



INTERSEÇÕES DO DIREITO: DIREITO DOS DESASTRES, PLANO DIRETOR E IMPUTABILIDADE PENAL EM CRIMES AMBIENTAIS, A ATUAÇÃO DO ESTADO.

FREITAS, Livia Cardoso; TORRES, Juliana Castro.

Introdução:

Estamos perdendo a corrida para as mudanças climáticas. Esse é o desafio de nossa geração: ganhar a batalha contra o tempo (Emmanuel Macron, Presidente). O Brasil por ser um país predominantemente de clima tropical pode sofrer a forte influência de chuvas, causando inundações, deslizamentos de terra e enchentes (Instituto Geológico Secretaria do Meio Ambiente Governo do Estado de São Paulo, 2009). Segundo a CNN, em 2023 foram registrados 1.161 eventos ambientais, sendo 716 relacionados a eventos hidrológicos e 445 de origem geológicas. Já no ano de 2024, fortes chuvas abalaram o estado do Rio Grande do Sul, no território brasileiro, atingindo 456 cidades, promovendo devastação aos cidadãos que ali residiam. Desse modo, fica inquestionável o elevado índice de desastres naturais que ocorrem no Brasil.

É evidente com o decorrer do tempo, a sociedade e a natureza sofre com mudanças voluntárias e involuntárias, ao observar o cenário nacional, percebe-se a dificuldade de implementar métodos efetivos para proteger a comunidade dos danos correlacionados as adversidades ambientais, assim como os danos causado pela sociedade. O Direito enfrenta lutas multidisciplinares no que tange à proteção ambiental e à gestão dos desastres. A divergência entre os doutrinadores sobre a regulamentação e aplicabilidade da punibilidade postulada no Código Penal a respeito dos delitos praticados contra a natureza. O dever do Estado sobre a matéria, previsto pela Constituição Federal evidencia a interdisciplinaridade e complexidade do assunto.

Primeiramente, desde o século XIX, com o advento do Estado Liberal de Direito até a consolidação do Estado Constitucional no século posterior, observamos uma contínua dilatação dos direitos individuais e coletivos. Assim, com o surgimento da terceira era dos direitos fundamentais, surge a preocupação com os direitos sociais e ambientais, buscando a proteção do bem social e o avanço coletivo saudável. Nesse contexto, surge o Direito dos Desastres, almejando organizar e sistematizar o desempenho do Direito, através de seu ciclo criado por Faber, que promove uma cadeia de atitudes para ordenar a atuação das forças estatais. A atuação dos Municípios, através de instrumentos como o Plano Diretor, torna-se crucial para mitigar riscos urbanos e ambientais.

Neste contexto, o presente estudo busca explorar as nuances entre esses dilemas, analisando a atuação da ciência do Direito para contribuir para a prevenção de desastres, a gestão de crises e a promoção de uma justiça ambiental equitativa, através de uma pesquisa bibliográfica e documental, com sustentação na Constituição Federal, Legislação Ambiental, Código Penal, Processo Estrutural, livros, artigos, dissertações, teses acerca do tema.

Materiais e métodos:

O presente artigo adota uma abordagem qualitativa, de cunho exploratório e descritivo, com base em pesquisa bibliográfica e documental. A investigação visa compreender as intersecções entre o Direito dos



Desastres, o Plano Diretor e a imputabilidade penal em crimes ambientais, a partir da análise de dispositivos legais, doutrina especializada e documentos oficiais relacionados ao tema.

Foram utilizados como materiais principais a Constituição Federal de 1988, o Código Penal Brasileiro (Decreto-Lei nº 2.848/1940), a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998), e a Lei nº 12.608/2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Ademais, foram examinados julgados, relatórios técnicos, artigos acadêmicos, dissertações e teses que tratam da responsabilidade do Estado e das pessoas físicas e jurídicas frente a desastres ambientais.

A análise foi guiada por uma leitura crítica interdisciplinar, destacando os aspectos jurídicos, sociais e urbanísticos que envolvem a prevenção, mitigação e responsabilização de danos decorrentes de eventos ambientais extremos.

