

PLANEJAMENTO ECONÔMICO EM TEMPOS DE CRISE CLIMÁTICA: ANÁLISE CONSTITUCIONAL DAS RESPOSTAS ÀS ENCHENTES DE 2024

ECONOMIC PLANNING IN TIMES OF CLIMATE CRISIS: A CONSTITUTIONAL ANALYSIS OF THE RESPONSES TO THE 2024 FLOODS

Maurício Brum Esteves 

Doutorando em Direito pela UFRGS, mestre em Direito Público pela UNISINOS e especialista em Propriedade Intelectual pela FADERGS, com MBA em Gestão Empresarial pela FGV. Advogado e Data Protection Officer (DPO) certificado pela EXIN. Autor do livro *Justificação Constitucional do Direito de Autor* (Lumen Juris, 2ª ed., 2024).

E-mail: mauriciobrumesteves@gmail.com

Resumo: O artigo examina o planejamento econômico como função constitucional do Estado, a partir da análise das respostas federais às enchentes de 2024 no Rio Grande do Sul. Adota-se metodologia jurídico-dogmática, com foco exclusivo nas normas federais, nível em que a Constituição atribui ao Estado o papel de agente normativo e regulador da atividade econômica (art. 174). Investiga-se se as medidas provisórias editadas no período poderiam ser qualificadas como manifestações de planejamento em sentido constitucional — marcado pela previsibilidade, estabilidade e racionalidade de longo prazo. A partir da distinção entre planejamento (técnica de racionalização da ação estatal) e plano (peça técnica juridicizada), demonstra-se que tais atos emergenciais não configuram, por si sós, planejamento, mas respostas conjunturais incapazes de estruturar políticas permanentes de prevenção. Argumenta-se que a ausência ou deficiência, no período examinado, de planejamento nacional de defesa contra inundações, cuja elaboração constitui competência da União (art. 21, XVIII), pode configurar inconstitucionalidade por omissão, desde que demonstrado o descumprimento dos deveres constitucionais de prevenção, à luz da Constituição Econômica e dos objetivos fundamentais da República. Conclui-se que a vulnerabilidade revelada pela tragédia exige avaliar, para além das medidas provisórias, a suficiência e a efetividade do planejamento estatal estruturado.

Palavras-chave: planejamento econômico; constituição econômica; medidas provisórias; enchentes de 2024; inconstitucionalidade por omissão.

Abstract: This article examines economic planning as a constitutional function of the State, based on the analysis of federal responses to the 2024 floods in Rio Grande do Sul. A legal-dogmatic methodology is adopted, with an exclusive focus on federal norms, the level at which the Constitution assigns to the State the role of normative and regulatory agent of economic activity (Article 174). The study investigates whether the provisional measures enacted during this period could be qualified as manifestations of planning in the constitutional sense—characterized by predictability, stability, and long-term rationality. Based on the distinction between planning (as a technique for rationalizing State action) and the plan (as a juridically

formalized technical instrument), it is demonstrated that such emergency acts do not, by themselves, constitute planning, but rather conjunctural responses incapable of structuring permanent preventive policies. It is argued that the absence or inadequacy, during the period examined, of national flood defense planning—the preparation of which falls within the Union’s competence (Article 21, XVIII)—may constitute an unconstitutional omission, provided that non-compliance with constitutional duties of prevention is demonstrated, in light of the Economic Constitution and the fundamental objectives of the Republic. The article concludes that the vulnerability revealed by the tragedy requires assessing, beyond provisional measures, the adequacy and effectiveness of structured State planning.

Keywords: economic planning; economic constitution; provisional measures; 2024 floods; unconstitutional omission.

Sumário: Introdução. 1 Enchentes de 2024 e limites das respostas federais. 1.1 Medidas provisórias e gestão emergencial da calamidade. 2 Planejamento como técnica e dever constitucional. 2.1 Do plano técnico à vinculação jurídica da ação estatal. 2.2 Desenvolvimento e defesa permanente contra calamidades. 3 Entre a resposta emergencial e o dever de planejar. 3.1 Juridicização e limites das medidas provisórias. 3.2 Omissão no planejamento e controle constitucional. Considerações finais. Referências.

Introdução

As enchentes ocorridas no Rio Grande do Sul em 2024 configuraram a maior tragédia climática já registrada no Estado e demandaram resposta imediata da União. A reação federal concentrou-se na edição sucessiva de medidas provisórias destinadas à liberação de recursos, à mitigação emergencial dos danos e ao apoio financeiro a setores afetados. A despeito de sua relevância conjuntural, a natureza desses atos suscita uma questão central: tais medidas podem ser qualificadas como manifestações de planejamento econômico em sentido constitucional?

A resposta exige a prévia reconstrução da função estatal de planejamento, tal como delineada na Constituição Econômica de 1988. O artigo 174 consagra o planejamento como função essencial do Estado, determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, ao passo que o artigo 21, XVIII, atribui à União a competência para planejar e promover a defesa permanente contra calamidades públicas. À luz desse marco normativo, coloca-se o problema de saber se instrumentos emergenciais, editados sob pressupostos de urgência (art. 62), podem satisfazer os requisitos de previsibilidade, estabilidade e racionalidade de longo prazo inerentes ao planejamento constitucional.

Para investigar essa questão, o estudo adota metodologia jurídico-dogmática, com análise exclusiva das normas federais pertinentes, notadamente as Medidas Provisórias n.º 1.220, 1.222, 1.226 e 1.229. Examina-se, ainda, o arcabouço conceitual que distingue o planejamento — enquanto técnica de racionalização da ação estatal — do plano juridicizado, peça técnica que somente adquire eficácia normativa quando veiculada em ato apto a produzir efeitos jurídicos.

O marco teórico adotado é o do Direito Econômico, tal como desenvolvido por Washington Peluso Albino de Souza e Ricardo Antonio Lucas Camargo, em diálogo com Eros Roberto Grau. De Souza e Camargo, toma-se a distinção entre planejamento, técnica política de racionalização da ação estatal, e plano, peça técnica cuja formalização jurídica permite examinar seus efeitos; de Grau, a compreensão do planejamento como função estatal e poder-dever orientado ao interesse público. A escolha justifica-se porque essa abordagem permite avaliar as medidas emergenciais segundo finalidades constitucionais, continuidade e vinculação jurídica, sem confundir a existência de atos de socorro com o cumprimento do dever de defesa permanente contra calamidades.¹

Sustenta-se, desde logo, a tese de que as medidas provisórias editadas em 2024 não configuram, isoladamente, planejamento econômico em sentido constitucional, mas representam respostas casuísticas e fragmentadas, insuficientes para substituir a estrutura normativa exigida pelo texto constitucional. Tal constatação conduz à problemática mais ampla da existência e efetividade de planejamento nacional juridicizado de prevenção contra enchentes e à consequente possibilidade de inconstitucionalidade por omissão atribuível à União.

Assim, o presente artigo busca demonstrar que o enfrentamento da vulnerabilidade observada em 2024 exige, para além das respostas emergenciais, um planejamento estatal estruturado, cuja elaboração constitui dever constitucional indeclinável. A análise desenvolvida pretende contribuir para o debate sobre o fortalecimento da juridicidade do

¹ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de Direito Econômico*. 6. ed. São Paulo: LTR, 2005, p. 370-378; CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. *Curso elementar de Direito Econômico*. Porto Alegre: Núbia Fabris, 2014, p. 167-170; GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 300.

planejamento como instrumento de prevenção de desastres em tempos de crise climática.

