

# A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR DANOS DECORRENTES DE DESLIZAMENTOS EM ÁREAS DE RISCO

THE CIVIL LIABILITY OF THE STATE FOR DAMAGES ARISING FROM LANDSLIDES IN THE RISK AREAS

**Marcos Golembiewski**

*Procurador do Município de Cachoeirinha*

*Doutorando em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS)*

**RESUMO:** O presente artigo tem por objetivo analisar a responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes de deslizamentos em áreas de risco. Qual a natureza da responsabilidade civil nesses casos, objetiva ou subjetiva? Para responder a essa indagação, inicialmente, o problema dos deslizamentos será contextualizado. Em seguida, serão apresentadas as teorias sobre a responsabilidade civil do Estado e o modelo adotado pelo Brasil e, na sequência, as condições e requisitos para a caracterização da responsabilidade estatal nos casos de deslizamentos. Por fim, conclui-se que a natureza da responsabilidade civil do Estado nesses casos é objetiva. Por isso, é necessário que o Estado brasileiro realize investimentos para a implementação de políticas públicas eficazes para a remoção das populações dessas áreas de risco.

**Palavras-chave:** Responsabilidade civil do Estado. Áreas de risco. Deslizamentos.

**ABSTRACT:** The purpose of this article is to analyze the civil liability of the State for damages caused by landslides in the hazardous areas. Is the nature of these cases of civil liability objective or subjective? In order to answer this question, initially, the problem of landslides needs to be contextualized. In this way, it will be presented some theories about the civil liability of the State and the model adopted in Brazil. Besides that, this paper will approach the conditions and requirements for the characterization of the State's responsibility in cases of landslides. Finally, it will be concluded that the nature of the civil liability of the State in these cases is objective. Therefore, it is necessary that the Brazilian States make an effort to invest in the implementation of an effective public policy with the purpose to reallocate the populations from these risk areas.

**Keywords:** The civil liability of the State. Risk areas. Landslides.

Enviado em: 20-08-2018

Aceito em: 29-10-2018

## 1 INTRODUÇÃO

As mudanças climáticas e as suas consequências, tais como a elevação do nível dos oceanos e o aquecimento global, têm provocado o aumento de desastres naturais, como deslizamentos, ondas de calor excessivo, tornados, ciclones, enchentes e secas, estes cada vez mais frequentes. Mas não são apenas as mudanças climáticas que têm potencializado a ocorrência desses eventos extremos, há outros, e para o tema deste estudo, importa assinalar o crescimento demográfico, a tendência demográfica e o planejamento e uso do solo urbano.

Os desastres naturais não têm hoje unicamente causas da natureza, mas também causas antropogênicas, ou seja, decorrentes da ação do ser humano no meio ambiente. Esses fatores antropogênicos acabam por dificultar, em alguns casos, a delimitação das responsabilidades. A razão dessa dificuldade reside na identificação das causas dos desastres, se preponderantemente naturais ou decorrentes da ação humana.

No entanto, a evolução tecnológica e científica da Sociedade Contemporânea ocorrida, principalmente, após a industrialização, desencadeou a ampliação da capacidade de intervenção do homem sobre a natureza, havendo, em quase todos desastres denominados naturais, algum fator antropogênico. Esta situação, por evidente, ocasiona, ao direito e à teoria da responsabilidade, uma maior dificuldade na delimitação do que se trata de *act of God* e o que seria decorrente de *act of Man*, para fins de delimitação da previsibilidade ou não de um evento e, conseqüentemente, da incidência destes fenômenos como excludentes de responsabilidade (especialmente civil e administrativa) de entes públicos e privados. (CARVALHO, 2017, p. 266).

Um evento extremo emblemático para o tema deste estudo é o deslizamento ocorrido em abril de 2010 no Morro do Bumba<sup>1</sup>, na cidade de Niterói. Nesse evento está presente a complexidade de causas que combinam a ação da natureza, a ação do homem e fatores sociais.

