



Dias 2 e 3 de setembro de 2019 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO SOCIOAMBIENTAL: O DIREITO À REPARAÇÃO EM RAZÃO DE DANOS ADVINDOS DE ENCHENTES URBANAS

THE CIVIL RESPONSABILITY OF THE SOCIO ENVIRONMENTAL STATE: THE RIGHT TO COMPENSATION FOR DAMAGE RESULTING FROM URBAN FLOODING

Frederico Thaddeu Pedroso ¹
Salus Henrique Silveira Ferro ²

RESUMO

A responsabilidade civil do Estado por danos advindos de fenômenos naturais sempre foi uma incógnita no ordenamento jurídico brasileiro. Tendo em vista que as enchentes urbanas são fenômenos recorrentes no Brasil, por toda a sua geografia e estrutura hídrica, a presente produção busca compreender e apresentar a aplicabilidade da responsabilidade civil do Estado em face de danos acarretados pelas enchentes em áreas urbanas, haja vista que a maioria dos afetados são pessoas consideradas vulneráveis e com poucos recursos. Assim, através de uma metodologia de abordagem reflexiva, utilizando-se de procedimentos documentais, bibliográficos e de análises acerca das teorias do direito do desastre, têm-se por objetivo a demonstração do papel do Estado na gestão socioambiental do risco, como forma de atestar a possibilidade de sua responsabilização pelos danos civis gerados pelas enchentes. Neste sentido, conclui-se que a responsabilidade do Estado nesses casos é advinda de diversos preceitos constitucionais, destacando-se o artigo 225 da Constituição Federal, que consagra a República Federativa do Brasil como um verdadeiro Estado Socioambiental de Direito. Isto posto, danos civis que detenham nexo de causalidade (ainda que aliados com causas "naturais") com uma eventual falha na gestão do risco ambiental ou com falta de prevenção efetiva por parte da administração pública poderão gerar a esta a obrigação de reparar os prejuízos decorrentes de sua atuação insuficiente, que evidencia uma verdadeira insubordinação do Poder Público para com dispositivos constitucionais que deveriam pautar sua atuação.

Palavras-chave: Danos; Estado; Enchentes urbanas; Responsabilidade civil.

ABSTRACT

The civil liability of the State for damages arising from natural phenomena has always been unknown in the Brazilian legal system. Given that urban flooding is a recurring phenomenon in Brazil, throughout its geography and water structure, the present production seeks to understand and present the applicability of state civil liability in the face of flood damage in urban areas, given that Most of those affected are people considered vulnerable and resource poor. Thus, through a methodology of reflective approach, using documentary, bibliographic procedures and analysis of the theories of disaster law, the objective is to demonstrate the role of the state in socio-

¹ Graduado em Direito pela Universidade Franciscana (UFN). Integrante do Grupo de Pesquisa em Direito da Sociobiodiversidade - GPDS e do Núcleo de Estudos Avançados em Direito Processual Civil, ambos da Universidade Federal de Santa Maria, UFSM. E-mail: fredpedroso1@gmail.com

² Graduado em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e em Direito pela Universidade Franciscana (UFN). E-mail: salusferro@ymail.com



Dias 2 e 3 de setembro de 2019 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

environmental risk management, as a way of attesting the possibility of liability for flood damage. In this sense, it is concluded that the responsibility of the State in these cases comes from various constitutional precepts, highlighting Article 225 of the Federal Charter, which establishes the Federative Republic of Brazil as a true Socio-environmental State of Law. That said, civil damages that are causally related (even if allied with "natural" causes) with a possible failure in environmental risk management or lack of effective prevention by the public administration may give it an obligation to repair the damage due to its insufficient performance, which show a real insubordination of the Public Power towards constitutional provisions that should be the foundation of its performance.

Keywords: Damage; State; Urban Flooding; Civil Liability of State.

