VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO CIVIL CONTEMPORÂNEO II

DANIELA SILVA FONTOURA DE BARCELLOS

ELCIO NACUR REZENDE

MARIANA RIBEIRO SANTIAGO

Copyright © 2023 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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 - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
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 - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direito civil contemporâneo II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Elcio Nacur Rezende; Daniela Silva Fontoura de Barcellos; Mariana Ribeiro Santiago – Florianópolis; CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-725-0
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Direito e Políticas Públicas na era digital

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito civil. 3. Contemporâneo. VI Encontro Virtual do CONPEDI (1; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

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

VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO CIVIL CONTEMPORÂNEO II

Apresentação

Esta publicação reúne os artigos aprovados no Grupo de Trabalho intitulado Direito Civil Contemporâneo II, do VI Encontro Virtual do CONPEDI (Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito), realizado entre 20 a 24 de junho de 2023.

O grupo foi coordenado pelos Professores Doutores Daniela Silva Fontoura de Barcellos da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Elcio Nacur Rezende da Escola Superior Dom Helder Câmara e Faculdade Milton Campos e Mariana Ribeiro Santiago da Universidade de Marília

Portanto, a coordenação do Grupo de Pesquisa e a redação desta apresentação foi incumbência de todos os docentes acima que, honrosamente, fazem parte do CONPEDI e buscam em suas pesquisas aprofundar o conhecimento sobre a Ciência Jurídica, na esperança da conscientização da importância de vivermos em uma sociedade melhor.

É indiscutível a qualidade dos artigos apresentados por diversos autores dos mais diferentes estados do Brasil, fruto de profundas pesquisas realizadas por Mestrandos, Mestres, Doutorandos e Doutores dos diversos Programas de Pós-graduação em Direito de dezenas instituições de ensino.

Nos textos, estimado(a) leitor(a), você encontrará trabalhos que representam, inexoravelmente, o melhor conhecimento sobre Direito Civil e suas interrelações com os demais ramos da Ciência Jurídica e de outras áreas do conhecimento como a Sociologia, Urbanismo, Inteligência Artificial, Ciência Política, Psicanálise, entre outras.

Os autores dos artigos foram Ariolino Neres Sousa Junior, Haroldo Trazibulo Matos Guerra Neto, Flávia Thaise Santos Maranhão, Jussara Suzi Assis Borges Nasser Ferreira, Marcos Vinícius Canhedo Parra, Daniel Stefani Ribas, Leticia Faturetto de Melo, Danilo Rodrigues Rosa, Óthon Castrequini Piccini, Fabio Garcia Leal Ferraz Kelly Cristina Canela, Nicole Kaoane Tavares Judice Giane, Francina Rosa, Teófilo Marcelo de Arêa Leão Júnior, Alisson Jose Maia Melo, Alisson Jose Maia Melo, Paulo André Pedroza de Lima, Jussara Suzi Assis Borges Nasser Ferreira, Adelino Borges Ferreira Filho, Jorge Teles Nassif, Elizabete Cristiane De Oliveira Futami De Novaes, Frederico Thales de Araújo Martos, Alissa Serra Buzinaro, Elizabete Cristiane De Oliveira Futami de Novaes, Valdir Rodrigues de Sá, Joel

Ricardo Ribeiro De Chaves, Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini, Elcio Nacur Rezende e Warley França Santa Bárbara.

Fica registrado o enorme prazer dos coordenadores do grupo de trabalho em apresentar este documento que, certamente, contém significativa contribuição para a Ciência Jurídica.

A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM MATÉRIA AMBIENTAL: UMA ANÁLISE DOS DESASTRES SOCIOAMBIENTAIS NA CIDADE DE PETRÓPOLIS /RJ.

THE CIVIL RESPONSIBILITY OF THE STATE IN ENVIRONMENTAL MATTERS: AN ANALYSIS OF THE SOCIO-ENVIRONMENTAL DISASTERS IN PETRÓPOLIS/RJ.

Elcio Nacur Rezende [1]
Warley França Santa Bárbara [2]

Resumo

O artigo busca analisar a possibilidade da responsabilização civil do Poder Público pelos danos ambientais decorrentes de desastres socioeconômicos ocorridos no município de Petrópolis/RJ. Para isso, discorre-se sobre as particularidades da responsabilidade do Estado, bem como sobre o regime de responsabilização em matéria ambiental, expondo-se, ainda, acerca das obrigações estatais de proteção do meio ambiente e prevenção dos riscos. Ao fim, a partir da análise dos elementos sociais e geofísicos do município, em especial do contexto de ocupação urbana desordenada, bem como dos requisitos para responsabilização do agente poluidor, confirmou-se a hipótese de que o Poder Público pode e deve ser responsabilizado civilmente, em decorrência da sua conduta omissa, pelos danos socioambientais ocorridos em Petrópolis. Investigou-se, nesse sentido, as obrigações legais descumpridas pelos entes públicos e a impossibilidade de se utilizar o princípio da reserva do possível como argumento apto à afastar a responsabilidade civil estatal. Para a pesquisa foi utilizado o método de cunho teórico-bibliográfico, através de uma abordagem qualitativa e explicativa.

Palavras-chave: Responsabilidade civil, Danos ambientais, Ocupação desordenada, Direito à moradia, Omissão

Abstract/Resumen/Résumé

The article seeks to analyze the possible civil responsibility of the Public Power for environmental damage coming from socioeconomic disasters that occurred in the city of Petrópolis/RJ. For this, it discusses the particularities of the State´s responsibility, as well as the regime of responsibility in environmental matters, exposing, furthermore, about the state obligations of protection of the environment and risk prevention. In the end, based on the analysis of the social and geophysical elements of the municipality, in particular the context of disorderly urban occupation, as well as the requirements for holding the polluting agent

[1] Mestre e Doutor em Direito pela PUC/MG. Professor do Programa de Pós-graduação strictu sensu da ESDHC. Editor da revista Veredas do Direito. Procurador da Fazenda Nacional.

[2] Mestrando em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Escola Superior Dom Hélder Câmara. Bacharel em Direito (ESDHC). Especialista em Políticas e Gestão de Saúde na SES/MG.

responsible, the hypothesis that the Public Power can and should be held civilly responsible was confirmed, as a result of his negligent conduct, due to the socio-environmental damages that occurred in Petrópolis. In this sense, the legal obligations breached by public entities and the impossibility of using the reserve of the possible principle as an argument capable of keeping off the state civil responsibility were investigated. For the research, the theoretical-bibliographic method was used, through a qualitative and explanatory approach.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Civil responsibility, Environmental damage, Disorderly occupation, Right to housing, Omission

1 - INTRODUÇÃO

Em decorrência da relevância da matéria que possui repercussões cada vez mais significativas na sociedade atual, diversos estudos vêm sendo construídos sobre o tema da responsabilidade civil por danos ambientais, bem como a respeito do papel do Estado na proteção do meio ambiente e como se pode constatar as possíveis contribuições dos agentes públicos na construção de eventos danosos ao meio natural e artificial. A identificação dos reais agentes que promovem a poluição e degradação do meio ambiente é essencial para a correta responsabilização e posterior reparação ou compensação dos danos experimentados seja pela coletividade seja de forma individual.

