi esse cenário de escassez de recursos para cumprir suas atribuições que fez com que a Prefeitura de Vespasiano encaminhasse o pedido de lonas à CEDEC-MG para evitar novos desastres em janeiro de 2016. Assim, para entender o processo dinâmico de aplicação de todo o sistema normativo pertinente a matéria é preciso ter olhos para a formalidade dos parâmetros da lei e para a multiplicidade de contingências implicadas em seu percurso de aplicação.

4. O PLANO NORMATIVO E SEUS ENTRAVES

Decompor as ações de defesa civil nas cinco vertentes é novamente importante – prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação. Para as ações de resposta aos desastres, as transferências de recursos e materiais exigem uma dinâmica operacional que não consegue ser acompanhada pelas vias tradicionalmente utilizadas pela administração pública. Assim, quando já ocorrido o desastre, para o socorro e assistência às vítimas, o reconhecimento federal da situação de emergência ou estado de calamidade pública é dispensável¹⁷, pois o processamento formal da documentação demandaria um tempo incompatível com a rapidez necessária para o suporte aos afetados. Em outros casos, há uma previsão de mobilidade na regra para atender mais adequadamente o ritmo das urgências, como, por exemplo, a possibilidade de liberação antecipada de recurso da União antes de apresentado o plano de trabalho¹⁸ nas ações de reconstrução¹⁹. Contudo, essas são exceções previstas legalmente para as quais o legislador

¹⁷ Lei 12.340, Art. 3º, II.

¹⁸ Decreto 7.257, § 2, art. 10.

¹⁹ Na tradução para o português do conceito de “*recovery*” da terminologia utilizada internacionalmente na área de redução de risco de desastre (UNITED NATIONS, 2009) ora ele é utilizado como reconstrução, ora como recuperação. No próprio material didático do curso do Governo Federal por vezes recuperação está dentro de reconstrução (BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2012b, p. 21), outras vezes reconstrução é que está dentro do processo de recuperação (BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2012b, p.

estabeleceu que o atendimento não deveria ser retardado, tendo em vista os efeitos do desastre já ocorrido. Assim, em virtude de seu caráter urgente ou emergente, diminuem-se as formalidades cujo escopo é, em regra e pela tradição de controles do direito administrativo brasileiro, trazer mais segurança para o dispêndio de valores pelo erário. Em síntese, percebe-se a ação do legislador que, ao estabelecer frestas para as ações que exigem maior rapidez decisória e executiva, fez com que o sistema jurídico embutisse as vertigens que o mundo da vida pode causar aos ritos do direito e, por isso, permitiu o controle *a posteriori*, evitando que as ações humanitárias fossem inviabilizadas em virtude de mecanismos de controle da administração pública.

Contudo, como em toda transferência de valores ou bens entre os entes federados, a regra geral dos repasses de recursos e materiais para proteção e defesa civil para os municípios exige uma formalização antes do empenho do valor, na qual se demonstrem além da necessidade do material ou recurso financeiro, o plano de trabalho, a cotação de preço, os termos de referência, a estimativa de custo, a análise e a aprovação prévias por outras instâncias, entre outros requisitos, consoante o disposto na Lei Federal n. 12.340/10, que disciplina o regime administrativo próprio das transferências entre os entes federados e a doação de bens pela administração.

No caso do pedido de lonas da COMPDEC-Vespasiano à CEDEC-MG, em janeiro de 2016, por se tratar de ação anterior a um possível desastre – preventiva ou mitigatória – não há menção no texto legislativo de exceções ao regime administrativo geralmente aplicado, assim, deve ser seguido o fluxo processual ordinário. Não obstante esse rito, nos anos eleitorais como o do pedido mencionado, o sistema é ainda mais rigoroso. Nos termos do §10, art. 73 da Lei 9.504/73:

No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em leis e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa (BRASIL, 1997).