As causas para o deslizamento que provocou a morte de 45 pessoas foram principalmente as chuvas intensas e a explosão do gás metano em decomposição do antigo "lixão", localizado no alto do morro. A combinação, portanto,

<sup>1</sup> No dia 7 de abril de 2010, ocorreu um deslizamento no Morro do Bumba em Niterói/RJ. O Morro foi formado em um vale que servia de "lixão". Por 30 anos, camadas de lixo foram alternadas com camadas de terra. Aproximadamente 60 casas foram soterradas. As chuvas intensas provocaram o deslizamento em meio a muita lama, fazendo que o solo perdesse aderência. Morreram 45 pessoas.

de causas naturais, antropogênicas e sociais propiciaram o deslizamento. Além desses fatores, a ocupação dessa área de risco revela o problema social da moradia, na medida em que milhares de pessoas ocuparam a encosta do morro coberta de lixo.

O deslizamento aponta para um dos maiores desafios das administrações municipais – o planejamento e ocupação do uso do solo urbano. O constante aumento demográfico das cidades brasileiras e o crescimento desordenado das grandes e médias metrópoles vêm contribuindo para a ocorrência desses eventos extremos que acabam por atingir a população mais vulnerável.

Há, portanto, um ciclo perverso em que a população pobre, sem alternativa, ocupa áreas de risco sujeitas a eventos extremos e, na ocorrência destes, perde o escasso patrimônio de suas vidas.

Nesse contexto, o problema proposto neste trabalho é verificar a natureza da responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes de deslizamentos em áreas de risco, bem como as medidas necessárias para a remoção das populações que ocupam essas áreas. O método adotado no trabalho é a pesquisa bibliográfica sobre o tema da responsabilidade civil do Estado, assim como a comparação e análise de precedentes jurisprudenciais sobre a responsabilidade estatal decorrentes de danos verificados em deslizamentos em áreas de risco.

O problema, objeto da pesquisa, tende a aumentar devido ao crescimento demográfico urbano. No período de 1950 a 2000, o aumento da população urbana é constante, ao passo que a população rural diminuiu drasticamente, conforme gráfico da evolução da população brasileira, publicado no “Atlas da questão Agrária Brasileira”. Em 1950, a população urbana era de 20.000.000 pessoas e a rural era de 25.000.000. Em 2000, a população urbana saltou para 140.000.000, enquanto a rural manteve-se no mesmo patamar (GIRARDI, [2008?]).

O investimento em moradia popular por todas as esferas de governo e a qualificação técnica das administrações municipais para responderem adequadamente ao planejamento do solo urbano são indispensáveis para o enfrentamento do problema da ocupação de áreas de risco. Quanto à questão específica dos deslizamentos em áreas de risco, a Lei n. 12.608/2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC, outorgou competência aos Municípios, nos temas que interessam ao presente estudo, para (artigo 8º, incisos V e VII):

- IV - identificar e mapear as áreas de risco de desastres;
- V - promover a fiscalização das áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações nessas áreas;
- VII - vistoriar edificações e áreas de risco e promover, quando for o caso, a intervenção preventiva e a evacuação da população das áreas de alto risco ou das edificações vulneráveis;
- XVI - prover solução de moradia temporária às famílias atingidas por desastres. (BRASIL, 2012).

Assim, na segunda seção, será abordada a questão da responsabilidade civil do Estado, decorrente de eventos extremos, particularmente dos deslizamentos em áreas de risco. O estudo levará em conta a legislação e a jurisprudência sobre a matéria, além, evidentemente, das questões sociais que envolvem o problema. Na terceira seção, verificar-se-á o problema específico da responsabilidade civil do Estado por omissão em razão de danos decorrentes de deslizamentos em áreas de risco e no capítulo final as conclusões da pesquisa.

## 2 DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

As teorias da responsabilidade civil do Estado foram desenvolvidas especialmente no Estado francês. Essas teorias, segundo Mello (2012, p. 1017), evidentemente acompanharam o modelo de estado vigente nos períodos históricos. Assim, por exemplo, no Estado absolutista vigorou a teoria da irresponsabilidade do Estado.

Nessa forma de Estado, ficou célebre a expressão: “*The King can do no wrong*” (MEIRELLES, 2013. p. 725), tal frase revela o espírito da época e a posição subordinada e servil do cidadão frente aos poderes da administração estatal. Outros fundamentos para a irresponsabilidade do Estado seriam que: “O Estado atua para atender ao interesse de todos e não pode ser responsabilizado por isso; a soberania do Estado, poder incontrastável, impede seja reconhecida sua responsabilidade perante um indivíduo” (MEDAUR, 2014, p. 415).

