

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

**DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E
SOCIOAMBIENTALISMO I**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito ambiental, agrário e socioambientalismo I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Carolina Medeiros Bahia; Livia Gaigher Bosio Campello; Nivaldo Dos Santos – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-619-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Direito ambiental. 3. Socioambientalismo. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIENTALISMO I

Apresentação

O IX Encontro Virtual do CONPEDI, realizado entre os dias 22 e 26 de junho de 2026, teve como eixo temático “Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos”. O evento debateu a dinâmica dos direitos e deveres consagrados em nível constitucional e sua materialização por meio do processo e da justiça social.

Sob a coordenação dos professores Carolina Medeiros Bahia (Universidade Federal de Santa Catarina), Lívia Gaigher Bósio Campello (Universidade Federal de Mato Grosso do Sul) e Nivaldo dos Santos (Universidade Federal de Goiás), o Grupo de Trabalho (GT) “Direito Ambiental, Agrário e Socioambientalismo I” reuniu quinze trabalhos voltados às problemáticas contemporâneas da sociedade e seus desdobramentos jurídicos.

Os trabalhos abordaram temas como a transição energética e a mobilidade elétrica na construção de cidades sustentáveis, em “Cidades inteligentes e mobilidade elétrica: a transição energética como caminho para a construção de cidades verdes sustentáveis no Brasil”; as populações ribeirinhas amazônicas como indicadores dos impactos das mudanças climáticas, em “Mudanças climáticas e biodiversidade na Amazônia: populações ribeirinhas como indicadores socioecológicos da crise ambiental”; o Sul Global e o papel da ONU na governança climática, em “A vulnerabilidade dos países do Sul Global e o papel da ONU na proteção climática internacional”; e a educação ambiental como via de formação da cidadania, em “Educação ambiental como instrumento de formação da cidadania ecológica no Brasil: desafios e possibilidades”.

Completaram o eixo temático a discussão sobre a recepção da Teoria Pura do Direito pelo Direito Ambiental brasileiro, em “Teoria Pura do Direito no Brasil à luz do Direito Ambiental”; o diálogo entre licenciamento ambiental e universalização do saneamento básico, em “Licenciamento ambiental e saneamento básico entre a universalização dos serviços e a proteção ambiental”; os impactos do descarte inadequado de resíduos sobre o território e o modo de vida indígena, em “A comunidade indígena Boa Esperança e o lixão de São Gabriel da Cachoeira/AM: uma questão de governança intercultural”; o planejamento urbano integrado, em “Áreas de expansão urbana e o desafio do planejamento integrado ambiental: aspectos do Plano Diretor de Vacaria”; a evolução e autonomia da função social e ambiental da propriedade, em “Evolução, autonomia e perspectivas para as funções social e ambiental da propriedade”; a vinculação jurídica da participação cidadã em matéria ambiental na América Latina, em “Participação vinculante em assuntos ambientais na América Latina: Opinião Consultiva nº 23 da Corte Interamericana de Direitos Humanos e o Acordo de Escazú”; e as violações ambientais e a direitos fundamentais decorrentes da exploração de terras raras na Bahia, em “Terras raras na Bahia: reflexões acerca da (des) proteção ambiental e violações aos direitos fundamentais nos últimos 5 anos (2021-2026)”.

Este conjunto de trabalhos evidencia as múltiplas abordagens do Direito Ambiental, Agrário e Socioambiental na atualidade, e revela como as dimensões locais, nacionais e internacionais da crise ecológica se entrelaçam. Fica o convite ao leitor para conferir a íntegra de cada um dos textos, que trazem contribuições valiosas ao debate acadêmico sobre justiça socioambiental e efetivação de direitos.

**A GESTÃO DE RISCO DE DESASTRES AMBIENTAIS NO BRASIL E NA ITÁLIA:
UMA ANÁLISE COMPARADA ENTRE A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA DE
DEFESA CIVIL E O “CODICE DELLA PROTEZIONE CIVILE” DA ITÁLIA**

**LA GESTIONE DEL RISCHIO DI DISASTRI AMBIENTALI IN BRASILE E IN
ITALIA: UN’ANALISI COMPARATA TRA LA LEGISLAZIONE BRASILIANA IN
MATERIA DI PROTEZIONE CIVILE E IL “CODICE DELLA PROTEZIONE
CIVILE” ITALIANO**

Janaína Aparecida Julião ¹
Pedro Gustavo Gomes Andrade ²

Resumo

O presente artigo realiza uma análise comparada entre a legislação brasileira de defesa civil e o “Codice Della Protezione Civile” da Itália, com foco na resposta a desastres ambientais, buscando identificar convergências e divergências que possam contribuir para o aprimoramento dos sistemas jurídicos de ambos os países. Nesse contexto, a presente análise comparada busca aprofundar a compreensão sobre os modelos de organização e estruturação dos sistemas de defesa civil no Brasil e na Itália e sobre as competências e responsabilidades dos diferentes níveis de governo na gestão de desastres. A metodologia utilizada é a abordagem comparativa, baseada na teoria dos formantes jurídicos de Rodolfo Sacco. Serão analisados os textos constitucionais, legislação infraconstitucional, jurisprudência e doutrina, buscando compreender as bases jurídicas e os princípios que orientam a gestão de desastres. O estudo contribui, assim, para o debate sobre a melhoria dos sistemas de defesa civil no Brasil e na Itália, promovendo a troca de experiências e a identificação de soluções inovadoras para a gestão integrada de riscos e desastres.

Palavras-chave: Gestão de risco de desastres, Defesa civil, Direito comparado, Brasil, Itália

Abstract/Resumen/Résumé

Il presente articolo realizza un’analisi comparata tra la legislazione brasiliana di protezione civile e il Codice della Protezione Civile italiano, con un focus sulla risposta ai disastri

utilizzata è l'approccio comparativo, basato sulla teoria dei formanti giuridici di Rodolfo Sacco. Verranno analizzati i testi costituzionali, la legislazione infracostituzionale, la giurisprudenza e la dottrina, al fine di comprendere le basi giuridiche e i principi che guidano la gestione dei disastri. Lo studio contribuisce così al dibattito sul miglioramento dei sistemi di protezione civile in Brasile e in Italia, promuovendo lo scambio di esperienze e l'identificazione di soluzioni innovative per la gestione integrata dei rischi e dei disastri

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Gestione del rischio di disastri, Protezione civile, Diritto comparato, Brasile, Italia

INTRODUÇÃO

O presente artigo realiza uma análise comparada entre a legislação brasileira de defesa civil e o “*Codice Della Protezione Civile*” (2018) da Itália relativos à resposta a desastres ambientais. O objetivo é identificar convergências e divergências entre os sistemas jurídicos de ambos os países, buscando subsídios para o aprimoramento da gestão de riscos e desastres em ambos os contextos. Nesse contexto, a presente análise comparada busca aprofundar a compreensão sobre os modelos de organização e estruturação dos sistemas de defesa civil no Brasil e na Itália e sobre as competências e responsabilidades dos diferentes níveis de governo na gestão de desastres.

No Brasil, a gestão integrada de riscos e desastres é um tema de crescente relevância, considerando a frequência e intensidade de eventos climáticos extremos e a vulnerabilidade de diversas regiões do país. O modelo de federalismo cooperativo, com a repartição de competências entre União, Estados e Municípios, representa um desafio para a coordenação e articulação de políticas públicas eficazes. Por sua vez, a escolha da Itália como objeto de comparação justifica-se pela sua vasta experiência na gestão de desastres naturais, como terremotos, inundações e deslizamentos de terra, bem como pela sofisticação do seu sistema de proteção civil, consolidado no Código de 2018. A análise do direito comparado italiano permitirá identificar boas práticas, lições aprendidas e desafios enfrentados na Itália, avaliando a sua aplicabilidade e relevância para o contexto brasileiro.

