

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO



JOÃO PAULO RODRIGUES FREIRE

**A Responsabilidade Civil do Estado Diante de Desastres Naturais,
Intensificados Pelas Mudanças Climáticas: Análise da Lei nº 12.608/2012**

Brasília
2025

JOÃO PAULO RODRIGUES FREIRE

**A Responsabilidade Civil do Estado Diante de Desastres Naturais,
Intensificados Pelas Mudanças Climáticas: Análise da Lei nº 12.608/2012**

Monografia apresentada a Faculdade Direito, da
Universidade de Brasília, como parte dos requisitos
para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Área de Concentração: Direito Público

Orientador: Gabriel Jamur Gomes

Brasília

2025

ERRATA

AUTOR, Nome do. **Título do trabalho acadêmico**: subtítulo sem negrito. 2025. 98 f.
Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília,
Brasília, 2025.

Folha

Linha

Onde se lê

Leia-se

FREIRE, João Paulo. **A Responsabilidade Civil do Estado Diante de Desastres Naturais Intensificados pelas Mudanças Climáticas:** Análise da Lei nº 12.608/2012, Deveres Administrativos e Reparação de Danos. 2025. Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição _____

Julgamento _____ Assinatura _____

Prof. Dr. _____ Instituição _____

Julgamento _____ Assinatura _____

Prof. Dr. _____ Instituição _____

Julgamento _____ Assinatura _____

Prof. Dr. _____ Instituição _____

Julgamento _____ Assinatura _____

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a minha mãe, com amor, admiração e gratidão por seu apoio, carinho e presença ao longo do período de elaboração deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

“As mudanças climáticas se manifestarão como uma série de desastres vistos através de telefones com filmagens que se aproximam cada vez mais de onde você mora até que você seja quem as filma.”

Frase anônima que viralizou nas redes sociais durante os incêndios catastróficos na Califórnia no início de 2025.

RESUMO

FREIRE, João Paulo. **A Responsabilidade Civil do Estado Diante de Desastres Naturais Intensificados pelas Mudanças Climáticas:** Análise da Lei nº 12.608/2012, Deveres Administrativos e Reparação de Danos. 2025. Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2025.

O objetivo geral é praticamente sinônimo ao título/tema sendo a análise da responsabilidade civil do Estado brasileiro em casos de desastres naturais intensificados pelas mudanças climáticas, com enfoque na Lei nº 12.608/2012, categorização dos deveres administrativos e mecanismos de reparação às vítimas. Como objetivos específicos, estes seriam a identificação de falhas na gestão estatal que configuram omissão, a proposição de aprimoramentos normativos e a discussão da eficácia dos critérios de reparação. É essencial também, delimitar a agilidade e eficiência que podem ser exigidas do poder público em cenários extremos e sem precedentes no padrão climático atual e se os mecanismos jurisdicionais e administrativos deste são suficientes para tal desafio. Ressalte-se que "cenários extremos e sem precedentes" não é sinônimo de cenário improváveis ou de ficção apocalíptica alarmista mas de desafios para os quais o Estado já havia sido previamente alertado com base em conhecimento científico e dados projeções de risco.

Palavras-chave: responsabilidade civil do estado / mudanças climáticas .

ABSTRACT

FREIRE, João Paulo. State Civil Liability in the Face of Natural Disasters Intensified by Climate Change: An Analysis of Law No. 12,608/2012, Administrative Duties, and Damage Reparation. 2025. Final Paper (TCC) – Faculty of Law, University of Brasília, Brasília, 2025.

The general objective is virtually synonymous with the title/theme: the analysis of the Brazilian State's civil liability in cases of natural disasters intensified by climate change, focusing on Law No. 12,608/2012, the categorization of administrative duties, and mechanisms for victim reparation. The specific objectives include identifying failures in state management that constitute omission, proposing regulatory improvements, and discussing the effectiveness of reparation criteria. It is also essential to define the degree of agility and efficiency that can be demanded from public authorities in extreme and unprecedented scenarios within the current climate pattern, and whether its jurisdictional and administrative mechanisms are sufficient for such a challenge. It should be noted that "extreme and unprecedented scenarios" are not synonymous with improbable scenarios or alarmist apocalyptic fiction, but rather challenges for which the State had been previously warned based on scientific knowledge and risk projection data.

Keywords: state civil liability / climate change.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
DIR.	Direito
MEC	Ministério da Educação
UnB	Universidade de Brasília

SUMÁRIO

1 FUNDAMENTOS TEÓRICOS E JURÍDICOS DA RESPONSABILIDADE ESTATAL E CLIMÁTICA

Seção	Tópico	Objetivo
1.1	Responsabilidade Civil do Estado: Teoria e Evolução no Direito Brasileiro	Definir a teoria da responsabilidade objetiva (art. 37, §6º, da CF/88), a distinção entre atos comissivos e omissivos, e a aplicação da omissão específica e genérica.
1.1.1	Omissão Estatal e a Teoria da Culpa Administrativa (Falta do Serviço)	Focar na modalidade de omissão que leva à responsabilidade, essencial para o tema de desastres.
1.1.1.1	Distinção entre Omissão Genérica (Risco Social) e Omissão Específica (Dever de Agir)	Delimitar o critério jurídico para responsabilizar o Estado pela inação.
1.1.1.1.1	O Dever de Agir do Estado à Luz dos Direitos Fundamentais (Mínimo Existencial Socioambiental)	Conectar a omissão a um dever constitucional de proteção.
1.2	Desastres Naturais e Mudanças Climáticas: Conceitos e Contexto Jurídico	Apresentar os conceitos de desastre, risco e vulnerabilidade, ligando-os ao fenômeno das mudanças climáticas.
1.2.1	O Papel da Previsibilidade e da Precaução na Gestão de Riscos Climáticos	Discutir os princípios da prevenção e precaução como limitadores da discricionariedade administrativa

SUMÁRIO

2 A POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL E A CARACTERIZAÇÃO DA OMISSÃO CULPOSA

Seção	Tópico	Objetivo
2.1	Lei nº 12.608/2012: Categorização dos Deveres Administrativos Estatais	Identificar e catalogar os deveres de prevenção, monitoramento e resposta impostos pela lei à União, Estados e Municípios (deveres positivos de proteção).
2.1.1	Os Deveres de Planejamento e Mapeamento de Risco como Limites à Omissão	Análise detalhada dos deveres de identificar e intervir em áreas de risco (ex: Planos Diretores e Zonas de Especial Interesse Social - ZEIS).
2.1.2	O Nexo de Causalidade entre a Omissão do Ente Público e o Dano Intensificado	Discutir como a falha em cumprir os deveres da Lei nº 12.608/2012 configura o nexo causal para a responsabilização.
2.2	A Exigibilidade da Agilidade e Eficiência em Cenários Extremos e sem Precedentes	Abordar o cerne do desafio: o que se pode exigir do Estado diante de eventos para os quais já havia sido alertado (previsibilidade).
2.2.1	Critérios para Delimitar a Excludente de Responsabilidade (Caso Fortuito/Força Maior)	

PARTE 1 : Fundamentos Teóricos e Jurídicos da Responsabilidade Estatal e Climática

Atualmente, para a maioria dos juristas modernos, os pressupostos da responsabilidade estatal limitam-se à: conduta (comissiva ou omissiva), dano e nexo causal. No entanto, no contexto de desastres ambientais intensificados pelas mudanças climáticas, essa aparente simplicidade técnica enfrenta desafios práticos: a linha entre a força maior, o evento da natureza e a omissão estatal no dever de prevenção torna-se o ponto central da controvérsia jurídica.

A complexidade do tema acentua-se diante das conclusões do Relatório Especial do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), especificamente o *Special Report on Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation (SREX)* de 2012. O documento estabelece que o que define o risco de desastre é a interação entre eventos climáticos extremos e a vulnerabilidade humana é o que define o risco de desastre na consideração feita pelas autoridades científicas.

Em 2022, também é feito o alerta sobre a ineficiência estatal:

"As instituições nacionais existentes são frequentemente organizadas em torno de mandatos setoriais que podem não estar bem alinhados com a natureza transversal da política climática, levando a desafios de coordenação e potenciais conflitos de políticas." (IPCC, 2022, WGIII, Capítulo 13, p. 13-33)

Indo de encontro a verdade científica, a Teoria do Risco Administrativo substitui a ideia de culpa pelo nexo de causalidade. Conforme lição de Marina Pietro:

"Nessa teoria, a ideia de culpa é substituída pela de nexo de causalidade entre o funcionamento do serviço público e o prejuízo sofrido pelo administrado. É indiferente que o serviço público tenha funcionado bem ou mal, de forma regular ou irregular. Constituem pressupostos da responsabilidade objetiva do Estado: (a) que seja praticado um ato lícito ou ilícito, por agente público; (b) que esse ato cause dano a outrem; (c) que haja nexo de causalidade entre o ato do agente e o dano sofrido por terceiro. " (DI PIETRO, 2022, p. 871).

É neste ponto que a complexidade do tema atinge um novo patamar diante das conclusões de Organismos Internacionais e Especialistas do Clima do Relatório Especial do IPCC (*SREX*,

2012). O documento estabelece que o risco de desastre não é um dado puramente natural, mas o resultado da interação entre eventos climáticos e a vulnerabilidade humana.

A adoção da responsabilidade objetiva afirma o princípio da igualdade perante os encargos públicos. Nesse sentido, sustenta-se que o dano ambiental decorrente de um desastre previsível não deve ser suportado individualmente pela vítima vulnerável, mas sim socializado por meio da responsabilidade estatal, uma vez que a gestão de riscos é um serviço público essencial e inafastável. Mas reduzir a questão a apenas a reparação do cidadão prejudicado também é simplista diante da dimensão da ameaça à paz pública, quando se fala da responsabilidade civil do estado normalmente se levando a velha questão sobre a necessidade de se equilibrar a reparação do dano a preservação da Fazenda Pública. O dano em potencial causado por desastres climáticos em larga escala e em vastas áreas do país que não possuem mecanismos de mitigação de danos ou protocolos claros e realistas para lidar com emergência, tornam a indenização monetária não apenas uma reparação, mas uma forma de pressionar o Estado a cumprir seu dever primordial de garantir a plena eficácia dos Direitos Fundamentais.