1 Enchentes de 2024 e limites das respostas federais

No ano de 2024, o Estado do Rio Grande do Sul foi assolado por uma das piores tragédias climáticas de sua história. De acordo com o levantamento realizado pela Defesa Civil do Rio Grande do Sul, consolidado no “Plano Rio Grande”,² estima-se que as enchentes atingiram 478 municípios, resultando em 388.781 desalojados, 2.398.255 pessoas afetadas, 806 feridos, 34 desaparecidos e 178 mortes. Neste mesmo documento, informações hidrológicas do Departamento de Gestão de Recursos Hídricos e Saneamento (DRHS), vinculado à Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura (SEMA), indicam que a cota de inundação do Guaíba, na Cidade de Porto Alegre, fixada em 3,6 metros, já se encontrava acima de 5 metros em 4 de maio, alcançando o pico de 5,33 metros no dia 5. Esse nível permaneceu acima do limite de inundação até 9 de maio, voltou a superar os 5 metros no dia 13 e apenas em 3 de junho registrou valores novamente abaixo da cota de inundação, descendo sob a cota de alerta (3,15 metros) apenas em 7 de junho, ainda que, em 20 do mesmo mês, tenha voltado a ultrapassá-la, mantendo-se assim até pelo menos o dia 25.

Complementando esse diagnóstico, o Mapa Único do Plano Rio Grande (MUP RS) —³ idealizado pela Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG), por meio do Departamento de Economia e Estatística (DEE) e do Departamento de Planejamento Governamental (Deplan) — registra que, até 12 de junho de 2024, cerca de 417.291 endereços (6,8% do total) foram diretamente atingidos por inundações, enxurradas ou deslizamentos. Em termos populacionais, isso corresponde a

² RIO GRANDE DO SUL. *Plano Rio Grande*. Versão 5. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2023. Disponível em: <https://admin.reconstrucao.rs.gov.br/upload/arquivos/202410/29162023-doc-plano-rio-grande-v5.pdf>. Acesso em: 20 set. 2025.

³ RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. *Mapa Único do Plano Rio Grande (MUP RS)*. Porto Alegre: SPGG, 2024. Disponível em: <https://planoriogrande.rs.gov.br/mapa-unico>. Acesso em: 20 set. 2025.

751.030 pessoas (6,9% da população). No total, estima-se que 5% do território do Rio Grande do Sul foi diretamente afetado.

Um aspecto que merece atenção é a vulnerabilidade prévia da população atingida. Do total de 751.030 pessoas diretamente impactadas pelas inundações, enxurradas e deslizamentos até 12 de junho de 2024, ao menos 299.156 já estavam inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais, o que corresponde a 40% da população afetada.⁴ O dado revela que parcela expressiva dos atingidos já se encontrava em situação de fragilidade socioeconômica antes do desastre, circunstância que evidencia uma possível insuficiência de políticas de prevenção e de proteção social efetivas. A insuficiência de planejamento prévio, portanto, pode ter agravado os efeitos das enchentes e exposto a dificuldade estatal de articular instrumentos de política pública capazes de mitigar riscos previsíveis em regiões sabidamente vulneráveis.

Do ponto de vista municipal, os mais atingidos, proporcionalmente, foram Eldorado do Sul, Muçum, Igrejinha, Canoas, Colinas, Roca Sales, Marques de Souza, São Sebastião do Caí, São Leopoldo e Travesseiro, todos com mais de 40% da população atingida. Em números absolutos, Canoas registrou 152.852 pessoas afetadas, seguida de Porto Alegre (121.925), São Leopoldo (88.608) e Rio Grande (67.955). Municípios como Eldorado do Sul, Guaíba e Novo Hamburgo contabilizaram entre 20 e 30 mil atingidos.

Sem que as medidas examinadas, por si sós, constituíssem um plano juridicizado dotado de eficácia estrutural e preventiva, a resposta do Estado brasileiro ao desastre climático de 2024 deu-se, sobretudo, por meio da edição de medidas provisórias de caráter emergencial.⁵ Tais atos normativos, embora legitimados pelos pressupostos de relevância e urgência previstos no art. 62 da Constituição Federal de 1988, revelam a natureza fragmentária da atuação estatal, direcionada mais ao enfrentamento imediato das

⁴ RIO GRANDE DO SUL. *Plano Rio Grande*. Versão 5. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2023. Disponível em: <https://admin.reconstrucao.rs.gov.br/upload/arquivos/202410/29162023-doc-plano-rio-grande-v5.pdf>. Acesso em: 20 set. 2025.

⁵ Além das quatro medidas examinadas no corpo do texto, foram editadas, durante a tragédia climática de 2024: MP nº 1.216, de 9 de maio de 2024; MP nº 1.217, de 9 de maio de 2024; MP nº 1.219, de 15 de maio de 2024; MP nº 1.221, de 17 de maio de 2024; MP nº 1.224, de 24 de maio de 2024; MP nº 1.228, de 6 de junho de 2024; MP nº 1.230, de 7 de junho de 2024; MP nº 1.234, de 18 de junho de 2024; MP nº 1.247, de 31 de julho de 2024; e MP nº 1.250, de 6 de agosto de 2024.

consequências do evento do que ao acionamento de planos previamente instituídos de mitigação e prevenção das enchentes.

Para fins deste artigo, serão utilizadas como pano de fundo para análise aquelas que tangenciam de modo mais direto a temática do planejamento, quais sejam: as MPs nº 1.220, nº 1.222, nº 1.226 e nº 1.229, editadas entre 15 de maio e 6 de junho de 2024.

1.1 Medidas provisórias e gestão emergencial da calamidade

A Medida Provisória nº 1.220, de 15 de maio de 2024, criou a Secretaria Extraordinária da Presidência da República para “Apoio à Reconstrução do Rio Grande do Sul”. À nova secretaria foram atribuídas competências de coordenação interministerial, articulação federativa, interlocução com a sociedade civil e promoção de estudos técnicos. Contudo, a própria MP previu sua extinção automática dois meses após o fim do estado de calamidade, revertendo cargos e exonerando seus titulares. O desenho institucional transitório reforça a lógica de gestão episódica da crise, não de planejamento permanente.

Dias depois, foi editada a MP nº 1.222, de 21 de maio de 2024, que instituiu apoio financeiro da União aos municípios em estado de calamidade pública. O critério foi simples: repasse equivalente ao valor do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) de abril de 2024, em parcela única e sem vinculação a setores específicos. A medida permitiu alívio imediato às administrações locais, mas novamente sem qualquer diretriz vinculada a um plano de reconstrução ou prevenção, configurando mera transferência financeira emergencial.

A MP nº 1.226, de 29 de maio de 2024 buscou estruturar um mecanismo de maior envergadura financeira. Alterou a Lei nº 12.351/2010 para permitir a utilização de até R\$ 15 bilhões do superávit do Fundo Social, destinados a linhas de financiamento operadas pelo BNDES e outras instituições financeiras. Essas linhas poderiam abranger aquisição de máquinas, materiais de construção e serviços, exigindo das empresas beneficiárias cláusula de manutenção ou ampliação de empregos. A medida também autorizou aporte de até R\$ 600 milhões no Fundo Garantidor de Operações (FGO) para cobertura de operações do Pronaf e Pronamp em

áreas atingidas. Ainda que mais robusta, a norma manteve o perfil de resposta reativa: apoia reconstrução econômica, mas não institui política pública de prevenção.

Por fim, a MP nº 1.229, de 6 de junho de 2024 foi editada para suprir lacunas da MP nº 1.222/2024, estendendo apoio financeiro a municípios em calamidade reconhecida posteriormente (Portaria nº 1.802/2024). O critério de cálculo repetiu o modelo anterior — repasse equivalente ao FPM de abril — igualmente em parcela única e sem vinculação específica. A duplicidade normativa evidencia a falta de coordenação, uma vez que medidas sucessivas precisaram ser editadas para contemplar situações deixadas de fora pela legislação anterior.

A sucessão dessas quatro medidas provisórias mostra um padrão: a atuação estatal foi marcada por normas emergenciais, transitórias e fragmentadas, destinadas a enfrentar os efeitos imediatos das enchentes, mas incapazes de instituir um plano estruturado de gestão de riscos e prevenção de desastres. O uso reiterado de MPs, cada qual corrigindo ou complementando a anterior, revela imprevisto e ausência de articulação sistêmica. Em termos de Direito Econômico, evidencia-se a diferença entre atos de gestão emergencial e o planejamento enquanto função constitucional do Estado — este último exige juridicização adequada, estabilidade normativa e horizonte temporal que vá além da resposta ao evento já consumado.