A análise toma como ponto de partida a legislação brasileira, centrada na Lei nº 12.608/2012, que criou a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, e no Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), em articulação com as competências compartilhadas previstas na Constituição Federal de 1988. Por outro lado, no caso italiano, são examinadas a Lei nº 225 de 1992 e sua subsequente modernização pelo Código de Proteção Civil de 2018, que consolida e inova o modelo de resposta e prevenção a desastres no país. A Itália, como um território particularmente vulnerável a terremotos, inundações e outros eventos extremos, apresenta um sistema que reflete a necessidade de integração entre níveis locais, regionais e nacionais, em linha com diretrizes europeias.

Este estudo, fundamentado na teoria dos formantes jurídicos de Rodolfo Sacco, adota uma abordagem sincrônica para confrontar os dois sistemas legais, analisando suas disposições constitucionais, legislativas e jurisprudenciais.¹ De acordo com Sacco, os formantes jurídicos são os elementos, explícitos ou implícitos, que moldam e constituem um sistema jurídico. Estes elementos incluem as disposições constitucionais, a legislação e a jurisprudência. A análise comparativa será

¹SACCO, Rodolfo. **Legal formants**: a dynamic approach to comparative law (Installment I of II). The American Journal of Comparative Law, v. 39, n. 1, p. 1-34, 1991.

realizada de forma sincrónica, confrontando a legislação brasileira de defesa civil a respeito da competência legislativa e administrativa para gestão de desastres, o sistema nacional de defesa civil e projetos de lei e decisões do STF com a legislação da Itália, especificamente, a Lei nº 225 de 1992 e a disputa sobre os Artigos 117 e 78 da Constituição Italiana, bem como a análise do Código de Proteção Civil de 2018.

1 A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA DE DEFESA CIVIL

A legislação brasileira de defesa civil apresenta um arcabouço normativo robusto que organiza a atuação integrada da União, Estados e Municípios no enfrentamento de desastres. A Constituição Federal de 1988 (CF/88) delinea as competências legislativas e administrativas de forma compartilhada, estabelecendo que a União elabora normas gerais (art. 24, §1º), enquanto Estados e Municípios suplementam tais diretrizes conforme suas necessidades regionais e locais (art. 24, §2º e art. 30, I). Essa repartição de competências reflete a necessidade de cooperação entre os entes federativos, especialmente no contexto de desastres, cujos impactos frequentemente demandam respostas articuladas e coordenadas.

No âmbito infraconstitucional, instrumentos como a Lei Complementar nº 140/2011 e a Lei nº 12.608/2012 desempenham papéis centrais na regulamentação da defesa civil e gestão de desastres. A LC nº 140/2011 reforça a cooperação federativa ao estabelecer que a União tem a função de coordenar ações interestaduais, os Estados implementam diretrizes federais e criam normas regionais, enquanto os Municípios focam na fiscalização e execução de medidas de impacto local. Já a Lei nº 12.608/2012 instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), consolidando responsabilidades específicas para cada esfera de governo e modernizando a estrutura de resposta a calamidades.

Além disso, a legislação brasileira destaca a criação do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), que organiza ações integradas de prevenção, mitigação, resposta e recuperação, fortalecendo a articulação interinstitucional. Este sistema, complementado por normas como o Decreto nº 7.257/2010, que disciplina o repasse de recursos para ações emergenciais, e pela Lei nº 12.340/2010, que regula o financiamento da recuperação de áreas afetadas, constitui um importante pilar para a eficiência e eficácia das políticas de defesa civil.

É importante ressaltar que, embora a competência para legislar sobre defesa civil seja privativa da União (art. 22, XXVIII, da CF/88), isso não impede que Estados e Municípios desenvolvam normas complementares, especialmente considerando a diversidade territorial e as vulnerabilidades específicas de cada região. A descentralização administrativa e o princípio da cooperação são essenciais para adaptar as políticas às realidades locais, promovendo uma gestão mais eficiente e inclusiva.

Em suma, a despeito da legislação sobre defesa civil ser de competência privativa da União, isso não impede que os Estados também desenvolvam normas complementares sobre a gestão dos desastres. Ainda quando exerce atividades de gestão integrada de desastres, o papel da defesa civil é sempre de coordenação entre os diversos atores, uma vez que a sua competência não exclui a responsabilidade compartilhada dos demais Entes Federativos na gestão de desastres ambientais. A atuação estadual e municipal é primordial, pois cada região apresenta particularidades em termos de riscos e vulnerabilidades, exigindo regulamentações específicas e adaptadas à sua realidade local.

1.1. AS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVA E ADMINISTRATIVA PARA A GESTÃO DE DESASTRES NO BRASIL

A competência legislativa é, tradicionalmente, definida como a capacidade de um ente federativo em produzir normas, o que se diferencia da competência administrativa que se refere à execução de políticas públicas, ambas complementares. Contudo, para tratar da competência dos entes Federados para legislar em relação a desastres, no Brasil, é relevante analisarmos, primeiramente, a competência para legislar em matéria ambiental em geral. A Constituição da República Federativa de 1988 (doravante “CF/88”), por sua vez, delimita as competências legislativas em matéria ambiental em competência privativa da União (art. 22), concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (art. 24), suplementar dos Estados e municípios (art. 24, §2º e 30, I, II). Portanto, cabe à União o estabelecimento de normas gerais, aos Estados de suplementar as normas gerais da União e aos municípios a suplementar as normas gerais da União e dos Estados em relação ao interesse local (Wienke, Lunelli, 2022)².

Nesse sentido, por analogia, a competência legislativa em matéria ambiental se aplica para a regulação dos desastres ambientais, vez que os danos socioambientais e socioeconômicos decorrentes dos desastres requerem uma gestão articulada entre a União, Estados e Municípios. A partir dessa responsabilidade compartilhada, nota-se a importância da competência concorrente entre os entes federativos em matéria ambiental, pois possibilita que os Estados e municípios possam suplementar as normas gerais produzidas pela União. E mais, mesmo que não haja norma geral, de acordo com a competência concorrente, pode os Estados elaborar as normas gerais naquilo que for de interesse regional.

Uma questão que se impõe, contudo, se trata da previsão de uma competência “privativa” em matéria de defesa civil, conforme previsto no art. 22, XXVIII, da CF/88. Esse dispositivo pode suscitar interpretações equivocadas quanto ao alcance dessa competência, pois compete à defesa civil a execução de ações de prevenção e gestão de risco a desastres e, portanto, o trabalho da

² WIENKE, Felipe Franz; LUNELLI, Carlos Alberto. **Competência legislativa em matéria ambiental: um campo de indefinição no federalismo brasileiro**. Meritum, 2022.

instituição é no campo da gestão da prevenção e mitigação, o que não se confunde com a gestão de desastres, embora sejam conceitos relacionados. De fato, enquanto a defesa civil se concentra em ações de preparação, resposta e mitigação de impactos imediatos em situações de emergência, a gestão de desastres abrange um escopo mais amplo e integrado, incluindo medidas de prevenção, planejamento estratégico, resiliência e recuperação a longo prazo. A gestão de desastres envolve a participação ativa e coordenada de diferentes esferas de governo, setor privado, organizações da sociedade civil e comunidades locais, o que vai além da competência privativa atribuída à defesa civil.