O estudo ancora-se também no paradigma do Processo Estrutural Coletivo como instrumento de atuação judicial em litígios complexos, e no ciclo de prevenção e resposta proposto por Faber (2012), que sistematiza as ações estatais em seis etapas contínuas: prevenção, mitigação, resposta de emergência, compensação e indenização, reconstrução e aprendizado. Tal estrutura teórica permite avaliar a atuação dos entes públicos antes, durante e após a ocorrência de desastres, sendo especialmente relevante para a análise das omissões institucionais e para a formulação de respostas jurídicas integradas.

Para fins de visualização didática, a aplicação do Ciclo de Faber é sintetizada no Quadro 1, que apresenta as etapas do ciclo e suas respectivas implicações jurídicas e práticas. Esse modelo foi empregado como eixo analítico para a construção dos argumentos apresentados nas seções seguintes, servindo de base para a reflexão sobre a governança ambiental, a responsabilidade do Estado e a efetividade das políticas públicas em contextos de risco.

Quadro 1 – Etapas do Ciclo de Faber no Direito dos Desastres

Etapas do Ciclo de Faber	Descrição
Prevenção	Adoção de medidas antecipadas para evitar a ocorrência de desastres, como planos de contingência, legislação adequada e mapeamento de áreas de risco.
Mitigação	Redução dos impactos negativos caso o desastre ocorra, por meio de obras, fiscalização e ações de preparação técnica e institucional.
Resposta de Emergência	Atuação imediata e coordenada no momento do desastre, com foco em salvar vidas, fornecer abrigo, assistência médica e logística emergencial.
Compensação e Indenização	Reparação dos danos materiais, morais e ambientais causados, por meio de indenizações, seguros, auxílios emergenciais e responsabilização civil e penal.
Reconstrução	Reestruturação das áreas atingidas, recuperação da infraestrutura, dos serviços públicos e do tecido social afetado pelo desastre.
Aprendizado	Avaliação crítica das ações adotadas, identificação das falhas e formulação de novas práticas para fortalecer a resiliência e prevenir futuros desastres.

Fonte: Elaborado com base em Faber (2012) e Carvalho (2019).



A metodologia adotada visa, portanto, à construção de uma reflexão teórica aplicada às experiências práticas verificadas no Brasil, especialmente à luz de eventos recentes como as enchentes no Rio Grande do Sul.

Resultados e discussões:

A investigação revelou que os desastres ambientais no Brasil refletem não apenas eventos de origem natural ou antrópica, mas, sobretudo, a falência de estruturas institucionais de planejamento, prevenção e resposta. A recorrência de tragédias como o rompimento da barragem em Brumadinho (2019) ou as enchentes no Rio Grande do Sul (2024) demonstra que a atuação estatal é, em grande medida, reativa, descoordenada e marcada por omissões sistemáticas, configurando violações a deveres constitucionais expressos no art. 225 da Constituição Federal.

Neste contexto, o Direito dos Desastres emerge como um campo normativo e teórico voltado à reorganização da atuação pública frente a catástrofes. Diferente de uma abordagem meramente punitiva ou administrativa, ele visa construir uma estrutura jurídica de prevenção e resposta contínua.

Para operacionalizar essa racionalidade, o Ciclo de Faber (2012) apresenta uma metodologia em seis etapas — prevenção, mitigação, resposta de emergência, compensação e indenização, reconstrução e aprendizado — que oferece diretrizes concretas para uma governança ambiental eficaz. Essas fases foram incorporadas neste estudo como ferramenta analítica central e sistematizadas no Quadro 1 anteriormente demonstrado.

Ao aplicar o modelo de Faber à realidade brasileira, constata-se que os maiores gargalos se concentram nas fases iniciais do ciclo: prevenção e mitigação. A ausência ou inefetividade dos Planos Diretores Municipais, especialmente nos pequenos e médios municípios, compromete a identificação de áreas de risco, o controle do uso e ocupação do solo e o desenvolvimento de infraestrutura resiliente.

