

COORDENAÇÃO
Rafael Ramos



Direito Administrativo das Emergências Públicas



Diretor de Conteúdo e Operações Editoriais

Alexandre Ferreira Mattioli

Gerente de Conteúdo

Andréia R. Schneider Nunes Carvalhaes

Editorial: Aline Marchesi da Silva, Camilla Sampaio e Quenia Becker

Analistas Editoriais: Ariene Cristina Almeida do Nascimento,
Emilly Costa Silva e Maria Eduarda Silva Rocha

Produção Editorial e Equipe de Conteúdo Digital

Gerente de Conteúdo

Milisa Cristine Romera

Especialistas Editoriais: Gabriele Lais Sant'Anna dos Santos
e Maria Angélica Leite

Analista de Projetos: Jéssica Viana Bezerra

Analistas de Operações Editoriais: Danielle Castro de Moraes, Izabella Alarcon,
Mariana Plastino Andrade e Patrícia Melhado Navarra

Analistas de Qualidade Editorial e ProView: Ana Paula Cavalcanti,
Gabriel George Martins, Gabriela Cavalcante Lino, Maria Carolina Ferreira,
Maria Cristina Lopes Araujo, Rodrigo Araujo e Vinícius Pereira Santos

Estagiárias: Beatriz Parise Jatene Castello Branco e Rebeca Crespo Rangel

Capa: Linotec

Gerente de Operações e Produção Gráfica

Mauricio Alves Monte

Analistas de Produção Gráfica: Jéssica Maria Ferreira Bueno
e Victória Menezes Pereira

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Direito administrativo das emergências públicas /
Rafael Ramos, coordenação. -- São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2025.
Vários autores.

Bibliografia

ISBN 978-65-260-1184-3

1. Administração pública 2. Calamidades públicas 3. Catástrofes naturais 4. Defesa
civil 5. Direito administrativo 6. Responsabilidade civil do Estado I. Ramos, Rafael.

24-242908

CDU-351

Índices para catálogo sistemático:

1. Emergências públicas : Direito administrativo 351
Cibele Maria Dias - Bibliotecária - CRB-8/9427

Diretor de Conteúdo e Operações Editoriais
Alexandre Ferreira Mattioli

Gerente de Conteúdo
Andréia R. Schneider Nunes Carvalhaes

Editorial: Aline Marchesi da Silva, Camilla Sampaio e Quenia Becker

Analistas Editoriais: Ariene Cristina Almeida do Nascimento,
Emilly Costa Silva e Maria Eduarda Silva Rocha

Produção Editorial e Equipe de Conteúdo Digital
Gerente de Conteúdo
Milisa Cristine Romera

Especialistas Editoriais: Gabriele Lais Sant'Anna dos Santos
e Maria Angélica Leite

Analista de Projetos: Jéssica Viana Bezerra

Analistas de Operações Editoriais: Danielle Castro de Moraes, Izabella Alarcon,
Mariana Plastino Andrade e Patrícia Melhado Navarra

Analistas de Qualidade Editorial e ProView: Ana Paula Cavalcanti,
Gabriel George Martins, Gabriela Cavalcante Lino, Maria Carolina Ferreira,
Maria Cristina Lopes Araujo, Rodrigo Araujo e Vinícius Pereira Santos

Estagiárias: Beatriz Parise Jatene Castello Branco e Rebeca Crespo Rangel

Capa: Linotec

Gerente de Operações e Produção Gráfica
Mauricio Alves Monte

Analistas de Produção Gráfica: Jéssica Maria Ferreira Bueno
e Victória Menezes Pereira

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Direito administrativo das emergências públicas /
Rafael Ramos, coordenação. – São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2025.
Vários autores.

Bibliografia.
ISBN 978-65-260-1184-3

1. Administração pública 2. Calamidades públicas 3. Catástrofes naturais 4. Defesa civil 5. Direito administrativo 6. Responsabilidade civil do Estado I. Ramos, Rafael.

24-242908

CDU-351

Índices para catálogo sistemático:

1. Emergências públicas : Direito administrativo 351
Cibele Maria Dias - Bibliotecária - CRB-8/9427

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
SOBRE O COORDENADOR	7
SOBRE OS AUTORES	9
 1. RUMO AO DIREITO CONSTITUCIONAL DOS DESASTRES: DOS DEVERES DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO AOS DEVERES DE PROTEÇÃO CLIMÁTICA E DE PREVENIR E RESPONDER A DESASTRES AMBIENTAIS E CLIMÁTICOS	19
INGO WOLFGANG SARLET e TIAGO FENSTERSEIFER	
 2. POR UM DIREITO ADMINISTRATIVO DA EMERGÊNCIA PÚBLICA PARA LIDAR COM A INSEGURANÇA JURÍDICA EM SITUAÇÕES DE EMERGÊNCIA E CALAMIDADE PÚBLICA	49
THIAGO PRIESS VALIATI e DANILÓ GUERREIRO DE MORAES	
 3. DIREITO ADMINISTRATIVO DAS CATÁSTROFES E DESINFORMAÇÃO CLIMÁTICA: O DESASTRE CLIMÁTICO NO RIO GRANDE DO SUL.....	61
GABRIEL WEDY e ELISA MAFFASSIOLLI HARTWIG	
 4. REFLEXÕES SOBRE UMA CLÁUSULA GERAL DE URGÊNCIA NO DIREITO ADMINISTRATIVO: INCURSÕES NOS DIREITOS PORTUGUÊS, FRANCÊS E BRASILEIRO.....	77
VITOR GALVÃO FRAGA	
 5. EMERGÊNCIA CLIMÁTICA E AVANÇOS NO CONTROLE DA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA PELO PODER JUDICIÁRIO.....	95
RAFAELA SANTOS MARTINS DA ROSA e BRUNO TEIXEIRA PEIXOTO	
 6. IMPACTOS DE SITUAÇÕES EMERGENCIAIS SOBRE A ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA.....	119
BERNARDO STROBEL GUIMARÃES e LUCAS SIPONI FURTADO DE MEDEIROS	

7. POLÍTICA URBANA, POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA CIVIL E O RISCO DE DESASTRES: A PREVENÇÃO POR MEIO DE INSTRUMENTOS E CONTRATOS URBANÍSTICOS 129
FÁBIO SCOPEL VANIN
8. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM VIRTUDE DE DESASTRES CLIMÁTICOS: EMERGÊNCIA CLIMÁTICA, DEVERES DE PREVENÇÃO E INJUSTIÇAS PASSIVAS..... 151
DÉLTON WINTER DE CARVALHO
9. DESASTRES CLIMÁTICOS, RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E PRECAUÇÃO: QUANDO A OMISSÃO DESPROPORCIONAL É CAUSA DO RESULTADO LESIVO 169
RAFAEL MARTINS COSTA MOREIRA
10. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR DANOS E PELA ADEQUADA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS EM SITUAÇÕES DE EMERGÊNCIA CLIMÁTICA 187
FERNANDA NUNES BARBOSA e VITÓRIA MONEGO SOMMER SANTOS
11. DIREITO ADMINISTRATIVO DAS CATÁSTROFES, CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NO ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA E A LEI 14.981/2024: NOVO CAPÍTULO NO ESTADO DE NECESSIDADE ADMINISTRATIVO 207
RAFAEL CARVALHO REZENDE OLIVEIRA
12. LICITAÇÃO COMBINA COM TRAGÉDIA? PARA UM DIREITO ADMINISTRATIVO PASSÍVEL DE EXPERIMENTAÇÃO..... 227
JULIANO HEINEN
13. REQUISIÇÕES ADMINISTRATIVAS COMO INSTRUMENTO PARA ENFRENTAR TRAGÉDIAS CLIMÁTICAS E PANDEMIAS..... 235
RAQUEL MELO URBANO DE CARVALHO
14. A ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA CAUTELAR DURANTE OS PERÍODOS DE EMERGÊNCIA PÚBLICA..... 293
FLÁVIO GARCIA CABRAL
15. DEVER DE CONTEXTUALIZAÇÃO E VIÉS RETROSPECTIVO EM CALAMIDADES PÚBLICAS: O ARTIGO 22 DA LINDB E A RESPONSABILIDADE DE AGENTES PÚBLICOS 309
PEDRO ADAMY
16. ACCOUNTABILITY DIAGONAL EM TEMPOS DE CRISE: PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NA PREVENÇÃO E NAS RESPOSTAS A DESASTRES NATURAIS 321
IRENE PATRÍCIA NOHARA e PAULO HENRIQUE GOMIERO