Nesse sentido, a competência administrativa sobre a gestão e respostas a desastres ambientais é compartilhada entre União, Estados e Municípios, respeitando a repartição de competências estabelecida pela CF/88 e normas infraconstitucionais, como a Lei Complementar (LC) nº 140/2011. O art. 21, XVIII, da CF/88, estabelece que é competência da União “planejar e promover a defesa permanente contra calamidades públicas, especialmente a seca e as inundações”. No entanto, essa competência não é privativa, o que significa que a União atua, principalmente, em um papel coordenador, estabelecendo diretrizes gerais e articulando a atuação dos demais entes federativos em situações que demandam cooperação nacional.

A Constituição também atribui competências aos Estados e Municípios para atuar em desastres, garantindo sua autonomia administrativa. O art. 23, II e IX, da CF/88, estabelece a competência comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para “cuidar da saúde e assistência pública” e “promover programas de combate à seca e à inundação”. Já o art. 30, da CF/88, assegura aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar normas federais e estaduais, o que inclui a adoção de medidas específicas em caso de desastres. Assim, compete também aos Estados e Municípios a atuação direta na prevenção e resposta a calamidades, especialmente devido ao caráter local de muitos desastres e à proximidade dessas esferas com as necessidades das comunidades atingidas.

No entanto, apesar de tais previsões no texto constitucional, há confusão na interpretação dos dispositivos, o que acarretou a edição da LC nº 140/2011. A referida lei regula a cooperação entre os entes federativos para a gestão ambiental e também se aplica à gestão de desastres. A lei estabelece as atribuições de cada ente, sendo competência da União a definição de normas gerais e coordenação de ações interestaduais, aos Estados cabe a implementação e execução das diretrizes federais, além de estabelecer normas suplementares regionais. Por fim, aos Municípios coube a fiscalização, execução e licenciamento de atividades de impacto local. Portanto, a LC 140/2011 reforça a necessidade de cooperação entre os entes e destaca que a União deve atuar como coordenadora em situações que demandem integração nacional. Entretanto, a execução prática das

medidas de prevenção, mitigação e resposta é descentralizada, cabendo aos Estados e Municípios adotarem ações específicas.

Portanto, no que diz respeito às respostas aos desastres, a interpretação sobre a divisão de competência deve ser entendida como concorrente, pois as legislações estaduais e municipais podem reforçar e complementar a normativa federal, ampliando a capacidade de prevenção, mitigação e resposta a desastres no âmbito local e regional, promovendo uma articulação mais eficiente entre os diferentes entes federativos, em respeito ao princípio da cooperação e a autonomia administrativa dos Estados.

Além disso, no que se refere à reparação dos danos causados por desastres, ainda que a competência para legislar sobre ações de resposta possa ser compartilhada entre os entes federativos, a prerrogativa de legislar sobre direito civil é exclusiva da União, conforme o art. 22, I, da CF/88. Isso inclui a normatização sobre a reparação e a indenização em casos de desastres, especialmente aqueles de origem antropogênica, em assuntos como, por exemplo, a prescrição da tutela indenizatória. Da mesma forma, o direito do consumidor pode se aplicar de forma subsidiária às vítimas de desastres, dada a situação de hipossuficiência em que essas pessoas geralmente se encontram. Há entendimentos doutrinários que sustentam a possibilidade de se estender às vítimas o regime protetivo do Código de Defesa do Consumidor (CDC), especialmente em questões envolvendo responsabilidade civil e prazos prescricionais, de competência concorrente entre todos os Entes Federados (cf. art. 24, V e VIII, da CF/88). A título de exemplo, enquanto o Código Civil prevê um prazo de três anos para a prescrição de ações indenizatórias, o CDC, em casos específicos, amplia esse prazo para cinco anos, proporcionando uma proteção mais abrangente às vítimas

1.2. O SISTEMA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL

O Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) é o principal marco normativo e organizacional para a gestão integrada de desastres no Brasil, estruturando uma atuação articulada entre União, Estados e Municípios nas áreas de prevenção, mitigação, resposta e recuperação de calamidades. A evolução legislativa e administrativa do sistema reflete um esforço contínuo para aprimorar a governança em um contexto de desafios socioambientais crescentes. O Decreto nº 97.274/1988, precursor na organização da defesa civil, instituiu o Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC) com o objetivo de estruturar e integrar ações emergenciais no país. Posteriormente, o Decreto nº 5.376/2005 consolidou essa estrutura, promovendo ajustes que buscavam maior eficiência na coordenação federativa e na implementação de respostas rápidas e organizadas diante de desastres.

Com a Lei nº 12.340/2010 e o Decreto nº 7.257/2010, estabeleceu-se um marco regulatório para o repasse de recursos financeiros destinados a ações emergenciais e de recuperação, conferindo

agilidade na assistência às áreas afetadas. Contudo, o avanço mais significativo ocorreu com a edição da Lei nº 12.608/2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e modernizou substancialmente o sistema. A PNPDEC estabeleceu um modelo descentralizado e cooperativo, atribuindo responsabilidades específicas aos entes federativos: à União, a função de coordenar ações, definir normas gerais e oferecer suporte técnico e financeiro; aos Estados, a implementação das diretrizes federais, a coordenação regional e a criação de normas suplementares; e aos Municípios, a execução direta de ações de prevenção, resposta e recuperação, com foco nos riscos e necessidades locais.

A PNPDEC também ampliou o escopo da defesa civil ao incluir medidas voltadas à redução de riscos e à construção de resiliência comunitária, promovendo a articulação entre os entes federativos, o setor privado, organizações da sociedade civil e comunidades locais. Esse sistema é fundamental para coordenar ações intersetoriais e intergovernamentais, permitindo uma resposta integrada e eficiente aos desastres. A complementaridade entre as normas gerais da União e as regulamentações estaduais e municipais possibilita a adaptação às especificidades regionais, fortalecendo a gestão local. Ademais, os mecanismos de financiamento previstos na Lei nº 12.340/2010 asseguram recursos para ações emergenciais e de recuperação, minimizando os impactos financeiros nos entes mais vulneráveis.

No âmbito da legislação aplicável, nota-se que ações de resposta aos desastres ambientais requerem a integração entre Defesa Civil, Exército, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros, conforme previsto em normas como a PNPDEC. É essencial a coordenação entre esses diversos órgãos, submetidos a diferentes Entes Federativos, mediante uma atuação coordenada, alinhando competências e recursos para garantir a rápida resposta em face da ocorrência de incidentes, para mitigar os danos ocorridos, bem como para preservar a ordem pública e assegurar a segurança em situações de crise, como evacuações, interdições de áreas e controle de acesso a zonas afetadas. Essa atuação coordenada é especialmente importante durante emergências complexas, onde a presença de diferentes atores exige uma comunicação clara e a definição precisa de responsabilidades.

Nesse sentido, as ações da Defesa Civil incluem desde a prevenção até o restabelecimento da normalidade, sempre em articulação com entes federativos e outros órgãos de segurança. A Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros atuam principalmente na fase de resposta aos desastres. A Polícia Militar é responsável pela ordem pública e controle de acesso, enquanto os Bombeiros se destacam na busca, salvamento e combate a incêndios. Nos estados onde o Corpo de Bombeiros é uma unidade independente da Polícia Militar, ele possui maior autonomia para atuar na gestão de desastres. Já nos estados onde faz parte da Polícia Militar, há uma atuação integrada nas operações. O Exército Brasileiro é acionado em situações de grande escala ou de calamidade pública, onde é

necessário apoio logístico e operacional mais robusto. O papel do Exército inclui o fornecimento de infraestrutura, transporte e serviços essenciais em áreas devastadas. Em desastres de grande proporção, o Exército pode ser mobilizado para operações de logística e segurança em apoio aos demais órgãos. Ele também coordena ações de assistência humanitária e recuperação de áreas afetadas.

