

## Desastres e responsabilidade civil preventiva



Renata Martins de  
Carvalho

**N**a segunda década do século XXI, a cada dia os fenômenos naturais são mais recorrentes e o palco principal são as cidades. Neste cenário, um desastre de causa natural não se restringe a um fenômeno da natureza, mas ao impacto e aos efeitos nocivos desse evento adverso sobre uma área urbana vulnerável, que afetam a normalidade do funcionamento social e, por extensão, causam danos materiais e humanos, multiplicados e agravados pela influência das condições da vulnerabilidade socioambiental da área impactada.

Evidências científicas<sup>1</sup> revelam que as mudanças climáticas amplificam os riscos de desastres, devido a progressão das ondas de calor, secas, vendavais, furacões, chuvas torrenciais, deslizamentos de terra, tempestades, incêndios florestais, terremotos, tsunamis, que fomentam novos riscos, mais graves, para

os sistemas naturais e humanos, potencializando as vulnerabilidades.

No Brasil, os dados oficiais<sup>2</sup> indicam a progressão dos impactos econômicos e sociais relacionados a desastres nos últimos anos e comprovam que nas áreas urbanas brasileiras os desastres de causas naturais são influenciados pelas atividades humanas, ou seja, pela interferência humana nos ecossistemas naturais, em decorrência do crescimento desordenado das cidades, dos assentamentos irregulares da população de baixa renda, do modelo de desenvolvimento socioeconômico, da urbanização sem planejamento, da evolução da condição demográfica e da degradação do meio ambiente.

As comunidades mais vulneráveis vivem em áreas deterioradas, ou contaminadas, ou próximas a lixões, ou sujeitas a

**Palavras-chave:** Redução dos riscos de desastres; Princípio da prevenção e responsabilidade preventiva.

1 - Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC). **Relatório Especial sobre Mudança Climática e Terra (SRCCL)**. 2019. Disponível em: <<https://www.ipcc.ch/srccl/>>. Acesso em: 03 ago. 2020.

2 - Universidade Federal de Santa Catarina. Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. **Relatório de danos materiais e prejuízos decorrentes de desastres naturais no Brasil 1995-2014**. Florianópolis: Ceped-UFSC / Banco Mundial, 2016. Disponível em: <<http://www.ceped.ufsc.br/wp-content/uploads/2017/01/111703-WP-CEPEDRelatorios-deDanoslayout-PUBLIC-PORTUGUESE-ABSTRACT-SENT.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2019.

deslizamentos ou a inundações, ou seja, em áreas de riscos, mais predispostas a desastres. E, apesar da probabilidade da ocorrência de um fenômeno físico ser semelhante a de qualquer local da cidade, o impacto e os danos são mais severos, porque além da pobreza, as construções não são estruturadas; a ocupação do solo é irregular; as construções são inadequadas e próximas umas das outras, entre outras situações potenciais de riscos.

As condições de vulnerabilidade estabelecem territórios críticos em diferentes escalas, o que coloca a questão dos desastres como um problema social, afastando a ideia de um evento natural imponderável. Estas condições envolvendo processos sociais e mudanças ambientais, denominadas vulnerabilidades socioambientais, expressam menor capacidade de redução do risco e baixa resiliência; limitação ou mesmo incapacidade para a prevenção de riscos presentes e futuros; bem como para preparação, resposta, reabilitação, recuperação e reconstrução, isto é, para a gestão dos riscos de desastres.

### **Olhando e discutindo**

A maneira mais eficaz de reduzir os riscos de desastres, portanto, é atuando sobre a vulnerabilidade socioambiental, porque as possibilidades de domínio das forças da natureza são remotas, por serem incontrolláveis e agirem sobre os efeitos e as consequências de um desastre.

Todavia, todas as formas de vulnerabilidade podem ser controladas ou mitigadas, porque todas dependem da ação humana para serem construídas, logo, podem ser controladas ou mitigadas pelo próprio homem.