17. ABERTURA E ACESSO A DADOS EM TEMPOS DE EMERGÊNCIA E CALAMIDADE	333
DANIELA COPETTI CRAVO, EDUARDO JOBIM e JOSÉ LUIZ DE MOURA FALEIROS JÚNIOR	
18. PUBLICIDADE E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS: A EC 109/2021 E O PAPEL DOS PROCESSOS ESTRUTURAIS.....	345
ANA LUIZA CALIL e MATHEUS CASIMIRO	
19. UM CASO DE CADA VEZ, MAIS UMA VEZ? – O PROCESSO CIVIL NO CONTEXTO DE EMERGÊNCIAS PÚBLICAS.....	363
GUSTAVO OSNA	
20. ONE HEALTH: UMA PERSPECTIVA INTEGRADA DA SAÚDE.....	375
MÁRCIA SANTANA FERNANDES, DENISE LEAL DOS SANTOS, BENI JEQUICENE MUSSENGUE CHAÚQUE, LUCIANO PALMEIRO RODRIGUES e JOSÉ ROBERTO GOLDIM	

7. POLÍTICA URBANA, POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA CIVIL E O RISCO DE DESASTRES: A PREVENÇÃO POR MEIO DE INSTRUMENTOS E CONTRATOS URBANÍSTICOS

Fábio Scopel Vanin

Introdução

O presente capítulo integra a obra “Direito Administrativo das Emergências Públicas” e visa traçar reflexões sobre: (i) as interlocuções entre a Política Urbana e a Política Nacional de Defesa Civil; (ii) a normatização dos Planos Diretores para as cidades suscetíveis a desastres; e ainda, (iii) os novos paradigmas para a gestão urbanística, com atuação concreta e propositiva na prevenção aos riscos de desastres.

O tema tem especial relevância. A Política Nacional de Defesa Civil vigora desde 2012, mas recebeu importantes alterações recentes, com a aprovação da Lei nº 14.750/2023. Ainda, os problemas graves de alagamentos, enxurradas e deslizamentos que têm acontecido em diversas regiões do país, com grande escala no Rio Grande do Sul, onde os problemas alcançaram as maiores cidades e a quase totalidade de regiões, despertando ainda mais atenção do tema no Brasil.

Agradeço o convite para contribuir com a obra e parabenizo o Dr. Rafael Ramos pela iniciativa de coordenar mais um livro relevante para o direito público, reunindo diversos estudiosos sobre a matéria, como forma de fomentar o debate sobre o tema, e acima de tudo, apontar caminhos nos desafios da Administração Pública de promover políticas e serviços públicos em tempos de emergências.

1. Política Urbana e Política Nacional de Defesa Civil: possíveis interlocuções

O tópico de abertura tem a finalidade de apresentar os aspectos gerais das duas políticas a serem observadas ao longo do texto: a política urbana e a política nacional de defesa civil, com destaque para algumas ligações sobre os temas.

A Política Urbana tem previsão constitucional nos arts. 182 e 183, sendo regulamentada na Lei n. 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade¹ e tem desdobramentos significativos em âmbito municipal, em especial por meio dos Planos Diretores cada cidade.

Em termos de competência, a Política Urbana pode ser observada sobre vários aspectos: a competência administrativa da União em “elaborar e executar planos nacionais e regionais

1. Há outras normas federais no âmbito da política urbana, especialmente a Lei n. 6.766/1979 (Lei de Parcelamento do Solo); Lei n. 13.465/2017 (Lei de Regularização Fundiária – REURB); Decreto-Lei n. 3.365/1941 (Lei de Desapropriação); Decreto-Lei n. 25/1937 (Lei de Tombamento).

de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” (art. 21, IX); a competência concorrente da União e Estados Membros para legislar em matéria de direito urbanístico (art. 24, I); a competência dos Municípios para executar a política urbana (art. 182, *caput*) ou para “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art. 30, VIII). Tais atribuições podem levar a interpretações distintas sobre os significados de política urbana e de política de ordenamento do território, temas que serão tratados como sinônimos para efeitos deste trabalho.²

Nas disposições constitucionais, art. 182 *caput*, estão previstos os objetivos da política urbana que são “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade” e “garantir o bem-estar de seus habitantes”. Ainda, no § 1º, resta designado que o Plano Diretor é “o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”, sendo um dos seus conteúdos essenciais a definição das “exigências fundamentais de ordenação da cidade”, que caracterizará a função social da propriedade urbana em um Município específico (art. 182, § 2º).³

O Estatuto da Cidade, na forma designada na própria ementa da Lei n. 10.257/2001, “regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal”. Observado o seu conteúdo, verificam-se (a) a previsão de diretrizes (art. 2º); (b) um rol exemplificativo de instrumentos (art. 4º); (c) a regulamentação de instrumentos jurídico-urbanísticos (art. 5º ao 38)⁴; (d) a regulamentação do Plano Diretor (art. 39 ao 42-B); e (e) normas de gestão democrática da cidade (art. 43 ao 45).

A doutrina conceitua “política urbana” de diferentes formas. Para Carvalho Filho, consiste no “conjunto de estratégias e ações do poder público”, que poderão ocorrer tanto “isoladamente ou em cooperação com o setor privado”, sendo “necessárias à constituição, preservação, melhoria e restauração da ordem urbanística em prol do bem-estar das comunidades”⁵. Pinto a descreve como “o setor da atuação do Estado que trata da ordenação do território das cidades, mediante alocação do recurso ‘espaço’ entre os diversos usos que o disputam”⁶.

Quanto ao seu objeto, Pinto esclarece que há abordagens que levam em conta a atuação do poder público em relação à ordenação territorial e entendimentos que ampliam tal escopo, incluindo o “conjunto das políticas setoriais de habitação, saneamento, trânsito e transportes

-
2. Para um aprofundamento deste tema, em especial, de uma distinção entre a Política Urbana e a Política de Ordenamento Territorial, ver: VANIN, Fábio Scopel. *Direito, Urbanismos e Política Pública*. São Paulo: Almedina, 2022. Capítulo IV. p. 175 a 194.
 3. Além de tais definições, a Constituição Federal, no art. 182, §§ 2º e 3º, dispõe sobre regras de desapropriação, parcelamento ou edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo. O art. 183 trata de uma hipótese específica de usucapião.
 4. São eles: o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo, a desapropriação com pagamento em títulos, a usucapião especial de imóvel urbano, a concessão de uso especial para fins de moradia, o direito de superfície, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas, a transferência do direito de construir, e o estudo de impacto de vizinhança.
 5. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 17.
 6. PINTO, Victor Carvalho. *Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 45-46.

urbanos”⁷. Vanin destaca que a função operacional da Política Urbana é “decidir na formulação, implementação e revisão de Políticas Públicas Urbanísticas”⁸.

A defesa civil é matéria de legislação privativa da União, nos termos do art. 22, XXVIII, da CF/1988 e encontra-se regulamentada como política na Lei n. 12.608/2012, onde denomina-se, de forma mais precisa, como “Política Nacional de Proteção e Defesa Civil”, com a sigla “PNPDEC”. Na forma do art. 3º, tal política “abrange as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil”.

A PNPDEC tem suas diretrizes previstas no art. 4º⁹, os objetivos elencados no art. 5º¹⁰, as competências da União, Estados e Municípios descritas entre o art. 6º e 9º, além de dispor sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (art. 10 ao 12); e a Gestão de Acidentes e Desastres Induzidos por Ação Humana (art. 12-A a 12-F).

Para efeito deste Capítulo, importa identificar os pontos de conexão entre a Política Urbana e Política Nacional de Proteção e Defesa Civil no enfrentamento a desastres, como forma de analisar, nos capítulos vindouros, a potencialidade de instrumentos e contratos urbanísticos como contributos para a prevenção.