INTRODUÇÃO

As enchentes no meio urbano são desastres naturais recorrentes no cenário brasileiro. Apesar de este fenômeno ser considerado natural, seus impactos na sociedade são exponencialmente intensificados pelo mau uso do espaço geográfico das cidades. Dessa forma, considerando o atual panorama do Estado brasileiro - Socioambiental de Direito -, têm-se que o dever de gerenciar os riscos de desastres ambientais como as enchentes recai sobre o Poder Público. Apesar disso, quando a Administração Pública é acionada em razão de sua insuficiência na gestão de tais riscos, alega excludentes de responsabilidade civil, no intento de elidir-se da reparação dos danos oriundos deste desastre. Neste contexto, recai sobre o particular lesado o ônus de demonstrar que houve inércia do Estado no âmbito da prevenção, a qual poderia eliminar ou mitigar as consequências destrutivas deste fenômeno.

Entretanto, existem divergências doutrinárias e jurisprudenciais quanto a aplicabilidade da Responsabilidade Civil do Estado nestes casos, o que justifica um estudo neste sentido. Infelizmente, no contexto urbano, os grandes prejuízos patrimoniais das enchentes acabam sempre recaendo sobre os indivíduos mais vulneráveis, que, devido a esta condição desfavorável, encontram dificuldades em ter acesso aos direitos sociais mais básicos.

Dessa forma, através da presente pesquisa científica, procura-se demonstrar a possibilidade de aplicação, bem como a fluência da responsabilidade civil do Estado em face dos danos suportados por moradores de ocupações localizadas próximas aos rios - principalmente -, haja vista que são estes os indivíduos mais afetados pelas desastrosas



Dias 2 e 3 de setembro de 2019 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

consequências originadas a partir da materialização das inundações urbanas.

Tendo em vista essa problemática, que se mostra evidente diante das nuances da aplicação, ou não, da responsabilidade civil estatal frente aos danos já narrados, busca-se identificar e examinar os aspectos obrigacionais do Estado nos casos de desastres, sobretudo com relação a danos advindos das enchentes.

Através de um método de abordagem reflexivo, procura-se utilizar de teorias do direito dos desastres para caracterizar o papel do Estado na gestão socioambiental no risco. Para isso, serão utilizados procedimentos documentais e bibliográficos, além de análises teóricas, tudo para identificar a responsabilidade do Estado ante a danos e prejuízos causados.

Isto posto, após longa investigação, concluiu-se pela possibilidade de responsabilizar o Estado pelos danos advindos das enchentes. Em contrapartida, verificou-se que tal responsabilização foge da regra geral, devendo ser aplicada sob o viés subjetivo, mediante minuciosa análise de eventual conduta omissiva estatal. No mais, destaca-se que a responsabilidade dos entes públicos é peculiar nestes casos, pois, afinal de contas, trata-se de um evento considerado como natural (cheias dos rios), e o Estado não pode ser alçado como um segurador universal.

1 - AS ENCHENTES COMO DESASTRE PARA O DIREITO

Este primeiro capítulo é destinado a conceituar o que o ordenamento jurídico classifica como desastre. Em síntese, busca-se uma definição e compreensão do sentido jurídico³ destes fenômenos.

Após estas noções introdutórias, restará claro que as enchentes podem ser classificadas como desastre e que, como tal, devem ser tuteladas pelo Direito como um fato jurídico.

1.1 O direito dos desastres e as enchentes: aspectos introdutórios

³ Segundo a instrução Normativa nº 01, de 24 de agosto de 2012, publicada pelo Ministério Integração Nacional (MIN), em face na Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, desastre significa o resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um cenário vulnerável, causando grave perturbação ao funcionamento de uma comunidade ou sociedade envolvendo extensivas perdas e danos humanos, materiais, econômicos ou ambientais, que excede a sua capacidade de lidar com o problema usando meios próprios.



Dias 2 e 3 de setembro de 2019 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

O Direito dos Desastre é um ramo contemporâneo na ordem jurídica brasileira. Considerando suas premissas, é cediço que nossas leis e princípios ainda carecem de um desenvolvimento robusto, que proporcione uma segurança e consequentemente uma regulamentação efetiva sobre o tema. Em um país de dimensões continentais como o Brasil, os efeitos das mudanças climáticas atingem todo território nacional, em alguns lugares frequentemente e com uma intensidade preocupante.