A partir dessas competências compartilhadas das autoridades, tem sido estabelecido, a partir da experiência prática concreta e nos diversos protocolos de conduta e manuais de operação de cada corporação, os chamados “sistemas integrados de comando”, estabelecidos após a ocorrência de desastres ambientais. Tais sistemas integrados têm sido denominados de “comitês de crise”, “sistema de comando de incidente” (SCI) ou “sistema de comando de operações” (SCO), por vezes chefiados pelo Poder Executivo, pelo Corpo de Bombeiros (em caso de incêndios florestais de grande magnitude) ou pela própria Defesa Civil. A despeito da diversidade de denominações e formas de organização, se demonstraram em sistemas eficazes e essenciais para a implementação prática das ações de resposta.

Conforme nos trazem Deal *et al.* (2023), Walsh *et al.* (2012) e Oliveira (2009 e 2010), os sistemas de comando integrados surgiram a partir dos megaincêndios na Califórnia, EUA, em 1970, que envolveram mais de 700 incêndios num período de 13 dias. Tais incêndios resultaram na criação da força-tarefa FIREScope, um “sistema multinível de governança” entre as diversas agências governamentais (MACS, sigla em inglês), que foi, desde 2003, integrado ao “Sistema Nacional de Gestão de Incidentes” (NIMS, sigla em inglês), a partir da Diretiva Presidencial nº 05/23 do Departamento de Segurança Doméstica dos Estados Unidos. Oliveira (2010, p. 61)³ opta por denominar tal forma de gestão como um “sistema de comando de operações” (PCO), adotando a seguinte definição:

Ferramenta gerencial que padroniza as ações de resposta em situações críticas de qualquer natureza ou tamanho, a partir da adoção de uma estrutura organizacional pré-definida e integrada. Utilizando as melhores práticas de administração, o SCO ajuda a garantir: maior segurança para as equipes de resposta e demais envolvidos na situação crítica, o alcance de objetivos e prioridades previamente estabelecidas, e o uso eficiente e eficaz dos recursos (humanos, materiais, financeiros, tecnológicos e de informação) disponíveis.

No caso recentes de desastres ambientais, adotou-se o SCO como forma de gestão, como se percebe: a) no caso do rompimento de Brumadinho, pela criação de um Gabinete de Crise pelo Governo Estadual e da “Operação Brumadinho”, com um posto de comando liderado pelo Corpo de Bombeiros; b) no caso das recentes queimadas na Amazônia e Pantanal, por meio de um centro de comando de incidentes do Prevfogo do IBAMA, apoiado pela “Operação Tucumã”, do Ministério da Defesa; c) no caso das chuvas do Rio Grande do Sul, com a criação do “Comando Conjunto Sul

³OLIVEIRA, Marcos de. **Sistema de Comando em Operações** – Guia de Campo. Brasília: Ministério da Integração Nacional, Secretaria Nacional de Defesa Civil, Universidade Federal de Santa Catarina, 2010.

(CCjSul)”, liderado pelo Ministério da Defesa. Em suma, nota-se que o SCO tem sido essencial na gestão de desastres naturais, como enchentes e temporais, promovendo uma resposta integrada entre a Defesa Civil, Corpo de Bombeiros e Exército. A Defesa Civil frequentemente lidera a coordenação em eventos de grande impacto, enquanto o Corpo de Bombeiros assume operações de resgate e salvamento, por vezes assumindo o próprio comando em caso de grandes incêndios florestais. Em situações mais graves, o Exército oferece suporte logístico e humanitário, garantindo segurança e assistência. A adoção do SCO facilita a articulação entre órgãos, permitindo uma resposta eficiente e ágil para minimizar danos e proteger a população atingida.

1.3. PROJETOS DE LEI E A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - STF

A análise da gestão de desastres no Brasil exige uma abordagem ampla e interdisciplinar, que vá além da legislação vigente. É indispensável considerar também os projetos de lei em tramitação, como os Projetos de Lei nº 1594/2024 e nº 2043/2024, que visam aprimorar as políticas públicas voltadas à proteção de populações vulneráveis e à governança integrada em cenários de emergência. Além disso, as recentes decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), como aquelas relacionadas às ADPFs nº 743, 746 e 857, têm desempenhado um papel fundamental ao esclarecer as responsabilidades dos entes federados na mitigação de desastres e na proteção ambiental. Essas deliberações judiciais complementam os avanços legislativos, configurando um cenário jurídico dinâmico que busca consolidar a resiliência e a justiça social no enfrentamento de desastres naturais e climáticos.

O Projeto de Lei (PL) nº 1594/2024, foi apresentado pelas deputadas Erika Hilton (PSOL/SP), Delegada Adriana Accorsi (PT/GO), Célia Xakriabá (PSOL/MG), no dia 07/05/2024, visando instituir uma “Política Nacional dos Deslocados Ambientais e Climáticos (PNDAC), estabelecendo seus direitos e fornecendo diretrizes para que o Poder Público promova sua proteção.” Já o PL nº 2043/2024 foi apresentado pelos deputados Pompeo de Mattos (PDT/RS) e Amom Mandel (CIDADANIA/AM) em 24/05/2024. O PL visa instituir uma “Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Desastres Naturais (PNADN); discrimina os direitos das Populações Atingidas por Desastres Naturais (PADN); prevê o Programa de Direitos das Populações Atingidas por Desastres Naturais (PDPADN)”. Devido à pauta em comum, este PL foi anexado àquele, e ambos serão deliberados conjuntamente.

Os Projetos de Lei nº 1594/2024 e nº 2043/2024, refletem a importância de uma legislação clara, eficiente e socialmente orientada. Conforme a autora Natasha Schmitt Caccia Salinas (2013)⁴, a elaboração e avaliação das leis devem considerar não apenas a coerência normativa, mas também

⁴SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. **Avaliação legislativa no Brasil**: apontamentos para uma nova agenda de pesquisa sobre o modo de produção das leis. Revista Brasileira de Políticas Públicas, 2013.

os impactos sociais, econômicos e a eficácia prática ao longo do tempo. Esses projetos seguem essa lógica ao propor uma governança integrada e mecanismos de proteção contínua, alinhando-se à abordagem defendida por Salinas (2013) de que as leis precisam ser acompanhadas por processos de avaliação e articulação entre diferentes atores para garantir sua efetividade e adaptação às necessidades das populações vulneráveis

O PL nº 1594/2024 busca instituir a Política Nacional dos Deslocados Ambientais e Climáticos (PNDAC), define uma estrutura abrangente para a proteção e assistência de indivíduos e comunidades atingidas por eventos climáticos e ambientais extremos. A justificativa destaca que as mudanças climáticas estão causando impactos significativos no Brasil e exigem uma resposta urgente. O país tem compromissos internacionais, como o Acordo de Paris, que preveem a adoção de ações de mitigação e adaptação climática, considerando os direitos humanos e de populações vulneráveis. Eventos extremos recentes, como as tragédias no Rio Grande do Sul e em São Paulo, expõem a vulnerabilidade das comunidades periféricas, indígenas e quilombolas, mostrando a intersecção entre racismo ambiental e desigualdades estruturais.