7. PINTO, Victor Carvalho. Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 45-46.
8. VANIN, Fábio Scopel. Direito urbanístico, direito à cidade e política urbana: novas perspectivas. Revista Direito Ambiental e sociedade, v. 13, n. 01, jan./abr. 2023. p. 20.
9. Art. 4º São diretrizes da PNPDEC: I – atuação articulada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para redução de desastres e apoio às comunidades atingidas; II – abordagem sistêmica das ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação; III – a prioridade às ações preventivas relacionadas à minimização de desastres; IV – adoção da bacia hidrográfica como unidade de análise das ações de prevenção de desastres relacionados a corpos d’água; V – planejamento com base em pesquisas e estudos sobre áreas de risco e incidência de desastres no território nacional; VI – participação da sociedade civil.
10. Art. 5º São objetivos da PNPDEC: I – reduzir os riscos de desastres; II – prestar socorro e assistência às populações atingidas por desastres; III – recuperar as áreas afetadas por desastres, de forma a reduzir riscos e a prevenir a reincidência; IV – incorporar a redução do risco de desastre e as ações de proteção e defesa civil entre os elementos da gestão territorial e do planejamento das políticas setoriais; V – promover a continuidade das ações de proteção e defesa civil; VI – estimular o desenvolvimento de cidades resilientes e os processos sustentáveis de urbanização; VII – promover a identificação e avaliação das ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a desastres, de modo a evitar ou reduzir sua ocorrência; VIII – monitorar os eventos meteorológicos, hidrológicos, geológicos, biológicos, nucleares, químicos e outros potencialmente causadores de desastres; IX – produzir alertas antecipados em razão de possibilidade de ocorrência de desastres; X – estimular o ordenamento da ocupação do solo urbano e rural, tendo em vista sua conservação e a proteção da vegetação nativa, dos recursos hídricos e da vida humana; XI – combater a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco e promover a realocação da população residente nessas áreas; XII – estimular iniciativas que resultem na destinação de moradia em local seguro; XIII – desenvolver consciência nacional acerca dos riscos de desastre; XIV – orientar as comunidades a adotar comportamentos adequados de prevenção e de resposta em situação de desastre e promover a autoproteção; XV – integrar informações em sistema capaz de subsidiar os órgãos do SINPDEC na previsão e no controle dos efeitos negativos de eventos adversos sobre a população, os bens e serviços e o meio ambiente; XVI – incluir a análise de riscos e a prevenção a desastres no processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos, nas hipóteses definidas pelo poder público; e XVII – promover a responsabilização do setor privado na adoção de medidas preventivas de desastres e na elaboração e implantação de plano de contingência ou de documento correlato.

Na perspectiva da Política Urbana, podem ser destacadas as seguintes diretrizes, previstas no art. 2º do Estatuto da Cidade, ligadas à questão dos desastres:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...]

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; [...]

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: [...] h) a exposição da população a riscos de desastres.

Observadas as normas da PNPDEC, verificam-se as seguintes conexões com a política urbana:

Art. 3º [...] Parágrafo único. A PNPDEC deve integrar-se às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável.

Art. 5º São objetivos da PNPDEC: [...]

IV – incorporar a redução do risco de desastre e as ações de proteção e defesa civil entre os elementos da gestão territorial e do planejamento das políticas setoriais; [...]

X – estimular o ordenamento da ocupação do solo urbano e rural, tendo em vista sua conservação e a proteção da vegetação nativa, dos recursos hídricos e da vida humana;

XI – combater a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco e promover a realocação da população residente nessas áreas;

XII – estimular iniciativas que resultem na destinação de moradia em local seguro; [...].

Assim, o alcance dos objetivos da Política Urbana e da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil somente serão alcançados com uma observação recíproca e integrada de seus conteúdos, em especial na temática de prevenção dos desastres. Embora cada política pública tenha suas peculiaridades, a efetividade das normas depende de uma articulação qualificada de conceitos e instrumentos.

Importa referir que a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil não se resume à questão dos desastres e sua prevenção. Esses são apenas parte dos conceitos trazidos no parágrafo único

do art. 1º, entre tantos outros, tais como: acidente, estado de calamidade pública, situação de emergência, vulnerabilidade.

Relativo a desastres, a PNPDEC apresenta as seguintes conceituações:

Art. 1º [...]. Parágrafo único. [...]

V – desastre: resultado de evento adverso, de origem natural ou induzido pela ação humana, sobre ecossistemas e populações vulneráveis que causa significativos danos humanos, materiais ou ambientais e prejuízos econômicos e sociais; [...]

XII – resposta a desastres: ações imediatas com o objetivo de socorrer a população atingida e restabelecer as condições de segurança das áreas atingidas, incluídas ações de busca e salvamento de vítimas, de primeiros-socorros, atendimento pré-hospitalar, hospitalar, médico e cirúrgico de urgência, sem prejuízo da atenção aos problemas crônicos e agudos da população, de provisão de alimentos e meios para sua preparação, de abrigamento, de suprimento de vestuário e produtos de limpeza e higiene pessoal, de suprimento e distribuição de energia elétrica e água potável, de esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem das águas pluviais, transporte coletivo, trafegabilidade e comunicações, de remoção de escombros e desobstrução das calhas dos rios, de manejo dos mortos e outras estabelecidas pelos órgãos do Sindec;

XIII – risco de desastre: probabilidade de ocorrência de significativos danos sociais, econômicos, materiais ou ambientais decorrentes de evento adverso, de origem natural ou induzido pela ação humana, sobre ecossistemas e populações vulneráveis; [...].

Para efeito do presente de estudo, a interlocução entre Política Urbana e Política Nacional de Proteção e Defesa Civil visa analisar como os instrumentos e contratos urbanísticos podem apresentar-se como solução de “prevenção”¹¹ para situação que representa “risco de desastre”. Em termos normativos, pretende-se investigar como os mecanismos da política urbana podem atender e dar respostas ao conceituado no art. 1º, Parágrafo único, incisos V, VIII e XIII, da PNPDEC.

Inegável que é possível identificar muitas outras ligações entre as duas políticas públicas aqui explanadas, todavia, o presente artigo limita-se a tal ponto da análise: instrumentos e contratos urbanísticos como mecanismos para a prevenção ao risco de desastre. Um dos principais institutos jurídicos para este fim é o Plano Diretor, na forma que segue destacado no tópico a seguir.

11. Na forma da PNPDEC (art. 1º, Parágrafo único, VIII) prevenção são “ações de planejamento, de ordenamento territorial e de investimento destinadas a reduzir a vulnerabilidade dos ecossistemas e das populações e a evitar a ocorrência de acidentes ou de desastres ou a minimizar sua intensidade, por meio da identificação, do mapeamento e do monitoramento de riscos e da capacitação da sociedade em atividades de proteção e defesa civil, entre outras estabelecidas pelos órgãos do Sindec”.

2. Plano Diretor em Cidades Suscetíveis a Desastres

Feitas as observações gerais dos pontos-chave que ligam a Política Urbana e Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, se faz necessário avançar no estudo de instrumentos para prevenção, nos casos considerados risco de desastre. Nesta seara, o Plano Diretor tem papel fundamental, tendo recebido uma atenção muito especial da legislação vigente.

A Constituição Federal de 1988 define o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, na forma do art. 182. Sua regulamentação geral encontra-se no Estatuto da Cidade, entre o art. 39 e 42-B. O conteúdo mínimo do Plano Diretor está previsto, de forma específica, no art. 42¹², estando especialmente ligado à previsão e regulamentação de instrumentos jurídico-urbanísticos.

Para efeito desta pesquisa, importa uma atenção especial ao disposto no art. 42-A do Estatuto da Cidade, que trata do conteúdo dos Planos Diretores dos municípios cadastrados como suscetíveis a desastre, que deverão elaborar estudos específicos, que visam reforçar as estratégias de prevenção, entre outros aspectos.

Para compreender quais cidades estão vinculadas as exigências do art. 42-A do Estatuto da Cidade é necessário observar as regras relativas ao “cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos”, que será denominado aqui, de maneira simplificada, somente como “cadastro de municípios suscetíveis a desastres”.