Essa necessidade de uma função indutora da responsabilidade já encontra eco na doutrina mais recente e mais publicista, que sublinha a existência de deveres estatais de proteção e o princípio da precaução como princípios basilares da Administração. Quando o Estado falha na antecipação de riscos cientificamente atestáveis, a responsabilidade civil atua como a garantia dos direitos dos cidadãos. A ascendência destes princípios de Direito Público liga a responsabilidade civil à obrigação do Estado de agir proativamente na gestão de vulnerabilidades, conforme a Doutrina na obra *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro* (2015):

“O Estado de Direito não pode mais ser apenas um Estado de Direito puramente formal ou garantidor de liberdades negativas; ele deve transformar-se num Estado de Direito de proteção, que assume a responsabilidade pela segurança dos cidadãos face aos riscos tecnológicos e ambientais. ”

Mas ainda assim, para a maioria dos juristas modernos, continuam sendo apenas três os já exaustivamente mencionados os pressupostos da existência da Responsabilidade Civil do Estado, o que não é mera convenção mas de fato tem lastro na disposição da Constituição Federal de 1988, em seu Art.37 , § 6º que estabelece que: “as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus

agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa ”. Essa disposição da Responsabilidade Civil ainda bebe muito na sua origem civilista, ainda que trate da Responsabilidade Civil de uma Pessoa Jurídica de Direito Público condicionada a ascedência dos princípios de Direito Público, notadamente do Direito Administrativo e do Direito Constitucional, que ligam a Responsabilidade Civil a supremacia do interesse público e a proteção dos direitos fundamentais do cidadão, uma combinação que parece equilibrada e razoável. No entanto, historicamente, já houveram outros modelos em vigor no país, um que podem fornecer um exercício imaginativo interessante ao se tentar projetar – los na discussão atual.

Se colocando a história do Direito Brasileiro na perspectiva eurocêntrica, vigorou no período colonial a isenção do poder público de qualquer obrigação de indenizar. Essa estrutura jurídica era derivada do Direito Europeu da época fundado no absolutismo sob a máxima “*o rei não erra*”, este modelo todavia não era compatível com a ascensão do Estado-Burguês Liberal em ascensão a partir do século XIX, mas ainda merece ser mencionado para fins de contextualização cronológica. Subsequentemente, se adotou a teoria civilista em sua forma pura, equiparando o Estado a uma pessoa particular, sob a regra geral da responsabilidade subjetiva, na qual a responsabilidade de indenizar dependia da comprovação de dolo ou culpa, o que tornava difícil o ressarcimento e só então posteriormente a Teoria da Culpa Administrativa, que, ao alterar o critério de exigência anterior, o dolo ou a culpa, para a prova de que o serviço público não funcionou, funcionou mal ou funcionou com atraso, sem, identificar contudo, a culpa individual do agente criando a ideia de uma culpa anônima mas que ainda possuía a falha de não proteger o cidadão dos danos causados. A mudança, no entanto, ainda não era um modelo eminentemente publicista, pois não protegia o cidadão dos danos causados pelo Estado, quanto este atuava de forma lícita.

Imaginando um cenário hipotético de um desastre ambiental em que a ação do Estado, através da concessão de licenças ambientais indevidas, que mesmo tendo sido emitidas de forma lícita foram de diante do cenário ambiental já previsível catastróficas para o bem estar de uma comunidade, seria interessante que o judiciário considerasse para fins de aplicação da sanção contra a fazenda pública que além do nexo da ação com o prejuízo, houve um serviço prestado de maneira mal feita, no caso a má gestão do acesso ao meio ambiente e até em casos mais graves se discutir o dolo ou a culpa da ação, já que nesse cenário estado não apenas permitiu (não agiu), mas foi um verdadeiro amplificador do dano.

Em suma, a aplicação isolada da Teoria do Risco Administrativo, embora eficaz para garantir a reparação imediata, pode revelar-se insuficiente para capturar a complexidade da omissão estatal em tempos de crise climática. Ao resgatar e integrar os modelos de dolo, culpa e falta do serviço ao cenário da Responsabilidade Civil Ambiental, o Judiciário não apenas socializa o prejuízo, mas promove um escrutínio ético e técnico da governança. Conforme a doutrina do Estado de Direito Ambiental, a indenização deixa de ser um mero custo contábil para a Fazenda Pública e assume uma função preventiva e sancionatória. Quando o Estado atua como 'amplificador do dano' — seja por uma licença mal gerida ou por uma inércia injustificável diante de riscos cientificamente previstos pelo IPCC — a demonstração da falta do serviço ou da culpabilidade administrativa permite que o Direito Administrativo abandone sua neutralidade e passe a exigir uma diligência proativa. Assim, o diálogo entre os modelos históricos e a objetividade constitucional atual fortalece o dever de proteção, assegurando que a responsabilidade estatal seja o instrumento máximo de salvaguarda da dignidade humana e do equilíbrio ecológico contra o arbítrio da ineficiência

1.2 Omissão Estatal sob a Teoria da Culpa Administrativa (Falta do Serviço)

A questão da omissão estatal em face de desastres climáticos é central, considerando que, em muitos casos, a inação preventiva, de monitoramento ou resposta pode ser tão reprovável quanto o agente amplificador do dano. Quando se trata de omissão, a jurisprudência geralmente aplica a Teoria da Culpa Administrativa ou Falta do Serviço. Sob essa ótica, o Estado só pode ser responsabilizado se ficar demonstrado que o serviço público — no caso, um serviço de prevenção, como a poda de árvores ou a manutenção de bueiros — não foi realizado, foi realizado de forma inadequada ou com atraso.

A aplicação dessa teoria visa proteger o Estado de uma "responsabilidade universal", mas o desafio reside em conciliá-la com o regime constitucional da responsabilidade objetiva quando a omissão viola um dever legal específico. No contexto dos desastres ambientais, a doutrina diferencia a omissão genérica da omissão específica. Na primeira, o Estado falha em um dever geral de agir; já na segunda, o Estado ocupa uma posição de garantidor. Quando o ente público, detendo informações técnicas sobre a iminência de uma inundação, deixa de agir, a omissão torna-se uma falha qualificada.

Nesse sentido, o entendimento do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul ratifica que o dever de indenizar surge quando a inércia em realizar obras de infraestrutura previsíveis concorre

decisivamente para o evento (TJRS, AC nº 70022089346, 2009). A jurisprudência tem evoluído para entender que o nexo de causalidade pode ser estabelecido pela "concausa": a força da natureza atua em conjunto com a deficiência do serviço. Como destaca o TJRS (2008) na Apelação nº 70021188412, se a prova pericial aponta que a insuficiência da rede de escoamento foi causa determinante para a inundação, afasta-se a tese de força maior.

Outro ponto relevante é a evolução para a Teoria do Risco Integral em situações catastróficas. No entanto, para desastres climáticos "comuns", a aplicação do Risco Administrativo permite que o Estado se defenda provando força maior. Todavia, os tribunais têm endurecido esse conceito: interrupções de serviços por longos períodos após temporais já não configuram facilmente caso fortuito, pois eventos extremos são agora previsíveis e frequentes devido às mudanças climáticas, exigindo adequação proativa das redes (TJRS, AC nº 70043516582, 2021).

A análise desses eventos deve superar a visão clássica da subjetividade pura e caminhar para uma análise da função social do Estado. Essa visão é coroada pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 708, que fixou o dever constitucional do Poder Executivo em fazer funcionar os mecanismos de governança climática. A inércia na alocação de recursos configura descumprimento de preceito fundamental, pois a proteção climática é um dever impostergável (STF, ADPF 708, Rel. Min. Roberto Barroso, 2022). Assim, a proteção contra a "responsabilidade universal" não deve servir de escudo para a ineficiência crônica ou para o descaso com as populações mais vulneráveis.

1.3 Distinção entre Omissão Genérica (Risco Social) e Omissão Específica (Dever de Agir)

A doutrina e o Supremo Tribunal Federal (STF) têm buscado ativamente definir o critério jurídico da responsabilização pela inação, estabelecendo a distinção entre Omissão Genérica e Omissão Específica.

A Omissão Genérica (ou Risco Social) refere-se à inércia estatal diante de uma situação que afeta a coletividade em geral, na qual não havia um dever legal ou contratual pré-estabelecido de agir diretamente para evitar o dano à vítima em particular. Nesses casos, a responsabilização, de acordo com jurisprudência dominante (RE 841.526), exige a demonstração da *culpa*

administrativa (Falta do Serviço), confirmando a natureza subjetiva da responsabilidade por omissão genérica. Exemplos incluem a falta de segurança pública ou de policiamento ostensivo.

No entanto, como na Omissão Específica há o dever de agir, ela ocorre quando o Estado tem o dever jurídico individualizado e concreto de impedir o resultado danoso. Essa obrigação pode ser adquirida por lei, contrato ou situação fática de custódia. Nesses casos, a inércia estatal é considerada equivalente a um ato comissivo, e a jurisprudência tem aplicado a Responsabilidade Objetiva com a teoria do Risco Administrativo. Para o tema dos desastres climáticos, a omissão específica é ainda mais relevante, pois a Lei nº 12.608/2012 positiva uma série de deveres de proteção à União, Estados e Municípios, que, se descumpridos, transformam a omissão em violação de um dever legal concreto e também individualizado pois são distribuídas as atribuições dos entes federados, atraindo assim a objetividade.

Para o tema dos desastres climáticos, a omissão específica assume relevância máxima. A Lei nº 12.608/2012 positiva deveres de proteção à União, Estados e Municípios, estabelecendo a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC). Quando o ente público descumpre atribuições como o mapeamento de áreas de risco ou a execução de obras de contenção de encostas, a omissão deixa de ser genérica e torna-se a violação de um dever legal concreto e individualizado. A distribuição de competências federativas transforma a inação em um 'não fazer' ilícito que atrai a objetividade da reparação.

Nesse cenário, a distinção entre força maior e omissão estatal é crucial. A doutrina civilista de Flávio Tartuce ressalta que o caso fortuito ou força maior são eventos inevitáveis e imprevisíveis que rompem o nexo de causalidade. Contudo, se o dano decorrente de uma inundação poderia ter sido evitado ou mitigado por uma obra pública prevista e não realizada, a força maior é 'concorrente' com a falha do Estado. Maria Sylvia Zanella Di Pietro reforça que a continuidade do serviço público é um princípio fundamental; o serviço não pode parar, e o descumprimento do dever de manutenção e fiscalização de infraestruturas (como drenagem urbana) caracteriza a 'falta do serviço' de forma específica.

Além disso, a evolução para o Estado Social ampliou as funções estatais, abrangendo a proteção ambiental e a defesa civil como deveres de polícia administrativa. O poder de polícia, antes meramente limitador, agora exige uma atuação positiva de fiscalização. Se a Administração permite a ocupação de encostas instáveis sem intervir, ela falha no seu dever de cautela. A omissão específica no contexto ambiental e climático gera o que a doutrina chama de 'danos

reflexos' ou 'ricochete', onde a inércia em um ponto do sistema (ex: fiscalização florestal) causa prejuízos diretos e mensuráveis a propriedades particulares em eventos de cheias.