Com a evolução das teorias acerca da responsabilidade do Estado liberal, passou-se da responsabilidade com culpa baseada em princípios civilistas para a responsabilidade objetiva, lastreada em princípios de direito público. A responsabilidade do Estado evoluiu, portanto, a partir da segunda metade do século XIX, da responsabilidade subjetiva, baseada na culpa para a responsabilidade objetiva, na qual o dever de indenizar decorre da simples comprovação da relação de causa e efeito entre a conduta administrativa e o evento danoso.

A responsabilidade civil do Estado tem três teorias principais: teoria da culpa administrativa, teoria do risco administrativo e teoria do risco integral (MEIRELLES, 2013, p. 726). Em todas as três modalidades a responsabilidade é objetiva, sendo por isso dispensável a comprovação da culpa comissiva ou omissiva dos agentes públicos. A teoria da culpa administrativa considera que o dever de indenizar decorre da falta do serviço. A teoria do risco integral advoga que todo e qualquer dano deve ser ressarcido, independentemente do comportamento do particular lesado. Por fim, a teoria do risco administrativo, modalidade adotada pelo direito brasileiro, não exige a falta do serviço, mas simplesmente o “fato danoso e injusto ocasionado por ação ou omissão do Poder Público” (MEIRELLES, 2013, p. 726).

O Estado brasileiro adotou a modalidade do risco administrativo, conforme mandamento constitucional, previsto no parágrafo 6º, do artigo 37 da Constituição Federal, o qual dispõe que: “As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa” (BRASIL, 1988).

Em conformidade com o texto constitucional, o Código Civil, de igual modo, no artigo 43, estabelece a responsabilidade objetiva nos seguintes termos:

As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores dos danos, se houver, por parte destes, culpa ou dolo. (BRASIL, 2002).

A modalidade de responsabilidade adotada pela legislação pátria é a da responsabilidade objetiva, a qual independe da comprovação de culpa da administração, bastando ser demonstrado o nexó causal entre a ação ou omissão do Poder Público e o dano. O afastamento da responsabilidade estatal poderá ocorrer com a constatação das excludentes da responsabilidade. Essas cláusulas de exclusão são: “força maior, a culpa da vítima e a culpa de terceiros. Como causa atenuante, é apontada a culpa concorrente da vítima” (DI PIETRO, 2010, p. 652).

Meirelles (2013, p. 732) e Gasparini (2004, p. 875) especificam os fenômenos da natureza como excludentes da responsabilidade estatal, os quais

integram o conceito de força maior para afastar a responsabilização do Poder Público. Gasparini leciona:

De sorte que não se cogita da responsabilização do Estado por dano decorrente de ato de terceiro (RDA, 133:199) ou de fato da natureza (vendaval, inundação), salvo a hipótese de comportamento estatal culposo. Isso é mais que óbvio. Em suma, diz-se que não cabe responsabilidade do Estado quando não se lhe pode atribuir a autoria do ato danoso. Afirma-se, assim, que em duas hipóteses o Estado não tem de indenizar. (GASPARINI, 2004, p. 875).

Como se vê, para os fenômenos da natureza, alguns doutrinadores como Mello (2012, p. 1030) e Gasparini (2004, p. 875) exigem o requisito da culpa. O tema da culpa, da responsabilidade subjetiva ou objetiva, no caso de eventos extremos (no caso do presente estudo, os deslizamentos), será abordado no próximo item.

### **3 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO EM RAZÃO DE DANOS DECORRENTES DE DESLIZAMENTOS EM ÁREAS DE RISCO**

Os danos provocados por deslizamentos em áreas de risco, notadamente em encostas de morros, atraem a responsabilidade estatal por omissão diante das obrigações impostas aos municípios da Federação pelo artigo 8º da Lei 12.608/2012. A ocorrência desses eventos decorre por várias causas, como antropogênicas, referidas na introdução deste trabalho, e eventos extremos, como chuvas intensas.

O tema da responsabilidade do Poder Público em razão de omissão apresenta controvérsia. Alguns doutrinadores (MEIRELLES, 2013, p. 729), sustentam que o parágrafo 6º do artigo 37 da Constituição Federal não se aplica aos danos provocados por omissão. Na hipótese de omissão, a responsabilidade seria subjetiva.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro menciona a controvérsia:

Existe controvérsia a respeito da aplicação ou não do artigo 37, § 6º, da Constituição às hipóteses de omissão do Poder Público, e a respeito da aplicabilidade, nesse caso, da teoria da responsabilidade objetiva. Segundo alguns, a norma é a mesma para a conduta e a omissão do Poder Público; segundo outros, aplica-se, em caso de omissão, a teoria da responsabilidade subjetiva, na modalidade da teoria da culpa do serviço. Na realidade, a diferença entre as duas teorias é tão pequena que a discussão perde um pouco de interesse, até porque ambas geram para o ente público o dever de indenizar. (DI PIETRO, 2010, p. 654).