Dessa forma, como o presente artigo tem o objetivo de buscar respostas jurídicas concretas, acerca da responsabilização do Estado pelas consequências (danos) das enchentes, uma definição dogmática acerca do conceito de desastre faz-se necessária, principalmente para demonstrar que as enchentes devem ser tratadas sob esta perspectiva pelo Direito.

Assim sendo, destaca-se a definição de Carlos Eduardo Silva e Souza (2014, p. 34): “os desastres são acontecimentos que superando o limite da lesão individualizada, atingem direitos, interesses e bens de um número considerável de pessoas ou de uma coletividade”.

Neste contexto, registra-se que as enchentes/inundações urbanas são originadas a partir de um desvio das águas dos rios de seu leito natural de escoamento. Consequentemente, um grande volume de água destes rios, exponencialmente aumentado pela alta das chuvas⁴, invade áreas que a população utiliza para diversos fins, como moradia, transporte, comércio, entre outras atividades urbanas típicas (TUCCI, 1995).

Considerando este cenário, danos civis (patrimoniais e extrapatrimoniais) podem ser facilmente constatados nos centros urbanos após a ocorrência destas inundações. Nota-se que esta situação trágica é constatada anualmente em diversos Estados brasileiros, no qual

⁴ O aumento considerável no nível de chuvas é um efeito direto das mudanças climáticas causadas pelo aquecimento global. Neste sentido, o sociólogo Ulrich Beck discorre sobre como tais mudanças atingem a sociedade (os poluidores em larga escala e os cidadãos comuns) de forma injusta e desproporcional. Apesar de o autor considerar que a poluição ambiental possui certa dimensão democrática, porque que afeta todas pessoas indistintamente, este considera que existe uma grande injustiça ambiental entre as classes sociais. Contextualizando com o objeto da pesquisa, tem-se o exemplo da realidade dos grandes centros urbanos brasileiros, onde as populações mais carentes são comprimidas a viverem próximas às áreas mais degradadas do ambiente urbano (consequentemente, menos disputadas pela especulação imobiliária), geralmente próxima a lixões, recursos hídricos contaminados, áreas sujeitas a desabamentos. Assim, os indivíduos e os grupos sociais mais pobres e com menor acesso aos bens sociais são, na absoluta maioria das vezes, também os mais expostos aos efeitos negativos da degradação ambiental. (BECK, 2001)



Dias 2 e 3 de setembro de 2019 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

o Rio Grande do Sul merece destaque, pois costuma figurar sempre entre os mais atingidos por este fenômeno⁵.

Registra-se que apesar de os desastres serem classificados como fenômenos naturais, estes representam uma conexão sistêmica de elementos. Neste sentido, é a obra de Francielle Benini Agne Tybush (2019, p. 181):

Os desastres consistem em um conjunto sistêmico de elementos, que combinados, adquirem consequências catastróficas. Desta forma, o sentido de desastres ambientais (naturais e humanos) é realizado combinando os eventos de causas e magnitudes específicas.

Considerando esta perspectiva ampla, têm-se que as consequências catastróficas deste evento são intensificadas tanto pelo péssimo - para não dizer inexistente - programa de prevenção e planejamento urbano por parte do Poder Público, quanto pelo mau uso do espaço geográfico das cidades. Segundo Francielle Benini Agne Tybush (2019, p. 176), os diversos tipos de desastres possuem riscos multifacetados e ocasionam danos distintos:

O vazamento de metil isocianato na Índia produziu efeitos diferentes do vazamento da lama de rejeitos em Mariana, localizada no Brasil. No entanto, apesar de um certo grau de imprevisibilidade dos eventos, é necessário buscar e refletir sobre a antecipação de respostas para os eventos catastróficos.