2 Planejamento como técnica e dever constitucional

Superada a breve análise das medidas provisórias editadas em resposta às enchentes de 2024, cumpre avançar para a investigação de seus pressupostos jurídicos mais amplos. Para tanto, torna-se necessário estabelecer algumas premissas conceituais e constitucionais acerca do planejamento, uma vez que o tema não se restringe a uma categoria administrativa ou técnica, mas integra a própria tessitura da Constituição Econômica.

Nesse sentido, o presente capítulo organiza-se em duas partes. Primeiro, examinam-se as questões jurídicas fundamentais, com destaque para a distinção entre “planejamento” e “plano”, bem como para a natureza

técnica — nunca neutra — dos instrumentos de previsão econômica. Em seguida, passa-se à base constitucional do planejamento, destacando o seu fundamento nos objetivos da República (art. 3º, II), sua consagração como função do Estado (art. 174), a competência da União (art. 21, IX e XVIII), o papel fiscalizador do Congresso (arts. 49 e 58), a atuação cooperativa de Estados e Municípios (arts. 23 e 182), além da indispensável vinculação entre planejamento e orçamento (art. 165).

Somente a partir dessa dupla contextualização — conceitual e constitucional — é que se poderá avançar para a crítica às respostas emergenciais do Estado e ao problema da ausência de um plano prévio voltado à prevenção das enchentes. Aliás, a emergência climática intensifica a relevância constitucional do planejamento. Em um contexto em que eventos extremos tornam-se mais frequentes e menos previsíveis, o planejamento estatal deixa de ser mero instrumento administrativo de organização da ação pública para assumir a natureza de garantia estrutural de prevenção. A imprevisibilidade inerente às crises climáticas reforça a exigência de racionalidade, continuidade e antecipação que caracteriza o planejamento em sentido constitucional, cuja ausência amplia vulnerabilidades sociais e compromete a própria força normativa da Constituição Econômica. Assim, a função de planejar torna-se não apenas uma imposição programática, mas um dever constitucional reforçado, indispensável à tutela do desenvolvimento nacional e à proteção de populações expostas a riscos recorrentes.

2.1 Do plano técnico à vinculação jurídica da ação estatal

Planejamento é uma “‘técnica’ de intervenção do Estado no domínio econômico”⁶ - ou, na dicção de Eros Grau,⁷ “sobre” o domínio econômico.

⁶ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de Direito Econômico*. 6. ed. São Paulo: LTR, 2005. p. 370.

⁷ Adotamos, no presente artigo, a distinção proposta por Eros Roberto Grau entre intervenção “no” e “sobre” o domínio econômico, de forma a evitar ambiguidades terminológicas. Para o autor, intervir no domínio econômico significa a atuação estatal como agente econômico, por absorção ou participação; já intervir sobre o domínio econômico refere-se à atuação regulatória, por direção ou indução. É essa classificação que será utilizada doravante no presente estudo. GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 141.

Trata-se de um “ato político”,⁸ que tem como base o plano, “peça técnica”⁹ que serve como “instrumento de previsão e de orientação da atividade econômica”.¹⁰ Deste *introito*, duas questões merecem ênfase.

Primeiro, é a distinção entre “planejamento” e “plano”. Trata-se de distinção fundamental. Para Washington Peluso Albino de Souza,¹¹ enquanto o “planejamento” pretende-se à ideia de racionalizar o emprego de meios disponíveis para deles retirar os efeitos mais favoráveis, ou seja, um “ato político”, o “plano” é um documento, uma “peça técnica” decorrente da “ação de planejar”, da “planificação”, quando se adota a orientação político-econômica de “intervenção” pelo “planejamento” – enquanto “técnica” de racionalização da “intervenção”.

Em segundo lugar, a questão da “técnica”. O destaque é relevante para dirimir eventuais confusões terminológicas, uma vez que o substantivo evidenciado exerce papel fundamental no entendimento jurídico do “planejamento”, enquanto “técnica”, “meio”, “método” de racionalização. Ora, o “planejamento” não constitui, em si, uma modalidade de intervenção estatal, mas um método destinado a racionalizar as formas de atuação existentes, conferindo-lhes unidade, previsibilidade e coerência. Trata-se, portanto, de uma técnica de sistematização da intervenção, e não da intervenção propriamente dita.¹² Nessa linha, o planejamento assume a natureza de “função estatal”, ou mesmo de “poder-dever”,¹³ na medida em que expressa a obrigação jurídica do Estado de orientar a atividade econômica segundo finalidades de interesse coletivo — como acentua Eros Grau ao caracterizá-lo como “a expressão do poder estatal preordenado ao interesse público”.¹⁴

⁸ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de Direito Econômico*. 6. ed. São Paulo: LTR, 2005. p. 376.

⁹ CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. *Curso elementar de Direito Econômico*. Porto Alegre: Núbia Fabris, 2014. p. 167.

¹⁰ FARIA, Werter R. *Constituição Econômica: Liberdade de Iniciativa e Concorrência*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 1990. p. 122.

¹¹ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de Direito Econômico*. 6. ed. São Paulo: LTR, 2005. p. 372.

¹² GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 300.

¹³ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 300.

¹⁴ GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. 9. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 234.

Assim, o planejamento econômico pode ser compreendido, em termos jurídicos, como a “técnica” estatal de racionalização da intervenção no domínio econômico, expressa por meio de planos e orientações normativas voltadas à consecução de finalidades constitucionalmente determinadas.

No contexto climático, é necessário distinguir os objetos do planejamento. A mitigação das mudanças climáticas dirige-se às suas causas, mediante redução de emissões de gases de efeito estufa e ampliação de sumidouros; a adaptação dirige-se à redução da vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos aos efeitos atuais e esperados da mudança do clima. São dimensões complementares, mas distintas, conforme o artigo 2º, I e VII, da Lei nº 12.187/2009. A defesa contra inundações relaciona-se diretamente à adaptação e à gestão de riscos de desastres, sem se confundir com a política de mitigação das emissões.¹⁵

Também se distinguem a prevenção estrutural e a preparação contingencial. A primeira procura evitar a formação de riscos ou reduzir a intensidade dos desastres, mediante ordenamento territorial, infraestrutura e proteção de áreas vulneráveis. A segunda organiza procedimentos, responsabilidades e recursos para cenários específicos, inclusive alertas, evacuação e socorro. Essa distinção funcional não autoriza reduzir o plano de contingência a uma resposta posterior: o artigo 1º, parágrafo único, VII e VIII, da Lei nº 12.608/2012, com a redação da Lei nº 14.750/2023, inclui ações preventivas na contingência. O ponto é que a preparação para o evento não substitui a política contínua de redução das vulnerabilidades que o tornam desastroso. Nesse contexto, mitigar danos de um desastre também não equivale a mitigar as emissões que contribuem para a mudança do clima.¹⁶

Cumprir notar, ainda, que a caracterização do planejamento como “técnica” não autoriza qualquer ilação de neutralidade. A técnica, no contexto do Direito Econômico, longe de expulsar o elemento valorativo, apenas organiza a sua manifestação. É exatamente nesse ponto que surge

¹⁵ BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima, art. 2º, I e VII. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm. Acesso em: 13 out. 2026.