46). Outras vezes os termos são utilizados como sinônimos (BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2012b, p. 43 e p. 46). Essa ambiguidade parece refletir na legislação nacional, dessa forma a melhor leitura dos termos recuperação e reconstrução quando presentes no ordenamento jurídico brasileiro parece ser tratá-los como sinônimos.

Salvo para as ações de resposta – posteriores aos desastres, a legislação exige para a confirmação jurídica do estado de calamidade pública (ECP) ou da situação de emergência (SE) um ato legislativo municipal consubstanciado em um decreto que atenda requisitos previstos em norma específica, e que esse decreto seja homologado pelo Estado e reconhecido pela União²⁰. Portanto, mesmo após o desastre há um procedimento a ser seguido antes da entrega da doação de um ente para outro. Assim, pela literalidade do texto é necessária a caracterização da calamidade pública ou situação de emergência, ou seja, somente após a efetiva ocorrência do desastre existiriam os elementos que permitiriam a doação do material. Nunca antes. Dessa forma, para o pedido do município de Vespasiano, objetivando a prevenção de novos desastres, os rigores para a doação são maiores.

O código eleitoral caracteriza como improbidade administrativa diversas condutas previstas no art. 73 da Lei 9.504/97 (CASTRO, 2012, p.374), dentre as quais se encontra a doação de bens em anos eleitorais sem o ECP ou SE. Dessa forma, a combinação entre a legislação administrativa e o código eleitoral criaram uma vedação legal expressa para a doação da lona da CEDEC-MG à COMPDEC-Vespasiano antes que acontecesse o desastre. Essa proibição, aliada à lógica da dependência financeira municipal no sistema nacional de proteção em defesa civil se desdobraram em um quadro nefasto ao inviabilizaram a aquisição do material pelo município e impor a ocorrência do desastre como requisito para a entrega da doação.

5. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE NA CONTINGÊNCIA

A obediência à legislação é postulado importante para a Administração Pública. No enfoque do tema aqui discutido, ele impõe limitações à atuação administrativa no intuito de preservar o erário. Entretanto, quando se está diante de um caso, minúsculo que seja, como o ora relatado, há elementos paradoxais que justificam uma visitação à ideia que conforma o princípio, que se quer aplicado.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, o respeito à legalidade no Executivo tem o intuito de que suas ações representem a vontade geral definida pelo Legislativo, e, por isso,

²⁰ Cf. inc. X do art. 10, inc.VI do art. 7º, inc. VI do art. 8º, todos da Lei 12.608 e Instrução Normativa n. 01, de 24 de agosto de 2012 do Ministério da Integração Nacional.

podem ser denominadas como sublegais ou infralegais (MELLO, 2009, p. 100). Consoante doutrina administrativista tradicional, o agente público só pode agir segundo os ditames estritos da lei, “[...] não se admitindo qualquer atuação que não contenha prévia e expressa permissão legal”. Em outros termos, “o princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática” (MELLO, 2009, p. 101) e conclui o autor:

Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no Direito brasileiro (MELLO, 2009, p. 101).

A exceção à legalidade se daria unicamente em três casos²¹: medida provisória²², estado de sítio²³ ou estado de defesa²⁴. Todos atos administrativos típicos, pois decorrem do próprio Executivo. Portanto, em sentido estrito, não são leis (ROSA, 2006, p. 11-12). Assim, as únicas exceções à legalidade estariam também previstas literalmente na Constituição. Nessa ótica da vinculação estrita e absoluta da atuação do administrador público ao aspecto textual do direito, a saída para o caso da urgência da situação de Vespasiano seria aguardar que acontecesse o desastre para, então, a CEDEC-MG doar as lonas para o município. E então elas de nada adiantariam.

Em artigo sobre o direito administrativo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2002) reconstrói a formação da administração pública no Brasil e mostra que no período do Brasil Império a relação entre a Administração Pública e o Legislativo reconhecia à lei a função de estabelecer normas gerais e deixava para o Imperador e para a Administração o preenchimento dos vazios.

²¹ MELLO, 2009, p. 106; ROSA, 2006, p. 11.