Assim sendo, parte-se a uma breve investigação sobre as enchentes, sob a ótica do Direito dos Desastres. No entanto, uma reflexão prévia é necessária para uma melhor compreensão do tema. Afinal de contas, qual parcela da população é mais vulnerável aos severos danos acarretados por este tipo de desastre?

Ao investigar este questionamento, facilmente restou-se evidente que tais indivíduos vulneráveis são os que mais necessitam de uma informação definitiva,

⁵ A nível mundial, os desastres envolvendo aumento de chuvas e inundações estão destruindo as cidades de forma cada vez mais violenta. Com aumento da temperatura global, existe um alarmante índice crescente, referente a contabilização das perdas e danos oriundos destas catástrofes. Vejamos a manchete da reportagem a seguir, que demonstra uma preocupação com um cenário de destruição após a ocorrência de uma inundação urbana, no Canadá: “Uma coisa é ouvir as preocupações daqueles que sofreram perdas catastróficas, ou até mesmo pesquisadores ambientais que têm advertido isso e para onde estamos indo. Outra coisa é ouvir o CEO de uma das maiores seguradoras do Canadá dizer que a mudança climática é uma ameaça existencial. Disponível em: <https://www.cbc.ca/news/business/it-s-a-problem-for-society-climate-change-is-making-some-homes-uninsurable-1.5173697?fbclid=IwAR3BU7HupV8eAs-AmyKLUCZeb8AZpr8OOBPukKPUIxBsgBhpiKZ2GHDLmDY>. Acesso em: 05 jun. 2019, tradução livre.



Dias 2 e 3 de setembro de 2019 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

consistente em um posicionamento incontrovertido sobre a possibilidade, ou não, da responsabilização do Estado pela materialização dos danos que as enchentes acarretam.

1.2 O reconhecimento da vulnerabilidade dos atingidos pelos efeitos imediatos das enchentes

Como é sabido, existe uma grande segregação social no âmago da sociedade brasileira, oriunda principalmente de uma profunda concentração de renda por parte de uma pequena parcela da população⁶. Sem adentrar ao mérito da origem histórica deste fato sociológico, o qual não é objeto desta pesquisa e que demandaria uma extensa obra para uma abordagem satisfatória, aplicar-se-á esta noção de segregação social única e exclusivamente para demonstrar o grau de vulnerabilidade social dos indivíduos atingidos pelo acontecimento do desastre ora analisado, as enchentes.

Quanto ao conceito de vulnerabilidade, destaca-se o entendimento de Susan Cutter (2010, p.96):

Vulnerabilidade, numa definição lata, é o potencial para a perda. A vulnerabilidade inclui quer elementos de exposição ao risco (as circunstâncias que colocam as pessoas e as localidades em risco perante um determinado perigo), quer de propensão (as circunstâncias que aumentam ou reduzem a capacidade da população, da infraestrutura ou dos sistemas físicos para responder e recuperar de ameaças ambientais). Embora estes conceitos tenham sido já há muito discutidos na literatura, estas definições tão simples e genéricas apreendem a essência da vulnerabilidade.

Contextualizando com o objeto desta pesquisa, fica claro que as pessoas mais vulneráveis econômica e socialmente são, na maioria das vezes, as efetivamente atingidas pelos efeitos imediatos de episódios catastróficos (desastres). E é exatamente o caso de moradores que residem em áreas impróprias localizadas nas encostas dos rios, que quase sempre vivem na linha da pobreza ou até da extrema pobreza. Vejamos o que dispõe a

⁶ De acordo com levantamento realizado pela FGV (Fundação Getúlio Vargas), a desigualdade de renda no Brasil atingiu, em 2019, o maior nível em 07 anos. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/economia/desigualdade-no-brasil-e-a-maior-em-sete-anos/>. Acesso em: 10 jun. 2019.