Portanto, a responsabilização pela inação nos desastres modernos não deve ser vista apenas sob a ótica da culpa subjetiva clássica. Quando o Direito Positivado (como a Lei de Licitações e o regime de bens públicos) oferece as ferramentas para a prevenção, a escolha administrativa de não agir configura uma falha institucional grave. O controle jurisdicional da Administração, calcado na inafastabilidade da jurisdição, permite que o Judiciário avalie se o Estado adotou as medidas de eficiência e proporcionalidade esperadas para mitigar riscos climáticos conhecidos. A transparência e a prestação de contas, são os pilares que sustentam a transição da irresponsabilidade histórica para um sistema de garantias onde o cidadão não é obrigado a suportar sozinho os ônus de um risco que o Estado tinha o dever legal de gerenciar.

1.4 O Dever de Agir do Estado à Luz dos Direitos Fundamentais (Mínimo Existencial Socioambiental)

O dever de agir do Estado também pode ser invocado mesmo diante da ausência de leis ordinárias, já que os comandos constitucionais que estabelecem um verdadeiro “Mínimo Existencial Socioambiental”. A omissão do Estado deve ser examinada à luz de sua posição de garantidor da Dignidade da Pessoa Humana (Art. 1º, III, da CF/88), do Direito à Vida (Art. 5º, *caput*), do Direito à Moradia (Art. 6º) e do Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado (Art. 225).

O Mínimo Existencial Socioambiental impõe ao Estado não apenas um dever de abstenção, mas um dever positivo de proteção, que se concretiza nas políticas públicas de prevenção de riscos, no mapeamento das áreas vulneráveis e com a garantia de condições mínimas de segurança e saneamento. Quando a omissão na implementação de políticas públicas essenciais, ou seja, a inação resulta na perda de vidas e bens em áreas de risco conhecidas, foi violado o dever de tutela e o Mínimo Existencial.

Essa omissão estatal configura o que a doutrina identifica como uma violação da dimensão objetiva dos direitos fundamentais, na qual o Estado falha em seu papel de zelar pela eficácia real dos direitos sociais e ambientais. O conceito de "Mínimo Existencial" evoluiu de uma perspectiva meramente patrimonial ou de sobrevivência física para uma visão

multidimensional, que abrange a concretude das diversas maneiras de ser e estar na sociedade. Assim, a proteção contra riscos ambientais e a garantia de moradia digna não são apenas metas programáticas, mas imperativos de ação que vinculam todos os Poderes Públicos.

A responsabilidade civil do Estado, nesse contexto, surge quando o descumprimento de um preceito normativo ou a inobservância de uma regra de cuidado resulta em dano injusto à vítima. No caso de desastres em áreas de risco mapeadas, a inação administrativa transgredir o princípio da eficiência e o compromisso ético de responsabilidade social e ambiental que deve nortear a Administração Pública. O controle da Administração, inclusive pelo Poder Judiciário, fundamenta-se na inafastabilidade da tutela jurisdicional perante lesões a direitos decorrentes de falhas nas Além disso, a tendência contemporânea de especificação dos direitos fundamentais exige que o Estado dê atenção especial a indivíduos em situações de vulnerabilidade acentuada, como aqueles que residem em áreas geologicamente instáveis ou sem saneamento básico. O princípio da proporcionalidade deve guiar a análise da restrição ou da falta de implementação desses direitos, avaliando se a inação estatal é adequada ou necessária frente aos riscos conhecidos. Portanto, a garantia do mínimo existencial socioambiental funciona como um "limite dos limites", balizando a discricionariedade administrativa e impondo que a proteção da vida e da dignidade prevaleça sobre alegações de falta de recursos quando o núcleo essencial do direito humano está em jogo.

Além disso, a tendência contemporânea de especificação dos direitos fundamentais exige que o Estado dê atenção especial a indivíduos em situações de vulnerabilidade acentuada, como aqueles que residem em áreas geologicamente instáveis ou sem saneamento básico. O princípio da proporcionalidade deve guiar a análise da restrição ou da falta de implementação desses direitos, avaliando se a inação estatal é adequada ou necessária frente aos riscos conhecidos. Portanto, a garantia do mínimo existencial socioambiental funciona como um "limite dos limites", balizando a discricionariedade administrativa e impondo que a proteção da vida e da dignidade prevaleça sobre alegações de falta de recursos quando o núcleo essencial do direito humano está em jogo.

A atuação preventiva, por meio do poder de polícia e da fiscalização, é um dever que não admite desoneração permanente sob pena de retrocesso social. A proteção do patrimônio ambiental e a segurança das habitações são, em última análise, formas de garantir que o homem não seja visto apenas em abstrato, mas protegido em sua integridade física e social frente às omissões injustificáveis do ente público.

Além disso, a tendência contemporânea de especificação dos direitos fundamentais exige que o Estado dê atenção especial a indivíduos em situações de vulnerabilidade acentuada, como aqueles que residem em áreas geologicamente instáveis ou sem saneamento básico. O princípio da proporcionalidade deve guiar a análise da restrição ou da falta de implementação desses direitos, avaliando se a inação estatal é adequada ou necessária frente aos riscos conhecidos. Portanto, a garantia do mínimo existencial socioambiental funciona como um "limite dos limites", balizando a discricionariedade administrativa e impondo que a proteção da vida e da dignidade prevaleça sobre alegações de falta de recursos quando o núcleo essencial do direito humano está em jogo.

A atuação preventiva, por meio do poder de polícia e da fiscalização, é um dever que não admite desoneração permanente sob pena de retrocesso social. A proteção do patrimônio ambiental e a segurança das habitações são, em última análise, formas de garantir que o homem não seja visto apenas em abstrato, mas protegido em sua integridade física e social frente às omissões injustificáveis do ente público.

1.2 Desastres Naturais e Mudanças Climáticas: Conceitos e Contexto Jurídico

A análise da responsabilidade estatal em contextos de eventos extremos exige a precisão conceitual do Direito e das ciências climáticas. O desastre é definido como o resultado de eventos adversos, que podem ser naturais ou provocados pelo homem, principalmente quando em um cenário de vulnerabilidade socioeconômica e ou ambiental, causando danos humanos, materiais e ambientais. Sendo as Mudanças Climáticas o maior fator de intensificação e multiplicação desses riscos. Cientificamente comprovadas, as alterações no clima global, causadas principalmente pela emissão de gases de efeito estufa (GEE), resultam em eventos extremos mais frequentes e severos, como chuvas intensas, secas prolongadas e elevação do nível do mar. No âmbito jurídico, essa nova realidade impõe uma releitura do instituto da responsabilidade civil do Estado, especialmente no que tange aos conceitos de força maior e nexo de causalidade.

Tradicionalmente, a responsabilidade civil do Estado brasileiro fundamenta-se na teoria do risco administrativo, conforme estabelecido no Artigo 37, § 6º, da Constituição Federal. Essa teoria determina que as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras

de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros. No entanto, a caracterização da responsabilidade em eventos climáticos extremos esbarra na clássica excludente de "força maior". A força maior é entendida como um evento da natureza imprevisível e inevitável, que rompe o nexo causal entre a conduta estatal e o dano sofrido pelo particular.

Contudo, a moderna doutrina do Direito Administrativo, representada por autores como Maria Sylvia Zanella Di Pietro, ressalta que a imprevisibilidade está se tornando uma exceção diante do avanço tecnológico e da recorrência de fenômenos climáticos. Quando o Estado, detendo o dever legal de agir para prevenir ou mitigar danos em áreas de risco conhecidas, permanece inerte, a excludente de força maior pode ser afastada. Nesses casos, a responsabilidade estatal deixa de ser puramente objetiva e passa a ser analisada sob a ótica da "falta do serviço" (*faute du service*), uma modalidade de responsabilidade subjetiva por omissão, onde se deve comprovar que a administração pública não funcionou, funcionou mal ou funcionou tardiamente.

A proteção contra desastres é, acima de tudo, uma questão de direitos fundamentais. A Constituição de 1988 vincula os Poderes Públicos à proteção da vida, da segurança e do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco enfatizam que os direitos fundamentais possuem uma dimensão objetiva, impondo ao Estado o dever de proteção contra agressões provenientes de terceiros ou de fenômenos naturais. A inobservância desse dever de proteção em cenários de crise climática configura uma omissão inconstitucional, passível de reparação.

Além disso, a gestão de riscos e desastres deve observar os princípios da precaução e da prevenção. O princípio da precaução orienta que, diante da ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes de prevenção. No contexto climático, isso significa que o Estado não pode se omitir alegando a incerteza sobre a magnitude exata de um evento extremo, uma vez que a ciência climática já fornece dados suficientes para o planejamento de infraestruturas resilientes e sistemas de alerta precoce.

A responsabilização por omissão estatal em eventos extremos também encontra respaldo na evolução histórica do Direito Civil. Flávio Tartuce observa que o conceito de responsabilidade evoluiu para garantir à vítima a reparação de danos injustos, independentemente de uma relação

contratual prévia. No Direito Público, isso se traduz na necessidade de compensar indivíduos que sofrem danos desproporcionais devido à falha do Estado em gerir riscos coletivos. A justiça climática exige que o ônus dos desastres não recaia exclusivamente sobre as populações mais vulneráveis, que frequentemente são as menos responsáveis pelas emissões de GEE, mas que o Estado assuma seu papel de garantidor da segurança ambiental.

Em suma, a interseção entre o Direito e as ciências climáticas redefine o padrão de diligência esperado da Administração Pública. A ocorrência de chuvas torrenciais ou secas severas não pode mais ser vista automaticamente como um "caso fortuito" ou "força maior" que isenta o Estado de qualquer responsabilidade. Pelo contrário, a previsibilidade desses eventos, aliada ao dever constitucional de proteção, coloca o foco na eficiência das políticas públicas de adaptação e mitigação. A análise da responsabilidade estatal deve, portanto, verificar se houve o cumprimento das normas de zoneamento urbano, a manutenção de sistemas de drenagem e a efetividade dos planos de contingência, sob pena de o Estado responder pelos danos decorrentes de sua negligência perante a emergência climática.

1.2.1 O Papel da Previsibilidade e da Precaução na Gestão de Riscos Climáticos

Considerando que, o conhecimento científico consolidado sobre os riscos e a intensificação dos eventos climáticos, a previsibilidade dos desastres torna-se um conceito jurídico central. Um evento climático extremo não pode mais ser considerado um simples caso fortuito se suas consequências já eram mapeadas e alertadas pelas autoridades competentes.