¹⁶ BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, art. 1º, parágrafo único, VII e VIII, na redação dada pela Lei nº 14.750, de 12 de dezembro de 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112608.htm. Acesso em: 13 out. 2026.

uma distinção decisiva: a tecnicidade do plano não o converte em operação neutra, mas apenas sistematiza escolhas políticas previamente estabelecidas. Isso porque, ao enfatizar-se a “tecnicidade” do plano que dá azo à política econômica, não se pretende, de modo algum, estreitar qualquer possível relação com a neutralidade. Pelo contrário, “por mais que tenham a embasá-las os estudos e pareceres técnicos, não têm jamais caráter neutro, pois traduzem decisões”,¹⁷ consoante adverte Ricardo Camargo:

Por outro lado, mesmo quando informadas por dados técnicos, as decisões não deixam de ser 'atos de vontade' e, ao definirem 'fins' a serem atingidos, implicam, necessariamente, valorações, com o que não existem decisão neutra; por outras palavras, as decisões não são balizadas pelo caráter veritativo, mas por serem manifestações de vontade.¹⁸

Não por outra razão, o plano somente interessa ao jurista “a partir do momento em que passa a integrar o mundo jurídico, o que somente ocorre quando veiculado mediante ato apto a produzir efeitos sobre relações jurídicas”.¹⁹ Nas acertadas palavras de Ricardo Camargo:

Antes de se converter em conteúdo de ato jurídico, o valor do plano é o mesmo de um parecer elaborado por um *expert*, pois somente depois de devidamente formalizado é que passará a traduzir a pretensão estatal no que tange à realidade econômica.²⁰

Durante longo período, o planejamento foi associado quase exclusivamente aos países socialistas, o que explica a resistência inicial de sua adoção nos Estados de orientação capitalista.²¹ A experiência

¹⁷ CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. *Política econômica, ordenamento jurídico e sistema econômico: a sobrevivência do estado de direito na economia atual*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2019. p. 152

¹⁸ CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. *Política econômica, ordenamento jurídico e sistema econômico: a sobrevivência do estado de direito na economia atual*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2019. p. 152

¹⁹ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Direito econômico e o direito administrativo: o estado e o poder econômico*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2006. p. 152.

²⁰ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Direito econômico e o direito administrativo: o estado e o poder econômico*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2006. p. 152.

²¹ Para Ricardo Camargo, O planejamento começou a ser adotado também nos países capitalistas, com destaque para o New Deal nos EUA, embora limitado por decisão da Suprema Corte. A primeira experiência efetiva fora do contexto socialista deu-se na França do pós-guerra, com a institucionalização do plano indicativo. No Brasil, a adoção só ocorreu a partir do regime militar, tendo como marco o II Plano Nacional de Desenvolvimento no Governo Geisel. A propósito, *vide*: CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. *Curso elementar de Direito Econômico*. Porto Alegre: Núbia Fabris, 2014. p. 168.

contemporânea, contudo, demonstra não haver incompatibilidade entre o planejamento e a proteção constitucional da livre iniciativa e da propriedade privada – aliás, inclusive economistas de matiz conservador, como Roberto Campos, já referem que se trata de controvérsia ideológica “amortecida”.²²

Essa evolução pode ser compreendida, por exemplo, à luz da função promocional do direito, desenvolvida por Norberto Bobbio,²³ a qual representa uma mudança paradigmática na teoria jurídica.

Nas constituições liberais clássicas, a principal função do Estado parece ser a de *tutelar* (ou *garantir*). Nas constituições pós-liberais, ao lado da função de tutela ou garantia, aparece, cada vez com maior frequência, a função de *promover*.²⁴

Tradicionalmente reduzido a instrumento de proteção e repressão — sustentado em sanções negativas —, o Direito passa a assumir também uma dimensão promocional, fundada em incentivos e sanções positivas, voltada à indução de comportamentos socialmente desejáveis.

Em poucas palavras, é possível distinguir, de modo útil, um ordenamento protetivo-repressivo de um promocional com a afirmação de que, ao primeiro, interessam, sobretudo, os comportamentos socialmente não desejados, sendo seu fim precípua impedir o máximo possível a sua prática; ao segundo, interessam, principalmente, os comportamentos socialmente desejáveis, sendo seu fim levar a realização destes até mesmo aos recalcitrantes.²⁵

Trata-se, portanto, de uma concepção que supera a visão meramente restritiva do ordenamento e o projeta como instrumento de direção social, apto a realizar finalidades previamente estabelecidas pela coletividade.

Nesta perspectiva, para muito além do aspecto ideológico puro, em sua ideologia própria,²⁶ “a Constituição brasileira de 1988 erigiu o planejamento

²² SIMONSEN, Mario Henrique; CAMPOS, Roberto de Oliveira. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1974. p. 49

²³ BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Barueri: Manole, 2007.

²⁴ BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Barueri: Manole, 2007. p. 23

²⁵ BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Barueri: Manole, 2007. p. 27

²⁶ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

em função do Estado”,²⁷ o qual, na divisão de Ricardo Camargo,²⁸ poderá ser “global”, quando “abranger todo o conjunto das atividades econômicas”, ou “setorial”, quando “se voltar a um ou alguns setores específicos da atividade econômica”. Poderá, ainda, ser “nacional” ou “estadual, municipal e regional”, a depender do ente federativo à frente do plano; e, por fim, “autoritário”, quando elaborado exclusivamente pelo poder executivo, ou “democrático”, quando “a peça técnica, em sua elaboração, puder ser discutida antes de sua aprovação por lei”.

Além desta divisão, cabe ainda distinguir os diversos tipos de planos previstos no texto constitucional pelo seu conteúdo, quais sejam: plurianual, anual e nacional de desenvolvimento. À luz de Werter Faria,²⁹ “o conteúdo dos planos plurianual e anual não coincide com o plano nacional de desenvolvimento”. Isso porque, enquanto os primeiros encerram as diretrizes para a execução do programa presidencial de governo, sendo de duração correspondente ao mandato do Presidente da República, o segundo projeta a programação para o conjunto da economia, visando ao seu desenvolvimento equilibrado. Sem equiparar planejamento permanente a medidas meramente conjunturais,³⁰ é precisamente desse segundo tipo de plano – previsto no §1º do artigo 174, da Constituição Federal - que se ocupa o presente artigo, uma vez que, como observa Eros Grau, tais planos configuram normas-objetivo,³¹ determinantes para o setor público e meramente indicativas para o setor privado. Essa referência não afasta a consideração dos planos setoriais de proteção e defesa civil e de adaptação climática, cuja articulação com o desenvolvimento e o orçamento será examinada adiante.

²⁷ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Direito econômico e o direito administrativo: o estado e o poder econômico*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2006. p. 151.

²⁸ CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. *Curso elementar de Direito Econômico*. Porto Alegre: Núbia Fabris, 2014. p. 170.

²⁹ FARIA, Werter R. *Constituição Econômica: Liberdade de Iniciativa e Concorrência*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 1990. p. 127.

³⁰ Neste tocante, imperiosa a lembrança de Clóvis V. do Couto e Silva, para quem o planejamento, entre nós, tem sido frequentemente confundido com planos conjunturais de estabilização, sem que se tenha logrado alcançar verdadeira programação de desenvolvimento econômico e social. A propósito, *vide*: COUTO E SILVA, Clóvis V. do. O planejamento na economia brasileira. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, Porto Alegre, v. 7, p. 113-134, 1972.

³¹ GRAU, Eros Roberto. *Planejamento econômico e regra jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977. p. 241 e ss.

2.2 Desenvolvimento e defesa permanente contra calamidades

O artigo 3º, II, da Constituição de 1988, prevê que a garantia do “desenvolvimento nacional” é um dos objetivos da república.³² Para Werter Faria, referido conceito não se limita ao singelo “crescimento econômico”, mas possui sentido mais amplo:

No contexto das normas constitucionais e do próprio artigo em que a expressão está engastada, tem o sentido de desenvolvimento econômico e social e não de crescimento puro e simples. Aquele caracteriza-se por ser um processo que gera transformações na estrutura econômica, contribui para elevar os níveis social, cultural e político da nação. O simples crescimento preserva a estrutura fundamental da economia, aumenta-lhe as dimensões e provoca o que se chamou de “desenvolvimento do subdesenvolvimento”. O objetivo básico do Estado, no que respeita à garantia do desenvolvimento nacional, é inseparável dos fins indicados nos outros incisos do mesmo art. 3º da Constituição: a configuração da futura sociedade; a diminuição dos desníveis entre pessoas e regiões; o bem-estar igualitário de toda a população.³³

Ainda pelas lentes de Werter Faria, uma vez cediço deste objetivo, torna-se um mister investigar “de que maneira” o Estado logrará “garantir o desenvolvimento nacional”.³⁴ A resposta encontra-se no artigo 174, da Constituição Federal de 1988, que assim prescreve:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Desta base constitucional, merece destaque a previsão da atuação do Estado sobre o domínio econômico na condição de “agente normativo e regulador da atividade econômica”, bem como as suas respectivas funções:

³² FARIA, Werter R. *Constituição Econômica: Liberdade de Iniciativa e Concorrência*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 1990. p. 119.