Dessa forma, não se pode desconsiderar que muitas vezes a conduta estatal, seja pelo viés comissivo ou omissivo, se mostra determinante para a ocorrência de danos aos bens socioambientais, especialmente aqueles que se manifestam diante de desastres naturais, antropogênicos ou mistos. Isso, porque, deveres previstos em lei e incumbidos aos entes públicos não raramente são descumpridos, sendo a inexecução destes, essencial para a amplificação da vulnerabilidade e diminuição da resiliência socioambiental.

Posto isso, o presente artigo busca abordar como tema-problema a possibilidade do Poder Público ser responsabilizado civilmente pelos danos advindos dos subsequentes desastres experimentados por Petrópolis ao longo da história, desastres estes que, pelas suas graves repercussões e falta de responsabilização dos agentes envolvidos justifica o presente estudo. Dessa forma, para consecução dos objetivos do trabalho, investiga-se, num primeiro momento, os temas da responsabilidade civil ambiental e da responsabilidade civil do Estado, suas particularidades, formas de identificação dos responsáveis e requisitos legais para a responsabilização.

Posteriormente, se propõe a análise sócio-histórica da forma de ocupação e de desenvolvimento urbano que caracteriza Petrópolis, bem como suas particularidades topográficas e como estas se relacionam com o cenário de riscos e constantes tragédias vivenciadas pela cidade em análise. Em sequência, pontuam-se as obrigações genéricas e especificas atribuídas ao Estado na proteção do meio ambiente e da sustentabilidade socioambiental, abordando-se, assim, os deveres que objetivam justamente a prevenção dos danos como a promoção de uma política de ordenamento do solo adequada e o combate a ocupação de áreas de risco geológico.

Examina-se, ainda, a existência dos danos ambientais decorrentes das tragédias ocorridas em Petrópolis, danos estes causados tanto a coletividade de forma genérica como à indivíduos específicos em menor ou maior grau. Ao fim, pretende-se, a partir da contextualização das obrigações legais e constitucionais atribuídas aos entes públicos, confirmar a hipótese de que o Estado, no caso do município de Petrópolis, vem sendo omisso e que tais condutas negativas materializam o nexo de causalidade existente entre o não agir estatal e os danos socioambientais examinados para fins de responsabilização civil do Poder Público. A pesquisa é, portanto, interdisciplinar, apresenta um cunho teórico-bibliográfico e se concretiza através de uma abordagem qualitativa e explicativa.

2 – A RESPONSABILIDADE ESTATAL POR DANOS AMBIENTAIS E O DEVER DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

A ordem jurídica e a coletividade de forma geral possuem o dever de evitar qualquer prática ilícita, o direito, como instrumento de controle das condutas e proteção do bem-estar coletivo atribui deveres jurídicos às pessoas que podem representar prestações positivas ou negativas. É nesse sentido que, diante do descumprimento de tais obrigações impostas pelo ordenamento legal nasce a responsabilidade civil como uma consequência advinda da violação de um dever previamente estabelecido pelo direito, dever este que pode decorrer de uma relação contratual ou extracontratual.

Distingue-se, assim, a obrigação da responsabilidade, ao passo em que aquela representa um dever jurídico originário, enquanto está um dever jurídico sucessivo, somente existindo, portanto, perante um dano que decorre da inobservância de uma posição jurídica preexistente que é justamente é a obrigação legal (CAVALIERI FILHO, 2004). A antijuridicidade se mostra essencial, dessa forma, à caracterização do ato ilícito gerador da responsabilidade civil, não obstante, deve-se pontuar que a referida contrariedade ao direito se verifica pela violação não apenas pela de normas jurídicas específicas como também de deveres jurídicos gerais e maiores que equivalem a infrações de direitos de terceiros.

Desponta, nesse viés, a relevância da responsabilidade civil como consequência do ato ilícito, possibilitando, através do dever de reparação do dano que é imposto, o restabelecimento do equilíbrio e da harmonia das relações jurídicas existentes. Assim sendo, em regra, quem causa prejuízo à outrem deverá ser responsável pela sua reparação, nos termos definidos pela legislação aplicável, sob pena de se conceber um Estado de Direito incapaz de regular as situações fático-jurídicas de forma balanceada.

A antijuridicidade como elemento gerador da responsabilidade civil possui dois aspectos, um objetivo, no qual não se leva em consideração a intenção ou o comportamento do agente causador do dano e o subjetivo que, de forma diversa, se traduz na necessidade de observância da conduta culposa do agente (GOMES, 2014). Dessa maneira, além da mencionada contrariedade à lei, a responsabilidade civil pode exigir outros, porém conexos elementos para sua configuração, sendo fundamental a conduta ilícita, a ocorrência de um dano e a causalidade existente entre ambos para fins de caracterização da responsabilidade objetiva, bem como a culpa no caso específico da responsabilidade subjetiva, conforme ainda será mais bem abordado.

A temática da responsabilidade civil não se restringe, no entanto, à obrigação de reparar as chamadas perdas e danos, eis que também atua de modo a evitar que novos eventos danosos ocorram, razão pela qual se fala em uma função também preventiva da responsabilidade. A gestão de riscos e a necessidade de prevenção de danos como matérias cada vez mais em voga, retratam uma mudança de perspectiva que atualmente impõe a utilização do direito das obrigações não apenas com uma função reparatória. A responsabilidade civil estatal desponta nesse sentido, dado que a vasta gama de atribuições hoje pertencentes ao Estado brasileiro indica a necessidade de uma política governamental voltada não apenas à assistência das vítimas que têm seus direitos violados, como também à proteção contra danos em potencial.

Evidencia-se, portanto, uma inovação acerca das funções da responsabilização civilista, de modo em que "mais do que a reparação, cuida-se de um misto de prevenção de atuações ilícitas e punição pela ofensa a um dever ou obrigação" (ROSENVALD, 2007, p. 191). A repercussão das novas funções da responsabilidade civil interfere de forma especial na atuação do Estado, essencialmente no que tange ao dever de proteção que este possui com relação aos direitos fundamentais que devem ser garantidos através de prestações negativas, mas sobretudo positivas no caso do estado brasileiro que, historicamente, negligenciou os chamados direitos sociais.

Sobre a responsabilidade civil do Estado, a doutrina brasileira aponta que nas origens do Direito Público se falava em um princípio de irresponsabilidade do Estado, o qual possibilitava a responsabilização do ente estatal apenas em situações extremamente excepcionais e se voltava para a responsabilidade do funcionário público, gerando consequências gravosas aos particulares. Conforme Mello (2010), a partir da Constituição de 1946 a responsabilidade objetiva do Estado passou a ser prestigiada, momento em que o texto constitucional "deixou de se basear em uma atuação culposa do agente público para se embasar

na ideia de risco administrativo assumido pelo Estado ao exercer suas diversas atividades administrativas" (PINTO, 2015, p. 89).