A instituição e manutenção do cadastro de municípios suscetíveis a desastres é competência da União (art. 6º, VI da Lei n. 12.608/2012). Na forma do art. 3-A, § 1º, da Lei n. 12.340/2010, a inscrição no cadastro pode acontecer por iniciativa do Município ou mediante indicação dos demais entes federados. Outra atribuição do governo federal, na forma do § 5º, é publicar, de forma periódica, informações sobre a evolução das ocupações em áreas suscetíveis a desastres nos Municípios constantes do cadastro.

O art. 3º-A da Lei n. 12.340/2010, no seu § 2º, prevê uma série de estudos e medidas a serem adotadas pelos Municípios, na forma que segue:

Art. 3-A [...] § 2º Os Municípios incluídos no cadastro deverão:

I – elaborar mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;

II – elaborar Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil e instituir órgãos municipais de defesa civil, de acordo com os procedimentos estabelecidos pelo órgão central do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC;

12. Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo: I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei; II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei; III – sistema de acompanhamento e controle.

III – elaborar plano de implantação de obras e serviços para a redução de riscos de desastre;

IV – criar mecanismos de controle e fiscalização para evitar a edificação em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; e

V – elaborar carta geotécnica de aptidão à urbanização, estabelecendo diretrizes urbanísticas voltadas para a segurança dos novos parcelamentos do solo e para o aproveitamento de agregados para a construção civil.

Além das exigências em destaque, outra obrigatoriedade para os Municípios constantes no cadastro de municípios suscetíveis a desastres é desenvolver um Plano Diretor com um conteúdo muito específico, na forma do art. 41, VI¹³ e 42-A¹⁴ do Estatuto da Cidade.

O art. 41, VI, do Estatuto da Cidade torna obrigatoriedade a formulação de Plano Diretor para todos os Municípios incluídos no cadastro nacional, independentemente do tamanho da população. A regra geral é que o Plano Diretor somente é obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes (art. 41, I, do Estatuto da Cidade). Todavia, com a inclusão feita no Estatuto da Cidade pela Lei nº 12.608/2012, as localidades com menos de 20 mil habitantes também devem formular seu Plano Diretor, caso estejam incluídas no cadastro de municípios suscetíveis a desastres.

Além da obrigatoriedade de formular um Plano Diretor existir independentemente do tamanho da cidade, o conteúdo do Plano Diretor nas cidades suscetíveis a desastres também é

13. Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades: [...] VI – incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

14. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter: I – parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda; II – mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; III – planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre; IV – medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; e V – diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido. § 1º A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas. § 2º O conteúdo do plano diretor deverá ser compatível com as disposições insertas nos planos de recursos hídricos, formulados consoante a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. § 3º Os Municípios adequarão o plano diretor às disposições deste artigo, por ocasião de sua revisão, observados os prazos legais. § 4º Os Municípios enquadrados no inciso VI do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado terão o prazo de 5 (cinco) anos para o seu encaminhamento para aprovação pela Câmara Municipal.”

regra, ocorre a cada 10 anos (art. 40, § 3º) a contar de sua entrada em vigor. As cidades que não possuem Plano Diretor, mas que passam a ter a obrigação de formulá-lo por força do art. 41, VI, devem aprová-lo em cinco anos, a contar da inclusão do Município no cadastro nacional.

Verifica-se que as leis gerais que tratam da Política Urbana e Política Nacional de Defesa Civil vinculam, por meio do Plano Diretor, medidas, conceitos, estudos, entre outras exigências, que visam à prevenção ao risco de desastre. É notória a relevância e a importância do instrumento na efetividade das medidas do Poder Público no enfrentamento aos desastres.

Entende-se que as disposições reforçam a posição de Plano Diretor como uma norma com hierarquia material diante das demais leis de planejamento urbano, na forma já descrita pelo STF em repercussão geral, onde definiu que “os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor”¹⁵.

Dessa forma, o Plano Diretor é o instrumento jurídico-urbanístico onde deve constar a estratégia territorial de prevenção ao risco de desastre, de modo a compatibilizar a Política Urbana e Política Nacional de Defesa Civil. Apesar dessa constatação, muito clara pelo conteúdo das normas vigentes, tem-se a posição de que as previsões no Plano Diretor, apesar de necessárias e indispensáveis, são insuficientes, sendo necessários novos paradigmas para a gestão territorial, por meio de outros instrumentos e dos contratos urbanísticos, na forma que segue nos tópicos a seguir.

3. Para Além do Plano Diretor: Novos Paradigmas para a Gestão Urbanística

É inegável a importância e a essencialidade do Plano Diretor como instrumento para efetivação da prevenção ao risco de desastre nos Municípios, entretanto, as ações e estratégias de proteção não podem ficar limitadas as adequações ao seu conteúdo. Defende-se uma mudança no modelo de gestão urbanística adotado tradicionalmente pelo Poder Público no enfrentamento do problema.

Promover estudos, integrá-los ao zoneamento e aos parâmetros de ocupação e uso do solo, definir áreas não edificáveis, fiscalizar as localidades, garantir a eficácia dessas normas via procedimentos administrativos para aprovação de loteamentos, condomínios e edificações, fiscalizar, são ações necessárias – até obrigatorias – do Poder Público. Tem-se a percepção que tal posicionamento dos governos, embora importante, tende a apresentar-se como insuficiente, não tendo potencial de solução concreta do problema na urgência em que ele se apresenta.

A problemática dos desastres nas cidades – aqui considerado ocorrência de deslizamentos, enxurradas e inundações – tem alcançado uma grande quantidade de cidades brasileiras. A Nota Técnica nº 1/2023/SADJ-VI/SAM/CC/PR da Secretaria Especial de

15. Sobre o tema: COLOMBO, Gerusa; VANIN, Fábio Scopel. Plano Diretor e ordenamento do espaço urbano: compatibilidade a partir da repercussão geral no recurso extraordinário nº. 607.940/DF. Revista de Direito da Cidade, v. 13, n. 2, p. 1100-1125, 2021.

Articulação e Monitoramento, que atualiza critérios e dos indicadores para identificação dos municípios mais suscetíveis, descreve 821 municípios nessa situação pelos critérios de 2021-2015¹⁶. Com a adoção dos novos critérios, com a data base 2022¹⁷, a quantidade de municípios passou para 1.942.

Na forma descrita na Nota Técnica, o cenário é de que 34,9% dos Municípios do Brasil apresentam suscetibilidade a deslizamentos, enxurradas e inundações. Para efeito ilustrativo, o Rio Grande do Sul, que em 2023 e, especialmente, em 2024, foi assolado por eventos gravíssimos dessa natureza, já possuía, em 2022 (ano final da nota técnica), 142 dos seus 497 municípios cadastrados.

Tem-se a percepção que os acontecimentos de 2023 e 2024 no RS são um indicativo de defasagem nos dados da nota técnica, considerando que cidades inteiras foram atingidas pelos efeitos dos eventos climáticos e quando a observação tem como enfoque as maiores cidades gaúchas.

Para este fim, irá ser tomado como base dados da pesquisa sobre os Planos Diretores dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul, aprovada no âmbito do EDITAL ARD/ARC FAPERGS n. 14/2022. O projeto disponibiliza dados e análises sobre os Planos Diretores dos Municípios Gaúchos, de maneira didática e simplificada, sendo que um deles é a situação em “meio ambiente, risco e desastres” das 10 maiores cidades gaúchas, observada as informações da Nota Técnica nº 1/2023/SADJ-VI/SAM/CC/PR da Secretaria Especial de Articulação e Monitoramento.

No levantamento – reitera-se, que tem como base em 2022 – ficou demonstrado que 9 dos 10 maiores municípios gaúchos encontravam-se apontados com suscetíveis a desastres, sendo que, na metade deles, há presença dos 3 eventos referidos (inundação, enxurrada e deslizamentos). Em alguns, já estavam descritos números de afetados, que, ao que tudo indica, eram em quantidade muito inferior ao alcançado nos eventos de 2023 e 2024.