³³ FARIA, Werter R. *Constituição Econômica: Liberdade de Iniciativa e Concorrência*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 1990. p. 119.

³⁴ FARIA, Werter R. *Constituição Econômica: Liberdade de Iniciativa e Concorrência*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 1990. p. 119.

fiscalização, incentivo e planejamento. Sobre este último, prescreve, ainda, ser “determinante para o setor público” e “indicativo para o setor privado”.

Ao interpretar referida base legal, Werter Faria aduz que, tendo em vista ser a liberdade de iniciativa um dos fundamentos do Estado, conforme dispõe o art. 1º da Constituição Federal, não poderia a este competir outro papel senão o de impulsionador da atividade econômica. Mais, que “ao erigir o valor social da livre iniciativa a princípio fundamental da República, a Constituição atribui ao mercado posição superior à do planejamento”,³⁵ que representa “instrumento de previsão e de orientação da atividade econômica”.³⁶

Dentro do federalismo brasileiro, o planejamento nacional, inclusive contra inundações, representa competência exclusiva da União,³⁷ conforme dispõe a Constituição Federal, em seu artigo 21, incisos IX e XVIII, enquanto o controle e fiscalização da sua execução, ao Congresso Nacional e suas Comissões, consoante artigos 49, IX, e 58, §2º, VI, da mesma Carta Constitucional:

Art. 21. Compete à União:

IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

³⁵ FARIA, Werter R. *Constituição Econômica: Liberdade de Iniciativa e Concorrência*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 1990. p. 120.

³⁶ FARIA, Werter R. *Constituição Econômica: Liberdade de Iniciativa e Concorrência*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 1990. p. 122.

³⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 41 ed. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 480.

Certamente, os demais entes federativos não estão alijados da função de planejamento. O próprio artigo 174, §1º, da Constituição Federal estabelece que a lei que fixar as diretrizes e bases do planejamento deverá compatibilizar os planos nacionais e regionais de desenvolvimento, o que pressupõe atuação articulada entre União, Estados e Municípios. Ademais, a competência comum prevista no artigo 23 da Constituição impõe a todos os entes a responsabilidade de proteger o meio ambiente, combater a poluição e preservar recursos naturais, tarefas que se conectam diretamente à prevenção de enchentes e desastres. Nesse contexto, os Municípios, por força do artigo 182 da Constituição, elaboram seus Planos Diretores como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, de modo que o planejamento se concretiza em diferentes níveis federativos, integrados pelo modelo de federalismo cooperativo adotado no Brasil.

Importa salientar, ademais, que o planejamento estatal não se esgota na dimensão normativa, mas projeta-se de forma vinculante no campo orçamentário. O artigo 165 da Constituição Federal estabelece que leis de iniciativa do Poder Executivo disporão sobre o Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os Orçamentos Anuais (LOA), instrumentos que conferem densidade financeira e temporal às metas fixadas pelo planejamento. Nessa perspectiva, o planejamento assume caráter determinante para o setor público não apenas no plano programático, mas sobretudo na sua concretização orçamentária, assegurando que as políticas de desenvolvimento e prevenção — como aquelas voltadas ao enfrentamento das enchentes — disponham de recursos e cronogramas compatíveis com sua execução.

Esse dever constitucional já possuía concretização legislativa antes das enchentes de 2024. A Lei nº 12.608/2012 instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), abrangendo prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação, e atribuiu à União a instituição do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil (artigos 3º e 6º, VIII). A Lei nº 14.750/2023 aprimorou esses instrumentos, o monitoramento de riscos e os alertas antecipados. Não havia, portanto, um vazio normativo de proteção e defesa civil. Tampouco faltavam instrumentos de adaptação climática, a exemplo do Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima, instituído em 2016. O problema investigado situa-se na articulação e na concretização

desse conjunto de deveres em planejamento permanente de defesa contra inundações.³⁸

Já a Lei nº 14.904, de 27 de junho de 2024, posterior ao intervalo de edição das quatro medidas provisórias examinadas, estabeleceu diretrizes para a elaboração de planos de adaptação à mudança do clima. A lei exige integração com as políticas setoriais, com a mitigação de emissões e com os planos de proteção e defesa civil, além de monitoramento e avaliação (artigos 1º e 2º). Sua referência complementa o quadro normativo de 2024, sem projetar retroativamente essas novas diretrizes sobre os atos de maio e início de junho.³⁹

Como desenvolvimento normativo superveniente, o Decreto nº 12.652, de 7 de outubro de 2025, estabeleceu princípios, diretrizes e objetivos do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil, articulando gestão de riscos, coordenação federativa e financiamento pelo PPA e pela LOA. O plano foi aprovado e instituído pela Portaria MIDR nº 3.318, de 10 de novembro de 2025, para o período 2025-2035, apresentado pelo Ministério como o primeiro plano nacional dessa natureza. A instituição desse plano deve ser registrada para atualizar o quadro normativo considerado pelo artigo. A hipótese de omissão aqui examinada, contudo, refere-se ao cumprimento dos deveres de planejamento e prevenção exigíveis à União durante as enchentes de 2024. A análise permanece, portanto, circunscrita àquele período, sem avaliar a execução do plano instituído em 2025.⁴⁰

³⁸ BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, arts. 3º e 6º, VIII; BRASIL. Lei nº 14.750, de 12 de dezembro de 2023. Disponíveis em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112608.htm e https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114750.htm. Acesso em: 13 out. 2026. Sobre o plano de adaptação de 2016, vide: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima: volume I: estratégia geral. Brasília: MMA, 2016.

³⁹ BRASIL. Lei nº 14.904, de 27 de junho de 2024, arts. 1º e 2º. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/114904.htm. Acesso em: 13 out. 2026.

⁴⁰ BRASIL. Decreto nº 12.652, de 7 de outubro de 2025, arts. 1º, 6º, 7º e 9º. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/d12652.htm. BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Portaria nº 3.318, de 10 de novembro de 2025. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 nov. 2025, seção 1, p. 49. Sobre a instituição do primeiro PN-PDC, vide: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil/pn-pdc>. Acesso em: 13 out. 2026.

3 Entre a resposta emergencial e o dever de planejar

Ultrapassada a contextualização inicial, cumpre examinar diretamente as respostas normativas adotadas pelo Estado brasileiro diante da enchente de 2024. Conforme se observou na primeira seção, as respostas federais aqui examinadas concentraram-se na edição sucessiva de medidas provisórias, destinadas a prover recursos e mitigar os efeitos imediatos da calamidade. O desafio jurídico que se coloca, portanto, é indagar se tais diplomas, marcados pela casuística e pela emergência, podem ser qualificados como manifestações de planejamento em sentido constitucional, ou se revelam apenas medidas episódicas de enfrentamento conjuntural.

É nesse contexto que se delineiam, a seguir, duas linhas centrais de análise: em primeiro lugar, a problemática da juridicização do plano e a consequente inadequação das medidas provisórias como veículo normativo idôneo ao planejamento; em segundo, a hipótese de inconstitucionalidade por omissão, relacionada à ausência ou deficiência de planejamento prévio e estruturado de prevenção contra enchentes no período examinado.

3.1 Juridicização e limites das medidas provisórias

Conforme visto alhures, a Constituição Federal de 1988 erigiu o planejamento econômico à condição de função essencial do Estado, atribuindo-lhe o papel de instrumento de racionalização da atividade econômica em sentido amplo. Essa centralidade não significa, todavia, que todo plano necessariamente culminará em lei.⁴¹ Enquanto técnica, o plano pode ser utilizado pelo Poder Público como mera diretiva administrativa, destinada a orientar a atuação do Executivo na execução de suas tarefas. Quando, porém, assume a forma de lei, o plano ingressa no campo jurídico, submetendo-se ao exame e à disciplina do Direito Econômico.