Dias 2 e 3 de setembro de 2019 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

lição de Francielle Agne Tybush (2019, p. 100), que relaciona vulnerabilidade com o Direito dos Desastres:

Este cenário é agravado devido a vulnerabilidade física e social. Por exemplo, casas construídas em uma planície de inundação, que possuem apenas seu acesso por ruas não pavimentadas, podem ilustrar a vulnerabilidade nos dois sentidos. Os locais das residências demonstram que as estruturas frágeis estão no caminho das águas da enchente. E, as estradas que não estão pavimentadas, predispostas a destruições pelas águas, dificultarão o retorno dos moradores com os equipamentos necessários para a retomada, recuperação e reconstrução.

Considerando este cenário, resta-nos claro que a apontada vulnerabilidade é um fator determinante que contribui com a grande magnitude dos danos oriundos do desastre enchente. Se o contexto fosse de igualdade (ou ao menos perto disso), o panorama de destruição pós desastre poderia ser muito menor.

Dessa forma, considerando o contexto de mundo “globalizado”, onde os custos sociais do “desenvolvimento” do país (e até de outros países, considerando que os maiores poluidores do planeta estão localizados no Norte Global) recaem de forma desigual sobre a parcela mais pobre da população, o Estado (*lato sensu*) deveria dar especial atenção aos direitos fundamentais dos indivíduos vitimados pela ocorrências de desastres como as enchentes.

Afinal de contas, já nos resta claro que, na maioria das vezes, as pessoas que sofreram/sofrem/sofrerão tais danos integram a parcela pobre e marginalizada da população. Se tais pessoas não puderem socorrer-se no Estado, quem os auxiliará?

Isto posto, passa-se a uma abordagem constitucional acerca dos deveres da Administração Pública, no intento de concluir se esta realmente tem o dever (leia-se, responsabilidade civil) de auxiliar (monetariamente, via indenização) a população carente após a ocorrência das inundações urbanas. Salienta-se que estas pessoas, após a ocorrência do desastre, perdem o pouco que possuíam, como casa, roupas, etc.

1.3 A República Federativa do Brasil como um Estado Socioambiental de Direito

Desde o advento da Constituição Federal de 1988, o Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado, positivado no “caput” do artigo 225 da Constituição de 1988,



Dias 2 e 3 de setembro de 2019 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

é alçado como fundamental, classificado pelos doutrinadores como de terceira geração, de titularidade difusa. Vejamos:

O direito fundamental ao meio ambiente é fruto de uma nova concepção de direitos constitucionais, dotada de elevada complexidade e multifuncionalidade. Assim, o art. 225 consagrou a proteção ambiental como tarefa fundamental do Estado como norma-fim direcionada ao poder estatal, ainda que a concretização da disposição constitucional dependa da intervenção do Poder Pública (KRELL, 2013, p. 4497).

Além deste dispositivo constitucional, o princípio de proteção à dignidade humana, bem como as disposições acerca da proteção ambiental inseridas no título da Ordem Social alçam a defesa ambiental como uma tarefa fundamental do Estado. A partir disso, pode-se deslumbrar que a Constituição Federal consagrou a República Federativa do Brasil como um verdadeiro Estado Socioambiental de Direito.

Considerando este perfil (constitucionalizado) do Estado brasileiro, pode-se concluir que o Poder Público detém a responsabilidade de gerir os riscos de desastres ambientais como as enchentes. Um planejamento efetivo no cenário preventivo é uma obrigação à Administração Pública, e pode ser feito a partir de mapeamentos das áreas de risco e retirada de pessoas destes locais, fiscalização que impeça moradia em áreas inapropriadas, serviço de limpeza urbana, investimento em um sistema de drenagem que permita um melhor escoamento de águas, entre outros. Neste sentido é a valiosa lição de Damacena e Carvalho (2013, p. 482):

O tratamento preventivo, de mitigação e recuperação das catástrofes, deve ser um dos principais braços de atuação positiva do Estado de Direito Ambiental. Significa dizer que a gestão de tais situações passa a fazer parte da pauta obrigatória da agenda governamental mundial. Nessa linha, o Estado de Direito Ambiental deve levar em consideração a gestão dos riscos ambientais catastróficos e sua atuação passa a ter como funções cruciais: a prevenção, a mitigação e, no caso de falha destas últimas, planejamento eficiente de estratégias para atuação de emergência, recuperação, reconstrução, redução das vulnerabilidades e implementação da capacidade de resiliência. Para atingir tais objetivos, a atuação estatal precisa, mais do que nunca, ser integrada, organizada, planejada, preventiva e precavida.