16. Os critérios aplicados à época foram: I. Critérios de seleção para enxurradas 1. Municípios que apresentavam 1.000 ou mais pessoas desalojadas ou desabrigadas; ou 2. Municípios com recorrência de 9 ou mais enxurradas; ou 3. Municípios com registro de 8 ou mais óbitos. II. Critérios de seleção para inundações 1. Municípios que apresentavam 1.000 ou mais pessoas desalojadas ou desabrigadas; ou 2. Municípios com recorrência de 7 ou mais inundações; ou 3. Municípios com registro de 4 ou mais óbitos. III. Critérios de seleção para deslizamentos 1. Municípios com recorrência de 2 ou mais deslizamentos; ou 2. Municípios com registro de 2 ou mais óbitos. IV. Acréscimo de municípios com critérios especiais (enxurradas e inundações) 1. Capitais de estados ou cidades com problemas reconhecidos; 2. Localização estratégica na bacia; 3. Ocorrências de eventos recentes graves – 2011/2012; ou 4. Gravidade do problema – mais de 10% dos domicílios atingidos, segundo a Pesquisa do Orçamento Familiar do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

17. Os critérios com base na Nota Técnica nº 1/2023/SADJ-VI/SAM/CC/PR são: a) lista de municípios críticos de 2012; b) registro de óbitos entre 1991 e 2022; c) registros de eventos entre 1991 e 2022; d) desalojados ou desabrigados no período de 1991 a 2022; e) estimativa de população em áreas mapeadas com riscos geo-hidrológicos; f) vulnerabilidade a inundações (ANA, 2014); g) dias de chuvas acima de 50 mm, de 1981 a 2022.

Os dados são os seguintes, com base no Observatório de Direito Urbanístico¹⁸:

	Suscetível a Desastre	Pessoas Atingidas	Inundação	Enxurrada	Deslizamento
Porto Alegre	Sim	10.706	Sim	Sim	Sim
Caxias do Sul	Sim	34.626	Sim	Sim	Sim
Canoas	Sim	-	Sim	Sim	Não
Pelotas	Sim	53.470	Sim	Sim	Não
Gravataí	Sim	-	Sim	Sim	Não
Santa Maria	Sim	13.980	Sim	Sim	Sim
Viamão	Sim	-	Sim	Sim	Não
Novo Hamburgo	Sim	14.450	Sim	Sim	Sim
São Leopoldo	Sim	4.592	Sim	Sim	Sim
Passo Fundo	Não	-	Não	Não	Não

Fonte: Elaboração própria.

Observados os dados da Nota Técnica, organizados no Observatório de Direito Urbanístico, chega-se a duas constatações: primeiro, ainda que a listagem não seja o cadastro previsto no art. 6º, VI, da Lei n. 12.608/2012, é notório que uma gama significativa de Municípios necessitará de um Plano Diretor com as exigências do art. 42-A do Estatuto da Cidade; e segundo, ainda que a Lei da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil tenha promovido mudanças no Estatuto da Cidade, intensificando a ligação das matérias, especialmente por meio do Plano Diretor, tais medidas não são suficientes, pois a quantidade de municípios suscetíveis a desastres tem aumentado.

Assim, fica reforçada a visão apresentada na introdução deste tópico, da insuficiência das medidas previstas na legislação, com enfoque tão somente no Plano Diretor, sendo necessário propor novos paradigmas para a gestão urbanística, em que as cidades adotem uma postura propositiva para efetivar as medidas de prevenção ao risco de desastre.

A gestão urbanística envolve o “conjunto das atividades relacionadas com a concreta ocupação, uso e transformação do solo, quer sejam realizadas diretamente pela Administração Pública quer pelos particulares sob a direção, promoção, coordenação ou controlo daquela”¹⁹.

18. VANIN, Fábio Scopel; et al. Observatório de Planos Diretores dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul. Projeto de pesquisa – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul – UCS. Financiamento: EDITAL FAPERGS 14/2022 – AUXÍLIO RECÉM-DOUTOR ou RECÉM-CONTRATADO – ARD/ARC. Caxias do Sul, 2024. Disponível em: <https://direitourbanismo.com.br/>.
19. OLIVEIRA, Fernanda Paula. Direito do urbanismo: do planeamento à gestão. 4ª ed. Braga: AEDRL, 2021. p. 173.

Tradicionalmente, a atuação do Poder Público neste exercício visa verificar se ações privadas são desenvolvidas conforme os planos, zoneamento e regras de uso de ocupação do solo, certificando a conformidade das proposições que lhe são apresentadas. Trata-se de uma posição passiva, onde se aguarda iniciativas da coletividade, para materialização das normas urbanísticas, especialmente o Plano Diretor.

A compreensão é que o modelo tradicional é limitado quando o assunto é garantir prevenção ao risco de desastres. No entendimento de Oliveira, a solução de alguns problemas urbanos “passa pela assunção, por parte dos municípios, de uma atitude mais proativa, programando as operações privadas em função de suas prioridades” e assim “condicionando as operações urbanísticas a soluções de conjunto” com a promoção de “parcerias de privados entre si e destes com a Administração na concretização dos planos”.²⁰

É possível que a lógica tradicional da gestão urbanística, onde o Poder Público se limita ao controle por meio de processos de licenciamento e fiscalização, muitas vezes falhos e insuficientes, com o enfoque central e único de garantir que as ações privadas não sejam contrárias ao Plano Diretor e legislação urbanística, tenha contribuído com o avanço dos riscos de desastre e acentuado as dificuldades de prevenção.

Na proposta aqui sugerida, muito inspirada nas ideias de Oliveira, ao observar os novos direcionamentos do direito do urbanismo em Portugal, defende-se “um papel mais ativo e programador dos municípios, que passam a programar e a coordenar as várias intervenções do território”, no sentido de “fazer acontecer o que verdadeiramente interessa à estruturação do território e ao desenvolvimento urbano” com a definição de prioridades públicas “do onde, do como e do quando” se dará a intervenção.²¹

Embora as reflexões da autora não estejam atreladas diretamente à temática dos desastres, as premissas enquadram-se para a política urbana com esse fim, especialmente pelo seu caráter prioritário, essencial e urgente, que exige um reforço e uma qualificação nas ações do Poder Público, sob pena de se reproduzirem problemas que têm se tornado cada vez mais comuns.

Os novos paradigmas para uma gestão urbanística com enfoque na prevenção aos riscos de desastre envolvem uma ação do Poder Público por meio de: i) orientação e convencimento dos afetados e possíveis empreendedores e investidores; ii) mobilização e coordenação de instrumentos jurídico-urbanísticos e contratuais, como forma de viabilizar obras e infraestrutura; iii) construção e proposição de soluções consistentes, consensuais e convergentes; iv) mudança na perspectiva de ação dos técnicos e decisores, deixando a posição do controlar/obrigar para o propor/convencer. Nas palavras de Oliveira:

Estas distintas formas de agir pressupõe nova capacitação dos técnicos e dos decisores que terão de “deixar os seus gabinetes” – onde avaliam a conformidade dos projetos apresentados pelos privados com os instrumentos urbanísticos (posicionando-se,

-
20. OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Direito do urbanismo: do planeamento à gestão*. 4^a ed. Braga: AEDRL, 2021. p. 175.
21. OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Direito do urbanismo: do planeamento à gestão*. 4^a ed. Braga: AEDRL, 2021. p. 176.

deste modo, como meros – “controladores” e “fiscalizadores” das pretensões privadas), não para obrigar a intervir nos termos pretendidos pelo município (obrigado ninguém avança, em especial em alturas de crise do imobiliário) mas para os “convencer” a intervir, isto é, para com eles negociar atuações que sirvam simultaneamente o interesse público.²²

Entende-se que o tema da prevenção aos riscos de desastre configure uma situação em que exista uma aproximação muito significativa dos anseios públicos e privados, sendo necessária sua conciliação no alcance do interesse público, o que possibilita a formação de consensos e acordos, o que reforça a adoção de um novo paradigma na gestão urbanística.

Como forma de avançar na proposição, no tópico a seguir serão abordados alguns instrumentos jurídico-urbanísticos e a figura dos contratos urbanísticos, como mecanismos com potencialidade de concretizar soluções em prevenção de desastres, a partir de uma atuação proativa e propositiva do Poder Público, na forma sugerida neste novo paradigma.

4. Instrumentos e Contratos Urbanísticos como Mecanismos de Gestão Urbanística de Prevenção a Desastres

Neste último tópico, pretende-se demonstrar potenciais alternativas por meio de instrumentos e contratos urbanísticos, que possibilitam uma atuação do Poder Público concretizando medidas de prevenção ao risco de desastre.