A proposta legislativa busca preencher lacunas legais, reconhecendo deslocados climáticos como categoria jurídica, além de garantir proteção física, mental e social a essas populações. A participação ativa das comunidades atingidas é fundamental na formulação de soluções e projetos de adaptação. O projeto de lei reforça a necessidade de uma abordagem integrada, que promova justiça ambiental e racial e responda de maneira eficaz aos desastres ambientais.

Além disso, o projeto propõe uma estrutura de governança descentralizada, com competências distribuídas entre União, estados e municípios, e uma forte ênfase na coordenação intersetorial e participação social. O papel da União é definido na normatização e criação de diretrizes gerais, enquanto os entes federativos locais são encarregados da implementação prática e da articulação das ações. Com essa divisão clara de responsabilidades, o projeto busca garantir que as políticas para deslocados climáticos sejam eficazes e transparentes.

A proposta de implementação da Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Desastres Naturais (PNADN) destaca que o Brasil tem enfrentado desastres naturais cada vez mais frequentes e devastadores, como enchentes, deslizamentos, secas, causando perdas humanas e econômicas significativas e deixando milhares de pessoas desabrigadas e desalojadas. Casos de desastres recentes em estados como Espírito Santo, Rio de Janeiro, Pernambuco e Rio Grande do Sul⁵ evidenciam a vulnerabilidade do país e a necessidade urgente de uma resposta coordenada.

⁵ No Espírito Santo, chuvas intensas provocaram enchentes e deslizamentos, com municípios em estado de emergência. No Rio de Janeiro, enchentes e deslizamentos, como os de Petrópolis, evidenciaram falhas na infraestrutura e preparação. Em Pernambuco, enchentes devastaram áreas urbanas, causando mortes e afetando comunidades em zonas de risco. No Rio Grande do Sul, um ciclone extratropical em 2023 deixou um rastro de destruição, revelando dificuldades na resposta emergencial.

Com base nessa realidade, a proposta do PNADN, busca assegurar proteção e reparação para as comunidades atingidas. A política prevê indenizações justas, reassentamento em áreas seguras, assistência técnica e financeira, além de apoio emergencial até que as condições de vida sejam restabelecidas. Também são instituídos comitês locais e estaduais para garantir participação ativa e transparência na execução das ações.

A PNADN cria um arcabouço jurídico que promove uma resposta eficiente e contínua, protegendo as populações de forma duradoura e independente de ações governamentais pontuais. O objetivo é construir uma infraestrutura mais resiliente, promovendo justiça social e assegurando a capacidade de enfrentar futuros desastres naturais.

O PL propõe uma estrutura de gestão descentralizada e participativa, integrando comitês locais e um órgão colegiado nacional, com o objetivo de adaptar as ações às necessidades específicas de cada região e garantir um monitoramento contínuo. A repartição das responsabilidades envolve a colaboração entre os diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal), empreendedores e a sociedade civil, promovendo uma governança integrada. Essa integração define papéis claros para atores públicos e privados, assegurando uma gestão participativa, transparente e eficiente. A formação de órgãos colegiados e comitês locais reforça a transparência nas ações, enquanto a articulação entre as esferas de governo e a responsabilização dos empreendedores são fundamentais para garantir uma resposta coordenada e eficaz diante de situações de risco ou desastres.

Já o papel do Poder Judiciário nas ADPFs nº 743, 746 e 857 concentrou-se na abordagem de questões relacionadas à prevenção e ao combate aos incêndios no Pantanal e na Amazônia, com o objetivo de responsabilizar a União e coordenar ações efetivas para enfrentar a crise ambiental nessas regiões. A ADPF 743 foi apresentada pelo partido Rede Sustentabilidade, com foco na exigência de medidas mais eficazes de combate aos incêndios na Amazônia. A ADPF 746, proposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT), enfatiza a proteção ambiental e a necessidade de políticas públicas adequadas para o Pantanal. Já a ADPF 857, também apresentada pela Rede Sustentabilidade, PT, Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e Partido Socialista Brasileiro (PSB) reforça a importância de respostas rápidas e organizadas para a prevenção de queimadas nas áreas mencionadas. Essas ações foram motivadas pela necessidade de fortalecer a governança ambiental diante dos incêndios recorrentes e devastadores, destacando a omissão do poder público e a falta de políticas preventivas eficazes.

As decisões do STF nas ADPFs 743, 746 e 857 demonstram um claro comprometimento com o enfrentamento da crise ambiental no Brasil. Embora não tenha sido reconhecido o estado de coisas inconstitucional, o Tribunal impôs medidas que visam corrigir falhas estruturais nas políticas de proteção ambiental. As decisões refletem, também, a crescente centralidade do Judiciário na

governança política e na tomada de decisões que impactam políticas públicas. De acordo com Oscar Vilhena Vieira (2008)⁶, o STF não apenas interpreta a Constituição, mas também assume, em muitos casos, um papel normativo e legislativo, algo que deveria ser reservado aos poderes representativos.

Essas ADPFs exemplificam o fenômeno descrito por Vieira, onde o Judiciário se torna um criador de normas em situações críticas, tomando decisões que afetam profundamente políticas públicas e a governança do país sobre a proteção ambiental e combate aos incêndios na Amazônia e no Pantanal. O autor alerta para o risco de uma dependência excessiva do STF como última instância de decisão em matérias políticas e sociais, destacando que tal protagonismo pode reforçar a fragilidade do sistema representativo, ao transferir para o Judiciário responsabilidades que deveriam ser assumidas por agentes eleitos democraticamente (Vieira, 2008).

Assim, as ADPFs nº 743, 746 e 857 ilustram como o STF exerce essa função moderadora e normatizadora, preenchendo lacunas deixadas pelo Legislativo e Executivo. Essa dinâmica, segundo Vieira, reflete tanto a relevância do Tribunal quanto o esvaziamento da capacidade dos outros poderes de responder efetivamente às demandas sociais, contribuindo para a ampliação das tensões entre Judiciário e sistema político.

2. A LEGISLAÇÃO ITALIANA

2.1. A LEI Nº 225 DE 1992 E A DISPUTA SOBRE OS ARTIGOS 117 E 78 DA CONSTITUIÇÃO ITALIANA

Assim como ocorre no caso brasileiro, a Constituição Italiana desempenha um papel fundamental no estabelecimento do marco jurídico para a gestão de desastres, especialmente através dos artigos 117 e 78. O artigo 117 regula a distribuição de competências legislativas entre o Estado, as Regiões e os Municípios, atribuindo ao Estado a responsabilidade exclusiva pela “defesa civil” e a proteção nacional em situações de grande magnitude. As Regiões, por sua vez, têm competência concorrente, o que lhes permite legislar sobre aspectos específicos da proteção civil, desde que respeitem os princípios gerais definidos pelo governo central. Esse modelo constitucional descentralizado é complementado pelo artigo 118, que promove o princípio da subsidiariedade, delegando funções administrativas ao nível de governo mais próximo das comunidades, exceto quando a intervenção nacional é indispensável.

Um debate central na gestão de emergências é a relação entre o artigo 77, que regula decretos-lei em casos de necessidade e urgência, e o artigo 78, que trata da declaração de estado de guerra. Nota-se que, em vez do artigo 78, o governo italiano recorreu ao artigo 77 da Constituição

⁶ VIEIRA, Oscar Vilhena. **Supremocracia**. Revista Direito GV, v. 4, p. 441-463, 2008.