Assim sendo, a mitigação da vulnerabilidade socioambiental tem importância frente às ameaças naturais, porque viabiliza o controle ou a redução da incapacidade de uma comunidade absorver, mediante autoajuste, os efeitos de determinada mudança no ambiente, reduzindo a impotência frente ao risco, com adoção de certas medidas classificadas em (WILCHES-CHAUX, 1993):

a) medidas estruturais de mitigação, que envolvem obras físicas como, por exemplo, construção de edifícios/casas resistentes a terremotos e vendavais; construção de muros de contenção resistentes a deslizamentos; construção de barragens para evitar inundações.

b) medidas não estruturais de mitigação, que se materializam em normas reguladoras de condutas como, por exemplo, Plano Diretor, lei de planejamento urbano, lei de uso e ocupação do solo; legislação sobre regularização fundiária; legislação sobre estudo prévio de impacto ambiental, Código de Obras e Edificações, entre outras.

Nesse sentido, constata-se a inequívoca relação dos desastres com o Direito. O controle e a mitigação das vulnerabilidades socioambientais estão intrin-

secamente ligados à materialização de regras jurídicas, especialmente, de gestão urbana, de planejamento do uso e ocupação do solo e de proteção do meio ambiente urbano (natural e artificial), que viabilizem a integração de diferentes políticas públicas setoriais (abastecimento de água, esgotamento sanitário, eletricidade, drenagem, mobilidade urbana, transportes, educação, resíduos sólidos, etc.) com a política de redução do risco de desastres, no contexto da política urbana, conforme previsto no artigo 3º, parágrafo único, da Lei nº 12.608/2012.

A Lei nº 12.608/2012 é o marco jurídico da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e no artigo 5º dispõe sobre os objetivos a serem perseguidos e alcançados. O arcabouço jurídico que a sustenta, a concepção de propostas e a execução de ações e programas, envolvem várias regras e instrumentos jurídicos delineados pelo Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Ambiental, Direito Tributário e Direito Civil, com protagonismo do Direito Urbanístico, uma vez que os principais objetivos integram a política urbana, que tem como propósito ordenar o desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade.

A mitigação das vulnerabilidades socioambientais deve permear todos os níveis de planejamento no país, combinando um conjunto de políticas públicas que previnam a ocorrência (mi-

tigação e preparação) e reduzam as consequências (perdas e danos) dos desastres, no contexto do desenvolvimento sustentável.

Nas cidades brasileiras, portanto, os desastres são de causa mista ou híbrida (fenômeno natural + intervenções humanas no meio ambiente urbano), porque têm como origem um fenômeno natural, que é influenciado e potencializado pela contribuição humana e, neste quadro, infere-se que os desastres nas áreas urbanas são fenômenos sociais, e não, ambientais.

A propósito, os recentes desastres ocorridos no país comprovam que as omissões do Estado e da sociedade civil, em relação a redução dos riscos e a mitigação das vulnerabilidades chegou a uma situação limite na segunda década do século XXI, devido a gravidade e progressão dos danos, alguns irreversíveis. O entrelaçamento de fatores naturais e humanos evidencia a inevitabilidade dos desastres - cedo ou tarde um desastre irá ocorrer - e, assim, assume o princípio da prevenção, com força normativa superior às demais regras, como propulsor da atuação dos atores envolvidos e, também, para a imputação de responsabilidades.

O princípio da prevenção funda-se na certeza científica e no cálculo probabilístico de parâmetros sobre os efeitos negativos, ainda que não identificáveis no momento. E, em um cenário de risco devidamente avaliado e mapeado, impõe a intervenção preventivo-proativa no sentido

de eliminar, ou pelo menos minorar, os riscos. Afinal, a prevenção é construída sobre o terreno firme do conhecimento e determina aos agentes políticos e gestores públicos o dever de agir (e não de reagir) sobre a origem do risco, sobretudo, do alto risco (perigo), e suas consequências (a lesão).

### Conclusões

Na atualidade, como os danos potenciais dos desastres são conhecidos, o princípio da prevenção fomenta o dever originário (obrigação) dos atores envolvidos de proteção e segurança, com visão prospectiva, voltada para o futuro, para antever e qualificar os eventos futuros. Em outras palavras, impulsiona o dever de agir antecipado para a gestão dos riscos, como uma obrigação compartilhada - uma missão -, para atingir um objetivo comum: a redução dos riscos de desastres.

No século XXI ser responsável não é apenas responder pelas consequências dos próprios atos, mas cumprir certos deveres, assumir certos encargos, atender certos compromissos, ou seja, cumprir o dever jurídico originário de cuidado com o outro, sobretudo, com o mais vulnerável. Conforme a natureza do Direito, esses deveres podem ser positivos, como obrigações de fazer e de dar, e podem ser negativos, como obrigações de não fazer e não tolerar alguma coisa.