²² Art. 62 da CRFB/88.

²³ Arts. 137, 138 e 139 da CRFB/88.

²⁴ Art. 136 da CRFB/88.

Em fragmento de uma obra de 1865, Di Pietro exemplifica o pensamento de Furtado Mendonça²⁵, dos pensadores da administração da época:

Executar as leis não é para o poder executor o que para o judicial – manter a integridade de um texto litteral, exigir obediencia a um preceito, mas empregar as forças vivas da sociedade desenvolvendo e animando o pensamento do legislador em cujo espirito está embebida. (*apud* DI PIETRO, 2003, p. 11)

Portanto, vê-se que a ideia de legalidade vigente não pretendia regular toda a matéria, mas apenas estabelecer princípios gerais.

Para a autora, com a Constituição de 1988 e a instauração do Estado Democrático de Direito um dos grandes reflexos no direito administrativo é a vinculação da lei à ideia de justiça, e não à lei em sentido puramente formal. Assim, a efetividade do Estado Democrático de Direito far-se-ia pela observância de princípios e valores que estão na base da Constituição:

Isso teve grande reflexo sobre a própria compreensão do princípio da legalidade, pois ele passou a abranger não apenas o direito positivo, como também todos os valores e princípios acolhidos pelo ordenamento jurídico. Hoje, quando se fala que o Estado, pelo seus três Poderes, está sujeito ao princípio da legalidade, é nesse sentido mais amplo que há de ser entendido (DI PIETRO, 2002, p. 20)

O desdobramento é, portanto, uma maior autonomia administrativa que leva ao que se denomina discricionariedade técnica e, de certa forma, retoma a ideia de que a lei deve ter apenas fórmulas genéricas. Assim, a ideia de legalidade para o administrador público é compreendida em submissão não somente à lei, mas de observância à lei e ao direito.

Por essa releitura do princípio da legalidade pós-Constituição de 1988 a questão da doação da lona da CEDEC-MG à COMPDEC-Vespasiano pode tomar outros rumos quando se considera a probabilidade e a eminência do risco de mortes em virtude da ausência do material no município. E, em alguma medida, é possível encontrar eco dessas reflexões na jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG).

²⁵MENDONÇA, Francisco Maria de Souza Furtado. *Excerpto de Direito Administrativo Pátrio*. São Paulo: Typographia Allemã de Henrique Schoreder, 1865.

6. A COMPREENSÃO DA MATÉRIA NA JURISPRUDÊNCIA MINEIRA

O Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais no exercício da jurisdição consultiva e tomando como referência jurisprudência do Tribunal Regional de Santa Catarina, afirmou que a proibição às doações em anos eleitorais alcança todos os agentes públicos da esfera municipal, estadual e federal e independente da circunscrição do pleito (MG. TRE, 2010).

Uma simples consulta nos julgados do TRE-MG demonstra que o desrespeito ao §10, art. 73 da Lei 9.504/97 tem reiteradamente se desdobrado em condenações em virtude de doação de itens que vão de próteses dentárias (MG. TRE, 2014b. MG. TRE, 2014c.) a materiais que comumente são utilizados nas ações de defesa civil como canos, caixas d'água (MG. TRE, 2015), telhas (MG. TRE, 2009a) ou materiais de construção (MG. TRE, 2009b). Todavia, a análise do inteiro teor dos julgados parece demonstrar que nos casos de condenação do TRE-MG o desrespeito à lei foi acompanhado de uma tentativa de se autopromover como o material doado. Além disso, observa-se também a corriqueira prática de os materiais serem doados pelo prefeito ou seus assessores diretamente à população de baixa renda.