Celso Antônio Bandeira de Mello, por exemplo, situa-se entre aqueles alinhados com a teoria que entende ser subjetiva a responsabilidade civil, no caso de uma omissão do Estado:

Quando o dano foi possível em decorrência de uma omissão do Estado (o serviço não funcionou, funcionou tardia ou ineficientemente) é de aplicar-se a teoria da responsabilidade subjetiva. Com efeito se o Estado não agiu, não pode, logicamente, ser ele o autor do dano. E, se não foi o autor, só cabe responsabilizá-lo caso esteja obrigado a impedir o dano. Isto é: só faz sentido responsabilizá-lo se descumpriu dever legal que lhe impunha obstar ao evento lesivo. (MELLO, 2012, p. 1029).

Mais adiante, o administrativista ratifica essa posição de modo categórico, dizendo que:

É corretíssima, portanto, a posição sempre e de há muitos lustros sustentada pelo Prof. Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, segundo quem a responsabilidade do Estado é objetiva no caso de comportamento danoso comissivo e subjetiva no caso de comportamento omissivo. (MELLO, 2012, p. 1032-1033).

O ponto convergente na doutrina parece ser que, independentemente da natureza objetiva ou subjetiva da responsabilidade estatal por omissão, a caracterização do dever de indenizar em decorrência de ato omissivo tem como elemento central uma omissão antijurídica (DI PIETRO, 2010, p. 655). Délton Winter de Carvalho define com clareza essa omissão antijurídica e elenca com precisão os requisitos da violação dos deveres de agir da Administração, expressão que na atualidade vem sendo adotada:

Apesar de a matéria estar longe de ser pacífica, a tendência parece apontar para a objetivação da responsabilidade civil do Estado, mesmo que por omissão, também para os casos de *desastres naturais*. Para tanto, há a exigência de ser demonstrado que conduta omissiva do ente estatal violou *deveres de agir protetivamente*, quer: *i) por imposição normativa expressa de deveres de cuidado; ii) por agir em desconformidade com a juridicidade* (Direito visto como um sistema); *iii) por descumprir atribuições decorrentes da própria competência e função estatal envolvida; e iv) por omissão frente a riscos conhecidos, para os quais detinha capacidade para evitá-los*. (CARVALHO, 2017, p. 345).

Com relação ao problema proposto no presente estudo, conclui-se que a responsabilidade do Estado por danos causados a terceiros é objetiva, em razão de o direito brasileiro ter adotado a teoria do risco administrativo, inscrita

no parágrafo 6º do artigo 37 da Constituição Federal. A subjetividade e a culpa constam da segunda parte do dispositivo constitucional, quando dispõe que fica: “[...] assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa [...]” (BRASIL, 1988), ou seja, refere-se à ação regressiva do Estado contra seus agentes causadores do dano por dolo ou culpa.

A aventada exclusão por parte da doutrina quanto aos fenômenos da natureza igualmente não afasta a responsabilidade estatal nos casos de deslizamentos, primeiramente porque há disposições legais obrigando os Municípios a agirem. O artigo 8º da Lei 12608/2012, em vários de seus incisos, estabelece encargos específicos aos entes estatais quanto à fiscalização e intervenção em áreas de risco, como o inciso IV, que se refere à competência de identificar e mapear as áreas de risco de desastres e, assim como o inciso V, que obriga a promover a fiscalização das áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações.

Os encargos específicos das áreas de risco elencados no diploma legal são: i) identificar e mapear as áreas de risco de desastres; ii) promover a fiscalização das áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações nessas áreas; iii) vistoriar edificações e áreas de risco e promover, quando for o caso, a intervenção preventiva e a evacuação da população das áreas de alto risco ou das edificações vulneráveis; iv) prover solução de moradia temporária às famílias atingidas por desastres.