Conforme destaca Espindola e Ribeiro (2020), a inexistência de políticas urbanas eficazes agrava os impactos de eventos extremos e reduz a capacidade de adaptação das comunidades mais vulneráveis.

A análise crítica da legislação, especialmente da Lei nº 12.608/2012, revela que embora o marco legal estabeleça a obrigação de medidas preventivas por parte dos entes federativos, sua implementação prática ainda é incipiente.

O Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil, autorizado desde 2012, permanece sem execução plena, revelando um descompasso entre a norma e sua efetivação, o que compromete a integridade do ciclo preventivo e torna a atuação estatal dependente de ações emergenciais — mais custosas e menos eficazes.

No tocante à resposta de emergência, embora existam ações pontuais de Defesa Civil, frequentemente faltam protocolos integrados e planejamento prévio. Além disso, a fase de compensação e indenização é marcada por morosidade processual e dificuldades de acesso à Justiça pelas populações atingidas.

É nesse ponto que ganha destaque o Processo Estrutural Coletivo, que, ao permitir decisões judiciais voltadas à reorganização de políticas públicas, oferece uma alternativa viável para enfrentar litígios complexos



e estruturalmente injustos, nos quais a inércia estatal contribui para o agravamento dos danos sociais e ambientais.

Na etapa de reconstrução, os resultados evidenciam a carência de ações que promovam a restauração plena das comunidades atingidas. Muitas vezes, há reconstruções precárias, sem critérios técnicos ou sociais, o que perpetua ciclos de vulnerabilidade.

A última etapa, aprendizado, é igualmente negligenciada: não há, em geral, sistemas institucionais de avaliação dos desastres, tampouco adoção de medidas corretivas com base em experiências anteriores. Como adverte Carvalho (2019), a ausência de um ciclo contínuo de aprendizado compromete a capacidade estatal de evoluir institucionalmente e prevenir novas tragédias.

A articulação entre o Direito dos Desastres e o Direito Penal se revela particularmente relevante quando a omissão estatal ou a ação empresarial dolosa ou culposa resulta em desastres com vítimas. A Lei nº 9.605/1998, embora disponha sobre sanções penais e administrativas por danos ambientais, ainda encontra resistência na efetivação de penas privativas de liberdade, sobretudo pela aplicação do princípio da intervenção mínima.

A jurisprudência demonstra uma preferência por sanções alternativas, como multas e prestação de serviços, o que, embora legítimo, pode enfraquecer a função preventiva e pedagógica do Direito Penal, especialmente em casos de grande repercussão social.

Por fim, a análise desenvolvida neste estudo reforça a tese de que a governança ambiental no Brasil necessita de um modelo jurídico integrado, proativo e contínuo, baseado em planejamento urbano eficaz, responsabilização penal efetiva e, sobretudo, em uma cultura institucional de prevenção e aprendizado. O Ciclo de Faber, ao sistematizar os momentos críticos da atuação pública frente aos desastres, representa um instrumento metodológico promissor para orientar a formulação de políticas públicas sustentáveis e para o controle jurídico das omissões estatais.

Considerações finais:

O presente estudo permitiu evidenciar que os desastres ambientais, embora muitas vezes classificados como fenômenos naturais, resultam em larga medida da ação ou da omissão humana, especialmente pela fragilidade estrutural das políticas públicas de planejamento urbano, gestão ambiental e prevenção de riscos.

No contexto brasileiro, a crescente frequência e intensidade de tragédias — como enchentes, deslizamentos de terra e rompimentos de barragens — revelam não apenas a ineficiência dos mecanismos institucionais existentes, mas também a ausência de uma cultura estatal de precaução e responsabilidade.

Ao adotar o Direito dos Desastres como eixo analítico, o trabalho ressaltou a necessidade de compreender os eventos catastróficos a partir de uma lógica jurídica sistêmica e contínua. O Ciclo de Faber demonstrou-se uma ferramenta teórica valiosa, ao sistematizar as etapas essenciais para a atuação pública eficaz: prevenção, mitigação, resposta de emergência, compensação e indenização, reconstrução e aprendizado.