Se a condenação apenas confirma o enunciado normativo do Código Eleitoral e trazem pouca oportunidade para a reflexão, talvez resida no incomum a possibilidade mais fecunda de compreender como de fato o direito funciona. O TRE-MG já decidiu no sentido de uma interpretação mais compreensiva da noção de legalidade (MG.TRE, 2014a). No final do ano de 2010 em Jampruca, cidade do interior de Minas Gerais e situada na da região do Vale do Rio Doce, chuvas de granizo e vendavais desalojaram aproximadamente 2000 pessoas. O município decretou situação de emergência por 90 dias. A formalização da anormalidade autorizou a transferência de recursos do Ministério da Integração Nacional para a CEDEC-MG para aquisição de colchões, cestas básicas e outros itens. Em janeiro de 2012 o decreto não estava mais vigente, todavia a CEDEC-MG continuava a destinar insumos para Jampruca.

Alguns desses materiais foram distribuídos pelo prefeito em maio de 2012, ano eleitoral. O Chefe do Executivo municipal tentava reeleição e foi demandado judicialmente pela alegação de conduta vedada pela legislação eleitoral e abuso do poder político, com base no já mencionado § 10º, art. 73, da Lei 9.504/97.

Segundo a coligação que propôs a investigação judicial eleitoral, o candidato a reeleição teria distribuído gratuitamente os bens de forma obscura, sem cadastro e sem critério para a seleção das famílias que foram contempladas com a ajuda. Ainda segundo os autores, a distribuição dos kits visou autopromoção do candidato e interferiu no pleito eleitoral que teve apenas 18 (dezoito) votos de diferença entre o prefeito reeleito e o segundo colocado.

Pela decisão no processo RE n. 81.758, a não observância do aspecto formal da vigência do decreto não foi suficiente para descaracterizar a hipótese de emergência prevista na exceção do § 10º, art. 73, da lei 9.504/97, mesmo a distribuição dos bens pelo prefeito tendo ocorrido um ano e meio após o desastre inicial e, ainda, durante o ano eleitoral. Tanto em primeira quanto em segunda instância a formalidade prevista em lei foi afastada para atestar a juridicidade da distribuição da ajuda humanitária.

7. EQUIDADE NA APLICAÇÃO DO DIREITO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Conforme pontuado por Di Pietro (2002, p. 14), no início do período republicano houve uma reestruturação do sistema jurídico brasileiro na tentativa de trazer influências norte-americanas como a equidade (*equity*) para o Brasil. Entretanto, a tradição falou mais alto e o que havíamos herdado da França apresentou empecilhos para a completa implementação do que se havia desenhado legislativamente. Além disso, a jurisprudência francesa ganhou, no Brasil, nova roupagem, tendo sido positivada em leis e até mesmo na constituição, fazendo o sistema brasileiro muito mais inflexível do que o modelo original francês. E toda essa história deixou marcas na doutrina administrativa brasileira.

O que a urgência do caso de Vespasiano demonstra, e, em certo sentido, tanto a doutrina quanto a jurisprudência atuais respaldam, é que por vezes a universalidade da norma exige sua correção no caso concreto. E essa adequação de lei deficiente não é estranha ao mundo jurídico. Na teoria geral do direito essa correção ante as exigências do mundo fático é conhecida como

equidade.²⁶ Conforme ensina António Manuel Hespanha, “mais do que abstractamente justo, o direito tem que ser concretamente ajustado”.²⁷

A chuva que continuava e o histórico deste tipo de desastre em Minas indicavam a iminência do deslizamento de terra e exigiam uma decisão imediata do administrador público, que ficou entre a doação vetada pela literalidade da lei e a negligência do risco de morte de várias pessoas. E para interpretar a lei no sentido de sua aplicação é preciso que o administrador analise as consequências do direito positivo. A negativa da doação da lona à COMPDEC-Vespasiano cumpria a literalidade da norma, mas escapava ao objetivo primordial da Defesa Civil que é a preservação de vidas. E, novamente na lição do professor Hespanha, “existe uma tarefa indispensável em relação a cada norma jurídica: a de averiguar de que forma nela se traduz a ordem de valores que ela apenas revela ou manifesta”.²⁸

Todavia, essa concepção mais abrangente de legalidade não significa a ausência de limites à atuação do administrador. Disso resulta a importância da fundamentação de sua decisão, na qual se evidenciem as circunstâncias fáticas e sua relação não apenas com a lei, mas com princípios e valores inculpidos na Constituição e que devem nortear a aplicação do direito.

