

A atuação do Ministério Público frente à Emergência Climática e os desastres urbanos

Emergências Climáticas e enfrentamento a desastres - 31.10.2023

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo do MPMG

OS DESASTRES - ELEMENTOS BÁSICOS

- **DESASTRE:** resultado de evento adverso decorrente de ação natural ou antrópica sobre cenário vulnerável que cause danos humanos, materiais ou ambientais e prejuízos econômicos e sociaisⁱ.
- **AMEAÇA:** Risco imediato de desastre. Prenúncio ou indício de um evento desastroso. Evento adverso provocador de desastre, quando ainda potencialⁱⁱ.
- **VULNERABILIDADE:** Conjunto de condições determinadas por fatores ou processos físicos, sociais, econômicos e ambientais, que aumentam a suscetibilidade de uma comunidade ao impacto dos perigosⁱⁱⁱ.
- **RESILIÊNCIA:** capacidade de um sistema, comunidade ou sociedade exposto a riscos de resistir, absorver, adaptar-se e recuperar-se dos efeitos de um perigo de maneira tempestiva e eficiente, através da preservação e restauração de suas estruturas básicas e funções essenciais^{iv}.

A CONSTATAÇÃO DA EMERGÊNCIA CLIMÁTICA

- A mudança do clima é um fenômeno de alcance global atribuído “direta ou indiretamente à atividade humana que altera a composição da atmosfera e se acrescenta à variabilidade climática natural observada ao longo de períodos de tempo comparáveis” (UNFCCC^v).
- O ser humano evoluiu em um determinado contexto climático, que está se modificando em velocidade e intensidade sem precedentes em nossa breve existência no planeta - gases do ef. estufa, p. ex.: CO₂, CH₄, N₂O.
- As décadas de 1990 e 2000 foram as mais quentes dos últimos 1.000 anos, com projeções de aumento significativo da temperatura nos próximos 100 anos e do nível do mar.

EFEITOS DA MUDANÇAS CLIMÁTICAS

- **Aumento na incidência da ocorrência de eventos climáticos extremos:** aumento da frequência e intensidade de eventos climáticos extremos, tais como enchentes, tempestades e secas.
- **Elevação do nível do mar:** derretimento das geleiras e o aumento do nível do mar.
- **Alterações na disponibilidade de recursos hídricos:** alteração do ciclo hidrológico, com escassez de água potável.
- **Mudanças nos ecossistemas e extinção de espécies:** extinção de várias espécies e redução da biodiversidade.
- **Interferências na agricultura:** períodos de estiagem mais longos e intensos ou chuvas em excesso afetando a produção agrícola.
- **Danos a propriedades e infraestrutura:** danos a propriedades e infraestruturas, especialmente em áreas mais pobres e vulneráveis – encostas, áreas próximas a cursos d'água.
- **Impactos na saúde e bem-estar da população humana:** danos à saúde, aumento de doenças transmitidas por vetores, como a malária e a dengue^{vi}.

O ESTADO DE EMERGÊNCIA CLIMÁTICA

- Em 2019, o **Estado de Emergência Climática** foi proclamado no estudo “World Scientists’ Warning of a Climate Emergency”^{vii}.
- Até 07/2022, 2.121 declarações de emergência climática entre governos nacionais e subnacionais, abrangendo 1 bilhão de cidadãos no mundo^{viii}.
- 3 cidades brasileiras - emergência climática: Rio de Janeiro (RJ), Recife (PE) e São Sepé (RS).
- **CIENTÍFICA**: evidencia a crise climática, sua urgência e seus potenciais efeitos catastróficos.
- **POLÍTICA**: configura um movimento advindo da pressão social sobre o sistema político, com um engajamento de diversas instituições e setores da sociedade em prol de compromissos e ações climáticas urgentes.
- **JURÍDICA**: uma manifestação dos efeitos normativos decorrentes da instituição de um modo operacional de emergência^{ix}.
 - Desvirtuamento dos poderes emergenciais
 - Indefinição do prazo de emergência
 - Não identificação de comportamentos esperados

A QUESTÃO CLIMÁTICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO E NO PLANEJAMENTO E ORDENAMENTO DO SOLO URBANO

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

- Cidadania^x e Dignidade da Pessoa Humana^{xi}
- Direito à vida^{xii}
- Direito à saúde, à moradia e à segurança^{xiii}
- Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado^{xiv}
- Planejamento e promoção da defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações^{xv}
- Política de desenvolvimento urbano executada pelo Poder Público municipal, observadas as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e bem-estar de seus habitantes^{xvi}
- Ordenamento territorial, com planejamento (prevenção) e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano^{xvii}