A análise indicou, no entanto, que no Brasil tais etapas não se encontram integradas de maneira funcional, o que compromete tanto a proteção dos direitos fundamentais das populações atingidas quanto a responsabilização por danos ambientais.

O estudo também evidenciou a importância do Plano Diretor Municipal como instrumento de organização do espaço urbano e de prevenção de riscos ambientais. A ausência de sua implementação em muitos municípios, associada à inércia na execução de políticas de defesa civil, reforça a omissão estatal e contribui para a perpetuação da vulnerabilidade social.

Nesse cenário, o Processo Estrutural Coletivo surge como alternativa judicial promissora, permitindo ao Judiciário intervir de forma transformadora em litígios que envolvem omissões reiteradas do poder público.

Quanto à responsabilização penal por crimes ambientais, conclui-se que, embora o ordenamento jurídico brasileiro preveja sanções específicas na Lei nº 9.605/1998, sua aplicação efetiva ainda enfrenta desafios, seja pela resistência à imposição de penas privativas de liberdade, seja pela complexidade probatória dos crimes ambientais.

A tensão entre a busca por punições exemplares e a adoção de medidas alternativas exige equilíbrio, mas também firmeza na responsabilização de condutas gravemente lesivas ao meio ambiente e à coletividade.

Dessa forma, reafirma-se que o enfrentamento dos desastres ambientais demanda uma governança jurídica integrada, comprometida com a dignidade humana, com a justiça ambiental e com a efetividade dos direitos fundamentais.

A articulação entre o Direito dos Desastres, o Direito Penal, o Direito Urbanístico e o Processo Estrutural é essencial para garantir respostas adequadas às calamidades que afligem a população brasileira. Cabe ao Estado, em todas as suas esferas, assumir com seriedade o dever constitucional de proteger o meio ambiente e as vidas humanas ameaçadas pela negligência institucional e pela imprevidência normativa.

Referencias:

ANDRADE, André Gustavo Corrêa de. **O Princípio Fundamental da Dignidade Humana e sua Concretização Judicial**. Revista da EMERJ, v. 6, n. 23, 2003. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/68121/principio_fundamental_dignidade_andrade.pdf. Acesso em: 11 setembro 2024.

ANDREA, Gianfranco Faggin Mastro. **Processo estrutural e direito dos desastres: dever estatal de prevenção e o paradigma das calamidades hidrológicas**. 2023. Tese (Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2023.

BOLETIM EVENTO ADVERSO. **Impactos das chuvas e cheias extremas no Rio Grande do Sul em maio de 2024**. Emater/RS, Governo do Estado Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/upload/arquivos/202406/relatorio-sisperdas-evento-enchentes-em-maio-2024.pdf>. Acesso em: 22 agosto 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2004]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 13 maio 2024.

BRASIL. **DECRETO-LEI No 2.848, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1940**. Institui o Código Penal. 1942.



Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 19 julho 2024.

BRASIL. **LEI Nº 9.605, DE 12 DE FEVEREIRO DE 1998**. Brasília, DF: Presidência da República, [1998]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 19 julho 2024.

BRASIL. **Lei Nº 12.608, 10 de abril de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm. Acesso em: 27 mai. 2024.

CARLI, F.G.; RIBAS, L.M. **Smart Cities: extraficalidade como indutora do desenvolvimento de cidades inteligentes**. Revistas Interações, v. 22, n. 1, p. 131-150, Campo Grande, MS, jan./mar. 2021.

CARVALHO, Délton Winter de. **O que devemos urgentemente aprender com o novel Direito dos Desastres**. Disponível em: [file:///C:/Users/E1412113/Downloads/delton-winter-devemos-aprender-direito-desastres%20\(1\).html](file:///C:/Users/E1412113/Downloads/delton-winter-devemos-aprender-direito-desastres%20(1).html). Acesso em 19 julho 2024.

CHEVRAND, César Guerra, MOEHLECKE, Renata. **Desastres naturais são fenômenos políticos, dizem especialistas**. Agencia Fiocruz de notícias. 16 outubro 2015. Disponível em: <https://agencia.fiocruz.br/desastres-naturais-s%C3%A3o-fen%C3%B4menos-pol%C3%ADticos-dizem-especialistas>. Acesso em: 11 setembro 2024.