Nada disso, porém, faz-se com automatismos.

A construção da legalidade, não como ficção ou como ideologia (AUER, 1993), demanda uma compreensão sempre muito crítica e compreensiva das circunstâncias que permeiam cada decisão tomada, cada opção feita, cada tratamento dado a questões postas pelas necessidades e demandas do cotidiano. O princípio não pode servir apenas para pintar

uma imagem reconfortante, porque previsível, de um mundo jurídico fechado e ordenado, em que tudo está em seu lugar, em que a conclusão decorre naturalmente do jogo das premissas maior e menor, em que geral e o abstracto antecipam um juízo hipotético sobre o concreto que, por sua vez, os confirma (AUER, 1993, p. 136).

Não é tão simples assim quando se espalha a convicção de que não há princípio da legalidade fora da maleabilidade dos eventos que são dados ao escrutínio do administrador, mesmo que se considere o grau de liberdade de escolha que ele possa e até deva ter. A

²⁶LOPES, 1993, p. 44.

²⁷HESPANHA, 2009, p. 6.

²⁸HESPANHA, 2009, p. 531.

movimento da vida deve ser compreendido pelo administrador quando projeta suas ações para cumprir as necessidades e as demandas que lhe são apresentadas. A interação entre abstrato e concreto, porém, só pode ser compreendida por meio de uma narrativa complexa que será também a das escolhas feitas para a garantia da democracia como percurso trilhado.

A experiência da democracia envolve a constância de decisões sobre como produzir a melhor solução a qual, ultrapassando os limites da normatividade, como parâmetro conceitual, alcançam o mundo da vida e se submetem à impugnação, à crítica e sobretudo ao dissecar do conhecimento na minúcia.

Ver isso por meio da história de uma necessidade de prevenir lonas para evitar acidentes pode parecer um escape para a irrelevância. Mas não é. E de contingências aparentemente singelas, mas decisivas na vida das pessoas, que se revelam no exercício da democracia nas opções sobre a coisa pública.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto Rodrigues; ARAÚJO, Erika Amorim. **A capacidade de gasto dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível**. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), junho, 2001. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0001530.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2016.

AUER, Andreas. O princípio da legalidade como norma, como ficção e como ideologia. In: HESPANHA, António Manuel (Org). **Justiça e litigiosidade: história e prospectiva**. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1993.

BRASIL. Instituto Nacional de Meteorologia (INMET). **Rede de Dados INMET**. Disponível em <<http://http://www.inmet.gov.br>>. Acesso em: 24 jan. 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Secretaria Nacional de Defesa Civil. Instrução Normativa n. 01, 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 Distrito Federal, e para o reconhecimento federal das situações de anormalidade decretadas pelos entes federativos e dá outras providências**. Disponível em <<http://http://www.mi.gov.br>>. Acesso em: 24 jan. 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Secretaria Nacional de Defesa Civil. **Capacitação Básica em Defesa Civil**. Florianópolis: Ministério da Integração/Universidade Federal de Santa Catarina, 2012b.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Secretaria Nacional de Defesa Civil. Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (CENAD). **Anuário Brasileiro de Desastres Naturais 2012**. Brasília: CENAD, 2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Secretaria Nacional de Defesa Civil. **Reconhecimentos Realizados em 2015**. Disponível em <<http://www.mi.gov.br/reconhecimentos-em-2015>>. Acesso em: 24 jan. 2016.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 24 jan. 2016.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. **Estabelece normas para as eleições**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 24 jan. 2016.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 24 jan. 2016.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto n. 7.257, de 4 de agosto de 2010a. **Regulamenta a Medida Provisória 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 as ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastres, e dá outras providências**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 24 jan. 2016.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei n. 12.340, de 1 de dezembro de 2010b. **Dispõe sobre 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>>. Acesso em 24 jan. 2016.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei n. 12.608, 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; e dá outras providências**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 24 jan. 2016.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Auditoria Operacional: Sistema Nacional de Defesa Civil**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/seguranca_publica/Folder_Sistema%20Nacional%20de%20Defesa%20Civil.pdf>. Acesso em 24 jan. 2016.