Lei 9.433/1997 – Recursos hídricos

- Prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais^{xviii}

Lei 12.187/2009 – Política Nacional sobre Mudança do Clima

- Identificação e redução das vulnerabilidades dos sistemas naturais e humanos frente aos efeitos adversos deletérios da mudança do clima^{xix}
- Mitigação e adaptação para redução dos efeitos adversos da mudança do clima
- Consolidação de uma economia de baixo consumo de carbono no transporte público urbano e nos sistemas modais de transporte interestadual de cargas e passageiros

Lei 12.587/2012 - Política Nacional de Mobilidade Urbana

- Instrumento de monitoramento e controle das emissões dos gases de efeito local e de efeito estufa dos modos de transporte motorizado, facultando a restrição de acesso a determinadas vias em razão da criticidade dos índices de emissões de poluição

ESTATUTO DA CIDADE: mapeamento, planejamento e ordenamento

- Direito a cidades sustentáveis, à ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a exposição da população a riscos de desastres^{xx}

Deveres específicos associados ao Cadastro Nacional de Áreas de Risco

- Mapeamento de áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos^{xxi}
- Planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre^{xxii}
- Medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres^{xxiii}
- Identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais, com vistas à redução da impermeabilização das cidades^{xxiv}
- Para ampliação do perímetro urbano, projeto específico com a delimitação dos trechos com restrições à urbanização e sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres^{xxv}

Lei 6.766/1979: Lei de Parcelamento do Solo

- Parcelamento do solo para fins urbanos apenas em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica - plano diretor | lei municipal^{xxvi}
- Lotes com infraestrutura básica^{xxvii} (ex. drenagem urbana)
- Proibição do parcelamento do solo em terrenos: alagadiços, sujeitos a inundações, antes das providências para assegurar o escoamento das águas; com declividade igual ou superior a 30%, salvo se atendidas exigências específicas das autoridades; condições geológicas não aconselham a edificação; e nas áreas de preservação ecológica^{xxviii}
- Aprovação de loteamento vinculada à carta geotécnica de aptidão à urbanização^{xxix}
- Proibição de loteamento e desmembramento em áreas de risco definidas como não edificáveis, no plano diretor ou em legislação dele derivada^{xxx}

Lei 13.465/2017: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA – REURB

- Projeto de regularização fundiária^{xxx} com:
 - levantamento planialtimétrico, georreferenciamento, acidentes geográficos e demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado
 - estudo preliminar das desconformidades (jurídica, urbanística e ambiental)
 - projeto urbanístico
 - proposta de soluções ambientais, urbanísticas - reassentamento dos ocupantes
 - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso
 - estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso
 - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras (...)
 - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento da infraestrutura: soluções de drenagem
- Condição *sine qua non* para aprovação de Reurb de núcleos urbanos informais situados, ainda que parcialmente, em áreas de risco geotécnicos, de inundações ou outros riscos: implantação de medidas para eliminação, correção ou administração dos riscos identificados em estudos técnicos obrigatórios ou remoção dos ocupantes das áreas que não comportem a implantação das medidas^{xxxii}

Lei 12.608/2012 – Política e Sistema de Proteção e Defesa Civil

- **Dever geral solidário dos Entes Federativos:** adoção de medidas necessárias à redução dos riscos de desastre^{xxxiii}
- **Precaução:** incerteza quanto ao risco de desastre não constituirá óbice para a adoção das medidas preventivas e mitigadoras da situação de risco
- **Política pública abrangente:** ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação
- **Diretrizes da PNPDEC:**
 - Atuação articulada entre Entes Federativos
 - Abordagem sistêmica
 - Prioridade para as ações preventivas
 - Bacia hidrográfica como unidade nos casos relacionados corpos d'água
 - Planejamento com base em pesquisas e estudos do território
 - Participação da sociedade civil

- **Objetivos (e deveres) na PNPDEC^{xxxiv}:**
 - Reduzir os riscos de desastres;
 - Prestar socorro e assistência às populações atingidas por desastres;
 - Recuperar as áreas afetadas por desastres;
 - 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;
 - Promover a continuidade das ações de proteção e defesa civil;
 - Estimular o desenvolvimento de cidades resilientes e os processos sustentáveis de urbanização;
 - Identificar e avaliar ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a desastres, de modo a evitar ou reduzir sua ocorrência;
 - Monitorar os eventos meteorológicos, hidrológicos, geológicos, biológicos, nucleares, químicos e outros potencialmente causadores de desastres;
 - Produzir alertas antecipados sobre a possibilidade de ocorrência de desastres naturais;

- 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;
- Combater a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco e promover a realocação da população residente nessas áreas;
- Estimular iniciativas que resultem na destinação de moradia em local seguro;
- Desenvolver consciência nacional acerca dos riscos de desastre;
- Orientar as comunidades a adotarem comportamentos adequados de prevenção e de resposta em situação de desastre e promover a autoproteção;
- 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.