Vê-se que, em casos de deslizamentos, o descumprimento dessas obrigações contempla os requisitos da violação dos deveres de agir protetivamente descritos por Délton Winter de Carvalho,

i) por imposição normativa expressa de deveres de cuidado; ii) por agir em desconformidade com a juridicidade (Direito visto como um sistema); iii) por descumprir atribuições decorrentes da própria competência e função estatal envolvida; e iv) por omissão frente a riscos conhecidos, para os quais detinha capacidade para evitá-los. (CARVALHO, 2017).

Em deslizamentos em áreas de risco, a omissão estatal é evidenciada, pois os Municípios estão obrigados por lei a identificarem as áreas, vistoriarem, fiscalizarem, evacuarem a população em áreas de alto risco e ainda proverem moradia temporária para as famílias atingidas por desastres. Havendo danos decorrentes de deslizamentos em áreas de risco, os Municípios respondem objetivamente pela reparação, por estarem obrigados a agirem preventivamente e

removerem a população em risco. Ressalte-se que está em jogo nessa situação o bem maior protegido pela ordem constitucional, qual seja: o direito à vida. Acrescente-se como reforço à responsabilização do Poder Público o princípio constitucional da dignidade humana e o direito à moradia.

A responsabilidade objetiva nos casos de deslizamentos decorre da violação dos deveres de agir, da omissão antijurídica ou ainda para usar outra expressão da “omissão específica”, cunhada por Cavalieri Filho (1998, p. 344), quando leciona que “haverá omissão específica quando o Estado, por omissão sua, crie a situação propícia para a ocorrência do evento em situação em que tinha o dever de agir para impedi-lo”.

A jurisprudência majoritária dos Tribunais Superiores vem reconhecendo a responsabilidade objetiva do Estado, quando presente omissão específica, conforme ilustra o julgado do STJ, o qual confirmou decisão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DESLIZAMENTO DE TERRA. RESPONSABILIDADE CIVIL DO MUNICÍPIO, POR OMISSÃO, RECONHECIDA PELO TRIBUNAL LOCAL. ALEGAÇÃO DE CULPA CONCORRENTE DA VÍTIMA. INEXISTÊNCIA. REEXAME DA CONDUTA DO ENTE MUNICIPAL E, EM CONSEQUÊNCIA, DO REFLEXO NO VALOR DA INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

I. Segundo consta do acórdão recorrido, ‘considerando-se que o ente público tinha pleno conhecimento de que se tratava de área de risco de deslizamento de terras e conseqüente desmoronamento de imóveis, e que não implementou medidas suficientes a impedir o evento danoso narrado nos autos, observa-se a omissão específica do Município do Rio de Janeiro e a conseqüente responsabilidade objetiva do ente público quanto aos danos experimentados pelas autoras, eis que a inércia do agente público foi causa direta para os danos’. Desse modo, alterar o entendimento do Tribunal de origem, tanto em relação à responsabilidade do ente municipal, quanto ao reflexo da sua conduta na fixação da indenização, ensejaria, inevitavelmente, o reexame fático-probatório dos autos, procedimento vedado, pela Súmula 7 desta Corte. Precedentes do STJ. II. Agravo Regimental improvido. (BRASIL, 2016).

O aresto acima, em linhas gerais, demonstra que, para o reconhecimento da responsabilidade em casos de deslizamentos, são necessários o prévio conhecimento do risco e a inércia quanto à adoção de medidas suficientes para impedir o dano. Esse cenário qualifica a omissão específica do Município, pois inércia administrativa foi causa direta e imediata do deslizamento, devendo o

administrador provar a existência do dano e do nexo causal entre a conduta omissiva do réu e o dano.

Outro precedente importante, pois se refere ao deslizamento do Morro do Bumba, situação em que a responsabilidade do Poder Público é agravada pelo fato da ocupação ter se dado sobre aterro sanitário, tem a seguinte ementa:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DECISÃO MONOCRÁTICA DO RELATOR QUE CONHECEU DO AGRAVO, PARA NEGAR-LHE PROVIMENTO. ALEGADA VIOLAÇÃO AO ART. 544, § 4º, DO CPC. INEXISTÊNCIA. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. DESLIZAMENTO DE TERRA. DANOS MORAIS E MATERIAIS. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE, À LUZ DAS PROVAS DOS AUTOS, CONCLUIU PELO DEVER DE INDENIZAR, EM RAZÃO DA OMISSÃO DO ESTADO. SÚMULA 7/STJ. REDUÇÃO DO QUANTUM INDENIZATÓRIO. REEXAME DE PROVAS. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. (BRASIL, 2015).