Nesse cenário, os princípios da Prevenção e da Precaução assumem papel de limitadores da discricionariedade administrativa. O Princípio da Prevenção aplica-se a riscos conhecidos e exige medidas de controle e mitigação para evitá-los enquanto o Princípio da Precaução aplica-se a riscos incertos ou potenciais, exigindo que a Administração aja mesmo na ausência de certeza científica total, visando a evitar danos ambientais e sociais irreversíveis. O não cumprimento desses princípios, que se traduzem em deveres de fazer na gestão de riscos e na adaptação climática, configura a omissão culposa, constituindo o nexo de causalidade para fins de responsabilização do Estado.

A evolução do conceito de responsabilidade civil demonstra que esta surge do descumprimento de uma obrigação ou da inobservância de um preceito normativo que regula a vida em sociedade. No âmbito do Direito Administrativo Moderno, a atuação estatal é pautada pelo binômio 'poder-dever', o que significa que o exercício de uma competência administrativa não é apenas uma faculdade, mas um dever de agir em prol do interesse público. Quando o Estado se omite diante de riscos climáticos mapeados, ele infringe o dever de eficiência e de proteção à coletividade, previstos no art. 37 da Constituição Federal.

A doutrina clássica e moderna de Maria Sylvia Zanella Di Pietro reforça que, na responsabilidade por omissão, o Estado responde quando tinha o dever jurídico de obstar o dano e não o fez por falha no serviço (*faute du service*). A previsibilidade descaracteriza o 'caso fortuito' ou a 'força maior' como excludentes de responsabilidade, pois tais institutos exigem a imprevisibilidade e a inevitabilidade do

evento. Se a ciência já indica a recorrência de inundações ou deslizamentos em áreas específicas, a inundação deixa de ser um evento 'imprevisível' para se tornar um risco gerencial da Administração Pública.

Nesse contexto, a gestão de riscos e a adaptação climática não são mais escolhas políticas puramente discricionárias, mas imperativos vinculados ao direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e à segurança jurídica. A omissão estatal configura o nexo causal quando a ação esperada e devida — fundamentada nos princípios da prevenção e precaução — teria sido suficiente para evitar ou mitigar o dano. A responsabilidade, portanto, desloca-se da análise da culpa individual do agente para a falha sistêmica da máquina administrativa em cumprir seu papel de garantidora de direitos.

Além disso, o controle das ações administrativas deve ser tanto preventivo quanto corretivo, acompanhando sistematicamente os programas governamentais para assegurar resultados satisfatórios. A falta de investimento em infraestrutura resiliente ou a ausência de planos de contingência, quando os riscos são notórios, traduz-se em uma ilegalidade administrativa por omissão. O princípio da proporcionalidade também atua aqui, determinando que as medidas de precaução devem ser adequadas e necessárias à gravidade do risco vislumbrado. Assim, a proteção contra desastres climáticos eleva-se ao status de dever constitucional de legislar e executar políticas públicas, cuja inércia enseja o controle pelo Poder Judiciário para garantir a integridade da Constituição e a proteção da vida e do patrimônio dos cidadãos."

2 A POLÍTICA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL E A CARACTERIZAÇÃO DA OMISSÃO CULPOSA

2.1 Lei nº 12.608/2012: Categorização dos Deveres Administrativos Estatais

A Lei nº 12.608/2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDC), representa a cristalização dos deveres positivos de proteção do Estado brasileiro perante os riscos de desastres. Esta lei cataloga, de forma exaustiva, as obrigações da União, Estados e Municípios, transformando a omissão em uma potencial violação de dever legal.

Entre os deveres mais relevantes, a lei impõe: a) Deveres de Prevenção e Preparação: como o mapeamento das áreas de risco de desastres, a instituição de sistemas de alerta e alarme, e a previsão de planos de contingência (Art. 7º e 8º); b) Deveres de Mitigação: adoção de medidas permanentes para reduzir a exposição e a vulnerabilidade da população, como o planejamento urbano adequado, o

zoneamento de riscos e a vedação de novas ocupações em áreas perigosas; e Deveres de Resposta e Recuperação: a garantia de socorro, assistência às vítimas e restabelecimento dos serviços essenciais.

O descumprimento de qualquer um desses deveres positivados e impostos pela Lei nº 12.608/2012 não pode ser classificado como omissão genérica. Pelo contrário, a falha em executar um plano de mapeamento de risco obrigatório ou em implementar um sistema de alerta previsto em lei configura uma omissão específica com violação de dever legal concreto, que, no contexto de um evento climático, estabelece a culpa administrativa e, por sua vez, o nexo causal para a responsabilização.

2.1.1 Os Deveres de Planejamento e Mapeamento de Risco como Limites à Omissão

Os deveres de planejamento e mapeamento de risco são o limite mais sólido à alegação de irresponsabilidade do Estado por omissão. O planejamento urbano, regido pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), exige que os Planos Diretores municipais incorporem os riscos geológicos e hidrológicos em seu zoneamento, notadamente nas Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS), onde a população de baixa renda reside em áreas de vulnerabilidade.

A inação em mapear e delimitar essas áreas, ou a omissão em promover a remoção e a relocação de famílias para locais seguros, configura o descumprimento de um dever primário. A omissão do Município em incorporar o Plano de Risco e Contingência ao Plano Diretor, tornando-o meramente uma peça de ficção burocrática, e a subsequente ocorrência de deslizamentos em áreas já mapeadas ou notoriamente perigosas, demonstram a falha do serviço e concretizam a culpa administrativa, sendo esse o fundamento mais usual para a responsabilização em caso de danos por desastres previsíveis.

Para aprofundar essa análise, é imperativo distinguir a natureza da responsabilidade estatal nesses casos. Embora o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal estabeleça a responsabilidade objetiva da Administração Pública, a doutrina clássica, representada por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, ressalta que, em casos de omissão, a responsabilidade é, via de regra, subjetiva. Isso significa que a vítima deve comprovar a "falha do serviço" (*faute du service*), ou seja, que o Estado tinha o dever legal de agir e, por negligência, imprudência ou imperícia, não o fez, ou o fez de forma insuficiente. No contexto do planejamento urbano, esse dever de agir é extraído diretamente da Constituição e do Estatuto da Cidade, que impõem ao Município a obrigação de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

A omissão estatal em áreas de risco ambiental e geológico não pode ser escudada pela alegação de força maior. Como pontua Di Pietro, a força maior só exclui a responsabilidade se for a causa única e imprevisível do dano. Se a Administração Pública tinha conhecimento da vulnerabilidade de uma encosta e permaneceu inerte quanto às obras de contenção ou à remoção da população, a "falha do

serviço" concorre com o evento natural, mantendo o nexo de causalidade para fins de indenização. A previsibilidade do desastre, amparada por estudos técnicos e mapeamentos prévios, retira o caráter de "inevitabilidade" do evento, tornando a omissão um ato ilícito indenizável.

Além do aspecto administrativo, a responsabilidade ambiental traz contornos ainda mais rigorosos. Flávio Tartuce observa que o conceito de "poluidor" na legislação brasileira é amplo, abrangendo qualquer pessoa, inclusive de direito público, responsável direta ou indiretamente por atividade causadora de degradação ambiental. Quando o Município permite a ocupação desordenada em áreas de preservação ou em zonas de alto risco sem a devida fiscalização, ele se torna um poluidor indireto. Nesse domínio, a responsabilidade civil tende a ser objetiva e fundamentada no risco integral, o que significa que o Estado responde pelo dano ambiental e humano independentemente de culpa, bastando a demonstração do nexo causal entre a falta de ordenamento territorial e o prejuízo sofrido pela coletividade.

O nexo de causalidade, elemento central para a obrigação de indenizar, é fortalecido quando se constata que a omissão administrativa foi a "condição sine qua non" para que o desastre atingisse aquelas proporções. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, conforme discutido em precedentes sobre licenciamento ambiental, reforça que falhas administrativas no controle de riscos não rompem o nexo causal, mesmo diante de fatores externos. No caso de deslizamentos e enchentes urbanas, a falha em implementar o Plano de Risco e Contingência retira do Estado a possibilidade de alegar a exclusão de responsabilidade por fato da natureza, uma vez que o dever de prevenção foi negligenciado. Um dos maiores desafios teóricos na responsabilidade por omissão reside na demonstração do nexo de causalidade. Como provar que a omissão *causou* o dano, se o evento primário (a chuva intensa) é um fenômeno natural? A solução reside na teoria da causalidade por omissão e na ideia de dano intensificado.

Não se exige que a inação estatal tenha sido a causa única do evento climático (o que seria impossível). O que se exige é que a falha em cumprir um dever legal (ex: não construir a barragem de contenção ou não acionar o sistema de alerta) tenha sido a causa necessária para a *ocorrência* ou o *agravamento* do dano. A omissão culposa do Estado, ao violar o dever de proteção imposto pela Lei nº 12.608/2012, transforma o dano, de um risco natural, para um risco administrado que foi mal gerido. A falha em prevenir um evento *previsível* cria o nexo de causalidade entre a inação estatal e o resultado danoso.

Outro ponto relevante é a proteção dos bens difusos. O meio ambiente equilibrado e a segurança urbana são considerados bens de uso comum do povo, cuja tutela é dever do Estado. A ofensa a esses direitos

em virtude de uma gestão urbana omissa gera não apenas danos materiais — como a destruição de moradias —, mas também danos morais coletivos, dada a agressão ao sentimento de segurança e dignidade da comunidade afetada. A reparação, portanto, deve ser integral, buscando restabelecer o equilíbrio rompido tanto na esfera individual dos atingidos quanto no patrimônio ambiental e social da cidade.

Por fim, a teoria da "perda de uma chance" começa a encontrar eco em situações onde a intervenção tempestiva do Estado (como um alerta de evacuação eficiente ou uma obra de drenagem) poderia ter evitado o resultado fatal. Embora mais comum no erro médico, a aplicação dessa teoria no Direito Público pune a perda da oportunidade de sobrevivência ou de preservação do patrimônio causada pela desídia administrativa. Assim, o planejamento urbano deixa de ser uma mera opção política para se tornar um dever jurídico vinculante, cujo descumprimento aciona o complexo sistema de responsabilidade civil do Estado, garantindo que o custo da omissão não recaia exclusivamente sobre as populações mais vulneráveis.