O mesmo entendimento foi replicado na CF/88 que reconhece a teoria do risco administrativo e desconsidera as eventuais discussões acerca da culpa da administração ou seus representantes para fins de responsabilização do Estado, conforme o estabelecido no artigo 37, §6º. Não obstante, embora o mencionado dispositivo constitucional tenha consagrado a responsabilidade objetiva do Estado e a responsabilidade subjetiva do funcionário público, subsiste uma controvérsia no que tange à possibilidade de aplicação deste entendimento em casos envolvendo a omissão do Poder Público, havendo posicionamentos doutrinários favoráveis tanto à tese da responsabilidade subjetiva quanto objetiva

Independentemente do debate acerca da modalidade de responsabilização que melhor se ajusta à CF/88, importa ressaltar que a responsabilidade civil do Estado por omissão somente poderá incidir caso seja visualizada uma atividade que o Poder Público deixou de realizar e que a lei exigia sua realização. Nessa perspectiva, se observa que a omissão que deriva do descumprimento de um dever legal necessariamente se traduz na ideia da culpa, ou seja, a culpa "está embutida na ideia de omissão" (DI PIETRO, 2008), uma vez que, havendo o dever de agir que não foi cumprido, necessariamente o agente público terá incorrido em alguma prática negligente, imprudente ou imperita. Nos dizeres de José Cretella Júnior:

> Se cruza os braços ou se não vigia, quando deveria agir, o agente público omite-se, empenhando a responsabilidade do Estado por inércia ou incúria do agente. Devendo agir, não agiu. Nem como *bonus pater familae*, nem como *bonus administrator*. Foi negligente. Às vezes imprudente ou até imperito. Negligente, se a solércia o dominou; imprudente, se confiou na sorte; imperito, se não previu a possibilidade de concretização do evento. Em todos os casos, *culpa*, ligada à ideia de inação física ou mental (JUNIOR, 1970, p. 210).

Assim, sendo a culpa um elemento intrínseco à própria ideia de omissão perante o dever de agir, importa, para fins de responsabilização do ente estatal, em se verificar especificamente qual a conduta que represente o referido descumprimento. Isso, porque, o Estado não possui uma capacidade operacional onisciente ou onipresente, não podendo ser encarado como um garantidor universal de direitos, dessa maneira, não são todas as omissões que geram a responsabilidade civil estatal, sendo incabível tal raciocínio.

Em que pese seja complexa a tarefa de distinguir a omissão geradora da responsabilidade civil, eis que o debate deverá envolver diversas variantes relacionadas à natureza e gravidade do dano, o nexo de causalidade e as circunstâncias do fato, deve-se destacar que quanto mais genérica for a omissão, mais difícil será a responsabilização do Estado

(BRAGA NETTO, 2014). Com efeito, a relevância da especificidade do dever estatal descumprido, decorre justamente da impossibilidade de o Poder Público realizar a tutela simultânea e universal de todos os bens jurídicos integrantes da sociedade, devendo ser levada em consideração não apenas o dever, mas a possibilidade de agir que reflete a incidência do princípio da reserva do possível.

Destarte, cumpre relevar a diferenciação existente entre a omissão genérica e a específica, sendo aquela resultado do descumprimento de um dever de agir abstrato, sem que haja uma exigência de atuação específica e direcionada, enquanto esta é qualificada pela inobservância de um dever especial de agir que poderia ter evitado o evento danoso debatido. Em outras palavras, a omissão específica pressupõe uma atribuição individualizada do Poder Público que ao ser descumprida demonstra de forma clara e concreta a falha da atividade administrativa (ALVES; REZENDE, 2016).

A compreensão dos atos omissivos e as particularidades relacionadas à responsabilização estatal em tais casos concretos se destaca dentro do campo da responsabilidade civil por danos ambientais, ao passo em que a violação à diversos bens socioambientais se concretiza justamente pelo não cumprimento do dever de agir por parte dos entes públicos. A lei 6938/81 define em seu art. 4º, inciso VII que a figura do poluidor é responsável pela recuperação e/ou indenização em relação aos danos causados.

Demais disso a Lei 6938/81 não abre espaços para dúvidas ao estabelecer a aplicabilidade da responsabilidade ambiental objetiva em casos de danos ambientais (art. 14, §1º), exigindo-se, portanto, tão somente a comprovação do dano efetivamente sofrido e do nexo de causalidade entre a conduta comissiva ou omissiva do agente e o dano em questão, entendimento este que foi recepcionado pela CF/88, uma vez que o seu art. 225,§ 2º e §3º não prevê a culpa como requisito necessário à responsabilização em matéria ambiental (TONINELO, 2019).

Nessa senda, cumpre destacar que a função da responsabilidade civil em matéria ambiental, diferentemente do que ocorre nas esferas penal e administrativa, objetiva a reparação dos efeitos danosos, ou, ao menos a sua compensação e não a punição dos infratores. A ideia de se adotar a corrente objetiva para fins de responsabilização pelo dano ambiental, além de facilitar a reparação ou compensação por meio da inexigência da prova de culpa, busca também "forçar o potencial poluidor do meio ambiente a adaptar o próprio nível de atividade em função da probabilidade de causar um dano ambiental" (POZZO, 1996, p. 278).

De acordo com a Política Nacional do Meio Ambiente, considera-se poluidora toda pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental (art. 3º, inciso IV), dessa forma, infere-se o reconhecimento da responsabilidade solidária entre todos os agentes poluidores, ou seja, todos que contribuíram para concretização do dano ambiental, direta ou indiretamente, devem responder civilmente pela integralidade do dano. O mencionado art. 3º, inciso IV da Lei 6938/81 também deixa evidente a possibilidade de responsabilização civil dos entes públicos por condutas que violem bens ambientais tutelados juridicamente. Nesta hipótese, o Poder Público será responsabilizado de forma objetiva tanto pela ótica da CF/88 (art. 37, §6º) quanto pela Lei 6938/81 (art. 3º, inciso IV), teoria esta que deverá ser aplicada em relação à danos causados por atos comissivos e omissivos.

Assim, é obrigação da Administração Pública direta e indireta realizar a tutela do meio ambiente através, inclusive, do seu poder de polícia ambiental, ou seja, regulando e limitando direitos de pessoas físicas ou jurídicas, privadas ou públicas, em prol do interesse público que a preservação ambiental representa. Contudo, não cabe ao Estado apenas a identificação das infrações ambientais e consequente aplicação das devidas sanções, devendo os agentes públicos, nos limites de sua competência legal, atuar de forma a prevenir e impedir a concretização de tais infrações.

Isso, porque, é alta a dificuldade de reparação dos danos ambientais que muitas vezes são irreversíveis, desse modo a responsabilidade civil objetiva possui, para além de uma função reparadora, uma preventiva, sendo necessária, assim, a busca por meios eficazes que evitem a ocorrência dos danos (MACHADO, 2007). Destarte, o Poder Público possui a incumbência de impor deveres preventivos sempre que constatada a existência de um risco ambiental intolerável (TONINELO, 2019), obrigação esta que decorre sobretudo da força normativa dos princípios da prevenção e precaução.

É inegável, à vista disso, que o Poder Público pode e deve ser responsabilizado civilmente caso aja de forma omissa diante dos riscos ambientais, não atuando de modo à impedir a concretização destes ou mesmo não realizando o seu devido papel fiscalizador. Sob a ótica da Política Nacional do Meio Ambiente, o Estado será considerado poluidor indireto e, portanto, responsável pela integralidade dos danos causados, caso atue de modo omisso diante do seu dever de prevenção.

