

Desastres e omissão estatal: federalismo que não coopera

Autor(a): Vitor Soliano

Publicado em: 24 de maio de 2026

Publicação: conjur_import

Link JurisTube:

<https://juristube.com.br/colunistas/vitor-soliano/desastres-e-omissao-estatal-federalismo-que-nao-coopera>

Fonte original: <https://conjur.com.br/2026-mai-24/desastres-climaticos-e-omissao-estatal-custo-do-federalismo-que-nao-coopera-2>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/vitor-soliano/desastres-e-omissao-estatal-federalismo-que-nao-coopera#ep-3eeffe1c

Resumo

Enquanto esse arranjo permanecer inalterado, o país seguirá produzindo diagnósticos corretos e respostas insuficientes

Texto integral

Na madrugada entre 23 e 24 de fevereiro de 2026, Juiz de Fora (MG) registrou 220 milímetros de chuva em menos de 24 horas, sobre um solo já saturado por 589 milímetros acumulados ao longo do mês. O resultado foi devastador: mais de 60 mortos, cerca de 4.000 pessoas desalojadas e 1.243 deslizamentos registrados em um único dia, número quase 22 vezes superior ao pior ano da série histórica do município. O estado de calamidade pública foi decretado ainda durante a madrugada. Tânia Rêgo/Agência Brasil Resgate em Juiz de Fora (MG) O episódio chama atenção não apenas pela intensidade do evento climático, mas sobretudo pelo contraste entre o volume de informações disponíveis e a insuficiência da resposta institucional. Desde 2023, o Cemaden já apontava Juiz de Fora como a cidade do interior do país com o maior contingente de pessoas vivendo em áreas de risco [1] . O município possuía plano de contingência formalmente ativo, e os alertas técnicos existiam [2] . A questão central, portanto, não está apenas na excepcionalidade da chuva, mas na incapacidade do sistema de proteção de operar com efetividade quando mais se fez necessário. Essa constatação se torna ainda mais relevante quando se observa que, apenas três meses antes, em novembro de 2025, o governo federal havia publicado o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil 2025-2035, com ênfase na cooperação federativa e no fortalecimento da resiliência territorial [3] . O próprio documento previa, no curto prazo, aumento do risco de movimentos de massa na região Sudeste. Juiz de Fora evidenciou, assim, não uma falha de diagnóstico, mas a distância entre o planejamento normativo e a efetiva estruturação jurídica e institucional de sua execução. A Lei 12.608/2012 confere aos municípios a linha de frente operacional da política de proteção e defesa civil [4] . Cabe-lhes mapear áreas de risco, elaborar planos de contingência, evacuar populações, organizar abrigos e manter sistemas de alerta. Aos estados, por sua vez, a lei atribui o dever de “apoiar, sempre que necessário” os municípios, nos termos do artigo 7º, inciso VIII. É precisamente nessa fórmula que se encontra um dos pontos mais sensíveis do modelo. A legislação não estabelece critérios objetivos para definir quando o apoio se torna devido, não fixa prazo, não delimita conteúdo mínimo nem prevê sanções em caso de omissão. O dever de cooperação existe