Ora, as enchentes não são catástrofes tão imprevisíveis a ponto de serem consideradas casos de força maior a partir de uma regra geral. A previsibilidade das



Dias 2 e 3 de setembro de 2019 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

enchentes urbanas é uma realidade, principalmente se considerado o aparato tecnológico/meteorológico já existente. Caso o Poder Público se omita e não cumpra com suas obrigações preventivas inerentes a um Estado Socioambiental de Direito, poderá sofrer as consequências desta omissão. Infelizmente, em alguns municípios brasileiros, este desastre é testemunhado anualmente e o Estado só age em um contexto pós desastre, de forma paliativa.

Isto posto, considerando que muitas vezes o Estado falha ao não agir como deveria, pode-se perceber que uma responsabilidade estatal irá materializar-se. Vejamos a valiosa lição de Mendes e Branco (2017, p. 772) sobre esta responsabilidade, em face da ocorrência de desastres apontados como naturais:

Uma questão interessante que se coloca nessa reflexão é se o Estado responde por danos decorrentes de fenômenos da natureza e por fato de terceiros. A Administração Pública só poderá vir a ser responsabilizada por esses danos se ficar provado que, por sua omissão ou atuação deficiente, concorreu decisivamente para o evento, deixando de realizar obras que razoavelmente lhe seriam exigíveis. Nesse caso, todavia, a responsabilidade estatal será determinada pela teoria da culpa anônima ou falta do serviço, e não pela objetiva.

À vista desta perspectiva constitucional de Estado, já pode-se ter uma ideia de que o ente público poderá ser acionado a reparar os danos ocasionados por um evento como as enchentes, que em primeira vista pode parecer ser um caso de força maior.

Entretanto, tratando-se de uma questão ambiental, considerada constitucionalmente como um direito transindividual, uma tutela processual sancionatória não deveria ser a utilizada, pois esta não evita danos (que muitas vezes ultrapassam o viés pecuniário), mas apenas os repara. Por exemplo, uma enchente em um grande centro urbano arrasta toneladas de lixo para o leito dos rios. Dessa forma, uma tutela preventiva mostra-se como a adequada.

Em síntese, quando se trata de um direito transindividual, a reparação monetária do dano não deve ser considerada como a única forma de tutela. Afinal, de nada adianta a Constituição outorgar titularidade de direitos significativos (transindividuais), se não houver uma forma de tutela adequada à sua devida proteção (ISAIA, 2019).

Porém, enquanto a idealização de um procedimento adequado a defesa dos direitos transindividuais sequer é pautada no plano político brasileiro, resta-nos a alternativa de



Dias 2 e 3 de setembro de 2019 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

utilização da tutelada sancionatória, na busca de uma indenização que possa atenuar as perdas e sofrimentos das pessoas atingidas pela fúria das águas. Isto posto, passa-se a demonstração das razões jurídicas que alçam o Estado como o ente à ser responsabilizado por estes referidos danos.

2 - A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E OS DANOS CIVIS ORIUNDOS DAS ENCHENTES

Como já observado no trabalho, a maioria das pessoas que sofrem com os danos advindos da enchente são de baixa classe social, consideradas como vulneráveis, por estarem em condições desfavoráveis e vulneráveis a riscos. Em vista disso, o Estado propõe, a partir da Constituição de 1988, uma maior responsabilização de seu dever perante o meio ambiente, que passa a ser um direito fundamental.

E é neste panorama constitucional que a responsabilização estatal começa a se desenvolver, haja vista que os danos têm um efeito devastador tanto no ambiente quanto nas pessoas acometidas pelo fato.