CASTRO, Edson de Resende. **Curso de Direito Eleitoral**. 6ª ed. rev. atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 500 Anos de Direito Administrativo Brasileiro. **Revista Diálogo Jurídico**, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, Salvador, Bahia, n. 10, jan. 2002. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em 4 abr. 2016.

_____. **Direito Administrativo**. 15a ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FERREIRA, Sandro Heleno Gomes. Primazia da gestão dos riscos: novo paradigma da proteção e defesa civil. **Revista Jurídica Consulex**, n. 421, 01 ago. 2014. Brasília: Editora Consulex, 2014.

GUEDES, Kelly Pereira. GASPARINI, Carlos Eduardo. Descentralização fiscal e tamanho do Governo no Brasil. **Revista de Economia Aplicada**, São Paulo, SP, v. 11, n. 2, p. 303-323, abril-junho, 2007.

HESPANHA, António Manuel. **O Caleidoscópico do direito – o direito e a justiça nos dias e no mundo de hoje**. 2a. ed. Coimbra: Almedina, 2009.

KELSEN, Hans. **Esencia y valor de la Democracia**. Barcelona: Labor, 1977.

LAMEIRA, Gustavo; OLIVEIRA, Natália; COSTA, Débora. Chuva Causa Deslizamentos e Desabamentos em BH e Região Metropolitana. **Jornal O Tempo**, Belo Horizonte, 17 de jan. de 2016. Disponível em: <<http://www.otempo.com.br>>. Acesso em: 24 jan. 2016.

LOPES, Mônica Sette. **A Equidade e os Poderes do Juiz**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1993.

_____. **O juízes e a Ética do Cotidiano**. São Paulo: LTr, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26a ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

MINAS GERAIS (MG). GABINETE MILITAR DO GOVERNADOR E COORDENADORIA ESTADUAL DE DEFESA CIVIL (CEDEC). Protocolo de Entrada de Documentos [Arquivo de Computador]. Belo Horizonte: Gabinete Militar do Governador e Coordenadoria Estadual de Defesa Civil, Secretaria, 2016.

MINAS GERAIS (MG). TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL (TRE). RE n. 6.017 – Setubinha/MG – Recurso Eleitoral. Relator: Juiz Renato Martins Prates, Acórdão de 07 de abril de 2009a. Disponível em: <<http://www.tre-mg.jus.br>>. Acesso em 24 jan. 2016.

MINAS GERAIS (MG). TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL (TRE). RE n. 8.118 – Senador José Bento/MG – Recurso Eleitoral. Relatora: Juíza Maria Fernanda Pires de Carvalho Pereira,

Acórdão de 15 de setembro de 2009. Disponível em: <<http://www.tre-mg.jus.br>>. Acesso em 24 jan. 2016.

MINAS GERAIS (MG). TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL (TRE). Consulta n. 2993-98.2010.6.13.0000 – Belo Horizonte/MG. Relator: Juiz Maurício Soares, Acórdão de 10 de junho de 2010. Disponível em: <<http://www.tre-mg.jus.br>>. Acesso em 24 jan. 2016.

MINAS GERAIS (MG). TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL (TRE). RE n. 81.758 – Recurso Eleitoral. Relator: Juiz Alberto Diniz Junior, Acórdão de 10 de abril de 2014a. Disponível em: <<http://www.tre-mg.jus.br>>. Acesso em 24 jan. 2016.

MINAS GERAIS (MG). TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL (TRE). RE n. 157.236 – Frei Inocêncio/MG – Recurso Eleitoral. Relator: Juiz Wladimir Rodrigues Dias, Acórdão de 28 de outubro de 2014b. Disponível em: <<http://www.tre-mg.jus.br>>. Acesso em 24 jan. 2016.