- **Deveres dos Municípios:**

- Executar a PNPDEC em âmbito local, mas de modo coordenado
- Incorporar as ações PNDEC no planejamento municipal
- Identificar e mapear as áreas de risco de desastres
- Fiscalizar áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações
- Declarar situação de emergência e estado de calamidade pública
- Vistoriar edificações e áreas de risco e promover, quando necessário, a intervenção preventiva e a evacuação da população das áreas de alto risco ou das edificações vulneráveis, mediante:
 - Vistoria e laudo técnico que demonstre os riscos da ocupação para a integridade física dos ocupantes ou de terceiros;
 - Notificação da remoção aos ocupantes, acompanhada de cópia do laudo técnico e de informações sobre as alternativas oferecidas pelo Poder Público para assegurar seu direito à moradia, com:
 - Relocação

- Provimento de moradia temporária
 - Cadastro para atendimento habitacional em caráter definitivo
 - Remoção das edificações
 - Adoção de medidas para impedir reocupação da área
- Organizar e administrar abrigos provisórios
 - Informar população sobre áreas de risco e ocorrência de eventos extremos, bem como sobre protocolos de prevenção e alerta e sobre as ações emergenciais em circunstâncias de desastres
 - Realizar regularmente exercícios simulados do PLANCON
 - Coletar, distribuir e controlar suprimentos quando dos desastres
 - Avaliar danos e prejuízos das áreas atingidas por desastres
 - Informar Estado e União sobre desastres e as atividades de proteção civil no Município, com dados para sistema nacional de informações
 - Constituir conta ou fundo específico para ações de prevenção de desastres e de recuperação de áreas atingidas

- **Demonstrar a necessidade de recursos demandados do Estado e União**
- Apresentar, exceto para socorro e assistência às vítimas, plano de trabalho ao órgão responsável pela transferência de recursos, no prazo máximo de 90 dias da ocorrência do desastre
- Estimar custos de execução das ações de PDEC
- Contratar e executar as obras e serviços de PDEC
- **Prestar contas sobre gastos, notadamente de recursos recebidos do Estado e União**
- Estimular a participação de entidades privadas, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias nas ações do SINPDEC e promover o treinamento de associações de voluntários para atuação conjunta com as comunidades apoiadas



Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

- O ODS 11 - Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis
 - Garantir o acesso de todos à habitação, transporte e espaços públicos seguros ...
 - Aumentar a urbanização inclusiva e sustentável
 - Reduzir significativamente o número de mortes, de pessoas afetadas por catástrofes e as perdas econômicas, incluindo os desastres relacionados à água
 - Atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade
 - Aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos com eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas e resiliência a desastres
 - Desenvolver e implementar, o **gerenciamento holístico** do risco de desastres em todos os níveis, de acordo com o Marco de Sendai
- ODS 13 - Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos
 - Reforçar a resiliência e a capacidade de adaptação a riscos relacionados ao clima e às catástrofes naturais em todos os países
 - Promover mecanismos para a criação de capacidades para o **planejamento** relacionado à mudança do clima e à gestão eficaz, nos países menos desenvolvidos, inclusive com foco em mulheres, jovens, comunidades locais e marginalizadas

MARCO DE SENDAI 2015-2030

- **Escopo e propósito:** orientar a gestão multiriscos de desastres no desenvolvimento em todos os níveis, bem como dentro e em todos os setores.
- **Resultado esperado:** Redução substancial do risco de desastres e perdas em vidas, meios de subsistência, saúde, nos ativos econômicos, físicos, sociais, culturais e ambientais de pessoas, empresas, comunidades e países.
- **4 prioridades de ação do Marco de Sendai:**
 - **(1ª) Compreensão do risco de desastres**
 - Identificação e mapeamento das áreas de risco e gatilhos
 - **(2ª) Fortalecimento da governança do risco de desastres para seu gerenciamento**
 - Implementação do SINPDEC nos municípios
 - **(3ª) Investir na redução do risco de desastres para a resiliência**
 - Conta/fundo e acompanhamento do orçamento nos municípios
 - **(4ª) Melhorar a preparação para desastres a fim de providenciar uma resposta eficaz e para reconstruir melhor**
 - Planos de Contingenciamento, de obras de implantação de obras e serviços, e Sistemas de Informações e Alerta

PONTOS DE ATENÇÃO.