O momento em que o plano se converte em lei revela-se, assim, um marco decisivo não apenas para a teoria do Direito Econômico, mas também para a compreensão do planejamento como função essencial do Estado. Até

⁴¹ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Lições de Direito Econômico*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. p. 173.

então, o plano pode existir como diretriz técnica, mas é somente a partir de sua formalização em ato jurídico que passa a irradiar efeitos normativos e vinculantes. Daí decorre o princípio da indissociabilidade entre as medidas de política econômica e os atos jurídicos que as veiculem: enquanto não incorporadas à ordem normativa, as medidas permanecem no plano da cogitação, destituídas de eficácia sobre a realidade econômica e social.

Conforme observa Ricardo Camargo,⁴² a atuação estatal no domínio econômico pode manifestar-se de duas maneiras distintas: (i) por medidas isoladas e/ou setoriais, voltadas ao enfrentamento imediato de situações emergenciais; ou (ii) mediante a execução de um plano pré-estabelecido. As primeiras caracterizam-se pela casuística e pelo imprevisto, enquanto a segunda reflete a racionalidade prospectiva típica do planejamento. Não são raros, na história brasileira, exemplos do primeiro modelo, a exemplo do Decreto n.º 4.403, de 1921, que impôs fortes restrições ao direito do locador para enfrentar a crise habitacional subsequente à Grande Guerra e às chamadas crises inquilinarias, ou ainda os denominados “planos de estabilização econômica”, concebidos em momentos de desequilíbrio conjuntural.

Essa diferenciação repercute também na técnica legislativa. Na concepção doutrinária aqui adotada, dado o caráter de previsibilidade e racionalidade que marca o plano econômico, sua juridicização deve assentar-se em lei ordinária. Tal exigência afasta a possibilidade de que esses planos sejam instituídos por medidas provisórias, cujo pressuposto constitucional é justamente a urgência e a relevância (art. 62, CF/88). Medidas emergenciais podem, sim, ser editadas por meio desse instrumento, desde que se limitem à execução de objetivos já delineados em um plano maior. O plano em si, contudo, pela sua natureza permanente e prospectiva, não pode se confundir com tais medidas. Neste sentido, é imperiosa a lição de Ricardo Camargo:

Dado o caráter de previsibilidade que marca o plano, veiculado mediante lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo (artigos 61, § 1º, II, “e” e 165, I, da Constituição Federal de 1988), arreda-se a possibilidade de ser veiculado mediante medida provisória, cujos pressupostos de acordo com o artigo 62 da Constituição Federal de 1988 – são situações de emergência. Medidas destinadas à execução do plano podem ser veiculadas mediante tal ato jurídico, mas não o

⁴² CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Direito econômico e o direito administrativo: o estado e o poder econômico*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2006. p. 151.

plano em si mesmo. Daí por que negamos o caráter de plano às medidas emergenciais, que guardam um certo nexos entre si e, entretanto, vêm caracterizadas pelo elemento surpresa, embora voltem à correção de problemas permanentes; e isto dizemos mesmo não ignorando – embora discordemos – a existência de doutrina que as considera como planos setoriais.⁴³

Nessa linha, apenas o ato jurídico dotado de caráter geral, prospectivo e estruturado — aprovado nos termos constitucionais — pode ser qualificado propriamente como plano. Essa interpretação preserva a coerência entre o princípio da legalidade, a técnica orçamentária prevista no art. 165 da Constituição (PPA, LDO e LOA) e a função estatal de planejamento (art. 174), assegurando que a atividade econômica seja orientada por diretrizes estáveis, juridicamente formalizadas e democraticamente controladas.

Essa exigência não impede que instrumentos administrativos de planejamento sejam instituídos por atos infralegais, quando amparados em lei e respeitados os limites de sua execução. É o que se observa no Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil, cuja instituição decorre da Lei nº 12.608/2012 e, na disciplina de 2025, se concretiza por ato ministerial previsto no Decreto nº 12.652/2025. A avaliação jurídica deve distinguir o fundamento legal do planejamento e os atos que especificam sua execução. A crítica às medidas provisórias examinadas reside em sua insuficiência para substituir esse conjunto permanente, e não em negar juridicidade aos instrumentos administrativos legalmente autorizados.

À luz dessas premissas, as medidas provisórias editadas em 2024 para enfrentar os efeitos da enchente no Rio Grande do Sul não podem, por si sós, ser compreendidas como manifestações de planejamento permanente de prevenção. Trata-se de atos casuísticos, voltados a prover respostas imediatas em situação de calamidade, mas que carecem da dimensão estrutural exigida pelo planejamento constitucional. Sua natureza emergencial, marcada pela urgência e pelo imprevisto, impede que sejam dotadas da estabilidade necessária para configurar diretriz de longo prazo.

A profusão de medidas provisórias editadas em curto intervalo temporal não permite, por si só, concluir pela ausência de um plano previamente estabelecido. O exame desses atos, porém, não revela

⁴³ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Direito econômico e o direito administrativo: o estado e o poder econômico*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2006. p. 152/153.

articulação expressa com a execução de um desenho normativo maior de prevenção, evidenciando o predomínio de respostas reativas. Nesse sentido, a resposta estatal aqui examinada às enchentes de 2024, embora juridicamente válida e materialmente relevante, não alcançou o patamar de planejamento em sentido constitucional, funcionando apenas como mitigação episódica dos danos já instalados.

3.2 Omissão no planejamento e controle constitucional

A concepção do planejamento como função estatal e poder-dever, exposta na seção 2, fornece o critério de análise da defesa permanente contra inundações. A obrigação da União de planejar essa defesa decorre do artigo 21, XVIII, em articulação com a função de planejamento do artigo 174, com o regime orçamentário do artigo 165 e com o objetivo de desenvolvimento nacional do artigo 3º, II, da Constituição. Não se trata, portanto, apenas de responder à calamidade consumada, mas de organizar, previamente e de modo contínuo, os meios necessários à proteção social e à redução de vulnerabilidades.^{44,45}

A hipótese de inconstitucionalidade por omissão deve ser examinada segundo o quadro normativo vigente à época das enchentes de 2024. O artigo 6º, §2º, I, da Lei nº 12.608/2012, na redação dada pela Lei nº 14.750/2023, previa prazo de dezoito meses para a instituição do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil. Por sua vez, o artigo 27 do Decreto nº 10.593/2020, com a redação dada pelo Decreto nº 11.774/2023, estabelecia sua elaboração até 30 de novembro de 2024. Este último dispositivo foi posteriormente revogado pelo artigo 10, I, do Decreto nº 12.652/2025. Como esses prazos ainda estavam em curso durante as enchentes, a ausência do plano naquele momento, isoladamente, não basta para caracterizar seu descumprimento. A possível omissão da União deve ser investigada, portanto, em relação aos deveres constitucionais e legais de prevenção já exigíveis, mediante a

⁴⁴ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 300.

⁴⁵ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de Direito Econômico*. 6. ed. São Paulo: LTR, 2005. p. 378.

identificação das providências devidas e a demonstração de sua ausência ou de deficiência grave na sua implementação.⁴⁶

A ausência ou a deficiência de planejamento nacional juridicizado de prevenção e enfrentamento de enchentes pode, assim, revelar uma omissão constitucional relevante. A sucessão de medidas provisórias editadas em 2024 evidencia a atuação emergencial e fragmentária do Estado, voltada apenas ao socorro imediato, mas incapaz de configurar a execução de um planejamento estruturado. O problema não está na validade das medidas provisórias em si — editadas dentro dos pressupostos de relevância e urgência do artigo 62 da CF —, mas na insuficiência de tais instrumentos para substituir a obrigação constitucional de planejar de modo permanente e prospectivo.