A inoperância estatal se mostra ainda mais grave diante da existência de riscos de desastres socioambientais, especialmente se considerado que a inexecução e a falta de fiscalização acerca do cumprimento da legislação urbanística e ambiental é uma condição indispensável à ocorrência da grande maioria dos desastres, ao mesmo no território brasileiro. Com efeito, as características físicas e sociais de dada comunidade muitas vezes demonstram de forma inequívoca o risco catastrófico e de concretização de volumosos danos socioambientais, fazendo com que a evidente e constante probabilidade de materialização de novos danos destaque a responsabilidade do Estado quando estes de fato ocorrem, situação esta que é bem exemplificada ao se analisar o contexto socioespacial do município de Petrópolis.

3 – O PAPEL DO ESTADO NA CONSTRUÇÃO DOS DESASTRES SOCIOAMENTAIS EM PETROPÓLIS E A RESPONSABILIDADE CIVIL

No Brasil, a ocupação desordenada do espaço que projeta um território desarmônico, desconectado e construído muitas vezes ao arrepio da legislação urbanística e ambiental vêm causando também uma série de eventos catastróficos, especialmente quando tal panorama se associa também com a ocupação de áreas ambientalmente frágeis e que, não obstante operam como mecanismos de defesa naturais contra possíveis danos ao meio ambiente natural e artificial. O município de Petrópolis, localizado na região serrana do Estado do Rio de Janeiro é conhecido nacionalmente por ser um exemplo dessa vulnerabilidade e falta de resiliência causada sobretudo pela ocupação indevida de áreas protegidas e geologicamente inadequadas.

Impõe-se, posto isso, a análise do contexto geofísico no qual as ocupações urbanas em Petrópolis estão inseridas, tendo em mente a relevância das características e vulnerabilidades do meio ambiente natural para com os danos socioambientais em questão. Percebe-se que os desastres e todos os danos sociais e econômicos a ele inerentes são recorrentes no município mencionado, sendo a topografia da região um fator que certamente amplifica os riscos existentes. Nesse sentido, observa-se:

> Petrópolis, cidade da Região Serrana do estado do Rio de Janeiro, possui um histórico de desastres que remonta ao período imperial brasileiro. Devido à sua posição geográfica, convive com diversas ameaças de cunho hidrometeorológico, como chuvas de grande altura concentradas nos períodos de verão, somadas a uma geomorfologia suscetível a deslizamentos e inundações bruscas é cenário recorrente de desastres, dando à Petrópolis um destaque no cenário de desastres no Brasil. (SILVA, 2019, p. 27)

O relevo de Petrópolis é marcado por vales e montanhas abruptas, sendo notória a existência de uma grande bacia hidrográfica e de terrenos que atingem 1000 metros de altitude e com forte declividade. Essa forma de relevo escarpado favorece significativamente as

precipitações na região, especialmente no verão, contudo é inequívoco que em determinados anos se pode esperar índices pluviométricos ainda mais acentuados, oportunidades nas quais comumente se observam efeitos desastrosos como nos anos de 1988, 2001, 2008 e 2011 (RODRIGUES, 2011). Não obstante, conforme será mais bem demonstrado, o fator determinante para efetivação de tais episódios se encontra na configuração do espaço construído e na forma de desenvolvimento urbano adotada.

A ocupação antrópica realizada em Petrópolis, durante o período colonial foi caracterizada por uma preocupação que se tinha com quesitos geomorfológicos da região, especialmente com as encostas e rios presentes no município, havendo já àquela época uma busca pela implementação de medidas que visavam evitar a ocorrência de deslizamentos e inundações (SILVA, 2019). O Primeiro Código de Obras de Petrópolis, realizado pelo engenheiro Júlio Frederico Koeler a pedido do governo imperial já estabelecia a proibição de uso dos topos de morros, bem como a subdivisão dos lotes e a ocupação de áreas com maior declividade (GUERRA; GONÇALVES; LOPES, 2007).

Não obstante, o que se percebe é que não raras vezes as mencionadas normas de prevenção dos riscos não foram adequadamente implementadas, de modo em que, com a expansão urbana, a vulnerabilidade já existente foi amplificada. Em verdade, a conjuntura imperial, a despeito do plano de Koeler, criou um espaço urbano privilegiado, voltado especialmente para a convivência sazonal e vilegiatura das elites econômicas, o que corroborou, por conseguinte, no desenvolvimento de um espaço raro e, portanto, caro, marcado, dessa forma, pelo fortalecimento da desigualdade socioespacial e do monopólio de classes (AMBROZIO, 2008).

Inicialmente, a ocupação que era pouco densa em Petrópolis ocorreu nos vales da cidade, porém, com o passar dos anos, a ocupação urbana foi em direção das encostas e morros, sobretudo a partir de 1900 em virtude da transferência dos escravizados para as periferias urbanas e da busca migratória por oportunidades e serviços que haviam na cidade. Conforme Guerra, Gonçalves e Lopes (2007), entre 1945 e 1964, mudanças nas leis de ocupação do solo influenciaram o parcelamento desordenado do espaço com a conseguinte ocupação de lotes localizados em encostas próximas às áreas urbanizadas, bem como de outras áreas profundamente perigosas como as faixas de sopé de relevos íngremes.

Em especial a partir dos anos 80, as ocupações irregulares passam a abranger, progressivamente, áreas públicas e terrenos até então não ocupados, sobretudo por constituírem

APA e áreas de risco elevado, sobretudo pela alta declividade (GUERRA, GONÇALVES; LOPES, 2007). Destarte, se observa em Petrópolis uma lógica comum no cenário urbano brasileiro, em que cidades são atingidas por desastres socioambientais causados por uma conjunção de vulnerabilidades físicas e sociais. Nesses termos:

> Os riscos de desastres são fortemente concentrados geograficamente, em decorrência do crescimento demográfico, e de uma tendência de concentração populacional em áreas particularmente vulneráveis a desastres. A ocupação de áreas de risco é um fator determinante para a ocorrência de desastres, já que é a partir da ocupação dessas áreas que se tem uma intensificação das probabilidades e magnitudes de riscos de inundações, deslizamentos, terremotos, incêndios, entre outros (SOUZA, 2019, p.95)

Isso posto, pode-se concluir que o relevo físico da cidade que amplifica os riscos, associado ao adensamento populacional desorganizado que afetou o Petrópolis, bem como à ausência de políticas públicas habitacionais e um planejamento urbano sustentável resultou em um cenário de grave degradação ambiental e social Com relação à degradação social, em 2012, o município de Petrópolis apresentou um déficit habitacional de 11.828 indivíduos, além disso, estimou-se à época que cerca de 21.395 domicílios apresentam alguma forma de inadequação habitacional, sendo 11.568 classificadas como moradias de risco elevado, especialmente frente aos possíveis deslizamentos de terra (PETROPÓLIS, 2012).

Tendo em mente a relevância do problema habitacional exposto, se observa mais uma vez a tendência histórica de ocupação de áreas de risco por parte das classes economicamente desfavorecidas. A ocorrência de desastres no município de Petrópolis, assim, decorre das características geológicas do município e das chuvas regulares que afetam a região Serrana do Rio de Janeiro em conjunto com a forma desordenada de ocupação do meio social, especialmente das camadas da sociedade com menor poder aquisitivo e em áreas ambientalmente protegidas, em especial nas áreas de preservação permanente. Sobre as APPs, importa ressaltar que os desastres ambientais e o agravamento de riscos possuem relação direta com a ocupação de tais localidades (CARVALHO; DAMACENA, 2013).