(que regula a emissão de decretos-lei em casos de urgência) e às disposições do Código de Proteção Civil para declarar e gerir o estado de emergência sanitária. Não obstante, o artigo 78 da Constituição, que regula a declaração do estado de guerra e atribui ao Parlamento a responsabilidade de conferir ao Governo os “poderes necessários” em situações de conflito armado, gerou intensos debates durante a pandemia de COVID-19. Como observa Verrigno, a emergência sanitária trouxe à tona questões fundamentais sobre a adequação do arcabouço constitucional para lidar com crises não militares.⁷ O autor discute o uso do conceito de “guerra ao vírus” no discurso público e jurídico, analisando como o termo foi ressignificado no discurso político e jurídico, o que levou alguns juristas a proporem uma interpretação extensiva do artigo 78 para incluir emergências de grande escala, como pandemias. O autor menciona que, embora o artigo 78 seja explicitamente direcionado para emergências bélicas, foi cogitada sua aplicação para centralizar as decisões no Parlamento durante a crise sanitária. Essa proposta se baseava em uma interpretação evolutiva do conceito de guerra, ampliando-o para incluir crises de larga escala, como pandemias e desastres naturais.

Contudo, essa abordagem gerou divisões. Alguns defendem que o artigo 78, embora adequado para situações bélicas, não pode ser estendido para crises de saúde pública, dado que o conceito de “guerra” na Constituição se limita a conflitos armados entre Estados. Outros sugeriram uma utilização análoga do arcabouço do artigo 78, com o Parlamento assumindo um papel central na definição dos poderes do Executivo durante emergências. Verrigno identifica três correntes no debate: a) Aplicabilidade direta do artigo 78: Alguns juristas argumentaram que a pandemia poderia ser equiparada a um estado de guerra devido à magnitude de seus efeitos, justificando uma leitura extensiva do artigo para dar protagonismo ao Parlamento; b) Inaplicabilidade do artigo 78: Críticos rejeitaram essa interpretação, ressaltando que o conceito de guerra no texto constitucional refere-se exclusivamente a conflitos armados entre Estados; c) Utilização do “esquema” do artigo 78: Uma visão intermediária propôs que o modelo de deliberação parlamentar previsto no artigo poderia ser adaptado para emergências civis, mesmo sem aplicá-lo diretamente.

Verrigno destaca propostas de reforma constitucional que visam introduzir uma cláusula de emergência mais abrangente. Entre as ideias, há a criação de um artigo 78 bis, que permitiria ao Parlamento declarar estados de emergência, incluindo pandemias e desastres ambientais, com poderes específicos concedidos ao governo. Essa abordagem busca resolver a lacuna jurídica atual e evitar a sobrecarga do artigo 77, cuja aplicação está limitada a decretos de urgência com efeitos temporários. Verrigno aponta que o principal desafio é equilibrar a atuação do Parlamento e do Governo. Enquanto o Parlamento deveria assumir um papel central na declaração e supervisão de

⁷ VERRIGNO, Giuseppe. Il futuro dello stato d'emergenza in Italia a partire dall'articolo 78 della Costituzione. In: *Rivista “Gruppo di Pisa”*, fascicolo especial n. 5, 2022. Disponível online em: <https://iris.uniupo.it/handle/11579/161442>.

emergências, o Governo necessita de flexibilidade para agir rapidamente. Esse equilíbrio é crucial para preservar a legitimidade democrática e evitar abusos de poder. Ele conclui que, embora o artigo 78 ofereça um modelo relevante, sua aplicação direta é inadequada para emergências não militares. Assim, propõe-se a introdução de uma cláusula constitucional específica, que poderia trazer maior clareza e eficiência à gestão de crises futuras.

No âmbito da legislação infraconstitucional, a Lei nº 225/1992 marcou o início da sistematização da gestão de emergências na Itália. Essa legislação criou o Sistema Nacional de Proteção Civil, um modelo estruturado e integrado que combina esforços de entidades públicas, organizações privadas e voluntárias. O sistema foi concebido com três pilares principais: prevenção de riscos, preparo e resposta a emergências, e coordenação interinstitucional. A lei delineou claramente as atividades de proteção civil, abrangendo a previsão, que envolve o estudo e determinação das causas de fenômenos calamitosos, identificação de riscos e mapeamento das áreas vulneráveis; a prevenção, com a implementação de medidas destinadas a evitar ou minimizar a ocorrência de danos resultantes de eventos adversos; o socorro, que se refere à execução de intervenções para assegurar assistência imediata às populações afetadas; e a superação da emergência, que abrange a adoção de iniciativas necessárias e urgentes para restaurar as condições normais de vida nas áreas impactadas. A classificação das emergências foi estruturada em três níveis, conforme a gravidade e a extensão dos eventos: eventos de tipo a), incidentes que podem ser enfrentados por entidades e administrações competentes de forma ordinária; eventos de tipo b), situações que requerem a intervenção coordenada de múltiplas entidades ou administrações; e eventos de tipo c), calamidades que, devido à sua intensidade e extensão, demandam meios e poderes extraordinários para serem gerenciadas. Lei nº 225/1992 também estabeleceu órgãos centrais para a proteção civil, como a Comissão Nacional para a Previsão e Prevenção de Grandes Riscos e o Comitê Operativo da Proteção Civil, responsáveis por definir critérios e coordenar as atividades de prevenção e resposta a emergências.

A Lei nº 225/1992 representou um marco inicial ao estabelecer um modelo estruturado de gestão de desastres, integrando entidades públicas e privadas sob a coordenação do Departamento de Proteção Civil. Contudo, ao longo das décadas, desastres como terremotos, inundações e deslizamentos de terra expuseram limitações desse sistema, como a falta de clareza nas competências entre os diferentes níveis de governo e a ausência de instrumentos financeiros adequados para emergências prolongadas. Esses desafios levaram à promulgação do Código de Proteção Civil de 2018, que consolidou a legislação existente e introduziu avanços significativos, conforme passaremos a tratar no tópico a seguir. O Código reorganizou o sistema de proteção civil, estabelecendo planos integrados e hierarquizados de gestão de riscos, além de ampliar o uso de tecnologias para monitoramento e resposta. Ele também regulamentou a declaração de estados de

emergência, atribuindo ao Conselho de Ministros a autoridade para declarar tais estados em eventos extraordinários, com validade inicial de até 12 meses, prorrogáveis por igual período.

2.2. O CÓDIGO DE PROTEÇÃO CIVIL DE 2018

O Código de Proteção Civil da Itália, formalmente denominado *Codice della Protezione Civile* (doravante, “Código de 2018”), foi instituído pelo Decreto Legislativo nº 1 de 2 de janeiro de 2018 e representa um marco na evolução do arcabouço jurídico italiano voltado à gestão de desastres. Esse instrumento legal consolida e reforma as normas de proteção civil existentes, substituindo a Lei nº 225 de 1992, com o objetivo de responder aos desafios contemporâneos de forma mais integrada, eficiente e preventiva. O Código de 2018 tem como objetivo principal estruturar uma resposta eficiente e coordenada às emergências, promovendo a previsão, prevenção, mitigação de riscos e recuperação após desastres. Ele também busca fortalecer a resiliência das comunidades e dos territórios. A criação do Código de 2018 insere-se no contexto de modernização necessária após décadas de aplicação do modelo anterior, que, apesar de inovador em seu tempo, revelou deficiências diante de desastres complexos, como os terremotos recorrentes no território italiano e, mais recentemente, a pandemia de COVID-19. Raffiotta destaca que o Código surge como uma tentativa de superar a fragmentação normativa e implementar um modelo coordenado e sustentável para a gestão de riscos em todos os níveis governamentais.⁸

O Código de Proteção Civil estabelece como finalidades principais a reorganização do sistema nacional de proteção civil e a implementação de procedimentos claros e integrados para a previsão, prevenção, mitigação e superação de emergências. Essa abordagem é fundamentada em quatro fases do ciclo de gestão de desastres: previsão, prevenção, mitigação e recuperação, conforme as melhores práticas e diretrizes internacionais sobre a gestão de desastres. Essa estrutura é complementada pela articulação entre os diferentes níveis de governo e pela participação ativa de organizações de voluntariado e cidadãos.