Dessa forma, abordaremos os aspectos básicos acerca da responsabilidade civil do Estado, sob seus dois viés, o objetivo e o subjetivo. Através das exposições das premissas, busca-se a resposta do problema investigado, ao final do capítulo.

2.1 A responsabilidade Civil extracontratual do Estado e a possibilidade de sua aplicação para reparar danos civis oriundos das enchentes

Compreende-se por responsabilidade civil aquela que obriga o causador de um dano a repará-lo através de justa indenização. Tal responsabilidade não se subordina e/ou confunde com a administrativa ou penal.

Em suma, “é o dever jurídico de indenizar, imposto a quem cause algum dano a outrem” (CAVALIERI FILHO, 2012, p. 16). Quando se fala em Estado - *lato sensu* -, faz-se necessário destacar que a sua atuação é impositiva aos cidadãos, que não possuem o direito de se escusarem de sua presença. Assim, como o Estado opera de forma imperativa, também deve ser responsabilizado pelos danos que causar a terceiros.



Dias 2 e 3 de setembro de 2019 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

Entretanto, em razão deste modus operandi, sua responsabilização se materializa de forma diferente da dos particulares. Na lição de Helly Lopes Meirelles (2000, p. 595), a responsabilidade civil da Administração Pública “impõe à Fazenda Pública a obrigação de compor o dano causado a terceiros por agentes públicos, no desempenho de suas atribuições ou a pretexto de exercê-las”. Neste contexto, a Administração Pública pode ser responsabilizada objetivamente ou de forma subjetiva.

Como as enchentes são fenômenos “naturais”, o Estado não será responsabilizado objetivamente pelos danos civis que estas causarem. Logo, para que haja a possibilidade da responsabilização do ente público em face de tais danos, a teoria a ser adotada deverá ser a da responsabilidade subjetiva, por omissão. Nesse sentido, merece destaque a lição de Di Pietro (2017, p. 828):

No caso de omissão do Poder Público os danos em regra não são causados por agentes públicos. São causados por fatos da natureza ou fato de terceiros. Mas poderiam ter sido evitados ou minorados se o Estado, tendo o dever de agir, se omitiu. Isso significa dizer que, para a responsabilidade decorrente de omissão, tem que haver o dever de agir por parte do Estado e a possibilidade de agir para evitar o dano.

A partir desta definição doutrinária, resta claro que, em situações em que os danos oriundos das enchentes tenham como nexo causal - ainda que concorrente com o fato natural - uma omissão estatal relacionada a uma gestão urbana incompatível com a perspectiva de Estado Socioambiental de Direito, existe uma clara possibilidade de os entes públicos virem a ser responsabilizados.

Isto porque o Poder Público tem o dever de atuar na seara preventiva, no intuito de promover um desenvolvimento urbano adequado, que não exponha os indivíduos ao risco de perdas tão significativas. O ideal seria que os agentes públicos se preocupassem com a esfera patrimonial dos cidadãos mais vulneráveis, implementando políticas públicas neste sentido, consistentes em construção de sistemas de drenagem, realocação de famílias, etc.

Desse modo, mesmo sendo racional considerar as enchentes como um caso de força maior (acontecimento imprevisível, inevitável, estranho à vontade das partes), seus efeitos danosos podem ser imputados ao Estado. Isto em razão da possibilidade de incidência da responsabilidade do Poder Público, quando, aliado a força maior, ocorrer uma omissão estatal (causa concorrente). Destaca-se que “o particular terá de demonstrar que uma



Dias 2 e 3 de setembro de 2019 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

atuação efetiva (preventiva) dos entes públicos teria impedido a enchente ou diminuído significativamente sua magnitude” (DIPETRO, 2017, p. 825). Por fim, como já mencionado, se a responsabilidade é oriunda de uma omissão do poder público, ela não será objetiva, mas sim, subjetiva.