O Supremo Tribunal Federal, na mesma linha de entendimento, tem firme e reiterada jurisprudência no sentido de responsabilização dos Municípios nesses casos, consoante demonstra trecho do voto do Ministro Ricardo Lewandowski, no ARE 1118222 – Recurso Extraordinário com Agravo:

As áreas de alto risco encontram-se localizadas em partes da favela Liberdade, em toda a região da favela Pantanal e Chacrinha, e parte das favelas Matinha, Bispo e Sumaré. As regiões de médio risco são encontradas nas comunidades Liberdade, Matinha, Bispo e Sumaré. Classifica-se como área de alto risco aquela em que existe a possibilidade de queda de blocos e/ou lascas rochosas, solos espessos, expostos, com forte declividade, sujeitas a grande vazão de água em épocas chuvosas, onde são registradas inúmeras ocorrências de deslizamentos. Informa o laudo técnico que nessas áreas de alto risco existem mais de 2.435 casas, a explicar a existência nesses locais de grande concentração de lixo/entulho em razão da densidade ocupacional humana.

As áreas de médio risco são assim denominadas pela presença de taludes com forte declividade, geralmente verticalizados e expostos, onde são encontradas feições erosivas que indicam certa instabilidade e cicatrizes de deslizamentos, indicando locais passíveis de deslizamentos de solos espessos. Nessas áreas de médio risco existem 700 casas.

Portanto, indubitável a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário para a proteção, primordialmente, da vida destas mais de 3.135 famílias residentes em áreas de alto e médio risco, sem qualquer violação ao princípio da separação dos poderes, pois, repita-se, o que se está exercendo é a competência constitucional de atuação nos casos de lesão ou ameaça a direitos, quais sejam, à vida, à dignidade, à moradia e ao meio ambiente, uma vez que qualquer ocorrência de fortes chuvas pode tirar-lhes o pouco que têm e o tudo que são. (BRASIL, 2018b).

Os precedentes citados alinham-se à caracterização da responsabilidade civil do Estado, em razão da omissão específica dos Municípios e da proteção à vida, à dignidade, à moradia e ao meio ambiente.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os desastres naturais têm variadas causas, tanto naturais como antropogênicas. O aumento da temperatura global, em razão da emissão dos gases do efeito estufa, tem provocado o aumento desses eventos extremos.

Nos casos dos deslizamentos em encostas de morro, as causas igualmente são diversas. Há causas da natureza, ações antropogênicas, como as mudanças climáticas decorrentes da ação do homem e, em muitos casos, ações específicas, como ocupações em áreas de risco, no caso do Morro do Bumba, na cidade de Niterói/RJ, ocorridas mesmo em antigo aterro sanitário.

Além dessas causas, importa mencionar o crescimento desordenado das cidades, as ocupações em áreas de risco, o aumento da população urbana e o déficit de moradias. O Brasil tem um déficit de moradias de 7,757 milhões, conforme estudo da Fundação Getúlio Vargas (BOAS; CONCEIÇÃO, 2018).

Essas causas, o aumento desordenado das cidades e o déficit de moradia, sem sombra de dúvidas, geram para o Município enormes desafios. É claro que é uma situação difícil de resolver, pois envolve a necessidade de recursos públicos vultuosos e, certamente, não pode ser suportado apenas pelas contas das Fazendas Públicas Municipais. Evidentemente, todas as esferas da Federação – União, Estados e Municípios – são responsáveis por implementarem políticas públicas no sentido de evacuarem a população residente em áreas de risco.

Entretanto, para efeito de responsabilização civil por danos decorrentes desses eventos extremos em encostas de morro, o ente responsável pela reparação são os Municípios. Essa responsabilidade civil dos Municípios tem como fundamento, nos termos da doutrina citada neste estudo, a violação dos deveres de agir (CARVALHO, 2017), a omissão antijurídica (DI PIETRO, 2010), ou a omissão específica (CAVALIERI, 1998).

A omissão específica, para usar a expressão de Cavalieri, tem origem nos encargos previstos no artigo 8º da Lei 12608/2012, notadamente os seguintes: i) identificar e mapear as áreas de risco de desastres; ii) promover a fiscalização das áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações nessas áreas; iii) vis-

toriar edificações e áreas de risco e promover, quando for o caso, a intervenção preventiva e a evacuação da população das áreas de alto risco ou das edificações vulneráveis; iv) prover solução de moradia temporária às famílias atingidas por desastres.