MINAS GERAIS (MG). TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL (TRE). RE n. 152.210 – Frei Inocêncio/MG – Recurso Eleitoral. Relator: Juiz Wladimir Rodrigues Dias, Acórdão de 06 de novembro de 2014c. Disponível em: <<http://www.tre-mg.jus.br>>. Acesso em 24 jan. 2016.

MINAS GERAIS (MG). TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL (TRE). RE n. 60.511 – Minas Novas/MG – Recurso Eleitoral. Relatora: Juíza Maria Edna Fagundes Veloso, Acórdão de 07 de abril de 2015. Disponível em: <<http://www.tre-mg.jus.br>>. Acesso em 24 jan. 2016.

MINAS GERAIS (MG). ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS (ALMG). Lei Complementar n. 89, de 12 de janeiro de 2006. **Dispõe sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em 24 jan. 2016.

O GLOBO. Chuva na Região Serrana é a maior tragédia climática da história do país. **O Globo**, Rio de Janeiro, 13 de jan. de 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com>>. Acesso em: 24 jan. 2016.

O GLOBO. Chuva provoca transtornos em Belo Horizonte e Região Metropolitana. **O Globo**, Rio de Janeiro, 17 de jan. de 2016a. Disponível em: <<http://g1.globo.com>>. Acesso em: 24 jan. 2016.

O GLOBO. Mau tempo cancela voos no Aeroporto de Confins, na Grande BH. **O Globo**, Rio de Janeiro, 17 de jan. de 2016b. Disponível em: <<http://g1.globo.com>>. Acesso em: 24 jan. 2016.

ORAIR, Rodrigo Otávio; LIMA, Lucikelly dos Santos; TEIXEIRA, Thais Helena Fernandes. Sistema de Transferências para os Municípios Brasileiros: Avaliação dos Impactos Redistributivos. In: BOUERI, Rogério; COSTA, Marco Aurélio. **Brasil em Desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2013. Volume I. p. 235-258.

ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito Administrativo**. 8a ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

RUSSO, Natália. Blogs – Olhar sobre o mundo: Catástrofe no Rio de Janeiro. **Estadão**, São Paulo, 13 de jan. de 2011. Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br>>. Acesso em: 24 jan. 2016.

SANTOLIN, Roberto; JAYME JR, Frederico Gonzaga; REIS, Júlio César dos. Lei de Responsabilidade Fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimentos nos municípios mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico. In: **Estudos Econômicos**, vol. 39, n. 4, São Paulo, outubro/dezembro, 2009.

SILVA, Cristiane; AQUINO, Celina. Com chuvas até terça, “perigo vai piorar”, alerta Defesa Civil. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 17 de jan. de 2016. Disponível em: <<http://www.em.com.br>>. Acesso em: 24 jan. 2016.

SINDICATO NACIONAL DOS ANALISTAS-TRIBUTÁRIOS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (SINDIRECEITA). **O Mito do Descontrole com Gasto Pessoal. – análise sobre evolução da despesa da com pessoal e encargos da União**. Brasília: Diretoria de Estudos Técnicos da SINDIRECEITA/Consultoria Especializada, 2012.

UNITED NATIONS. DEPARTMENT OF HUMANITARIAN AFFAIRS. **Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World – Guidelines for Natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation**. Geneva: Switzerland, 1994.

UNITED NATIONS. INTERNATIONAL STRATEGY FOR DISASTER REDUCTION (ISDR). **Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the resilience of Nations and Communities to Disasters**. Geneva: Switzerland, 2007.

UNITED NATIONS. THE UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. **United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR) Terminology on Disaster Risk Reduction**. Geneva: Switzerland, 2009.

UNITED NATIONS. THE UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. **Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 – 2030**. Geneva: Switzerland, 2015.

VESPASIANO. Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil. **Ofício n. 02/2016**. Vespasiano, MG, 2016.