Nessa conjuntura, tendo em mente os mencionados fatores sociais e geológicos, especialmente a partir dos anos 80, Petrópolis passou a sofrer as consequências da ação antrópica desequilibrada em seu perímetro urbano e a conviver com graves tragédias socioambientais envolvendo enchentes e desmoronamentos de terra que até então não haviam sido observadas com tamanho nível de gravidade (GUERRA; GONÇALVES; LOPES, 2007). Além das mortes, os desastres em comento resultaram também em centenas de feridos,

desalojados e desabrigados, bem como em significativos danos econômicos e ambientais que devem ser reparados,

Sobre estes últimos cumpre delinear que a concepção de dano ambiental extraída da Lei 6.938/81 torna possível compreender o poluidor como aquele que, por ação ou omissão, danifique o meio ambiente de modo a causar prejuízos à saúde, segurança e ao bem-estar social, condições adversas às atividades sociais e econômicas, implicações desfavoráveis à biota, as condições estéticas e sanitárias do meio ou, ainda, que lancem materiais ou energia em desconformidade com os padrões de qualidade ambiental.

Dessa forma, se percebe uma ampla proteção conferida ao bem jurídico ambiental tanto em uma perspectiva abrangente, entendendo-se o meio ambiente como um complexo de relações invisíveis, quanto em relação aos elementos naturais e artificiais que o compõem. A proteção conferida pela lei aplicável se opõe a lesões materiais e imateriais do meio ambiente, podendo o dano ambiental ser identificado como patrimonial ou extrapatrimonial, além disso, os danos decorrentes de fenômenos ditos naturais ou mesmo da inércia estatal podem também afetar a esfera jurídica pessoal dos indivíduos, causando novos danos por ricochete a direitos patrimoniais ou não dos afetados, danos estes que devem ser individualizados, bem como serem reparados pela ótica da responsabilidade objetiva (ALVES; REZENDE, 2016).

Dessa forma, deve-se analisar os danos ambientais resultantes dos desastres em Petrópolis em uma perspectiva totalizante, compreendendo como o macrobem ambiental vêm sendo afetado historicamente e causando danos, portanto, à toda a coletividade, bem como de maneira individualizada, buscando reparar os danos ambientais patrimoniais e extrapatrimoniais resultantes da degradação ambiental experimentada pela coletividade e que repercute em interesses individuais dos moradores da região (LEITE; MOREIRA; ACHKAR, 2005). Em outras palavras, compreendo que “o dano ambiental pessoal (não o ecológico), pode se mostrar como prejuízo individual, individual homogêneo, coletivo *stricto sensu* e difuso” (BENJAMIM, 1998, p.50), surge para o responsável pela degradação ambiental o dever de reparação integral de toda a gama de direitos violados de forma direta ou indireta.

No caso do município em debate, localizado na região serrana carioca, os danos ambientais e sociais, difusos e individuais, são incontestes e se reproduzem a cada vez que as condições de vulnerabilidade causadas pela ocupação indevida do solo se deparam com condições adversas de pluviosidade, em menor ou maior grau de intensidade. Conforme discorrido, Petrópolis se desenvolveu por meio de uma ocupação urbana que se instalou em

áreas de risco e degradou áreas de proteção ambiental, gerando, portanto, graves danos à coletividade. As próprias características topográficas do município que é reconhecido por suas montanhas e pela sua grande bacia hidrográfica, indicam que as graves violações urbanístico-ambientais recaíram em especial sob áreas de preservação permanente, cuja violação representa graves danos à biota e, portanto, à coletividade

Não obstante, diversas atribuições do Estado vêm sendo descumpridas e a omissão dos entes públicos vêm sendo determinante para que um risco catastrófico constante se instale em Petrópolis. Os danos às APPs, assim como à outras áreas vulneráveis do ponto de vista social ou ambiental, historicamente, não são objeto de preocupação do Poder Público que não exerce seus papéis preventivo, fiscalizador e sancionador adequadamente, muito embora todos os três poderes da República e todos os entes federativos possuam o dever constitucional de proteção e promoção ambiental, garantindo a eficácia do direito fundamental ao ambiente (FENSTERSEIFER, 2011).

Dessa forma, havendo o dever de agir descumprido, surge a responsabilidade civil ambiental do Estado que deverá ser analisada à luz da sua competência e dever de tutela do meio ambiente, conferido pela CF/88. Nesse sentido é a lição de Tiago Fensterseifer:

> (...) deve-se ter sempre em mente, na análise da matéria relacionada à responsabilidade do Estado, os deveres constitucionais impostos ao Estado brasileiro, especialmente quando tais deveres tiverem relação com o exercício de direitos fundamentais, tendo sempre em conta a função de "guardião" dos direitos fundamentais conferida ao ente estatal (nas esferas municipal, estadual e federal). (FENSTERSEIFER, 2011, p. 333)

Assim sendo, para que haja a imputação da responsabilidade civil ao Estado pelos danos ambientais decorrentes dos desmoronamentos, deslizamentos e enchentes ocorridos em Petrópolis, deve-se compreender as incumbências legais e constitucionais atribuídas ao Poder Público. Isso posto, além dos deveres inerentes à preservação ambiental, o Estado de Direito, dentro do seu papel de gestor dos riscos ambientais, detém funções indispensáveis relacionadas à prevenção e mitigação destes, e, no caso de falha e concretização dos danos, surge a importância do dever de se estabelecer um planejamento eficiente voltado ao socorro emergencial, como também à recuperação dos danos e redução das vulnerabilidades (CARVALHO; DAMACENA, 2013).

Em princípio, chama-se atenção mais uma vez para os deveres estatais de prevenção do dano, tendo em mente que o cenário de vulnerabilidade existente em certas áreas do município é evidente, eis que envolve uma condição natural desfavorável associada à uma alta exposição

e baixa resiliência social, conjuntura esta que, diante de algum efeito deflagrador como as chuvas, provoca graves desastres.

Não se pode, assim, ignorar os deveres estatais relacionados aos postulados da prevenção e precaução.Contudo, a responsabilidade do Estado pelos danos reproduzidos em Petrópolis se manifesta de forma ainda mais concreta, tendo em vista a mencionada notoriedade do contexto socioambiental de risco presente no município, nessa senda, destaca-se que "quando o mal for conhecido, devem-se tomar as medidas aptas a evitá-lo, sob pena de omissão objetivamente causadora (não mera condição) de dano injusto, à vista da inoperância estatal (insuficiência do agir exigível)" (FREITAS, 2005, p. 191). Em outras palavras, em que pese as vulnerabilidades físicas, sociais e econômicas sejam conhecidas, o que seria o primeiro passo para a prevenção dos riscos, observa-se que tal conhecimento não é utilizado pelo Estado para promoção de uma real cultura de resiliência.

É evidente, ademais, o descumprimento por parte do Poder Público de diversas obrigações previstas no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) e na Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei 12.608/12) e que referidas omissões por parte do Estado são determinantes, no caso de Petrópolis para a ocorrência e amplificação dos danos ambientais provenientes dos desastres ou mesmo que se efetivam antes dos eventos catastróficos e operam, dessa maneira, como verdadeiras condições para tais episódios.