- A qualificação das demandas relacionadas ao ordenamento do solo urbano: ABORDAR OU NÃO A QUESTÃO CLIMÁTICA?
- A subordinação dos Planos Diretores ao contido nos Planos de Recursos Hídricos – 42-A, §2º, Lei 10.257/2001
 - Exemplo do PDUI metropolitano – Art. 10, §2º, Lei 13.089/2015
 - Vinculação relativa^{xxxv}
 - Motivação (e referência) obrigatória aos Planos de Recursos Hídricos
 - Solução do conflito aparente entre os Planos de Bacia e os Planos Diretores
- A questão do Cadastro Nacional de Áreas de Risco – Decreto 10.692/2021
 - Dificuldades na implementação do Cadastro
 - A inscrição no cadastro é condição para a exigência do cumprimento dos deveres previsto na legislação^{xxxvi}?
 - Dever geral de adoção de medidas necessárias à redução dos riscos de desastre, inclusive em um contexto de incertezas quanto ao risco de desastres^{xxxvii}

- Deveres específicos para os municípios de:
 - Inserir ações de proteção e defesa civil em seus planos^{xxxviii}
 - Identificar e mapear as áreas de risco de desastres^{xxxix}
 - Fiscalizar áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações^{xl}
- Caráter declaratório do Cadastro Nacional

ATUAÇÃO DO MPMG

- Instaurar procedimento (IC, PA-Políticas Públicas etc.) para apurar:
 - **(1)** a criação e o funcionamento da Defesa Civil municipal, integrada ao Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC
 - **(2)** a incorporação das ações de defesa civil no planejamento municipal, com identificação e mapeamento das áreas de risco de desastres (Plano Diretor, Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil - PLANCON e Plano de Implantação de Obras e Serviços para a Redução de Riscos de Desastre), bem como execução dos referidos planos, inclusive com a realização regular de exercícios simulados nele previstos
 - **(3)** a promoção da fiscalização das áreas de risco de desastres e vedação de novas ocupações nessas áreas, com obras e serviços para a eliminação dos riscos, evacuação e reassentamento de pessoas e remoção de edificações, conforme o caso
 - **(4)** a disponibilização de soluções provisórias e definitivas de moradia às pessoas em áreas de risco e/ou atingidas por desastres, inclusive a previsão da existência de abrigos para assistência à população em

situação de risco ou atingida por desastre, em condições adequadas de higiene e segurança

- **(5)** a utilização de sistemas de alerta e de informações sobre áreas de risco e ocorrência de eventos extremos
 - **(6)** a avaliação de danos e prejuízos das áreas atingidas por desastres nos últimos anos e medidas para reparação e/ou remediação
 - **(7)** a existência de conta, fundo específico e/ou utilização Cartão de Pagamento de Defesa Civil – CPDC para custear as ações de prevenção e de recuperação de áreas atingidas por desastres;
 - **(8)** a existência e evolução de dotações orçamentárias para as despesas relacionadas às ações de prevenção de desastres e recuperação de áreas atingidas.
- Levantamento da realidade local e das alternativas de ação
 - Destinação de recursos ao Município, para implantação do SMPDC
 - Tratamento autocompositivo
 - Tratamento heterocompositivo

OBRIGADO 🙏

leonardomaia@mpmg.mp.br

REFERÊNCIAS

ⁱ Art. 2º, VII, Dec. 10.593/2020.

ⁱⁱ CASTRO, Antônio Luiz Coimbra de; MOURA, Ana Zayra Bitencourt; CALHEIROS, Lelio Bringel. *Glossário de Defesa Civil, Estudos de Riscos e Medicina de Desastres*. Disponível em: <<https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosDefesaCivil/ArquivosPDF/publicacoes/glossario.pdf>>. Acesso em: 6 set. 2023; MARGARIDA, Carolina; FERREIRA, Débora; RUDORFF, Frederico de Moraes; et al. *Gestão de Risco de Desastres*. Disponível em: <https://www.defesacivil.sc.gov.br/images/doctos/seminarios/Gestao_de_RISCO_de_desastres_BAIXA.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2023.