Nessas circunstâncias, abre-se a possibilidade de controle judicial da omissão estatal. A Constituição prevê, no artigo 103, §2º, a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, cabível quando a falta de norma ou providência necessária inviabilizar a plena eficácia de preceitos constitucionais. Neste sentido, é imperiosa a lição de José Afonso da Silva:

Verifica-se nos casos em que não sejam praticados atos legislativos ou administrativos requeridos para tornar plenamente aplicáveis normas constitucionais. Muitas destas, de fato, requerem uma lei ou uma providência administrativa ulterior para que os direitos ou situações nelas previstos se efetivem na prática.⁴⁷

Neste caso, ao Supremo Tribunal Federal poderia caber, demonstrada a omissão constitucional, reconhecer que a ausência de um plano estruturado de defesa contra enchentes compromete não apenas a eficácia da função de planejamento (art. 174), mas também a efetividade do objetivo fundamental de desenvolvimento nacional (art. 3º, II) e da competência constitucional expressa da União (art. 21, XVIII).

Vale o destaque, que o Supremo Tribunal Federal, em precedentes paradigmáticos, reconheceu a mora do Poder Público em regulamentar direitos constitucionais e adotou soluções supletivas para garantir eficácia à

⁴⁶ BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, art. 6º, §2º, I, na redação da Lei nº 14.750/2023; BRASIL. Decreto nº 11.774, de 9 de novembro de 2023, art. 1º, na parte que altera o art. 27 do Decreto nº 10.593/2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11774.htm. Acesso em: 13 out. 2026.

⁴⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 41 ed. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 47.

Constituição. Foi o que se firmou, por exemplo, nos Mandados de Injunção n. 670/ES,⁴⁸ 708/DF⁴⁹ e 712/PA,⁵⁰ quando a Corte declarou a omissão legislativa na regulamentação do direito de greve dos servidores públicos civis e determinou a aplicação analógica da Lei n. 7.783/1989 até a edição de lei específica.

Nesse mesmo sentido, no julgamento conjunto da ADO 26/DF e do MI 4.733/DF,⁵¹ o Tribunal reconheceu a omissão legislativa e, para assegurar a proteção constitucional, enquadrando homofobia e transfobia no conceito de racismo até sobrevir legislação própria. Esses precedentes evidenciam que omissões estatais em temas estruturalmente relevantes podem — e devem — ser objeto de controle jurisdicional, raciocínio transponível, *mutatis mutandis*, à ausência ou deficiência de planejamento nacional juridicizado de defesa permanente contra inundações (art. 21, XVIII, c/c art. 174, CF).

Há, ademais, precedentes diretamente ambientais e climáticos. Na ADPF 708/DF, o STF reconheceu a omissão da União pela não alocação integral dos recursos do Fundo Clima referentes a 2019 e determinou o funcionamento do fundo e a destinação anual de recursos, vedando o contingenciamento de suas receitas. O precedente evidencia que o financiamento necessário à política climática integra o cumprimento dos deveres de proteção ambiental, não podendo ser neutralizado pela inação administrativa.⁵²

Na ADO 59/DF, a Corte determinou que a União adotasse, em sessenta dias, as providências necessárias à reativação do Fundo Amazônia, sem novas paralisações. A decisão mostra que a existência de normas e de

⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção n. 670/ES. Rel. orig. Min. Maurício Corrêa; Rel. p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em 25 out. 2007.

⁴⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção n. 708/DF. Rel. Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em 25 out. 2007.

⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção n. 712/PA. Rel. Min. Eros Grau. Tribunal Pleno. Julgado em 25 out. 2007.

⁵¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 26/DF (julgamento conjunto com o Mandado de Injunção n. 4.733/DF). Plenário. Julgado em 13 jun. 2019.

⁵² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 708/DF. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em 1º jul. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5951856>. Acesso em: 13 out. 2026.

uma estrutura institucional não afasta, por si, a omissão: a interrupção do instrumento de financiamento pode comprometer a execução da política de proteção ambiental.⁵³

No julgamento conjunto da ADPF 760/DF e da ADO 54/DF, o STF reconheceu falhas estruturais na proteção da Amazônia Legal e determinou a apresentação de plano de execução efetiva e satisfatória do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), ou de outros programas vigentes, com medidas, metas e acompanhamento. A relevância para este estudo está na distinção entre possuir um plano e executá-lo de modo suficiente e contínuo.⁵⁴

Nas ADPFs 743/DF, 746/DF e 857/DF, julgadas conjuntamente, o Tribunal determinou que o governo federal apresentasse, em noventa dias, plano de prevenção e combate aos incêndios no Pantanal e na Amazônia, com medidas concretas para controlar ou mitigar os incêndios em curso e prevenir novas ocorrências dessa dimensão. A ordem articula resposta imediata e prevenção, reforçando que o socorro não esgota o dever de planejar. Nesses processos, o STF não reconheceu estado de coisas inconstitucional, o que não impediu a determinação de providências concretas.⁵⁵

Esses julgados não decidem a situação das enchentes de 2024, mas fornecem parâmetros para a hipótese aqui examinada: o dever estatal pode ser descumprido tanto pela ausência de medidas necessárias quanto pela paralisação ou execução gravemente insuficiente de instrumentos existentes. A distinção entre omissão normativa e omissão na implementação também importa à via de controle: o cabimento da ADO ou da ADPF dependerá do objeto da omissão e dos respectivos requisitos processuais. A existência de

⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 59/DF. Rel. Min. Rosa Weber. Tribunal Pleno. Julgado em 3 nov. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5930766>. Acesso em: 13 out. 2026.

⁵⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 760/DF (julgamento conjunto com a ADO n. 54/DF). Rel. orig. Min. Cármen Lúcia; Rel. p/ o acórdão Min. André Mendonça. Tribunal Pleno. Julgado em 14 mar. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6049993> e <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5757017>. Acesso em: 13 out. 2026.

⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 743/DF, 746/DF e 857/DF (julgamento conjunto). Rel. orig. Min. André Mendonça; Rel. p/ o acórdão Min. Flávio Dino. Tribunal Pleno. Julgado em 20 mar. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6007933>. Acesso em: 13 out. 2026.

um desastre e a edição de medidas provisórias, por si, não demonstram a inconstitucionalidade; é necessário identificar o dever de prevenção violado.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem afirmado de forma reiterada que a atuação jurisdicional em casos de omissão normativa não implica violação ao princípio da separação dos poderes, desde que respeitados os limites constitucionais. Por exemplo, no Tema 698 (RE 684.612/RJ), o STF firmou que “a intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes”, devendo a decisão judicial “apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado”.

A omissão constitucionalmente relevante em elaborar ou executar o planejamento nacional de prevenção contra enchentes, portanto, pode configurar mais do que uma falha administrativa: traduz-se em violação da Constituição Econômica e em afronta direta aos direitos fundamentais. Se a reação estatal se reduzir a medidas provisórias casuísticas, perde-se a dimensão estruturante que o planejamento deve assumir no Estado Democrático de Direito. Nessa linha, a crítica central evidencia que a ausência ou deficiência de planejamento juridicizado pode agravar os efeitos das tragédias e comprometer a legitimidade constitucional da ação estatal diante de riscos previsíveis e recorrentes.

Considerações finais

O exame das respostas normativas adotadas pela União diante das enchentes de 2024 evidencia um descompasso estrutural entre o regime constitucional do planejamento e as medidas efetivamente implementadas. À luz da Constituição Econômica, especialmente dos artigos 3º, II, 21, XVIII, 165 e 174, demonstrou-se que o planejamento não se confunde com a adoção episódica de instrumentos emergenciais, mas traduz função permanente do Estado, orientada pela racionalidade, pela previsibilidade e pela juridicização de diretrizes de longo prazo.