O sistema de proteção civil italiano, conforme delineado pelo Código, inclui uma ampla rede de atores. O Departamento de Proteção Civil (*Dipartimento della Protezione Civile*) exerce a liderança nacional, enquanto regiões, províncias, municípios e comunidades locais desempenham papéis complementares conforme a natureza e a gravidade do evento. O Código também reforça o papel das organizações de voluntariado, que, segundo Ceccanti,⁹ são pilares fundamentais para garantir uma resposta rápida e eficaz em emergências locais. De fato, o envolvimento comunitário é

⁸ RAFIOTTA, Edoardo. *Norme d'ordinanza: contributo alla teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*. Bologna: Bionomia University Press, 2019. Disponível online em: <https://cris.unibo.it/bitstream/11585/710722/1/Cicu%20299%20Raffiotta.pdf>.

⁹ CECCANTI, Alessandro. Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate. In: *BioLaw Journal*, 2020/2. Disponível online em: <https://www.biodiritto.org/content/download/3787/45299/version/1/file/03+Ceccanti.pdf>.

um dos pontos centrais do Código, que promove a participação cidadã em campanhas de conscientização e treinamentos, reconhecendo que comunidades resilientes são essenciais para enfrentar desastres. Essa dimensão comunitária reforça a legitimidade e a eficácia das políticas públicas em cenários de crise, conforme é trabalhado por Vergottini.¹⁰

O Código categoriza as emergências em três níveis: local, inter-regional e nacional, determinando diferentes graus de coordenação. O Conselho de Ministros tem competência para declarar o estado de emergência em eventos extraordinários, com duração inicial de até 12 meses, prorrogáveis por igual período. Durante esse estado, medidas extraordinárias são autorizadas, incluindo o uso de fundos emergenciais, que são instrumentos cruciais para respostas rápidas e eficazes. Entre as inovações introduzidas pelo Código, destaca-se o estímulo ao uso de tecnologias avançadas, como sistemas de alerta precoce e monitoramento em tempo real, que permitem identificar riscos e implementar ações preventivas mais eficazes. Além disso, o Código enfatiza a importância de planos de proteção civil detalhados em todos os níveis de governo, adaptados às especificidades locais e aos tipos de riscos identificados.

O Código também introduz uma abordagem detalhada e integrada para a elaboração de planos de proteção civil em todos os níveis de governo – nacional, regional e local. Esses planos são adaptados às peculiaridades dos territórios e aos riscos específicos identificados em cada área, visando uma gestão eficiente e preventiva dos desastres. O Código estabelece que esses planos devem ser fundamentados em instrumentos estratégicos, como mapas de risco, estruturas de comando e protocolos de comunicação. Os mapas de risco desempenham um papel central ao identificar áreas vulneráveis a desastres naturais, como terremotos, inundações e deslizamentos de terra. Eles oferecem uma base científica e técnica para ações preventivas e mitigadoras, permitindo a priorização de recursos e esforços onde são mais necessários. Paralelamente, as estruturas de comando são organizadas para definir com clareza as responsabilidades e os papéis dos diferentes atores envolvidos, desde autoridades nacionais até organizações locais. Essa hierarquia operacional assegura uma coordenação eficaz, especialmente em situações de emergência que exigem respostas rápidas e articuladas. Por fim, os protocolos de comunicação são fundamentais para garantir a troca de informações em tempo real entre todos os níveis de governo, organizações de voluntariado e comunidades locais. Eles permitem que as decisões sejam baseadas em informações atualizadas e precisas, minimizando os riscos de falhas na resposta.

Outro aspecto relevante é o alinhamento do Código com diretrizes da União Europeia, promovendo a harmonização das práticas de proteção civil entre os Estados-membros. Essa integração facilita a cooperação transnacional em situações de emergência que ultrapassam

¹⁰ VERGOTTINI, Giuseppe de. *Guerra e costituzione: nuovi conflitti e sfide alla democrazia*. Bologna: Il Molino, 2004.

fronteiras, como desastres naturais e crises de saúde pública. Entre as principais legislações europeias com as quais o Código se alinha, destaca-se a Decisão nº 1313/2013/EU, que criou o Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia. Essa decisão estabelece diretrizes para a cooperação entre os Estados-Membros em situações de emergência e promove a solidariedade entre as nações. No âmbito do Código italiano, a relação com a legislação europeia é expressamente tratada em suas disposições relativas à coordenação internacional e à adoção de práticas alinhadas às diretrizes comunitárias. Especificamente, o Código reforça a necessidade de implementar sistemas de alerta precoce, compartilhar informações sobre riscos e participar de exercícios conjuntos de simulação, conforme previsto pela Decisão nº 1313/2013/EU. O Código também adota uma abordagem de gestão de riscos baseada em princípios europeus, como o desenvolvimento de mapas de risco padronizados e a preparação de planos de resposta que sigam modelos comuns definidos pela UE. Além disso, a participação da Itália em iniciativas como a Rede Europeia de Proteção Civil e o uso da Plataforma de Conhecimento em Proteção Civil da União Europeia são explicitamente incentivados. A articulação com a legislação europeia é essencial para o funcionamento do Centro de Coordenação de Resposta a Emergências (ERCC), um órgão da União Europeia que facilita a mobilização de recursos e equipes em caso de desastres transnacionais. O Código italiano assegura que as normas nacionais de proteção civil estejam alinhadas aos padrões operacionais e logísticos definidos pelo ERCC, garantindo uma cooperação eficaz em emergências que exijam assistência externa.

Verificamos, portanto, que o Código de 2018 é um marco de governança e na modernização da gestão de desastres na Itália, promovendo uma abordagem integrada, resiliente e alinhada às melhores práticas internacionais. Embora sua implementação enfrente desafios, tais como a complexidade das emergências contemporâneas, influenciadas pelo aquecimento global, que exige constante atualização tecnológica e aprimoramento das estratégias de coordenação, bem como o conflito entre a atuação centralizada e a autonomia local, que ainda permanece um ponto sensível no modelo italiano, a sua efetividade dependerá da capacidade contínua de adaptação às novas demandas. De qualquer forma, podemos perceber que o modelo italiano serve não apenas como um exemplo para outros países, mas também como um lembrete da importância de uma governança preparada e proativa em um mundo cada vez mais vulnerável a desastres.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise comparada entre os sistemas de defesa civil do Brasil e da Itália revelou importantes elementos de convergência e divergência, destacando desafios e oportunidades para a gestão integrada de desastres ambientais em ambos os países. A experiência italiana, consolidada por meio da Lei nº 225 de 1992 e do Código de Proteção Civil de 2018, reflete um modelo robusto

de governança, fundamentado na coordenação interinstitucional, no engajamento comunitário e na incorporação de diretrizes internacionais. Por outro lado, o modelo brasileiro, ancorado na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei nº 12.608/2012), evidencia a complexidade do federalismo cooperativo, no qual a articulação entre os entes federativos desempenha um papel central, mas ainda enfrenta desafios estruturais e operacionais.