Alguns desses deveres incumbem a todos indistintamente e,

especialmente, ao Estado. Outros incumbem a determinados grupos ou a uma pessoa. E, se violados ou descumpridos, principalmente, por condutas omissivas, as vítimas potenciais podem acionar o Estado, ou se o caso, determinada(s) pessoa(s), por meio das tutelas jurisdicionais inibitórias ou cominatórias<sup>3</sup> que resultam em obrigações de fazer e não fazer, para impor o cumprimento de certos encargos e, assim, reduzir ou evitar danos graves, alguns irreversíveis.

Como o objetivo é evitar o ilícito e o dano, ou seja, evitar comportamentos antijurídicos que causem danos, a responsabilização ocorre antecipadamente, independente do dano. A denominada responsabilidade civil preventiva, que tem duas finalidades: dissuasória, porque o agir cauteloso é um incentivo para que o dano não ocorra novamente; e antecipatória, porque a atuação anterior ao dano promove e concretiza a gestão do risco

---

3 - A tutela inibitória, ou tutela jurisdicional preventiva de natureza inibitória, é um provimento jurisdicional que tem como objetivo prevenir a prática do ilícito, entendido como ato contrário ao direito material, prevista no artigo 497 do Código de Processo Civil. Por meio de processo de conhecimento, voltado para o futuro, o autor da ação cominatória requer o cumprimento, pelo réu, de uma obrigação de fazer (inibitória positiva) ou não fazer (inibitória negativa), sob pena de imputação de multa ou outras medidas necessárias que garantam o resultado prático equivalente, para a inibição do ato ilícito (artigo 536, do Código de Processo Civil). Basicamente, conforme a conduta ilícita ameaçada, seja de natureza comissiva ou omissiva, através de uma decisão ou sentença judicial, é imposta ao réu uma obrigação de fazer ou não fazer, sob pena de multa, para evitar ou reduzir o dano futuro.

(de desastres), com orientação “preventiva prospectiva”.

Destarte, na segunda década do século XXI - século das mudanças climáticas e da intensificação dos desastres - Estado e sociedade civil têm responsabilidade preventiva e o princípio da prevenção proclama, sem demora, o cumprimento cuidadoso e eficiente do dever de agir antecipadamente para impedir ou reduzir danos previsíveis, sobretudo, aqueles que afetam as comunidades vulneráveis nas áreas urbanas brasileiras.

### Referências

BRASIL. Lei nº 12.608, de 4 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. **Lex:** legislação federal.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CUSTÓDIO, Helenita Barreira. **Responsabilidade civil por danos ao meio ambiente**. 1983. 389 f. Tese (Doutorado) – Curso de Faculdade de Direito, Direito Civil, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1983.

FRADE, Catarina. O Direito face ao risco. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, v. 86, p. 53-72, 2009. Disponível em: <<http://rccs.revues.org/220>>. Acesso em: 21 jun. 2019.

GOMES, Carla Amado. A gestão do risco de catástrofe natural: uma introdução na perspectiva do Direito Internacional. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Direito(s) das catástrofes naturais**. Coimbra: Almedina, 2012, cap. 1, p. 15-70.

IPCC Intergovernmental Panel on Climate Change. Relatório Especial sobre Mudança Climática e Terra (SRCCL) do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC). 2019. Disponível em: <<https://www.ipcc.ch/srccl/>>. Acesso em: 03 ago. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Centro de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. **Relatório de danos materiais e prejuízos decorrentes de desastres naturais no Brasil 1995-2014**. Florianópolis: Ceped-UFSC / Banco Mundial, 2016. Disponível em: <<http://www.ceped.ufsc.br/wp-content/uploads/2017/01/111703-WP-CEPEDRelatoriosdeDanoslayout-PUBLIC-PORTUGUESE-ABSTRACT-SENT.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2021.

WILCHES-CHAUX, Gustavo. La vulnerabilidad global. In: MASKREY, Andrew (Comp.). **Los desastres no son naturales**. Panamá: La Red, 1993, cap. 2, p. 11-41. Disponível em: <<http://www.desenredando.org/public/libros/1993/ldnsn/LosDesastresNoSonNaturales-1.0.0.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2019.