em tese, mas carece de mecanismos concretos de exigibilidade. Autonomia Esse desenho normativo seria menos problemático se os municípios dispusessem, em geral, de capacidade administrativa, técnica e financeira para atuar de forma autônoma. Não é o que revelam os levantamentos empíricos. Pesquisa da Confederação Nacional de Municípios, realizada entre 2024 e 2025 com cerca de 2.800 prefeituras, mostrou que apenas 12% dos municípios brasileiros contam com estrutura exclusiva e adequada de defesa civil. Mais de 70% gastam menos de R\$ 50 mil por mês na área, e 40% sequer previram dotação orçamentária específica no orçamento anual [5] . Levantamento anterior já havia indicado que 72% dos municípios não possuem orçamento próprio para atividades de proteção e defesa civil [6] . Como tem demonstrado Fernando Abrucio, a Constituição de 1988 ampliou a autonomia municipal sem prover, na mesma medida, os meios necessários para seu exercício [7] . O Indicador de Capacidade Municipal reforça esse quadro ao apontar que 58,49% dos municípios se encontram em estágio embrionário de gestão de riscos. Juiz de Fora figurava no segundo melhor estrato do índice e, ainda assim, sua resposta se mostrou insuficiente [8] . O dado é expressivo porque desloca o foco do caso concreto para um problema estrutural. Se um município com capacidade institucional acima da média não conseguiu transformar alertas prévios em proteção efetiva, a situação dos que se encontram em patamares inferiores é, com razão, ainda mais preocupante [9] . A indagação se torna mais grave quando se observa que o número de municípios vulneráveis é hoje 136% superior ao registrado em 2012, precisamente o ano de entrada em vigor da Lei 12.608 [10] . Também não se pode perder de vista que o risco climático está longe de se distribuir de maneira neutra no território. Quem vive em encostas ou em áreas suscetíveis a deslizamentos, em regra, ali permanece por ausência de alternativa habitacional economicamente acessível. A deficiência da cooperação intergovernamental, nesse contexto, não se traduz em mera falha técnica ou administrativa. Ela incide de modo mais severo sobre populações já expostas a condições estruturais de vulnerabilidade. Trata-se, além disso, de um problema com impacto fiscal mensurável. Segundo a CNM, os desastres custaram R\$ 732 bilhões aos municípios brasileiros na última década. Ao mesmo tempo, estima-se que, para cada real investido em prevenção, o país gaste três em reconstrução [11] . Ainda assim, em alguns anos, o orçamento federal voltado à prevenção não alcançou 3% do valor originalmente previsto [12] . A Constituição oferece base suficiente para uma resposta mais consistente [13] . O artigo 23, parágrafo único, determina que leis complementares estabeleçam normas de cooperação entre os entes federativos. Interpretado em conjunto com os artigos 6º, 225 e 1º, III, esse dispositivo sustenta a existência de um dever positivo de organização estatal voltado a impedir que populações vulneráveis permaneçam submetidas, de forma permanente, a riscos intoleráveis. O problema é que essa diretriz constitucional segue sem regulamentação adequada. E essa ausência não é juridicamente neutra: trata-se de omissão normativa com consequências concretas e verificáveis. Não se trata, ademais, de propor algo estranho à experiência legislativa brasileira. Após a tragédia de Brumadinho, a Lei 14.066/2020 reformulou a disciplina da segurança de barragens de mineração mediante técnica legislativa mais precisa: substituiu competências genéricas por obrigações dotadas de prazo, conteúdo mínimo vinculante e consequências para o descumprimento [14] . O precedente demonstra que o ordenamento já dispõe de instrumentos aptos a converter deveres abstratos de coordenação em obrigações juridicamente densificadas. Esse mesmo movimento pode e deve alcançar a Lei 12.608/2012. A expressão “apoiar, sempre que necessário” pode ser substituída por um dever normativamente estruturado, com critérios objetivos de ativação, prazo certo para resposta e consequências concretas em caso de inadimplemento. Também é possível instituir, por lei complementar, estruturas regionais permanentes de defesa civil, com equipes técnicas estáveis e

financiamento estadual obrigatório, à semelhança de outros arranjos intermunicipais de suporte técnico já conhecidos do direito brasileiro. Além disso, a responsabilidade civil solidária do estado pode ser reconhecida nas hipóteses em que se demonstre omissão na cooperação técnica diante de risco previamente documentado, em linha com a jurisprudência do STJ sobre omissão estatal no dever de fiscalização [15]. Juiz de Fora não expôs apenas a força destrutiva de um evento extremo. Expôs, sobretudo, as limitações de um modelo que distribui responsabilidades sem assegurar capacidades mínimas de execução e que proclama a cooperação federativa sem torná-la exigível. Enquanto esse arranjo permanecer inalterado, o país seguirá produzindo diagnósticos corretos e respostas insuficientes. E, com isso, seguirá também ampliando a lista de cidades em que tragédias anunciadas continuam a ser tratadas como fatalidades inevitáveis.