ⁱⁱⁱ *Marco de Ação de Hyogo 2006-2015*. Disponível em: <<https://www.unisdr.org/2005/wcdr/intergover/official-doc/L-docs/Hyogo-framework-for-action-english.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2023.

^{iv} *Marco de Ação de Hyogo 2006-2015*. Disponível em: <<https://www.unisdr.org/2005/wcdr/intergover/official-doc/L-docs/Hyogo-framework-for-action-english.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2023.

^v *AdaptaClima | Adaptação à mudança do clima*. Disponível em: <<http://adaptaclima.mma.gov.br/adaptacao-a-mudanca-do-clima>>. Acesso em: 19 set. 2023.

^{vi} Os efeitos alarmantes das mudanças climáticas sobre o mundo, segundo novo relatório da ONU. *BBC News Brasil*, Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-58146500>>. Acesso em: 19 set. 2023; *Quais as consequências das mudanças climáticas? - eCycle*. Disponível em: <<https://www.ecycle.com.br/consequencias-das-mudancas-climaticas/>>. Acesso em: 19 set. 2023; *Mudanças climáticas: efeitos, causas, consequências. Mundo Educação*. Disponível em: <<https://mundoeducacao.uol.com.br/biologia/mudancas-climaticas.htm>>. Acesso em: 19 set. 2023.

^{vii} RIPPLE, William J; WOLF, Christopher; NEWSOME, Thomas M; et al. World Scientists' Warning of a Climate Emergency. *BioScience*, v. 70, n. 1, p. 8–12, 2020; RIBEIRO, Ian Jesus Silva. *Estado de emergência climática: impactos das mudanças climáticas*. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/estado-de-emergencia-climatica/>>. Acesso em: 19 set. 2023; CARVALHO, Délton Winter de. Desvendando a emergência climática. *Atuação: Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense*, v. 17, n. 36, p. 39–64, 2022.

^{viii} CARVALHO, Délton Winter de. Desvendando a emergência climática. *Atuação: Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense*, v. 17, n. 36, p. 39–64, 2022.

^{ix} CARVALHO, Délton Winter de. Desvendando a emergência climática. *Atuação: Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense*, v. 17, n. 36, p. 39–64, 2022.

^x Art. 1º, II, da CF.

^{xi} Art. 1º, III, da CF.

^{xii} Art. 5º da CF.

^{xiii} Art. 1º, III, da CF.

^{xiv} Art. 225 da CF.

^{xv} Art. 21, XVIII, da CF.

^{xvi} Art. 182 da CF.

^{xvii} Art. 30, VIII, da CF.

^{xviii} Art. 2º, III, da Lei 9.433/1997.

^{xix} Art. 5º, III e VI, c.

^{xx} Art. 2º da Lei 10.257/2001.

^{xxi} Art. 42-A, II, da Lei 10.257/2001.

^{xxii} Art. 42-A, III, da Lei 10.257/2001.

^{xxiii} Art. 42-A, IV, da Lei 10.257/2001.

^{xxiv} Art. 42-A, VI, da Lei 10.257/2001.

^{xxv} Art. 42-B da Lei 10.257/2001.

-
- xxvi Art. 3º da Lei 6.766/1979.
- xxvii Art. 2º, §4º, da Lei 6.766/1979.
- xxviii Art. 3º, parágrafo único, da Lei 6.766/1979.
- xxix Art. 12, §2º, da Lei 6.766/1979.
- xxx Art. 12, §3º, da Lei 6.766/1979.
- xxxi Art. 35 da Lei 13.465/2017.
- xxxii Art. 39 da Lei 13.465/2017.
- xxxiii AgInt no REsp n. 1.573.564/RJ, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 8/2/2021, DJe de 11/2/2021
- xxxiv Art. 5º da Lei 12.608/2012.
- xxxv MAIA, Leonardo Castro. ÁREAS SUJEITAS A RESTRIÇÃO DE USO, COM VISTAS À PROTEÇÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS. *Revista de Direito Ambiental*, v. 91, p. 251–272, 2018.
- xxxvi Art. 42-A da Lei 10.257/2001 e art. 3º-B da Lei 12.340/2010.
- xxxvii Art. 2º da Lei 12.608/2012.
- xxxviii Art. 8º, III, da Lei 12.608/2012.
- xxxix Art. 8º, IV, da Lei 12.608/2012.
- xl Art. 8º, V, da Lei 12.608/2012.