Destaca-se, assim, a contribuição estatal consubstanciada na omissão quando aos seus deveres de ordenação adequada do solo urbano, fiscalização de áreas de risco e prevenção da ocupação destas, realocamento da população residente em tais localidades, construção de efetivos sistemas de drenagem de águas pluviais, bem como com relação aos deveres de proteção do meio ambiente propriamente ditos, como por exemplo a tutela das matas ciliares, de encostas e topos de morro, impedindo a retirada da vegetação existente em tais regiões (ALVES; REZENDE, 2016).

Todos estes deveres, dentre outros constantemente não observados, são obrigações especificas previstas em lei e representam não apenas a responsabilidade estatal como a sua culpa em relação aos danos observados, especialmente ao possibilitar uma ocupação antrópica descondizente com as características geofísicas da cidade. Conforme estabelece a mencionada Lei 12.608/12, o Poder Público detém o dever de inspecionar as construções em áreas de risco, notificando os moradores e, eventualmente, promovendo a evacuação da região, em

conformidade com os riscos apresentados, o que é feito de forma insuficiente em Petrópolis, sobretudo em virtude da falta de recursos e pessoal capacitado (BUSCH; AMORIM, 2011)

Pelo exposto, além de identificar áreas em que a ocupação representa risco ao meio ambiente e à vida humana e atuar de forma preventiva, os entes públicos possuem, além disso, o dever de intervenção nas ocupações irregulares e inadequadas, impedindo que estas não causem danos ao ambiente natural e artificial e, caso este dever seja inobservado, deve o Estado responder solidariamente pelos danos socioambientais causados (SCHONARDIE; FORTUNATO, 2015). Evidencia-se, mais uma vez, portanto, a omissão estatal no tratamento preventivo dos desastres em Petrópolis.

A situação de constantes e significativos danos ambientais presente do município retratado que revela a referida omissão do Poder Público decorre, dessa forma, não apenas do descumprimento de deveres genéricos atribuídos ao chamado Estado Socioambiental de Direito com relação à proteção do meio ambiente, dos recursos naturais e garantia da justiça ambiental, mas também da inexecução de diversos deveres específicos dos entes estatais que são estabelecidos na legislação pátria.

A responsabilidade dos entes estatais se expõe também com relação a definição de uma legislação urbanística condizente com a topografia do município e que seja de fato implementada na realidade urbana. Da mesma forma, a ausência de políticas públicas que poderiam ser utilizadas para prevenção de desastres é evidente em Petrópolis que, além de não se valer de suficientes instrumentos urbanísticos, ambientais e sociais preventivos, não realiza, conforme analisado, uma adequada fiscalização e repressão de condutas como o desmatamento de APPs e outras áreas que representem risco socioambiental aos seus ocupantes.

Conforme discorrido, a não implementação de um planejamento urbano sustentável corroborou uma expansão urbana desarmônica e promovida sobretudo por aqueles que não tem acesso à moradia digna. O descumprimento do dever estatal de garantia da moradia para aqueles que não tem condições de provê-la e acaba ocupando APPs e outros locais de risco torna o ente público responsável pelos danos causados diante de eventuais deslizamentos de terra e enchentes que afetem o local (FENSTERSEIFER, 2011). Conforme Schonardie e Fortunato, nestas hipóteses a omissão do Poder Público para fins de configuração da responsabilidade civil ambiental é evidente, observa-se:

> Diante dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal o Estado deve adotar uma postura ativa para garantir esses direitos. Assim, deverá o poder público municipal responder pela sua omissão na efetivação ao direito

> de moradia em espaços adequados, ainda que os danos acarretados sejam oriundos de ocupações urbanas irregulares; isto porque possui o dever para atuação em matéria de fiscalização do uso e ocupação do solo urbano (SCHONARDIE; FORTUNATO, 2015, p. 202).

No mesmo sentido é o entendimento de Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer que, considerando a necessidade de proteção do mínimo existencial dos direitos fundamentais, tanto ao meio ambiente quanto à moradia por parte do Estado, apontam que:

> a não-atuação (quando lhe é imposto juridicamente agir) ou a atuação insuficiente (de modo a não proteger o direito fundamental de modo adequado e suficiente), no tocante a medidas legislativas e administrativas voltadas ao combate às causas geradoras da degradação do ambiente, pode ensejar até mesmo a responsabilidade do Estado, inclusive no sentido de reparar os danos causados a indivíduos e grupos sociais afetados pelos efeitos negativos dos danos ambientais (SARLET; FENSTERSEIFER, 2010, p.6)

É dizer, a ausência de uma tutela efetiva por parte do Estado, no sentido de se garantir uma proteção mínima ao meio ambiente e aos demais direitos fundamentais sociais, cuja não concretização influencia diretamente nas constantes perturbações ao bem ambiental implica na constatação da responsabilidade civil objetiva do Poder Público, inclusive em virtude da sua omissão na implementação de políticas públicas ambientais (GASPERINI; REZENDE, 2020).

Todavia, em virtude da mencionada incapacidade do Estado de tutela universal dos direitos, se observa a necessidade de consideração do princípio constitucional da reserva do possível, comumente utilizado como argumento diante de situações de inefetividade dos direitos fundamentais, especialmente dos direitos sociais. Porém, no caso dos desastres em Petrópolis, para fins de responsabilização civil do Estado, mostra-se inadequado que o Poder Público recorra ao mencionado princípio e alegue uma suposta impossibilidade fática de tutela dos direitos envolvidos, não apenas pelo fato de que as omissões narradas se referem à deveres legais específicos, como também pela ideia do mínimo existencial que se traduz na aludida necessidade de proteção mínima das garantias fundamentais.

Deve-se ressaltar que o direito à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado podem ser tutelados e efetivados por diversas políticas públicos e instrumentos jurídicos e urbanísticos à disposição do gestor público, além disso se mostram como direitos diretamente ligados à dignidade da pessoa humana, constituindo, nesse sentido, garantias mínimas para sobrevivência e para qualidade de vida dos indivíduos. O conteúdo do mínimo existencial de cada direito à discutível e varia de acordo com cada contexto social e histórico, contudo, não há dúvidas de que a ocorrência de desastres socioambientais tais como os abordados no presente texto violam de forma significativa não apenas os direitos em questão,

garantidos constitucionalmente, como também o conteúdo mínimo dos direitos envolvidos diante da evidente violação à dignidade da pessoa humana.

Nesta feita, é inconcebível juridicamente que o simples argumento de indisponibilidade orçamentária ou material possa servir como justificativa à não promoção dos direitos fundamentais estabelecidos pela CF/88 que possuem tal relação com a garantia do mínimo existencial (CREMER, PETRY, 2019). Assim, demonstrados os danos socioambientais sofridos pela coletividade e também por indivíduos específicos de Petrópolis, bem como a conduta omissa do Poder Público em relação aos seus deveres jurídicos que poderiam prevenir ou ao menos minimizar o impacto dos desastres, cumpre ressaltar o nexo causal existente entre o comportamento dos entes estatais e os danos experimentados, em que pese o fato de que:

> Como a maioria dos desastres naturais ocorridos no país incidem em áreas ocupadas por populações de baixa renda, como favelas e aglomerações ribeirinhas, em que os afetados perdem suas casas e objetos pessoais, ficando muitas vezes completamente desamparados, em grande parte dos casos a busca pelo nexo de causalidade entre a omissão estatal e o dano será desnecessária ante a obrigação estatal de promoção do mínimo existencial, que nesses casos, resultará na obrigação de reparação dos danos sofridos (ALVES; REZENDE, 2016, p. 103-104)

O Superior Tribunal de Justiça, para fins de constatação do nexo de causalidade no dano ambiental, estabelece formas de identificação do chamado poluidor indireto, equiparando, nesse sentido: “quem faz, quem não faz, quando deveria fazer, quem deixa fazer, quem não se importa que façam, quem financia para que façam, quem cala quando tinha o dever de denunciar, e quem se beneficia quando outros fazem” (REsp nº 1.186.130 /RJ, Rel Ministro Herman Benjamin). Destarte, percebe-se que, ao descumprir seus deveres legais e constitucionais de implementação e proteção dos bens socioambientais juridicamente tutelados, bem como suas obrigações legais no sentido da prevenção de desastres, inclusive através de uma política fiscalizatória insuficiente, o Poder Público, no caso de Petrópolis, acaba “não fazendo, quando deveria fazer”, se enquadrando, portanto, como um agente poluidor.