[1] CENTRO NACIONAL DE MONITORAMENTO E ALERTAS DE DESASTRES NATURAIS (CEMADEN). Juiz de Fora é a 9ª cidade brasileira com mais pessoas em áreas de risco. São José dos Campos, 25 fev. 2026. Disponível aqui . [2] JUIZ DE FORA (MG). Subsecretaria de Proteção e Defesa Civil. Plano de contingência para respostas aos desastres ocasionados pelas chuvas: período chuvoso 2025-2026. Juiz de Fora: Prefeitura de Juiz de Fora, 2025. Disponível aqui . [3] BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil: PN-PDC 2025-2035. Brasília, 2025. Disponível aqui . [4] 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 – Sindpec. Diário Oficial da União, Brasília, 11 abr. 2012. [5] CORREIO BRAZILIENSE. Apenas 12% dos municípios possuem estrutura adequada de defesa civil. Brasília, 5 nov. 2025. Disponível aqui . [6] DEUTSCHE WELLE BRASIL. Brasil investe pouco em prevenção de desastres. 2024. Disponível aqui . [7] ABRUCIO, Fernando Luiz. Federalismo brasileiro e projeto nacional: os desafios da descentralização. Jornal da USP, São Paulo, 2022. Disponível aqui . [8] BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Indicador de Capacidade Municipal (ICM). In: Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil 2025-2035. Brasília: MIDR/SEDEC, nov. 2025. p. 38-41. [9] SENADO FEDERAL. Número de municípios vulneráveis dobra com aumento do risco de catástrofe. Brasília, 7 jun. 2024. Disponível aqui . [10] Dados federais indicam que o número de municípios suscetíveis a desastres geo-hidrológicos passou de 821, em 2012, para 1.942, em levantamento mais recente da Casa Civil e do Ministério das Cidades, aumento de aproximadamente 136%. [11] CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). Panorama dos Desastres no Brasil: 2013 a 2024. Brasília: CNM, 2025. Disponível aqui . [12] GREENPEACE BRASIL. Crise climática: Brasil destinou, em média, 3% do orçamento do Programa de Gestão de Risco a Desastres para obras de prevenção. São Paulo, jun. 2025. Disponível aqui . [13] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988. [14] BRASIL. Lei nº 14.066, de 30 de setembro de 2020. Altera a Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, que estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens. Diário Oficial da União, Brasília, 1 out. 2020. [15] SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). Jurisprudência em Teses nº 61: Responsabilidade Civil do Estado. Brasília: STJ, [s.d.]. Disponível aqui .

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

SOLIANO, Vitor. Desastres e omissão estatal: federalismo que não coopera. *conjur_import*, 24 maio 2026. Disponível em: <https://conjur.com.br/2026-mai-24/desastres-climaticos-e-omissao-estatal-custo-do-federalismo-que-nao-coopera-2>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/vitor-soliano/desastres-e-omissao-estatal-federalismo-que-nao-coopera>. Acesso em: 30 set. 2026.

APA 7ª edição

Soliano, V. (2026, May 24). Desastres e omissão estatal: federalismo que não coopera. **conjur_import**. <https://conjur.com.br/2026-mai-24/desastres-climaticos-e-omissao-estatal-custo-do-federalismo-que-nao-coopera-2>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

SOLIANO, Vitor. 2026. “Desastres e omissão estatal: federalismo que não coopera.” **conjur_import**, May 24. <https://conjur.com.br/2026-mai-24/desastres-climaticos-e-omissao-estatal-custo-do-federalismo-que-nao-coope-ra-2>

BibTeX

```
@article{vitor-soliano-desastres-e-omiss-o-estatal-federalismo--2026,  
author = {Soliano, Vitor},  
title = {Desastres e omissão estatal: federalismo que não coopera},  
journal = {conjur_import},  
year = {2026},  
url = {https://conjur.com.br/2026-mai-24/desastres-climaticos-e-omissao-estatal-custo-do-federalismo-que-nao-coopera-2},  
urldate = {2026-05-24}  
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhalgal 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>

JurisTube — Acervo Digital de Direito

<https://juristube.com.br/colunistas/vitor-soliano/desastres-e-omissao-estatal-federalismo-que-nao-coopera>

PDF gerado em 2026-09-30 19:30 UTC