A imposição legal desses deveres para os Municípios acarreta, em caso de inércia, a responsabilização na ocorrência de danos devido à expressa disposição legal, conferindo encargos específicos nessas áreas de risco. Essa responsabilidade é objetiva, nos termos do artigo 37, parágrafo 6º da Constituição Federal.

Assim, considerando essa modalidade de responsabilidade objetiva do Poder Público ao lesado, basta comprovar o nexo causal entre o evento extremo e os danos. Em casos de deslizamentos, na ocorrência de danos aos moradores desses locais, os Municípios, por força da Lei 12.608/2012 e da teoria do risco administrativo adotada pelo direito brasileiro, ficam obrigados em reparar, pois presentes os requisitos do dano e do nexo causal.

A solução desse problema social, contudo, depende do Poder Executivo, pois o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento de que não cabe ao Poder Judiciário, sob pena de violação ao princípio da separação dos Poderes, determinar a implementação de políticas públicas em defesa de direitos fundamentais (BRASIL, 2018a).

A doutrina e a jurisprudência vêm reconhecendo a responsabilidade objetiva dos Municípios nesses casos. Por isso, é indispensável que os Municípios brasileiros se preparem para enfrentar esse problema, investindo em qualificação de pessoal e recursos para a implementação de políticas públicas eficazes para a remoção das populações dessas áreas de risco, no intuito de assegurar o direito à vida, à moradia, à dignidade e ao meio ambiente.

## REFERÊNCIAS

BOAS, Bruno Villas; CONCEIÇÃO, Ana. **Déficit de moradias no país já chega a 7,7 milhões**. Valor Econômico, [São Paulo], 3 maio 2018. Disponível em: <https://www.valor.com.br/brasil/5498629/deficit-de-moradias-no-pais-ja-chega-77milhoes>. Acesso em: 7 ago. 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: <http://>

[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 12 ago. 2018.

BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o código civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm). Acesso em: 12 ago. 2018.

BRASIL. **Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nos 12.340, de 1o de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm). Acesso em: 7 ago. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Recurso Especial n. 826.646/RJ**. Agravante: Município do Rio de Janeiro. Agravado: Sandra Maria Moura Oliveira; Janete da Silva Moura. Relatora: Ministra Assusete Magalhães, Brasília, DF, 17 de março de 2016. Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?%2520componente=ATC&sequencial=58484774&num\\_registro=201503132987&data=20160329&tipo=5&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?%2520componente=ATC&sequencial=58484774&num_registro=201503132987&data=20160329&tipo=5&formato=PDF). Acesso em: 7 ago. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no Agravo em Recurso Especial n. 658.954/RJ**. Agravante: Município De Niterói. Agravado: Adriano Gonçalves Farias; Thais Santos Farias; Leticia dos Santos Farias. Relatora: Ministra Assusete Magalhães, Brasília, DF, 13 de outubro de 2015. Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA-&sequencial=1451889&num\\_registro=201500202924&data=20151023&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA-&sequencial=1451889&num_registro=201500202924&data=20151023&formato=PDF). Acesso em: 7 ago. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo ARE 1100338/RJ**. Requerente: Estado do Rio de Janeiro; Recdo: Ministerio Publico do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 30

de abril de 2018a. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=1100338&classe=ARE&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&Julgamento=M>. Acesso em: 7 ago. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo ARE 1118222/RJ**. Requerente: Estado do Rio de Janeiro; Requerido: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, Brasília, DF, 20 de abril de 2018b. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ARE%24%2ESCLA%2E+E+1118222%2ENUME%2E%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/yctct629>. Acesso em: 7 ago. 2018.

CARVALHO, Délton Winter. **Gestão jurídica ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

CAVALIERI, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. São Paulo: Malheiros, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva. 2004.

GIRARDI, Eduardo Paulon. População. Atlas da questão Agrária Brasileira, [2008?]. Disponível em: [http://www2.fct.unesp.br/nera/atlas/caracteristicas\\_socioeconomicas\\_b.htm](http://www2.fct.unesp.br/nera/atlas/caracteristicas_socioeconomicas_b.htm). Acesso em: 7 ago. 2018.

MEDAUR, Odete. **Direito administrativo moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2012.