2.2 A Exigibilidade da Agilidade e Eficiência em Cenários Extremos e sem Precedentes

A consolidação da emergência climática impõe um novo padrão de diligência ao Poder Público. A Eficiência, princípio basilar da Administração Pública (Art. 37, *caput*, CF/88), adquire uma dimensão reforçada em cenários de riscos extremos. Não basta que o Estado atue; a atuação deve ser ágil, eficaz e proporcional à magnitude do risco, especialmente em eventos classificados como "sem precedentes", mas cujas condições de ocorrência (aumento da temperatura, desmatamento, impermeabilização do solo) já eram conhecidas.

O cerne do desafio é determinar o que se pode exigir do Estado diante de eventos para os quais já havia sido alertado, notadamente por relatórios científicos e órgãos de monitoramento. Diante da previsibilidade científica dos fenômenos climáticos não é verossímil a alegação de surpresa, transferindo o foco para a qualidade e a celeridade da preparação. A inobservância de alertas de órgãos como o Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN) configura uma falha administrativa grave, pois ignora a previsibilidade e a necessidade de cautela.

Nesse contexto, a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81) estabelece como um de seus objetivos a "preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida", visando assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico e à proteção da dignidade da vida humana. A imposição de um padrão de diligência específica ao Poder Público decorre do dever constitucional de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. O princípio da eficiência,

portanto, deixa de ser uma mera busca por economicidade para se tornar o dever de alcançar resultados práticos na mitigação de danos evitáveis.

A Administração Pública, ao exercer seu poder de polícia e suas atividades de planejamento, deve pautar-se pelo princípio da precaução e da prevenção. Quando o Estado detém dados técnicos que indicam a iminência de um desastre e permanece inerte ou atua de forma insuficiente, ocorre o que a doutrina caracteriza como omissão administrativa desproporcional. O controle desses atos — ou da falta deles — pelo Poder Judiciário torna-se essencial, uma vez que a inafastabilidade do controle jurisdicional garante que a discricionariedade técnica não se transforme em arbitrariedade ou negligência diante de riscos conhecidos.

Além disso, a atuação estatal deve ser transparente e participativa, conforme os princípios da publicidade e da moralidade administrativa. A realização de audiências públicas e a divulgação ampla de relatórios de impacto ambiental (RIMA) são mecanismos que permitem à sociedade fiscalizar a preparação do Estado. A falha na gestão desses riscos pode acarretar não apenas a nulidade de atos administrativos, mas também a responsabilização civil do Estado por danos que poderiam ter sido minimizados se os protocolos de contingência tivessem sido acionados tempestivamente.

Assim, a governança climática exige que a estrutura administrativa brasileira, composta pela Administração Direta e Indireta, como autarquias e fundações atuem de forma coordenada dentro do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). A integração entre órgãos de monitoramento (como o CEMADEN) e os entes executores é o que materializa a eficiência exigida pelo texto constitucional em tempos de crise ambiental aguda, transformando o conhecimento científico em dever jurídico de agir.

3. Processo Legislativo da Lei nº 12.608/12

O processo legislativo que culminou na Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, responsável por instituir a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), teve seu marco inicial na Medida Provisória (MPV) nº 547, editada pelo Poder Executivo em 11 de outubro de 2011. A urgência na edição dessa MP era inegável, sendo diretamente motivada pelos severos desastres naturais que haviam atingido diversas regiões do país, notadamente a tragédia da Região Serrana do Rio de Janeiro no mesmo ano, que expôs a deficiência da estrutura de gestão de riscos brasileira. O Executivo justificou a necessidade de fornecer, "com a maior brevidade possível, ferramentas capazes de evitar ou minimizar os impactos dos desastres", buscando uma alteração de foco da mera resposta e reconstrução para a prevenção e mitigação. A MP alterou significativamente três diplomas legais cruciais para o

ordenamento jurídico nacional: a Lei nº 12.340/2010, que tratava da Defesa Civil; a Lei nº 6.766/1979, sobre o Parcelamento do Solo Urbano; e a Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade. A MPV foi submetida à apreciação do Congresso Nacional, dando origem ao Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 4/2012, e sua tramitação se deu inicialmente em Comissão Mista, onde o Deputado Glauber Braga atuou como Relator, exercendo papel fundamental na consolidação e aprimoramento do texto.

A essência da proposta e do debate concentrou-se na instituição do dever expresso e cogente de prevenir por parte dos entes federativos, estabelecendo que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios seriam corresponsáveis pela adoção das medidas necessárias à redução dos riscos de desastre, e, em um dispositivo central que fundamenta a responsabilidade por omissão, definiu-se que a incerteza quanto ao risco não constituiria óbice para a adoção das ações preventivas e mitigadoras. Para garantir a eficácia dessa nova política, a Lei nº 12.608/2012 criou o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC), e estabeleceu que a política deveria ser integrada ao planejamento de diversas áreas, como desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, recursos hídricos e, expressamente, às políticas de mudanças climáticas.

Um dos pontos mais controversos e modificados por meio de emendas foi o ônus imposto aos Municípios incluídos no cadastro nacional de áreas suscetíveis à ocorrência de escorregamentos de grande impacto ou processos geológicos correlatos. A MP, ao criar esse cadastro, atribuiu aos Municípios uma série de obrigações detalhadas, as quais se tornaram o cerne do debate municipalista. Tais deveres incluíam a elaboração de mapeamento de áreas de risco, Plano de Contingência, plano de implantação de obras de segurança e serviços para a redução de riscos, e a criação de mecanismos de controle e fiscalização para evitar a edificação em áreas de risco. A Emenda nº 1, do Deputado Rubens Bueno, buscou ampliar o escopo do cadastro, incluindo expressamente outros fenômenos como erosões fluvial e marinha, inundações e colapsos do solo, reconhecendo a diversidade dos riscos no território nacional.

Apesar da concordância sobre a necessidade das obrigações, a grande crítica parlamentar, liderada pela Emenda nº 6 do Relator Glauber Braga, recaiu sobre a falta de previsão de recursos para a execução das novas tarefas municipais. A justificativa dessa emenda era contundente: a MPV propunha as obrigações, "sem, contudo, oferecer uma fonte de recursos para a execução de tais atividades, o que torna inúteis as medidas propostas", pois a maioria das cidades "não têm condições de arcar financeiramente com a execução de tais projetos". Para resolver essa lacuna orçamentária, a Emenda nº 6 propôs alterar o Art. 8º da Lei nº 12.340/2010, expandindo a finalidade do Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP) para custear ações de prevenção a desastres, e não apenas de resposta e reconstrução, englobando atividades como a elaboração do Plano de Contingência e da Carta

Geotécnica. Embora o Relator tenha acatado a essência da crítica, o texto final buscou o equilíbrio, mantendo as obrigações municipais e estabelecendo que a União e os Estados apoiariam técnica e financeiramente os Municípios na efetivação das medidas.

Outro ponto de intensa modificação e aprimoramento, conforme evidenciado no Parecer Reformulado, foi a integração do risco à legislação urbanística. A MP original buscou alterar o Estatuto da Cidade, mas inicialmente propôs a criação de um "plano de expansão urbana" separado do Plano Diretor. O Relator Glauber Braga rejeitou a proposta por considerá-la inconstitucional, argumentando que o Plano Diretor, conforme o Art. 182 da Constituição Federal, é o "instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana". Para evitar o vício e garantir o mérito, a solução do PLV foi ampliar o conteúdo mínimo obrigatório do Plano Diretor para os Municípios de risco, conforme a Emenda nº 29. Essa emenda visou "integrar a legislação urbanística e de defesa civil", exigindo que o Plano Diretor contivesse o mapeamento das áreas de risco, o planejamento de intervenções preventivas e a realocação de população. A Emenda nº 2, do Senador Gim Argello, focou na Carta Geotécnica de Aptidão à Urbanização, definindo que ela deveria estabelecer diretrizes para a segurança dos novos parcelamentos do solo urbano em áreas próximas ou influenciadas pelas áreas de risco.

O tema da remoção de edificações em áreas de risco iminente e o reassentamento da população também gerou emendas cruciais para a proteção social. O Art. 3º-B (incluído na Lei nº 12.340/2010) determinou que, verificada a existência de ocupações em áreas propícias a desastres, o Município deve adotar providências para a redução do risco, incluindo a remoção de edificações e o reassentamento em local seguro. A Emenda nº 3, também do Senador Gim Argello, garantiu a proteção do direito à moradia, determinando que a notificação de remoção deveria ser acompanhada de cópia do laudo técnico que demonstrasse os riscos e, fundamentalmente, de informações sobre as alternativas oferecidas pelo Poder Público para assegurar o direito à moradia. A Emenda nº 4, complementar à anterior, reforçou a responsabilidade do Município cadastrado de criar mecanismos que impedissem a reocupação da área após a remoção. Para complementar a política de prevenção estrutural, a Lei nº 12.608/2012 também incluiu a obrigatoriedade de que os currículos do ensino fundamental e médio passassem a incluir os princípios da proteção e defesa civil e a educação ambiental de forma integrada aos conteúdos obrigatórios, conforme o Art. 29. Desse modo, o processo legislativo da MPV nº 547/2011, concluído em abril de 2012, resultou em uma legislação densa e tecnicamente aprimorada, que, ao detalhar as competências e os deveres de prevenção e planejamento dos entes federativos, estabeleceu as bases de uma nova cultura de gestão de riscos no Brasil.

Continuando a análise, o detalhamento das novas obrigações municipais introduzidas na Lei nº 12.340/2010, por meio do Art. 3º-A e Art. 3º-B, tornou-se um foco de aprimoramento técnico. A Medida Provisória e seu subsequente Projeto de Lei de Conversão (PLV) exigiram que os Municípios

incluídos no cadastro nacional de risco elaborassem o Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil e a Carta Geotécnica de Aptidão à Urbanização. A Emenda nº 1, proposta pelo Deputado Rubens Bueno, buscou ampliar a abrangência do cadastro para além dos escorregamentos, incluindo expressamente outros fenômenos como erosões fluvial e marinha, inundações e colapsos do solo. Essa mesma emenda reforçou a necessidade de rigor técnico, determinando que o mapeamento e a carta geotécnica fossem executados por profissional habilitado, como geólogos ou engenheiros-geólogos, junto aos conselhos profissionais. Além disso, a Emenda nº 5, de autoria do Relator Glauber Braga, buscou preencher uma lacuna da MP ao propor o conteúdo mínimo do Plano de Contingência, que deveria incluir análise da vulnerabilidade das ocupações, plano de evacuação da população, sistema de comunicação de risco e alerta, e planos de exercícios simulados. A inclusão desses requisitos técnicos e procedimentais visava conferir efetividade às ações e garantir a padronização mínima dos Planos de Contingência.