Assim, mesmo que não se considere o Estado o poluidor direto, ou seja, quem pratica o ato comissivo ou omissivo de forma decisiva e principal, a fato de o Poder Público ajudar na prática atentatória ao bem ambiental, seja pela ausência de fiscalização ou de políticas públicas de prevenção dos danos já possibilita a sua responsabilização como poluidor indireto (MACHADO, 2017). Releva-se, ainda, que a dificuldade de definição do nexo causal envolvendo danos ambientais é a possível coexistência de diversas causas simultâneas, concorrentes ou sucessivas, de forma em que dificilmente há apenas uma única e linear fonte

dos danos (STEIGLEDER, 2011), o que por vezes pode dificultar a responsabilização dos poluidores e a defesa das vítimas.

Não obstante, conforme a teoria da causalidade adequada, utilizada pelo mencionado tribunal superior para fins de verificação do nexo causal, a causa para um determinado dano deve ser avaliada a partir de um juízo abstrato de adequação, devendo ser analisado se aquela condição é, por si só, apta a produzir o dano em questão (GONÇALVES, 2017). Isso posto, deve-se pontuar que, por mais que as condições geofísicas apresentadas pelo município de Petrópolis corroboram a ocorrência de desastres socioambientais, tal circunstância não seria, *per si*, apta a produzir danos de tamanha magnitude, sejam aos bens sociais ou ambientais.

Dessa maneira, não restam dúvidas de que a condição necessária para a ocorrência dos danos em questão é a forma de ocupação antrópica realizada na região, ou seja, a omissão do Poder Público em proteger as áreas de risco e as demais localidades ambientalmente tuteladas é a causa determinante para tais tragédias, o que, aliás, ficou cabalmente comprovado no caso da tragédia de 2011. Com relação à esta catástrofe, especificamente, a região mais afetada de Petrópolis foi o Vale do Cuiabá e, conforme demonstrado pelo relatório do Ministério do Meio Ambiente produzido à época, no caso dessa localidade, a maioria das edificações afetadas encontravam-se, de forma indevida, total ou parcialmente dentro da faixa de APP de 30 metros em relação ao curso d´água. Ademais, na margem oposta de determinado rio que foi afetado, pode-se perceber que no local em que a vegetação estava preservada, os efeitos da inundação são significativamente menores, além de não terem sido percebidos prejuízos socioeconômicos e perda de vidas nesse trecho (MMA, 2011).

Para além disso, o referido relatório, ao analisar os deslizamentos que ocorreram em toda a Região Serrana na data dos eventos danosos, concluiu que 92% destes ocorreram em áreas com algum tipo de alteração antrópica e apenas 8% ocorreram em áreas com vegetação nativa bem conservada, sem alteração próxima (MMA, 2011), comprovando, dessa forma, a relação direta entre a ocupação antrópica realizada ao arrepio de condições urbanas e ambientais adequadas e os danos ambientais causados, sendo decisiva, assim, a omissão dos entes públicos. O simples cumprimento da legislação protetiva das APPs, presente no Código Florestal, bem como de demais normas de tutela do meio ambiente natural e artificial seria, dessa forma, a medida mais adequada ao combate dos desastres socioambientais.

4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constatou-se que o direito brasileiro reconhece a responsabilidade civil estatal pela modalidade objetiva, exigindo-se a demonstração apenas da conduta antijurídica e do dano efetivamente causado e dispensando-se, pois, a comprovação do elemento subjetivo (culpa ou dolo). No caso da responsabilização por atos omissivos do Estado, independentemente da discussão doutrinária entorno do tema, importa destacar que a culpa é intrínseca ao descumprimento do dever legal e que este deve se manifestar de forma específica para que o Poder Público seja considerado responsável.

A responsabilidade civil por danos ambientais, da mesma forma se vale da modalidade objetiva, considerando, ainda, todos os poluidores solidariamente responsáveis, a fim de ampliar a proteção do meio ambiente seja através da maior facilidade de responsabilização do poluidor ou pela finalidade preventiva que se observa, impondo-se a fidelidade aos postulados da prevenção e da precaução, cuja inobservância pode ensejar a responsabilidade do Estado pelos danos ocasionados. Dessa forma, buscou-se analisar os deveres atribuídos ao Poder Público no sentido da proteção e promoção do meio ambiente e de outros direitos fundamentais, sobretudo a moradia, a fim de se visualizar as possíveis condutas comissivas ou omissivas que atuam de forma determinante na geração e amplificação dos danos analisados.

Em resposta ao problema apresentado na introdução, apontou-se que, no caso do município de Petrópolis, as características topográficas da região não podem ser desconsideradas para fins de análise do risco e de aferição da responsabilidade civil no que tange aos eventos catastróficos sofridos pela cidade, entretanto a causa determinante para ocorrência de tais desastres se relaciona especialmente com a forma de utilização irregular e desordenada do solo, o que retrata a omissão dos entes públicos no caso em debate. Percebe-se, assim, uma série de deveres de ordem urbanística e ambiental que poderiam evitar ou amenizar os danos experimentados pela cidade analisada e que, no entanto, não são concretizados pelos agentes públicos competentes.

A proteção das áreas ambientalmente vulneráveis e o realocamento da população hipossuficiente que habita tais localidades se mostram como exemplos de obrigações especificas do Estado que não são cumpridas de forma suficiente no caso de Petrópolis, tendo sido comprovada, portanto, a hipótese apresentada, à medida em que são evidentes os deveres legais descumpridos e, por conseguinte, a omissão estatal que, conforme analisado, constitui causa determinante dos danos socioambientais provenientes dos desastres ocorridos em Petrópolis. Nessa senda, constatou-se que a responsabilidade civil dos entes públicos se manifesta também em virtude da ausência de um planejamento urbano condizente com as

limitações e vulnerabilidade do município, bem como pelas escassas políticas públicas que são de fato implementadas visando combater o déficit habitacional e outras mazelas sociais que operam como causas da degradação do meio ambiente.

A análise dos dados fornecidos pelo Ministério do Meio Ambiente, após a tragédia de 2011, demonstram que a magnitude dos danos ambientais e sociais que, historicamente recai sob o território e população petropolitana, de forma individual ou coletiva, está diretamente relacionado com as condições em que a ocupação antrópica de áreas de risco e ambientalmente protegidas ocorreu. Conclui-se, portanto, que, tendo sido demonstrados os danos incalculáveis sofridos pelo município em questão, a conduta omissa dos entes públicos marcada pela inobservância de diversos deveres legais e constitucionais e o nexo de causalidade existente entre tais danos e a omissão estatal, se evidencia a inconteste responsabilidade civil do Poder Público.