A legislação italiana, ao enfatizar a prevenção e a resiliência comunitária, apresenta práticas que poderiam ser adaptadas ao contexto brasileiro, especialmente no que se refere à integração tecnológica e ao uso de sistemas avançados de monitoramento e alerta precoce. No entanto, a Itália também enfrenta dilemas relacionados ao equilíbrio entre a centralização do poder decisório e a autonomia regional, um aspecto que ressoa com as dificuldades brasileiras na delimitação de competências entre União, Estados e Municípios.

A análise revelou que, enquanto o Brasil dispõe de um arcabouço normativo abrangente, carece de mecanismos efetivos para a implementação e fiscalização das políticas de gestão de riscos. Por sua vez, a Itália, com um sistema mais consolidado, enfrenta o desafio de adaptar-se às crescentes demandas geradas por eventos climáticos extremos e pela intensificação das crises humanitárias e ambientais. Em ambos os contextos, a judicialização tem desempenhado um papel relevante, com o Judiciário frequentemente suprindo lacunas normativas e executivas, o que ressalta a necessidade de maior clareza nas competências e responsabilidades institucionais.

A partir dessa análise, é possível concluir que o intercâmbio de experiências entre os dois países pode contribuir significativamente para o aprimoramento de seus sistemas de proteção civil. O Brasil pode se beneficiar da sofisticação técnica e da abordagem preventiva da Itália, enquanto esta pode aprender com a flexibilidade e o potencial de mobilização social do modelo brasileiro. Para ambos os países, o fortalecimento da gestão de desastres requer investimentos em educação, capacitação técnica, descentralização administrativa e governança participativa, assegurando que as políticas públicas sejam não apenas eficientes, mas também inclusivas e resilientes.

Este estudo reafirma a relevância do direito comparado como ferramenta metodológica para compreender as particularidades e os desafios da gestão de desastres em diferentes contextos, promovendo soluções inovadoras e adaptáveis às realidades locais. Assim, espera-se que os apontamentos proporcionados por esta análise contribuam para o desenvolvimento de políticas públicas mais eficazes e sustentáveis, capazes de enfrentar as complexidades de um cenário global cada vez mais vulnerável.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Henrique Rosmaninho. **A gestão de riscos de desastres naturais no Brasil**: face às mudanças sociais e ambientais desencadeadas pelo processo de urbanização. Editora Prismas, 2016.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. Federalismo e Proteção do Meio Ambiente: o papel do Federalismo Cooperativo. **Direito das Políticas Públicas**, v. 1, n. 2, p. 59-91, jul./dez. 2019.
- ATIENZA, Manuel. **Contribución a una teoría de la legislación**. Madrid: Civitas, 1997.
- CECCANTI, Alessandro. Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate. In: **BioLaw Journal**, 2020/2. Disponível online em: <https://www.biodiritto.org/content/download/3787/45299/version/1/file/03+Ceccanti.pdf>.
- CIRNE, Mariana Barbosa. **Desvelando um Poder Executivo desenvolvimentista e avesso à Constituição verde**: um estudo dos argumentos jurídicos e políticos nos vetos presidenciais em projetos de lei ambientais de 1988 a 2016. 2018. 412 f., il. Tese (Doutorado em Direito)—Universidade de Brasília, Brasília, 2019.
- _____. A PEC N 341/09: por que é tão importante manter na Constituição Federal brasileira todas as suas garantias? **Revista da AGU**, Brasília, v. XII, p. 249-279, 2013.
- _____; LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Direito dos desastres**: meio ambiente natural, cultural e artificial.
- DEAL, T.; BITTENCOURT, M.; DEAL, V.; MERRICK, G.; MILLS, C. **Beyond Initial Response**: using the National Incident Management System's Incident Command System. 3ª edição. Bloomington: AuthorHouse, 2023.
- FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente. Uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. **Revista da Faculdade de Direito**, v. 90, p. 245-251, 1995.
- MECHLER, Reinhard; BOUWER, Laurens M.; SCHINKO, Thomas; SURMINSKI, Swenja; LINNEROOTH-BAYER, JoAnne (Eds.). **Loss and damage from climate change**: concepts, methods and policy options. Cham: Springer, 2019.
- OLIVEIRA, Marcos de. **Manual de Gerenciamento de Desastres – Sistema de Comando de Operações**. Florianópolis: Ministério da Integração Nacional, Secretaria Nacional de Defesa Civil, Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres, 2009.
- OLIVEIRA, Marcos de. **Sistema de Comando em Operações – Guia de Campo**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, Secretaria Nacional de Defesa Civil, Universidade Federal de Santa Catarina, 2010.
- RAFIOTTA, Edoardo. **Norme d'ordinanza**: contributo alla teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative. Bologna: Bionomia University Press, 2019. Disponível online em: <https://cris.unibo.it/bitstream/11585/710722/1/Cicu%20299%20Raffiotta.pdf>.
- REZENDE, Renato Monteiro de. **Normas Gerais Revisitadas**: a competência legislativa em matéria ambiental. Textos para Discussão nº 121. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisa/Senado Federal, 2013.
- SACCO, Rodolfo. **Legal formants**: a dynamic approach to comparative law (Installment I of II). *The American Journal of Comparative Law*, v. 39, n. 1, p. 1-34, 1991.

SANDOVAL, Vicente; VOSS, Martin; FLÖRCHINGER, Verena; LORENZ, Stephan; JAFARI, Parisa. Integrated Disaster Risk Management (IDRM): Elements to Advance Its Study and Assessment. **International Journal of Disaster Risk Science**, v. 14, p. 343-356, 2023.

SANTOS, Ronaldo Alencar dos. **Federalismo cooperativo e o exercício da competência administrativa ambiental**. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN. Natal, 2008.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL - MDR (BRASIL). **Caderno Técnico GIRD +10**. Brasília, 2021.

MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 47, n. 187, p. 215-244, jul./set. 2010.

VERRIGNO, Giuseppe. Il futuro dello stato d'emergenza in Italia a partire dall'articolo 78 della Costituzione. In: **Rivista "Gruppo di Pisa"**, fascicolo especial n. 5, 2022. Disponível online em: <https://iris.uniupo.it/handle/11579/161442>

VERGOTTINI, Giuseppe de. **Guerra e costituzione**: nuovi conflitti e sfide alla democrazia. Bologna: Il Molino, 2004.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista Direito GV**, v. 4, p. 441-463, 2008.

WALSH, D. W.; CHRISTEN JR., H.; CALLSEN, C. E.; MILLER, G. T.; MANISCALCO, P. M.; LORD, G. C.; DOLAN, N. J. **National Incident Management System**: principles and practice. 2ª edição. Sudbury: Jones & Bartlett Learning, 2012.

WIENKE, Felipe Franz; LUNELLI, Carlos Alberto. Competência legislativa em matéria ambiental: um campo de indefinição no federalismo brasileiro. **Meritum**, v. 17, n. 2, maio/ago. 2022.

WISNER, Ben. Are We There Yet? Reflections on Integrated Disaster Risk Management after Ten Years. **Journal of Integrated Disaster Risk Management**, v. 1, n. 1, 2011.