A articulação da Defesa Civil com o planejamento territorial, essencial para a prevenção de desastres agravados pelas mudanças climáticas, foi firmemente estabelecida com as modificações no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Após a rejeição do conceito de "plano de expansão urbana" por contrariedade constitucional ao princípio do Plano Diretor como instrumento básico do desenvolvimento urbano, o PLV introduziu o Art. 42-A, ampliando as exigências do Plano Diretor para os Municípios de risco. Este artigo determinou que o Plano Diretor deveria conter o mapeamento das áreas suscetíveis a desastres, o planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação, e as medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e mitigação de impactos de desastres. O Art. 2º do Estatuto da Cidade também foi alterado para incluir, entre as diretrizes gerais da política urbana, a necessidade de evitar a "exposição da população a riscos de desastres". Adicionalmente, o Art. 42-B estabeleceu a obrigatoriedade de elaborar um projeto específico para os Municípios que pretendessem ampliar seu perímetro urbano após a publicação da lei, garantindo que o novo crescimento territorial já fosse planejado com diretrizes de controle especial em função da ameaça de desastres naturais. A Lei nº 6.766/1979 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano) também foi alterada para vedar, de forma cogente, a aprovação de projetos de loteamento e desmembramento em áreas de risco definidas como não edificáveis no plano diretor.

A dimensão social da política foi assegurada por dispositivos focados na proteção habitacional e no reassentamento. O Art. 3º-B, ao tratar da remoção de ocupações em áreas de risco, estabeleceu o rito processual que o Município deve seguir, incluindo a vistoria, o laudo técnico e a notificação aos

ocupantes, acompanhada de informações sobre as alternativas oferecidas pelo Poder Público para assegurar seu direito à moradia. A Emenda nº 3 do Senador Gim Argello enfatizou essa necessidade de informar sobre as alternativas habitacionais, garantindo que o reassentamento fosse coordenado. O texto final determinou que aqueles que tivessem suas moradias removidas deveriam 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. Em consonância, a lei estabeleceu que os programas habitacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem priorizar a relocação de comunidades atingidas e de moradores de áreas de risco. A União também foi autorizada a conceder incentivos aos Municípios que adotassem medidas voltadas ao aumento da oferta de terra urbanizada para utilização em habitação de interesse social.

No âmbito da articulação sistêmica e das disposições finais, a Lei nº 12.608/2012 detalhou as competências da União, que incluem a coordenação do SINPDEC, o apoio aos demais entes no mapeamento de áreas de risco, e a instituição e manutenção de um sistema de informações e monitoramento de desastres. O CONPDEC foi instituído como órgão consultivo, integrado por representantes da União, Estados, Municípios e da sociedade civil organizada, inclusive representantes das comunidades atingidas. Para garantir uma cultura nacional de prevenção de desastres, a lei determinou que os currículos do ensino fundamental e médio devem incluir os princípios da proteção e defesa civil e a educação ambiental de forma integrada aos conteúdos obrigatórios. Houve ainda a inclusão do § 4º ao Art. 3º da Lei nº 8.239/1991, determinando que o Serviço Alternativo ao Serviço Militar Obrigatório deve incluir o treinamento para atuação em áreas atingidas por desastre, em situação de emergência e estado de calamidade. A lei revogou expressamente os Arts. 1º, 2º e 17 da Lei nº 12.340/2010 e estabeleceu a entrada em vigor imediata na data de sua publicação, com uma única exceção: o Art. 12, § 2º, da Lei nº 6.766/1979, que vinculava a aprovação de projetos de loteamento à Carta Geotécnica, teve sua vigência postergada por dois anos, reconhecendo a complexidade e o tempo necessários para os Municípios elaborarem tal documento. O extenso processo legislativo, que se estendeu de 2011 a 2012, converteu a urgência de uma Medida Provisória em um marco legal robusto, que impôs deveres claros e rastreáveis ao Estado, fortalecendo o nexo entre a omissão na prevenção e a responsabilidade civil por danos causados por desastres.

A profunda reestruturação da Defesa Civil brasileira pela Lei nº 12.608/2012, originada na MPV nº 547/2011, também se manifestou na clara alocação de competências entre os entes federados, um aspecto fundamental para a exigência de responsabilidade civil em caso de omissão. A União ficou responsável por expedir normas para a implementação e execução da PNPDEC, coordenar o SINPDEC

e instituir o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil. O Plano Nacional deveria conter, no mínimo, a identificação dos riscos de desastres nas regiões geográficas e grandes bacias hidrográficas do País, e as diretrizes de ação governamental de proteção e defesa civil. Aos Estados, coube a coordenação das ações do SINPDEC em âmbito territorial, a identificação e mapeamento das áreas de risco, e o apoio constante aos Municípios no levantamento de riscos e na elaboração dos Planos de Contingência.

A responsabilidade mais detalhada e primária recaiu sobre os Municípios, cuja lista de competências, fixada no Art. 8º da lei, é a principal fonte de deveres de ação e, por consequência, de responsabilidade por omissão. Entre as vinte competências municipais listadas, destacam-se o mapeamento de áreas de risco, a fiscalização dessas áreas para vedar novas ocupações, a vistoria de edificações e a promoção da intervenção preventiva e evacuação de populações de áreas de alto risco. O Município foi incumbido de manter a população informada sobre áreas de risco e ocorrência de eventos extremos, bem como sobre protocolos de prevenção e alerta.

A justificação para a urgência da MP residiu, em grande parte, na necessidade de oferecer rapidamente ferramentas que minimizassem a perda de vidas humanas e os impactos sociais e econômicos, que estavam em escala crescente devido, principalmente, à ocupação desordenada do solo. O Relator Glauber Braga, no Parecer Reformulado, apontou que a MP era admissível pela relevância e urgência dos pressupostos, citando o elevado número de portarias de reconhecimento de estado de calamidade e situação de emergência emitidas nos anos recentes.

Apesar da aprovação, o debate sobre a constitucionalidade de alguns pontos foi intenso. O Relator, por exemplo, identificou um vício de constitucionalidade no Art. 4º da MP nº 547/2011, que exigia dos Municípios com áreas de expansão urbana a elaboração de um plano de expansão urbana separado. Esse dispositivo colidia com o Art. 182, § 1º, da Constituição Federal, que define o Plano Diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. A criação de um plano específico foi vista como um risco de enfraquecimento do Plano Diretor e uma provável flexibilização das regras urbanísticas em áreas de expansão, agravando os problemas de infraestrutura. Para sanar a inconstitucionalidade, o PLV optou por reforçar e ampliar o conteúdo mínimo do Plano Diretor (Art. 42-A) para incluir a gestão de riscos, mantendo a visão integrada do planejamento territorial.

No que tange à adequação orçamentária, o Relator observou que a Medida Provisória tratava basicamente de matéria normativa, sem grandes implicações orçamentárias ou financeiras diretas para a União, uma vez que o ônus financeiro da implementação das medidas (como mapeamento, planos de contingência e obras de segurança) recaía majoritariamente sobre os Municípios. Contudo, o texto da MP autorizou a União a conceder incentivos e manter linha de crédito específica para Municípios

atingidos, mediante dotações orçamentárias futuras. Emendas que tentaram impor o repasse obrigatório de recursos da União para os Municípios foram consideradas inadequadas orçamentária e financeiramente por não apontarem as fontes de recursos para sua efetivação.

Por fim, o Art. 29 da Lei nº 12.608/2012 alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996), determinando a inclusão dos princípios da proteção e defesa civil e da educação ambiental nos currículos do ensino fundamental e médio de forma integrada. Esta medida reflete o objetivo da PNPDEC de desenvolver uma cultura nacional de prevenção de desastres e estimular comportamentos adequados. A lei consolidou, assim, um arcabouço normativo que exige a atuação coordenada e preventiva do Estado em todos os níveis e setores, tornando a inércia administrativa, em face de riscos previsíveis, passível de responsabilização jurídica.

Ainda no campo das competências interfederativas, a Lei nº 12.608/2012, originada da MPV nº 547/2011, delineou um modelo de atuação articulada para a redução de desastres e o apoio às comunidades atingidas, estabelecendo a bacia hidrográfica como unidade de análise para as ações de prevenção relacionadas a corpos d'água. Essa abordagem sistêmica, detalhada nos documentos do processo legislativo, foi considerada essencial para que a PNPDEC se integrasse eficazmente às políticas de gestão de recursos hídricos e geologia. A União, por exemplo, ficou incumbida de apoiar os demais entes federados nos estudos de identificação de ameaças, suscetibilidades, vulnerabilidades e risco de desastre, e de promover estudos referentes às causas e possibilidades de ocorrência de desastres.

O Relator, Deputado Glauber Braga, no Parecer Reformulado, enfatizou que o Brasil precisa avançar na aprovação de uma legislação mais ampla, voltada para a proteção civil, capaz de evitar ou reduzir o risco de desastres e minimizar seus impactos socioeconômicos e ambientais. Entre os objetivos, a nova política deveria promover a integração da defesa civil com as políticas urbana e ambiental, o fortalecimento institucional e a reestruturação do sistema nacional. O Relator citou os resultados alcançados pela Comissão Especial de Medidas Preventivas e Saneadoras de Catástrofes Climáticas da Câmara dos Deputados e pela Comissão Temporária Interna sobre Defesa Civil do Senado Federal, que foram unânimes em sustentar a necessidade de aprimorar a legislação.

A lei reforçou o ciclo completo da gestão de desastres, abrangendo prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação. No âmbito da preparação, por exemplo, os Municípios ficaram obrigados a realizar regularmente exercícios simulados, conforme o Plano de Contingência, e a mobilizar e capacitar os radioamadores para atuação na ocorrência de desastre. No que se refere à recuperação, o Art. 15 autorizou a União a manter linha de crédito específica, por intermédio de suas agências financeiras oficiais, destinada ao capital de giro e ao investimento de sociedades empresariais,

empresários individuais e pessoas físicas ou jurídicas em Municípios atingidos por desastre que tivessem a situação de emergência ou o estado de calamidade pública reconhecido pelo Poder Executivo federal.

A legislação também tratou da responsabilidade dos agentes públicos e voluntários. Foram considerados agentes de proteção e defesa civil os agentes políticos, os agentes públicos responsáveis pela coordenação e direção, os detentores de cargo, emprego ou função pública com atribuições relativas à prestação ou execução dos serviços de proteção e defesa civil, e os agentes voluntários vinculados a entidades privadas ou prestadores de serviços voluntários. O Art. 18 determinou que os órgãos do SINPDEC deveriam adotar medidas para assegurar a profissionalização e a qualificação, em caráter permanente, dos agentes públicos. Essa profissionalização é crítica para a eficácia das ações preventivas e a minimização da alegação de negligência. A lei também previu a possibilidade de emprego das Forças Armadas em ações de proteção e defesa civil, em cooperação com os órgãos do SINPDEC.