A proposta envolve a análise de dois instrumentos do Estatuto da Cidade, o direito de preempção e a transferência do direito de construir; e mecanismos inspirados no direito português, que são os contratos urbanísticos e as unidades de execução.

4.1. Direito de Preempção

O instrumento do direito de preempção está regulamentado no Estatuto da Cidade, arts. 25 a 27 e “confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares”. As situações de desastres, por muitas vezes, envolvem e remetem a controvérsias e cenários de especulação imobiliária, podendo a preempção inibir ou regular situações abusivas, a partir de uma posição proativa do Poder Público.

Em um cenário hipotético, um loteamento regular é afetado por deslizamentos, enxurradas e/ou inundações. Os efeitos de eventos futuros poderiam ser evitados ou mitigados, com a implementação de infraestrutura pública e desapropriações de áreas não edificáveis ou necessárias para as obras públicas. Tendo em vista a incerteza temporal quanto à concretização das medidas, os proprietários da localidade passam a receber propostas de compra dos imóveis em valor muito abaixo do mercado, considerado o risco de novos desastres e a incerteza quanto às

22. OLIVEIRA, Fernanda Paula. Direito do urbanismo: do planeamento à gestão. 4^a ed. Braga: AEDRL, 2021. p. 176.

melhorias. A especulação leva em conta que, a tomada de medidas pelo Poder Público, embora em tempo incerto, irá potencializar a área, incluindo-se neste cálculo os valores de ganho nas desapropriações, que serão pagas já com o cômputo das melhorias.

A preempção é um instrumento que pode regular alguns aspectos nesse cenário, especialmente relativo aos imóveis que precisam ser desapropriados para a implementação de medidas e infraestrutura para evitar deslizamentos, enxurradas e/ou inundações. Muitas vezes, a dificuldade orçamentária do Poder Público na viabilização de infraestrutura não se dá pela custos do projeto e obra em si, mas pelas indenizações a serem pagas para aquisição da propriedade.

Nesse cenário, delimitar áreas suscetíveis a desastres como localidades onde incidirá direito de preempção pode ser um ponto de partida para uma estratégia territorial propositiva, contribuindo com ações preventivas. Garantir que o poder público possa adquirir áreas ambientalmente sensíveis, com baixa ou nenhuma possibilidade de edificabilidade, em cenários fáticos de baixa de preço, tornando-as pública, facilitaria demasiadamente a tomada de ações diante dos riscos de desastre.

Importa reforçar que a utilização do direito de preempção não serve para especulação em favor Poder Público, para adquirir barato e vender as áreas com lucratividade. A possibilidade é vedada. O uso da preempção está limitado às possibilidades do art. 26 do Estatuto da Cidade, sendo eles:

Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

- I – regularização fundiária;
- II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- III – constituição de reserva fundiária;
- IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico; [...].

Assim, se for observado os conteúdos do art. 26 e do art. 42-A do Estatuto da Cidade, percebe-se uma convergência de conteúdos, o que reforça a potencialidade da preempção como mecanismo para contribuir na construção de ações de prevenção à suscetibilidade de desastres, todavia, para a legalidade das medidas, se faz necessário que o Poder Público coordene uma série de medidas, especialmente no âmbito do Plano Diretor.

O direito de preempção não pode ser um instrumento casuístico ou a ser utilizado sem nenhum tipo de planejamento, pois a lei determina alguns requisitos na sua implantação. Entre outras exigências, as áreas delimitadas para o uso de instrumentos devem estar previstas em lei, seja no Plano Diretor ou em lei que o complemente. Ainda, o prazo máximo de fixação do direito é de 5 anos. As normas gerais para o procedimento constam no art. 27 do Estatuto da Cidade, entretanto, é fundamental que cada município detalhe o passo a passo do procedimento no âmbito local.

4.2. Transferência do Direito de Construir

Outro mecanismo que pode ser utilizado como medida de prevenção a risco de desastres, especialmente evitando que áreas sejam ocupadas ou garantindo que ocupações existentes deixem de situar-se em localidades afetadas por inundações, enxurradas e deslizamentos é a transferência do direito de construir.

O instrumento encontra-se previsto no art. 35 do Estatuto da Cidade e possibilita que o município crie medidas que autorizem o proprietário de um imóvel a exercer o direito de construir previsto para um lote ou gleba em outro local, aliená-lo a terceiros, ou ainda, recebê-lo como contrapartida de doação de área ao Poder Público. Entre os casos em que a transferência pode ser utilizada, está a implantação de equipamentos urbanos, a preservação ambiental e a regularização fundiária, que são medidas ligadas à prevenção de risco de desastres.

Uma hipótese concreta de utilização é o incentivo para a doação de áreas necessárias para implementação de medidas, equipamento e infraestrutura de prevenção a desastres mediante a contrapartida de certificados de potencial construtivo. Outra é a manutenção das áreas como privadas não edificáveis ou com uma possibilidade de edificação muito restritiva, permitindo que o potencial de uso anteriormente previsto para os locais, seja aproveitado em outras regiões do território, que não tenham restrições ambientais.

Para que seja possibilitado o uso do instrumento é fundamental que o Plano Diretor do Município defina áreas emissoras e áreas receptoras do direito de construir. Além disso, fundamental que no zoneamento urbano estejam previstos parâmetros urbanísticos que definam coeficiente de aproveitamento básico e coeficiente de aproveitamento potencial, sob pena de inviabilizar o mecanismo.

Sendo assim, as áreas/zonas suscetíveis a desastres seriam emissoras do direito de construir, vez que passariam a contar com parâmetros de construção mais restritivos que os vigentes até então. Nessas localidades, estariam previstas áreas não edificáveis ou com parâmetros muito limitados por meio de um coeficiente de aproveitamento básico baixo ou zerado. As áreas/zonas da cidade passíveis de desenvolvimento seriam as áreas receptoras, reguladas por parâmetros urbanísticos com um coeficiente potencial para além do básico, que permitiria a adição do direito de construir advindo dos imóveis localizados nas regiões de fragilidade ambiental.

Os proprietários dos imóveis das áreas suscetíveis a desastres poderiam construir mais em imóveis de sua propriedade, localizados em áreas passíveis de desenvolvimento ou vender o direito de construir para outros proprietários aplicarem nessas regiões. Dessa maneira, se efetiva a proteção das áreas suscetíveis a desastre e se incentiva o desenvolvimento em pontos estratégicos do território.

Entende-se que os instrumentos da outorga onerosa do direito de construir, a outorga de alteração de uso, a operação urbana consorciada, entre outros, também possuem potencial para fomentar uma gestão urbanística inovadora e proativa em face aos desastres, ficando sua análise para estudos futuros.

4.3. Contratos Urbanísticos e as Unidades de Execução

O presente estudo, além de investigar as ligações entre política urbana e política de defesa civil, as potencialidades do Plano Diretor e outros instrumentos jurídico-urbanísticos na prevenção do risco de desastres no âmbito do direito brasileiro, vale-se de reflexões do direito do urbanismo português como forma de sugerir um novo paradigma para a gestão urbanística. Além do aspecto conceitual quanto ao posicionamento do Estado no exercício dessa tarefa, verifica-se que a experiência de Portugal fornece instrumentos que podem ser utilizados para o enfrentamento desse desafio.

Um elemento central nesse exercício é ressaltar a importância da planificação. Segundo Oliveira: “falar em gestão urbanística significa falar na execução de planos municipais, nas mais variadas dimensões que esta tarefa se traduz”²³, em sentido semelhante, Antunes destaca que “no quadro legal em vigor, o direito urbanístico é, em boa medida, o direito dos planos urbanísticos”²⁴. Nesse contexto, o primeiro ponto a ser observado em Portugal para a melhoria das medidas de prevenção ao risco de desastres no Brasil é reforçar a importância de formular normas e ações baseadas em um plano urbanístico.