REFERÊNCIAS

ALVES. Henrique Rosmaninho; REZENDE, Élcio Nacur. As nuances da responsabilidade civil do Estado em matéria ambiental frente aos danos decorrentes de impactos provocados por fenômenos naturais. Revista Direitos Fundamentais e Democracia. v. 9. n 9. p. 81-113, 2016.

AMBROZIO, Júlio Cesar Gabrich. O presente e o passado no processo urbano da cidade de Petrópolis: Uma história territorial. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

BENJAMIM, Antônio Herman de Vasconcellos e. Responsabilidade civil pelo dano ambiental. Revista de Direito Ambiental. v. 3. n. 9. p. 5-52. São Paulo, 1998.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Relatório da Tragédia no Rio de Janeiro. Brasília/DF. 2011. Disponível em:http://www.eng.uerj.br/noticias/1304901883Relatorio+Tragedia+Regiao+Serrana+Ministerio+do+Meio+Ambiente

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). Recurso Especial 1.071.741/SP. Relator Ministro Herman Benjamim, julgado em 24/03/2009.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). Recurso Especial 1.183.130/RJ, Relator Ministro Herman Benjamim, julgado em 02/12/2010.

BUSCH, Amarílis; AMORIM, Sônia Naves David. A tragédia da região serrana do Rio de Janeiro em 2011: procurando respostas. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2011. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/328

CARVALHO, Délton Winter de.; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. Direito dos Desastres. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

CAVALIERI FILHO, Sergio. Programa de Responsabilidade Civil. 5ª edição. Malheiros Editores. São Paulo, 2004.

CREMER, Eduardo Stumpf; PETRY, Alexandre Torres. A efetivação do direito à moradia frente à reserva do possível. Revista Justiça e Sociedade, v. 4, nº 1, p. 117-166, 2019. Disponível em: https://www.metodista.br/revistas/revistas-ipa/index.php/direito/issue/view/91

CRETELLA JÚNIOR, José. Tratado de direito administrativo. 1ª edição. v. 8. Forense. Rio de Janeiro, 1970.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zenella. Direito Administrativo. 21ª edição. Atlas. São Paulo, 2008.

FENSTERSEIFER, Tiago. A responsabilidade do estado pelos danos causados às pessoas atingidas pelos desastres ambientais associados às mudanças climáticas: uma análise à luz dos deveres de proteção ambiental do estado e da proibição de insuficiência na tutela do direito fundamental ao ambiente. Revista Opinião Jurídica, ano 9. n. 13, p. 322-354. Fortaleza, 2011

FREITAS, Juarez. O Estado, a responsabilidade extracontratual e o princípio da proporcionalidade. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). Jurisdição e direitos fundamentais. vol. I. Porto Alegre: Livraria do Advogado/AJURIS. p. 179-196, 2005.

GASPERINI, Marina Mendes; REZENDE, Élcio Nacur. A responsabilidade civil do estado por omissão na implementação de políticas públicas ambientais. Brazilian Journal of Development. v 6. n. 10. p. 76302–76317. Curitiba. 2020.

GOMES, Orlando. Obrigações. 14ª edição, Forense. Rio de Janeiro, 2014.

GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito civil brasileiro, volume 4: Responsabilidade Civil. 12ª edição. Saraiva Educação. São Paulo, 2017.

GUERRA, Antônio José Teixeira; GONÇALVES, Luiz Fernando Hansen; LOPES, Patrícia Batista Melo. Evolução histórico-geográfica da ocupação desordenada e movimentos de massa no município de Petrópolis, nas últimas décadas. Revista Brasileira de Geomorfologia. v. 8. n. 1. p. 35-43, 2007.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. Direito ambiental na sociedade de risco. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004

LEITE, Rubens Morato Leite; MOREIRA, Danielle de Andrade; ACHKAR, Azor El. Sociedade de risco, danos ambientais e extrapatrimoniais e jurisprudência brasileira. XV Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI). Manaus, 2005

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 15ª edição, Malheiros Editores. São Paulo, 2007.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. STJ e nexo causal na responsabilidade civil. Veredas do Direito. v. 15. n. 31. p. 351-371. Belo Horizonte, 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27ª edição. Malheiros Editores. São Paulo, 2010.

PETRÓPOLIS. Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS, DEMACAMP. Planejamento, Projeto e Consultoria Ltda, 2012. Disponível em: https://sig.petropolis.rj.gov.br/cpge/plhis.pdf

PINTO, Helena Elias. Fundamentos da responsabilidade civil do Estado. Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública, Belo Horizonte. v. 1. n. 2. p. 87-102, 2015.

POZZO, Barbara. Danno ambientale ed imputazione della responsabilità. Milano: Giuffrè Editote, 1996.

RODRIGUES, Viviane Espírito Santo. Região Serrana do Estado do Rio de Janeiro e a expansão dos riscos ambientais, ações preventivas e catástrofes: o caso de Petrópolis. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2011.

ROSENVALD, Nelson. Cláusula penal. A pena privada nas relações negociais, Rio de Janeiro, Lumem Juris, 2007

SARLET, Ingo Wolfgang; Fensterseifer, Thiago. Notas sobre os deveres de proteção do Estado e a garantia de proibição do retrocesso em matéria (socio)ambiental. Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, I. W. e TIMM, L.B. Direitos Fundamentais: orçamento e "reserva do possível". Livraria do Advogado. Porto Alegre, 2010.

SCHONARDIE, Elenise Felzke, FORTUNATO, Bruna. Ocupações irregulares: Conflitos entre o direito à moradia e a responsabilidade civil do Estado por danos ambientais. Revista Direito em Debate. v. 24. n. 44. p. 187-204, 2015.

SILVA, Luis Henrique Alves da. Análise da dinâmica de ocupação do município de Petrópolis (RJ) e suas implicações na formação de espaços de risco. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2019.

SOUZA, Carlos Alberto Silva e. A responsabilidade civil ambiental e o Estado como sujeito reparador. Dissertação (Mestrado em Direito Agroambiental). Universidade Federal do Mato Grosso. Cuiabá, 2011

SOUZA, Guilherme H. M. de. Uma reflexão sobre as novas configurações do direito e do estado na prevenção dos desastres ambientais. Revista Acadêmica Escola Superior Do Ministério Público Do Ceará. v. 11. n. 1. p. 89-106, 2019.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Responsabilidade Civil Ambiental: as Dimensões do Dano Ambiental no Direito Brasileiro. 2ª edição. Livraria do Advogado Editora. Porto Alegre, 2011.

TONINELO, Alexandre Cesar. Responsabilidade civil ambiental do Estado em decorrência dos desastres ambientais. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Caxias do Sul. Caxias do Sul, 2019.

WERNKE, Ana Vitória. Vazios urbanos e desenvolvimento sustentável: A política pública de habitação no município de Petrópolis e a proteção ao meio ambiente. Dissertação (Mestrado em Cidades Inteligentes e Sustentáveis). Universidade Nove de Julho. São Paulo, 2021.