Finalmente, as alterações promovidas na Lei nº 12.340/2010 incluíram dispositivos para o controle e fiscalização dos recursos transferidos pela União para ações de resposta e recuperação. O Art. 21 da Lei nº 12.608/2012 alterou a Lei nº 12.340/2010, tornando as transferências da União para a execução de ações de resposta e recuperação obrigatórias, mas sob estrita fiscalização. O órgão central do SINPDEC acompanha e fiscaliza a aplicação desses recursos. O Art. 22 incluiu o Art. 5º-A, estabelecendo que, constatada a qualquer tempo a presença de vícios nos documentos apresentados ou a inexistência do estado de calamidade declarado, o ato administrativo de transferência perderia seus efeitos, ficando o ente beneficiário obrigado a devolver os valores repassados, devidamente atualizados. Tais medidas de transparência e controle financeiro reforçam o rigor na aplicação da lei e na gestão de crises.

Apesar da aprovação consensual dos princípios norteadores da MPV nº 547/2011, o processo legislativo no Congresso Nacional foi marcado pela rejeição de diversas emendas que foram consideradas inconstitucionais, inadequadas orçamentariamente ou de mérito. O Relator, no Parecer Reformulado, rejeitou emendas que tentavam impor obrigações financeiras à União sem indicar as fontes de recursos para sua efetivação. Por exemplo, as Emendas nº 12, 20, 30, 34, 38 e 44 foram consideradas inadequadas sob o ângulo orçamentário e financeiro por estabelecerem obrigações de natureza financeira para a União sem apontarem as fontes de recursos.

No campo da técnica legislativa e constitucionalidade, além da rejeição das propostas de plano de expansão urbana (que alteravam o Art. 4º da MP) por colidirem com o Art. 182 da Constituição Federal, foram rejeitadas emendas que visavam alterar o teor de outros dispositivos por razões de mérito ou técnica. Muitas emendas visavam detalhar excessivamente procedimentos que, na visão do Relator, deveriam ser definidos por regulamento do Poder Executivo federal, de acordo com o Art. 1º da lei, ou já estavam contemplados no texto principal. A Emenda nº 50, por exemplo, foi rejeitada por ferir as normas da boa técnica legislativa, pois a proposta, embora justificada, não estava clara no texto em si. Outras emendas rejeitadas (como as de nº 01, 02, 03, 04, 07, 10, 11, 15, 17, 18, 19, 21, 23, 24, 26, 31, 37, 40 e 41) visavam modificar artigos relacionados ao cadastro de municípios, ao reassentamento, ao Funcap e ao Estatuto da Cidade, mas foram consideradas de mérito inferior ou redundantes com as modificações já propostas no PLV.

A nova legislação também buscou reforçar a transparência e o controle social sobre a gestão de riscos. Foi estabelecido que o Governo Federal publicaria, periodicamente, informações sobre a evolução das ocupações em áreas suscetíveis à ocorrência de desastres nos Municípios constantes do cadastro, e que tais informações seriam encaminhadas, para conhecimento e providências, aos Poderes Executivo e Legislativo dos respectivos Estados e Municípios e ao Ministério Público. Essa medida potencializa o papel do Ministério Público na fiscalização da omissão do Poder Público e, consequentemente, na instauração de ações de responsabilidade civil.

No que tange aos incentivos, o Art. 16 da lei autorizou a União a conceder incentivo ao Município que adotasse medidas voltadas ao aumento da oferta de terra urbanizada para utilização em habitação de interesse social, por meio da transferência de recursos para aquisição de terrenos. Este incentivo visava, indiretamente, combater a causa raiz das tragédias, que é a falta de moradia segura, e é um complemento à exigência de que o Plano Diretor preveja áreas para habitação de interesse social. A lei também permitiu, em situações de iminência ou ocorrência de desastre, que os órgãos competentes transferissem bens apreendidos em operações de combate e repressão a crimes para os órgãos de proteção e defesa civil, fornecendo recursos adicionais para a resposta rápida.

O Art. 12 da Lei nº 6.766/1979 (Parcelamento do Solo Urbano) sofreu uma alteração

fundamental, com o acréscimo do § 3º, que vedou a aprovação de projeto de loteamento e desmembramento em áreas de risco definidas como não edificáveis no plano diretor ou em legislação dele derivada. Esta proibição, que teve sua eficácia imediata, fortaleceu o planejamento e a prevenção no processo de urbanização. A Lei nº 12.608/2012, ao consolidar todos esses deveres, instrumentos e mecanismos de controle e fiscalização, estabeleceu um marco regulatório que exige do Estado uma atuação diligente e proativa, servindo como base legal robusta para a eventual responsabilização por danos ambientais e sociais decorrentes da negligência na gestão de riscos de desastres.

A análise final do processo legislativo da MPV nº 547/2011, conforme expressa no Parecer Reformulado do Deputado Glauber Braga, culminou na aprovação da Medida Provisória na forma do Projeto de Lei de Conversão (PLV), sob os argumentos de constitucionalidade, juridicidade e adequação orçamentária e financeira – esta última, ressalvada a necessidade de os Municípios arcarem com o ônus inicial da implementação das medidas preventivas. O voto do Relator foi decisivo para rejeitar as emendas consideradas inconstitucionais (como as relativas ao plano de expansão urbana) e aquelas que impunham obrigações financeiras à União sem a devida cobertura orçamentária.

A essência do novo marco legal reside na consolidação de princípios e diretrizes que estabelecem o dever de diligência do Poder Público. A prioridade às ações preventivas relacionadas à minimização de desastres é uma diretriz fundamental da PNPDEC. A política deve integrar as ações de proteção e defesa civil entre os elementos da gestão territorial e do planejamento das políticas setoriais, tendo como objetivo a redução dos riscos de desastres e o estímulo ao desenvolvimento de cidades resilientes.

O texto final da lei, ao detalhar as competências municipais (Art. 8º) e exigir o mapeamento, o plano de contingência e a fiscalização de áreas de risco, fortaleceu a base para a responsabilidade civil do Estado por omissão. A omissão em identificar e mapear as áreas de risco, promover a fiscalização e vedar novas ocupações passa a ser um descumprimento expresso do dever legal imposto pela União. A lei ainda impôs aos Municípios a obrigação de 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.

A Lei nº 12.608/2012, portanto, não apenas reformou a Defesa Civil, mas inseriu a gestão de

riscos de desastres (amplamente associados aos impactos das mudanças climáticas) no núcleo das obrigações de planejamento e gestão do Estado brasileiro, transformando a inércia administrativa em matéria passível de responsabilização. Ao estabelecer o princípio da autuação articulada entre os entes federados e a abordagem sistêmica das ações, a legislação consolidou um modelo que exige colaboração e proatividade para proteger a vida humana, os bens e serviços e o meio ambiente.

A discussão sobre a Lei nº 12.608/2012 e a responsabilidade do Estado por danos ambientais é inseparável do contexto histórico e atual das mudanças climáticas e das questões ambientais no Brasil. Historicamente, o país enfrentou um desafio crônico na conciliação entre o desenvolvimento econômico e a conservação de seus vastos biomas, um dilema que a legislação de 2012 tentou, em parte, equacionar.

O Brasil é um país megadiverso e possui um papel crucial no balanço climático global, principalmente devido à Amazônia e à sua importância no sequestro de carbono. A questão ambiental no país ganhou projeção internacional a partir das décadas de 1970 e 1980, mas o debate interno sobre a gestão de riscos e a adaptação climática se intensificou dramaticamente após os eventos extremos do início dos anos 2010.

O histórico de ocupação desordenada do solo, especialmente nas áreas urbanas e periurbanas, representa a principal vulnerabilidade do país face aos eventos climáticos extremos. A urbanização acelerada, frequentemente ignorando as características geomorfológicas do terreno, resultou na ocupação ilegal de Áreas de Preservação Permanente (APPs), encostas e várzeas, locais que a natureza destina à estabilização de encostas e à absorção de águas. Quando fenômenos como chuvas intensas — cuja frequência e intensidade são cientificamente associadas às mudanças climáticas — ocorrem, essas ocupações se transformam em zonas de alto risco de deslizamentos e inundações, levando a perdas humanas e materiais massivas.

A Lei nº 12.608/2012, ao exigir o Mapeamento de Áreas de Risco, a Carta Geotécnica de Aptidão à Urbanização e a vedação de novas ocupações nesses locais, buscou responder diretamente a esse histórico de vulnerabilidade. A legislação reconheceu que a falha em integrar o planejamento territorial (Estatuto da Cidade) com a gestão de riscos de desastres não era mais aceitável.

O Novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), embora não seja o foco direto da Lei nº 12.608/2012, atua como uma norma de mitigação, pois a manutenção e restauração da vegetação nativa (Reserva Legal e APP) são essenciais para o sequestro de carbono e para a regulação hídrica e climática. O descumprimento do Código Florestal agrava as emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) e contribui

para a elevação da temperatura média global.

A Lei nº 12.608/2012, por sua vez, age como norma de adaptação. Ao estabelecer o dever de prevenção do Estado e detalhar as competências municipais para a gestão de riscos, ela cria o arcabouço para proteger a população dos efeitos já sentidos e esperados das mudanças climáticas. A omissão do Estado em implementar o Mapeamento de Riscos ou em fiscalizar e remover ocupações em áreas perigosas pode ser interpretada, no Judiciário, como uma omissão ilícita que agrava os danos causados por eventos climáticos.

A Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC - Lei nº 12.187/2009), anterior à Lei nº 12.608/2012, já estabelecia o compromisso do Brasil com a redução de emissões e a promoção da adaptação. A Lei nº 12.608/2012 materializa esses compromissos no nível municipal e na governança de risco.

O envio de informações sobre a evolução das ocupações em áreas suscetíveis ao Ministério Público e aos Poderes Executivo e Legislativo é um mecanismo de transparência e responsabilização. Ele visa impedir que o Estado alegue ignorância sobre o risco, fortalecendo a tese de responsabilidade civil por omissão no caso de desastres futuros previsíveis.

Em suma, a legislação de 2012 representa o reconhecimento pelo Congresso Nacional de que a gestão ambiental e a política urbana devem ser integradas para enfrentar a crise climática. As exigências detalhadas da lei, desde o Mapeamento até o Plano de Contingência, constituem o conjunto de deveres de diligência cuja inobservância pode configurar a negligência do Estado, sujeitando-o à reparação de danos.