ESPÍNDOLA, I. B.; RIBEIRO, W. C.; **Cidades e mudanças climáticas: desafios para os planos diretores municipais brasileiros**. Caderno Metrópole, São Paulo, v. 22, n. 48, pp. 365-395, maio/ago. 2020.

Ética Ambiental. **Relembre os maiores desastres ambientais da história do Brasil**. Disponível em: <https://etica-ambiental.com.br/desastres-ambientais-do-brasil/>. Acesso em: 14 mar. 2025.

FARENZA, Cláudio. **Crimes ambientais: o que é, tipos, penalidades e prescrição**. Disponível em: <https://advambiental.com.br/artigo/crimes-ambientais-o-que-e-tipos-penalidades-e-prescricao/>. Acesso em: 29 nov. 2024.

FERRARI, F. J.; SOUZA NETTO, A. E.; SOUZA NETTO, J. **Por uma abordagem multidimensional do direito dos desastres frente aos impactos das mudanças climáticas**. JURIS - Revista da Faculdade de Direito, 33 (1). Disponível em: <https://doi.org/10.14295/juris.v33i1.16325>. Acesso em 27 mai 2024.

GIGANTE, R. D.; AMARAL, S. T. **JUSNATURALISMO E JUSPOSITIVISMO: UMA ANÁLISE CRÍTICA**. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Intertemas_n.14.11.pdf. Acesso em 19 mar 2025.

MELO, Liana Holanda, **Hermenêutica jurídica: a escola da exegese e o mito da neutralidade**, Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/hermeneutica-juridica-a-escola-da-exegese-e-o-mito-da-neutralidade/> Acesso em: 19 mar. 2025.

ONÓFRIO, V. de M. **Limites e possibilidades da imputabilidade penal em caso de desastres ambientais: análise de casos à luz do Direito dos Desastres**. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021.

ONU NEWS. **Relatório revela que Brasil teve 12 eventos climáticos extremos em 2023**. ONU News. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2024/05/1831366>. Acesso em: 27 mai. 2024.

ORLANDO, M, P. **O princípio da intervenção mínima no direito penal**. Disponível em: <file:///D:/Users/MG9101ES/Downloads/269-1-962-1-10-20120628.pdf>. Acesso em: 11 setembro 2024.



OSORIO, Pedro. **Brasil registrou mais de mil desastres naturais em 2023, segundo o Cemaden.** 23 de janeiro de 2024. CNN Brasil. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/brasil-registrou-mais-de-mil-desastres-naturais-em-2023-segundo-o-cemaden/>. Acesso em: 11 setembro 2024.

REHDER, Guilherme Augusto Corrêa. **Desastres ambientais e os limites jurídicos da responsabilidade penal.** 2023. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) - Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Santa Catarina. 2023.

Rompimento da barragem da Vale, em Brumadinho, completa quatro anos. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/comunicacao/noticias/arquivos/Rompimento-da-barragem-da-Vale-em-Brumadinho-completa-quatro-anos/>. Acesso em 19 julho 2024.

Secretaria do Meio Ambiente. **Desastres Naturais: conhecer para prevenir.** São Paulo: Instituto Geológico, 2016. Disponível em: <https://arquivo.ambiente.sp.gov.br/publicacoes/2009/DesastresNaturais.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2024.

SIRKIS, Alfredo. **No planeta Macron.** ((o)) Eco. 14 de dezembro de 2017. Análises. Disponível em: <https://oeco.org.br/analises/no-planeta-macron/>. Acesso em: 11 setembro 2024.

STARKE, Daniel Ricardo. **A diplomacia e os deslocados ambientais: em busca de proteção jurídica às vítimas dos desastres ambientais.** Disponível em: [file:///C:/Users/E1412113/Downloads/6201-371381817-1-SM%20\(5\).pdf](file:///C:/Users/E1412113/Downloads/6201-371381817-1-SM%20(5).pdf). Acesso em 19 julho 2024.