Para essa finalidade, para além de normas gerais e abstratas (caráter estrutural), o plano deve ter como enfoque ações concretas (caráter operativo)²⁵, variando lógicas de permanência (preservação) e variabilidade (desenvolvimento)²⁶, de modo a solucionar o problema da ocupação urbana de áreas suscetíveis a desastres e possibilitar o incentivo e intensificação na utilização dos espaços já urbanizados e servidos de boa infraestrutura, mas que não estão suscetíveis a desastres.

No contexto de Portugal, uma das finalidades previstas na Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo (LBPSOTU), art. 2º, c) e d), consiste, por um lado, em “conter a expansão urbana e a edificação dispersa, corrigindo as assimetrias regionais, nomeadamente dos territórios de baixa densidade” e, por outro, “aumentar a resiliência do território aos efeitos decorrentes de fenômenos climáticos extremos”.

O modelo português de desenvolver planos urbanísticos operativos, que incentiva uma densificação concentrada e contém a dispersão do território, estando atenta ao aumento da

-
23. OLIVEIRA, Fernanda Paula. *Direito do urbanismo: do planeamento à gestão*. 4ª ed. Braga: AEDRL, 2021. p. 173.
24. ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *Direito Urbanístico: Um outro paradigma: A Planificação Modesto-Funcional*. Coimbra: Almedina, 2002.
25. ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *Direito Urbanístico: Um outro paradigma: A Planificação Modesto-Funcional*. Coimbra: Almedina, 2002. p. 141.
26. ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *Direito Urbanístico: Um outro paradigma: A Planificação Modesto-Funcional*. Coimbra: Almedina, 2002. p. 55.

resiliência aos fenômenos extremos, indica um caminho a ser observado, sendo totalmente compatível com as diretrizes legais vigentes no país.

Para tal operacionalização, um dos instrumentos que podem servir de modelo aplicado, são as unidades de execução. As unidades de execução são planos de caráter operativo, que permite a contratualização com vários intervenientes. Na forma do art. 148, 2, do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT):

As unidades de execução devem ser delimitadas de modo a assegurar um desenvolvimento urbano harmonioso e a justa repartição de benefícios e encargos pelos proprietários abrangidos, devendo integrar as áreas a afetar a espaços públicos, a infraestruturas ou a equipamentos previstos nos programas e nos planos territoriais.

As unidades de execução, na forma do art. 149 do RJIGT, podem ser propostas pelos interessados, ser objeto de cooperação ou de imposição. Dependendo da natureza, as obras que integram as unidades ficarão a cargo dos proprietários ou do poder público, ou ainda, de responsabilidade mútua. Sua finalidade poderá ser preservação ou desenvolvimento e torna-se possível uma redistribuição fundiária por meio da iniciativa, em uma espécie de reparcelamento de solo. Na forma descrita por Oliveira:

Além do mais, a unidade de execução deve ser delimitada de forma a garantir a disponibilização de terrenos destinados a espaço público, a equipamentos e zonas verdes onde os mesmos sejam necessários, pelo que sua localização deve ser decidida em estreita articulação com a hierarquia de prioridades e com a programação da ocupação territorial da competência da câmara, devendo ser acompanhada de um programa que reflita uma estratégia de desenvolvimento que identifique as funções desejáveis, públicas e privadas.²⁷

A compreensão é de que as unidades de execução são um mecanismo de modificação territorial que pode dar celeridade e flexibilidade a tomada de decisão do Poder Público na implementação de medidas de prevenção ao risco de desastres, especialmente, na realocação da população atingida ou da reserva fundiária e na formação de cooperação público-privada na implementação de infraestrutura.

Para sua adequação ao direito brasileiro, entende-se que os requisitos seriam: (i) a compatibilidade com o Plano Diretor – podendo, inclusive, motivar sua adequação, ao prever a utilização do instrumento; (ii) a existência de um plano urbanístico operativo de base, com detalhamento da situação fundiária resultante para os lotes e glebas das áreas e descrição das competências, incentivos e contrapartidas público e privadas; e (iii) um processo administrativo que garanta transparência e controle nas tomadas de decisão.

Na relação público-privada, entende-se pertinente o enfoque na contratualização. A unidade de execução, na forma da legislação portuguesa, até pode ter caráter impositivo, situação em que o Poder Público é responsável pela implantação integral das obras. Todavia, na sugestão aqui desenvolvida, a ideia é ressaltar a potencialidade do modelo cooperativo ou de proposição privada, onde ganha relevância a contratação urbanística e a possibilidade de dividir-se as tarefas de execução do plano.

A utilização do contrato como alternativa ao ato administrativo é tema que vem se expandindo de maneira significativa no direito europeu²⁸, com fortes reflexos em diversas áreas²⁹, inclusive em temas urbanísticos³⁰ e entende-se como algo compatível, porém pouco explorado, na perspectiva brasileira³¹. Segundo Correia³², “o contrato urbanístico se apresenta como um instituto marcado por uma acentuada heterogeneidade, neles se encontrando reunidos diferentes tipos contratuais não subsumíveis numa única categoria ou modelo de contrato administrativo”³³. Nas palavras do autor:

28. CORREIA, Jorge Alves. Contrato e Poder Público Administrativo. Tese de Doutoramento em Direito apresentada a Universidade de Coimbra, 2015. p. 294. “Hoje, a lei permite como regra geral a utilização do contrato no exercício da função administrativa. Pode dizer-se que o regime se inverteu: deixou de valer o princípio liberal da proibição e não pode sequer afirmar-se, em geral, a existência de áreas proibidas. O princípio é o da admissibilidade, embora com limites e compressões (salvo se outra coisa resultar da lei ou da natureza das relações a estabelecer).”
29. CORREIA, Jorge Alves. Contrato e Poder Público Administrativo. Tese de Doutoramento em Direito apresentada a Universidade de Coimbra, 2015. p. 296. “A contratualização pública ganhou, assim, novos espaços e avançou em direção a áreas que classicamente se entendiam subtraídas à via contratual. Em causa está, agora, um tipo de contratação que respeita o ‘administrado’ na sua essencial condição de sujeito da ‘relação jurídica administrativa procedural’” ainda “Do ponto de vista funcional, os contratos sobre o exercício de poderes públicos assumem um papel preponderante nos setores especiais do direito administrativo, designadamente no direito administrativo do ambiente, no direito do urbanismo e do ordenamento do território, no direito fiscal e no direito da regulação pública. Existe, neste contexto, um fenómeno de atração de tais matérias para a órbita administrativa, alargando a regulação pública a novos setores para além dos domínios tradicionais e criando núcleos novos de direitos administrativos especiais.”.
30. CORREIA, Jorge André Alves. O avanço do Estado Contratante no Direito do Urbanismo: estudo comparativo sobre os contratos urbanísticos em Portugal e no Brasil. R. Fac. Dir. Univ. São Paulo, v. 115, jan./dez. 2020, p. 415-434. p. 425. Correia divide os tipos de contratos urbanísticos em dois grandes grupos: os contratos de planeamento e os contratos de execução de plano.
31. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito de Construir. 13ª ed. Atualizado por Giovani da Silva Corralo e Fábio Scopel Vanin. São Paulo: JusPodivm, 2024. p. 318. “O Brasil ainda não possui uma legislação específica para os contratos urbanísticos. A carência na definição de melhores contornos jurídicos para o tema, acaba por dificultar a efetivação de eventuais cooperações público-privadas com tal finalidade, seja por meio de instrumentos jurídico-urbanísticos propriamente ditos – como as operações urbanas, a concessão e os consórcios urbanísticos – ou ainda, na aplicação de mecanismos de direito público e de infraestrutura – como procedimento de manifestação de interesse e manifestação de interesse privado – no âmbito dos grandes projetos urbanos.”
32. CORREIA, Jorge André Alves. Contratos Urbanísticos: Concertação, Contratação e Neocontratualismo no Direito do Urbanismo. Lisboa: Almedina, 2009.
33. CORREIA, Jorge André Alves. A contratação urbanística em Portugal à luz do Código dos Contratos Públicos e do Direito da União Europeia. DIREITO REGIONAL E LOCAL nº19, Julho/Setembro 2012, p. 5-21. p. 6.