O uso de uma Medida Provisória (MPV) para instituir a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), convertida na Lei nº 12.608/2012, foi adequado em sua origem, dada a natureza da crise que a motivou, mas sua constitucionalidade foi rigorosamente controlada pelo Congresso Nacional. O Art. 62 da Constituição Federal exige a presença dos pressupostos de relevância e urgência para a edição de MPs, e ambos foram plenamente atendidos pelo contexto das trágicas enchentes e deslizamentos de 2011, que demandavam uma resposta normativa imediata para proteger a população e reestruturar a gestão de riscos. A urgência foi justificada pela necessidade de prover "ferramentas capazes de evitar ou minimizar os impactos dos desastres" com a maior brevidade, enquanto a relevância era inegável, pois a matéria tratada — segurança das cidades, planejamento territorial e proteção de vidas — atingia o núcleo dos deveres estatais.

Apesar da legitimidade da iniciativa do Executivo, o controle político exercido pelo Congresso Nacional foi essencial, especialmente em relação à constitucionalidade e à técnica legislativa. O caso mais emblemático desse controle foi a proposta inicial da MP que criava um "plano de expansão urbana" para os Municípios. O Relator, Deputado Glauber Braga, identificou um vício de constitucionalidade nessa proposta, pois ela colidia com o Art. 182, § 1º, da Constituição Federal, que confere ao Plano Diretor o *status* de instrumento básico e máximo da política de desenvolvimento e de expansão urbana. A criação de um plano separado feria a reserva de lei e a visão integrada do planejamento urbano. O Congresso, ao invés de rejeitar o tema, utilizou o Projeto de Lei de Conversão (PLV) para sanar o vício, adaptando a exigência ao texto constitucional ao expandir o conteúdo mínimo obrigatório do Plano Diretor (Art. 42-A do Estatuto da Cidade) para incluir a gestão de riscos, garantindo, assim, que as exigências de prevenção fossem mantidas.

A adequação do uso da MP também se verificou no controle sobre as emendas orçamentárias. O Relator observou a inadequação orçamentária de emendas (como as de nº 12, 20, 30, 34, 38 e 44) que tentavam impor o repasse obrigatório de recursos da União para os Municípios sem a devida indicação de fontes de custeio, reforçando a responsabilidade fiscal. O texto final da lei, portanto, manteve a essência da MP — o dever de prevenção e os instrumentos de gestão de riscos — mas o fez com o devido rigor constitucional e orçamentário, resultado do aprimoramento do Processo Legislativo Constitucional. A Lei nº 12.608/2012, ao final, serviu como um caso exemplar de como a MP, uma ferramenta excepcional do Executivo em situações de crise, pode ser validada, modificada e aperfeiçoada pelo Congresso para se transformar em um marco legal robusto e alinhado aos princípios constitucionais e às necessidades de adaptação climática do país.

O exame das emendas apresentadas à Medida Provisória (MPV) nº 547/2011 revela a ocorrência das chamadas "emendas jabutis", que são dispositivos incluídos em um projeto de lei ou medida provisória que versam sobre matéria estranha ao seu tema central e, portanto, violam o princípio constitucional da pertinência temática, especialmente crucial no rito célere das MPs. Essa prática é utilizada por parlamentares para tentar aprovar matérias controversas ou sem consenso, "pegando carona" na urgência e relevância do tema principal.

De acordo com o registro do processo legislativo da MPV nº 547/2011, o Parecer Reformulado aponta que, das cinquenta emendas apresentadas, sete foram indeferidas pela Secretaria Geral da Mesa justamente por "versarem sobre matéria estranha ao conteúdo da MP". Essas emendas, numeradas de 42 a 49 (exceto a 44), constituem exemplos concretos de "jabutis" tentados durante a tramitação da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC). Os temas abordados por essas emendas

rejeitadas demonstram claramente a falta de afinidade com a gestão de riscos e desastres, que era o foco da MP.

Por exemplo, a Emenda nº 46 propôs que o BNDES e a Caixa Econômica Federal fossem impedidos de financiar certas operações de fusão e aquisição entre empresas, tratando de matéria de controle financeiro e econômico totalmente alheia à Defesa Civil. A Emenda nº 47 era ainda mais distante, buscando alterar leis sobre a gestão e arrecadação de royalties e participação especial devidas pela exploração e produção de petróleo e gás natural, matéria tributária e de regulação setorial que não possuía qualquer ligação com deslizamentos ou inundações. A Emenda nº 43 tentou incluir famílias de classe média que possuem um único imóvel irregular entre os casos de regularização de interesse social, uma questão de política habitacional e registral que não se confundia com a emergência e prevenção de desastres. Outras emendas rejeitadas tangenciavam o tema urbanístico, mas focavam em aspectos laterais, como a Emenda nº 45, que tratava da averbação dos termos de quitação de contrato de compromisso de lote na Lei dos Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973), ou a Emenda nº 48, que visava mudar regras de movimentação da conta do FGTS para aquisição de lotes e inserir o parcelamento de glebas nas prioridades do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), focando em aspectos de financiamento imobiliário geral.

A rejeição dessas emendas pela Secretaria Geral da Mesa, antes mesmo da votação em plenário, representou um exercício de controle prévio de pertinência temática, salvaguardando a integridade do processo legislativo e a urgência da Medida Provisória. Se emendas estranhas ao tema tivessem sido incluídas, a própria MP poderia ter sido questionada judicialmente por inconstitucionalidade, comprometendo a rápida e necessária reestruturação da política de prevenção de desastres. Esse controle foi crucial para garantir que a Lei nº 12.608/2012 se mantivesse focada em seu objetivo primordial: dotar o Estado de instrumentos legais para a adaptação climática e a redução de riscos, sem ser desviada por interesses não relacionados ao tema central da crise.

O processo legislativo da Lei nº 12.608/2012, originado pela Medida Provisória (MPV) nº 547/2011, constituiu um marco de reestruturação da governança de riscos no Brasil, sendo uma resposta direta e urgente às tragédias climáticas vivenciadas pelo país. A tramitação, que se deu sob os pressupostos constitucionais de urgência e relevância, exigiu do Congresso Nacional, sob a liderança do Relator Deputado Glauber Braga, um rigoroso exercício de controle de constitucionalidade e aprimoramento técnico.

O processo demonstrou o esforço em transpor a histórica inação do Estado de uma política reativa de "resposta" para um modelo proativo de "prevenção" e "mitigação". A MP foi utilizada para alterar três leis estruturantes simultaneamente — a legislação de Defesa Civil, o Estatuto da Cidade e a Lei de

Parcelamento do Solo Urbano — com o objetivo de vincular a gestão de riscos ao planejamento territorial. O debate crucial centrou-se na imposição de deveres de prevenção aos Municípios — a esfera mais vulnerável e crucial para a implementação da política. Estes deveres incluíram a elaboração obrigatória do Mapeamento de Áreas de Risco, do Plano de Contingência e da Carta Geotécnica de Aptidão à Urbanização. A crítica municipalista sobre o ônus financeiro dessas obrigações levou à inclusão de emendas que, embora rejeitadas em sua forma impositiva, reforçaram o princípio do apoio técnico e financeiro obrigatório da União e dos Estados aos Municípios.

O Congresso exerceu o controle de constitucionalidade ao sanar o vício da proposta inicial da MP de criar um "plano de expansão urbana", que feria o Art. 182 da Constituição Federal. A solução foi o aprimoramento do Projeto de Lei de Conversão (PLV), que fortaleceu o Plano Diretor ao torná-lo obrigatório para Municípios de risco e incluir as exigências de mapeamento de riscos e realocação em seu conteúdo mínimo (Art. 42-A do Estatuto da Cidade). O processo também foi marcado pela rejeição de "emendas jabutis", que foram indeferidas por não possuírem pertinência temática com a crise de desastres, como as Emendas nº 42, 43, 45, 46, 47, 48 e 49, por versarem sobre matéria estranha ao conteúdo da MP.

As conclusões do processo legislativo geram implicações jurídicas diretas, especialmente no que tange à responsabilidade do Estado: a Lei nº 12.608/2012 transformou o dever de prevenção do Estado em uma série de deveres específicos, rastreáveis e cogentes (mapear, fiscalizar, vedar, alertar). O descumprimento ou a omissão em cumprir o Art. 8º da lei (competências municipais) configura a omissão ilícita que, aliada ao nexo causal e ao dano, fundamenta a Responsabilidade Civil Objetiva do Estado. A lei estabeleceu a adaptação como um imperativo legal, integrando a gestão de riscos às políticas de mudanças climáticas e ordenamento territorial. O envio periódico de informações sobre a evolução das ocupações de risco ao Ministério Público e aos Poderes (Art. 3º-A, § 5º da Lei nº 12.340/2010, incluído pelo PLV) impede que o Estado alegue ignorância sobre o risco, fortalecendo a ação judicial para a reparação de danos e para a exigência de cumprimento da lei. A Lei nº 12.608/2012 é, em última análise, o reconhecimento formal de que a vulnerabilidade do Brasil a desastres é uma questão de governança e exige a diligência proativa do Estado.

REFERÊNCIAS

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 21. ed. Belo Horizonte:

Fórum, 2018. 444 p. ISBN 978-85-450-0480-6.

Mendes, Gilmar Ferreira

Curso de Direito Constitucional / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet

Branco. – 18. ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2023. (Série IDP – Linha Doutrina)

Tartuce, Flávio

Direito civil, v. 2: direito das obrigações e responsabilidade civil / Flávio

Tartuce; 12. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.

Di Pietro, Maria Sylvia Zanella, 1943-

Direito administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 35. ed. –

[2. Reimp.] – Rio de Janeiro: Forense, 2022

IPCC. Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Edited by P.R. Shukla [et al.]. Cambridge: Cambridge University Press, 2022. Chapter 13: National and Sub-national Policies and Institutions. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/>. Acesso em: 30 jan. 2026.

JURISPRUDÊNCIA

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708/DF. Relator: Ministro Roberto Barroso. Julgado em 01/07/2022. Disponível em: www.stf.jus.br.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 70043516582. Relatora: Desembargadora Isabel Dias Almeida. Julgado em 29/09/2021. Disponível em: www.tjrs.jus.br.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 70022089346. Relator: Desembargador Antônio Corrêa Palmeiro da Fontoura. Julgado em 30/04/2009. Disponível em: www.tjrs.jus.br.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Apelação Reexame Necessário nº 70021188412. Relator: Desembargador José Aquino Flôres de Camargo. Julgado em 24/09/2008. Disponível em: www.tjrs.jus.br.