A análise das Medidas Provisórias editadas no período revelou que tais atos, embora legítimos no enfrentamento imediato da calamidade, carecem

dos elementos essenciais que caracterizam o planejamento em sentido constitucional: não instituem um plano prévio de prevenção, não articulam objetivos estruturais, não estabelecem programação orçamentária permanente de prevenção e tampouco projetam ações continuadas de prevenção. Tratam-se, antes, de manifestações típicas de gestão conjuntural, marcadas pela urgência e pela fragmentação. A partir da distinção entre planejamento e plano, bem como da diferenciação entre técnica e neutralidade decisória, concluiu-se que tais medidas não podem, por si sós, ser elevadas ao status de execução de um planejamento estatal de prevenção, mas constituem respostas emergenciais cuja articulação com diretrizes estruturadas deve ser demonstrada.

Nesse cenário, a principal contribuição deste estudo consiste em explicitar os fundamentos pelos quais a omissão da União em elaborar, juridicizar ou executar o planejamento nacional de defesa permanente contra enchentes pode configurar violação à Constituição. Quando comprovada, tal omissão afeta não apenas o cumprimento da função estatal de planejamento, mas também a efetividade do objetivo fundamental de desenvolvimento nacional, a competência exclusiva prevista no artigo 21, XVIII, e a necessária vinculação entre planejamento e orçamento. A ausência ou deficiência de planejamento estruturado não é, portanto, simples déficit administrativo: é um déficit constitucionalmente relevante, apto a ensejar mecanismos de controle por inconstitucionalidade por omissão.

O marco teórico ampara essa conclusão ao estabelecer a sequência entre finalidade constitucional, planejamento como poder-dever, formalização do plano e execução vinculada. A distinção de Souza e Camargo impede equiparar atos emergenciais à racionalização permanente da ação estatal; a leitura de Grau permite compreender por que essa racionalização constitui dever jurídico, e não mera opção administrativa. A hipótese de omissão, contudo, permanece condicionada à demonstração de descumprimento de deveres de prevenção já exigíveis, considerados os prazos legais e os instrumentos existentes. As normas e os precedentes acrescentados reforçam esse critério, sem autorizar presumir um vazio normativo ou uma responsabilidade constitucional apenas pela ocorrência da tragédia.

Ressalta-se, ademais, que o recorte metodológico deste artigo — centrado nas normas federais — não esgota o tema. Estudos futuros poderão aprofundar a articulação federativa, a eficácia horizontal do planejamento, o

papel dos Municípios na prevenção de riscos climáticos e a incorporação de instrumentos de gestão prospectiva baseados em evidências científicas. O diagnóstico aqui construído, entretanto, permite afirmar que as quatro medidas provisórias examinadas, isoladamente, não satisfazem a densidade normativa que o planejamento permanente de prevenção exige em um Estado Democrático de Direito.

Assim, conclui-se que a superação da vulnerabilidade brasileira exige, além de infraestrutura, planejamento suficiente e efetivo. Superar essa deficiência é condição indispensável para que o Estado possa cumprir, de modo juridicamente eficaz, sua função constitucional de promoção do desenvolvimento, proteção da população e prevenção de desastres cada vez mais frequentes em contexto de crise climática. Trata-se, em última análise, de reafirmar a centralidade do planejamento como instrumento de racionalização da atividade estatal e de preservação da própria força normativa da Constituição.

Referências

BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Barueri: Manole, 2007.

BRASIL. Decreto nº 11.774, de 9 de novembro de 2023. Altera o Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020. Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11774.htm. Acesso em: 13 out. 2026.

BRASIL. Decreto nº 12.652, de 7 de outubro de 2025. Estabelece os princípios, as diretrizes e os objetivos do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil. Brasília, DF, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/d12652.htm. Acesso em: 13 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima. Brasília, DF, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. Acesso em: 13 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Brasília, DF, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm. Acesso em: 13 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.750, de 12 de dezembro de 2023. Aprimora os instrumentos de prevenção de acidentes ou desastres e de recuperação de áreas atingidas, o monitoramento de riscos e a produção de alertas antecipados. Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14750.htm. Acesso em: 13 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.904, de 27 de junho de 2024. Estabelece diretrizes para a elaboração de planos de adaptação à mudança do clima. Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14904.htm. Acesso em: 13 out. 2026.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil (PN-PDC). Brasília, DF, 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil/pn-pdc>. Acesso em: 13 out. 2026.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Portaria nº 3.318, de 10 de novembro de 2025. Aprova e institui o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 nov. 2025, seção 1, p. 49.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima: volume I: estratégia geral. Brasília: MMA, 2016. Disponível em: <https://educacao.cemaden.gov.br/wp-content/uploads/2023/11/plano-nacional-de-adaptacao-a-mudanca-do-clima-pna-vol-i.pdf>. Acesso em: 13 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 26/DF (julgamento conjunto com o Mandado de Injunção n. 4.733/DF). Plenário. Julgado em 13 jun. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 59/DF. Rel. Min. Rosa Weber. Tribunal Pleno. Julgado em 3 nov. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5930766>. Acesso em: 13 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 708/DF. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em 1º jul. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5951856>. Acesso em: 13 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 743/DF, 746/DF e 857/DF (julgamento conjunto). Rel. orig. Min. André Mendonça; Rel. p/ o acórdão Min. Flávio Dino. Tribunal Pleno. Julgado em 20 mar. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6007933>. Acesso em: 13 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 760/DF (julgamento conjunto com a ADO n. 54/DF). Rel. orig. Min. Cármen Lúcia; Rel. p/ o acórdão Min. André Mendonça. Tribunal Pleno. Julgado em 14 mar. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6049993> e <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5757017>. Acesso em: 13 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção n. 670/ES. Rel. orig. Min. Maurício Corrêa; Rel. p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em 25 out. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção n. 708/DF. Rel. Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em 25 out. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção n. 712/PA. Rel. Min. Eros Grau. Tribunal Pleno. Julgado em 25 out. 2007.

CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. *Curso elementar de Direito Econômico*. Porto Alegre: Núbia Fabris, 2014.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Direito econômico e o direito administrativo: o estado e o poder econômico*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2006.

CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. *Economia política para o curso de Direito*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2012.

CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. *Política econômica, ordenamento jurídico e sistema econômico: a sobrevivência do estado de direito na economia atual*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2019.

CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. *Tributação e funções econômicas do Estado na Constituição: o papel do jurista*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2023.

CARVALHOSA, Modesto. *Direito Econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

COUTO E SILVA, Clóvis V. do. O planejamento na economia brasileira. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, Porto Alegre, v. 7, p. 113-134, 1972.

FARIA, Werter R. *Constituição Econômica: Liberdade de Iniciativa e Concorrência*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 1990

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2018.

GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. 9. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2014.

GRAU, Eros Roberto. *Planejamento econômico e regra jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

NUSDEO, Fábio. *Curso de economia: introdução ao direito econômico*. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

RIO GRANDE DO SUL. *Plano Rio Grande*. Versão 5. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2023. Disponível em: <https://admin.reconstrucao.rs.gov.br/upload/arquivos/202410/29162023-doc-plano-rio-grande-v5.pdf>. Acesso em: 20 set. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. *Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Mapa Único do Plano Rio Grande (MUP RS)*. Porto Alegre: SPGG, 2024. Disponível em: <https://planoriogrande.rs.gov.br/mapa-unico>. Acesso em: 20 set. 2025.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 41 ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

SIMONSEN, Mario Henrique; CAMPOS, Roberto de Oliveira. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1974.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Lições de Direito Econômico*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de Direito Econômico*. 6. ed. São Paulo: LTR, 2005.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Teoria da Constituição Econômica*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Trad.: Arthur Mourão e Teresa e Marian Toldy. Lisboa: Edições 70, 2002.



Este trabalho possui uma Licença *Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional*.

Como citar este artigo (ABNT)

ESTEVES, Maurício Brum. Planejamento Econômico em Tempos de Crise Climática: análise constitucional das respostas às enchentes de 2024. *Revista Semestral de Direito Econômico*, Porto Alegre, v. 03, n. 01, e3107, jan./jun. 2026. <https://doi.org/10.51696/resede.e3107>

Recebimento: 08/02/2026

Avaliação preliminar: 08/02/2026

Aprovação: 13/10/2026

Retorno de correções: 17/10/2026



**REVISTA SEMESTRAL DE
DIREITO ECONÔMICO**