Já no âmbito da execução de planos urbanísticos ou do urbanismo operativo, o contrato assume-se como uma modalidade da ação administrativa que tem em vista disciplinar (*scilicet*, “acelerar”, “garantir” ou “tornar mais eficiente”) o modelo de concretização do plano, regulando, detalhadamente, os termos e os prazos para a execução das prescrições urbanísticas.³⁴

Nesses termos, como medida para a prevenção a riscos de desastres, defende-se que os Planos Diretores passem a prever a formação de unidades de execução, que deverão estar tecnicamente ligadas a planos urbanísticos operativos que observem os mais variados estudos técnicos sobre a localidade³⁵, como proposição de um remanejamento fundiário para a localidade e definição de contrapartidas, incentivos, compensações e definição de responsabilidades público e privadas na execução do plano.

Antes da formulação do projeto de lei de aprovação da unidade, se faz necessário a contratação com todos os interessados, de forma a “consensualizar soluções” e “operacionalizar ações” de maneira consistente e com governança compartilhada, de forma a substituir a lógica impositiva e unilateral do ato administrativo, que não tem resultado em soluções eficientes.

Considerações Finais

Ao longo do apresentado fica evidente que há uma preocupação pública, traduzida no conteúdo da legislação, no que diz respeito ao risco de desastres, especialmente sua prevenção. A Política Nacional de Defesa Civil, em vigor desde 2012, que recebeu importante atualização em 2023, define objetivos, diretrizes, competências, além de apresentar uma série interlocuções com o tema da Política Urbana.

A ligação com a Política Urbana fica evidente, uma vez que a Política Nacional de Defesa Civil, na forma da Lei n. 12.608/2012, promoveu inúmeras alterações no Estatuto da Cidade, especialmente com a adequação de suas diretrizes (art. 2º, VI, h); no elenco dos Municípios que têm obrigatoriedade em formular o Plano Diretor (art. 41, VI); e, especialmente, exigindo que os Municípios cadastrados como suscetíveis a desastres, formulem o Plano Diretor com um conteúdo atento ao tema (art. 42-A).

Por tais situações, o instrumento do Plano Diretor ganha relevância especial quando formulado em cidades suscetíveis a desastres. Em documento recente da Secretaria Especial de Articulação e Monitoramento, percebe-se um aumento de cidades no Brasil com essas características, o que demonstra que o debate sobre os desastres no âmbito do Plano Diretor será cada vez mais recorrente e acende um alerta sobre a insuficiência das previsões legais para garantir a efetividade das medidas.

34. CORREIA, Jorge Alves. *Contrato e Poder Público Administrativo*. Tese de Doutoramento em Direito apresentada a Universidade de Coimbra, 2015. p. 290.

35. Necessidade de compatibilizar o plano urbanístico da unidade de execução das medidas com as diretrizes dos planos de recursos hídricos, de bacia, de drenagem, de saneamento básico, entre outros.

Em sede de proposições para melhorias na ação pública de prevenção diante do risco de desastres, foi sugerida a adoção de novos paradigmas para a gestão urbanística, envolvendo uma atuação pública para além de melhorias na formulação do Plano Diretor, especialmente por meio de ações propositivas e consensuadas com afetados e interessados em promover investimentos locais.

Para efetivação desses novos paradigmas, além da mudança de postura do Poder Público, muitas vezes limitadas à aprovação de licenciamentos, verificação de conformidade legal e exercício de Poder de Polícia, é necessário a formulação de normas, regulamentos e a utilização dos instrumentos previstos na legislação federal, entre os quais, os instrumentos jurídico-urbanísticos elencados no Estatuto da Cidade.

Com o objetivo de ilustrar as possibilidades práticas de aplicação dos novos paradigmas, foram apresentadas reflexões sobre a aplicação dos instrumentos do direito da preempção e da transferência do direito de construir, já previstos na legislação brasileira, e ainda, de inspiração portuguesa, mas compatíveis com o regime jurídico brasileiro, a figura das unidades de execução e dos contratos urbanísticos de execução de planos.

Dessa maneira, entende-se que o capítulo contribui com o debate do Direito Administrativo das Emergências Públicas, por um lado, ao dispor sobre as exigências já previstas na legislação brasileira na prevenção de desastres no âmbito da Política Urbana, e por outro, por tratar novas possibilidades, sugerindo uma visão para além das normas em vigor, em uma ação mais proativa do Poder Público, valendo-se de instrumentos jurídico-urbanísticos previstos na legislação e buscando alternativas no direito comparado, notadamente o português, como forma de qualificar suas políticas públicas.

Referências Bibliográficas

- ANTUNES, Luís Filipe Colaço. Direito Urbanístico: Um outro paradigma: A Planificação Módesto-Funcional. Coimbra: Almedina, 2002.
- BRASIL, Supremo Tribunal Federal. RE 607940 DF. Tese com Repercussão Geral. Relator: Ministro Teori Zavascki. Julgamento em: 29/10/2015, DJE: 25/02/2016. Publicação: 26/02/2016. Brasília: STF, 2016. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3823627&numeroProcesso=607940&classeProcesso=RE&numeroTema=348#>. Acesso em: 16 ago. 2024.
- BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 16 ago. 2024.
- BRASIL. Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 16 ago. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.340, de 1 de dezembro de 2010. Dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil; e dá outras providências Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm. Acesso em 16 ago. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm. Acesso em 16 ago. 2024.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 16 ago. 2024.

BRASIL. Nota Técnica nº 1/2023/SADJ-VI/SAM/CC/PR da Secretaria Especial de Articulação e Monitoramento. Assunto: Atualização dos critérios e indicadores para a identificação dos municípios mais suscetíveis à ocorrência de deslizamentos, enxurradas e inundações para serem priorizados nas ações da União em gestão de risco e de desastres naturais. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/protecao-e-defesa-civil-sedec/copy_of_NotaTcnica12023SADJVISAMCCPR_SEI_00042.000497_2023_74.pdf. Acesso em: 16 ago. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Comentários ao Estatuto da Cidade. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

COLOMBO, Gerusa; **VANIN,** Fábio Scopel. Plano Diretor e ordenamento do espaço urbano: compatibilidade a partir da repercussão geral no recurso extraordinário nº. 607.940/DF. Revista de Direito da Cidade, v. 13, n. 2, p. 1100–1125, 2021.

CORREIA, Jorge André Alves. Contratos Urbanísticos: Concertação, Contratação e Neocontratualismo no Direito do Urbanismo. Lisboa: Almedina, 2009.

CORREIA, Jorge André Alves. A contratação urbanística em Portugal à luz do Código dos Contratos Públicos e do Direito da União Europeia. DIREITO REGIONAL E LOCAL nº19, julho/setembro 2012.

CORREIA, Jorge Alves. Contrato e Poder Público Administrativo. Tese de Doutoramento em Direito apresentada a Universidade de Coimbra, 2015.

CORREIA, Jorge André Alves. O avanço do Estado Contratante no Direito do Urbanismo: estudo comparativo sobre os contratos urbanísticos em Portugal e no Brasil. R. Fac. Dir. Univ. São Paulo, v. 115, jan./dez. 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito de Construir. 13ª ed. Atualizado por Giovani da Silva Corralo e Fábio Scopel Vanin. São Paulo: JusPodivm, 2024.

- OLIVEIRA, Fernanda Paula. Direito do urbanismo: do planeamento à gestão. 4^a ed. Braga: AEDRL, 2021.
- PINTO, Victor Carvalho. Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 80/2015. Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial – RJIGT. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2015-105297982>. Acesso em: 16 ago. 2024.
- PORTUGAL. Lei n.º 31/2014, de 30 de maio. Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2123&tabela=leis&so_miolo. Acesso em: 16 ago. 2024.
- VANIN, Fábio Scopel. Direito, Urbanismos e Política Pública. São Paulo: Almedina, 2022.
- VANIN, Fábio Scopel; et al. Observatório de Planos Diretores dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul. Projeto de pesquisa – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul – UCS. Financiamento: EDITAL FAPERGS 14/2022 – AUXÍLIO RECÉM-DOUTOR ou RECÉM-CONTRATADO – ARD/ARC. Caxias do Sul, 2024. Disponível em: <https://direitourbanismo.com.br/>.
- VANIN, Fábio Scopel. Direito urbanístico, direito à cidade e política urbana: novas perspectivas. Revista Direito Ambiental e Sociedade, v. 13, n. 01, jan./abr. 2023.