Nesta linha, cabe destacar o posicionamento do autor Tiago Fersterseifer (2011, p. 326), que vai ao encontro com o apresentado e concluído no presente trabalho:

Nessa perspectiva, por exemplo, o fato de o Estado não garantir uma moradia simples e segura àquelas pessoas que não podem provê-la por escassez de recursos próprios, ocupando geralmente áreas de preservação permanente ou outras áreas de risco ambiental, faz com que o ente estatal concorra, com a sua omissão, na responsabilidade pelos danos causados a tais pessoas em um episódio climático extremo decorrente de mudanças climáticas que tenha ocasionado o deslizamento de terra e enchentes no local das suas moradias (FENSTERSEIFER, 2011).

Infelizmente, a problemática em questão é ainda objeto de muitas discussões e de negação do poder público, fazendo com que não se tenha uma definição legal e jurisprudencial definitiva sobre o tema.

Porém, defendemos que como a grande maioria dos afetados são indivíduos vulneráveis socio e economicamente, a pretensão de reparação dos prejuízos sofridos pelas enchentes deve ser lida ao conhecimento da Justiça, sendo a falta de uma intervenção preventiva do Estado a causa legitimadora de pedidos neste sentido.

CONCLUSÃO

O trabalho apresentou os principais argumentos acerca da responsabilidade civil do Estado envolvendo a ocorrência de fenômenos naturais. Foi observado que o território brasileiro possui um amplo sistema hídrico que contribui para a ocorrência de enchentes nas áreas urbanas, sendo um fenômeno recorrente e previsível nas cidades banhadas por rios.

Ocorre que os maiores afetados são geralmente pessoas de baixa classe social e com poucos recursos patrimoniais, que se estabeleceram nessas localidades por não terem outras opções. Assim, por serem pessoas que possuem bens escassos, a materialização de danos, por vezes, contempla e destrói a totalidade do que possuíam.



Dias 2 e 3 de setembro de 2019 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

Nesse sentido, é passível a afirmação de que os moradores afetados podem ser caracterizados como vulneráveis. E, por serem sujeitos de direito, merecem uma atenção especial e/ou auxílio estatal diante da verificação destes danos tão expressivos, principalmente se considerada a amplitude da referida vulnerabilidade.

Apesar de não haver uma proteção legal específica, a pesquisa evidenciou um caráter social para a responsabilidade civil do Estado, fundamentado em princípios como a dignidade da pessoa humana e o ambiente ecologicamente equilibrado, além da proteção ambiental como tarefa do Estado, o que gera a este uma obrigação de propiciar o mínimo necessário aos atingidos (tanto no cenário pré desastre como no pós desastre).

Neste sentido, a entrada em vigor da Constituição Cidadã de 1988 propiciou inúmeros direitos fundamentais, e o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado torna-se o fator de responsabilização do ente estatal, eis que este transforma a República Federativa do Brasil em um Estado Socio Ambiental de Direito.

Contudo, evidenciou-se que eventual responsabilização pelos danos acarretados pelas enchentes dependem da verificação de omissão estatal, que se efetiva quando o Poder Público descumpre com seus deveres de agir inerentes a um Estado Socio Ambiental de Direito. Entretanto, por se tratar de uma responsabilização subjetiva, o indivíduo lesado terá a tarefa de evidenciar uma falha ou omissão do ente público, que por óbvio tentará se eximir da culpa alegando a ocorrência de fenômenos naturais e uma efetiva fiscalização.

Apesar disso, resta-nos claro que basta o indivíduo lesado demonstrar uma efetiva omissão ou atuação ineficiente da administração pública para que tenha sua pretensão resarcitória deferida pela justiça. E como na maioria das vezes o Poder Público sequer preocupa-se em executar medidas preventivas quanto as enchentes urbanas, o ônus de provar a falha das funções de um Estado Socio Ambiental de Direito fica facilitada, principalmente pelas evidências fáticas verificadas em um cenário de destruição, materializado após a ocorrência do desastre estudado.

REFERÊNCIAS

AMORIN, Daniela; NEDER, Vinicius. Desigualdade de renda no Brasil atinge maior nível em sete anos, diz FGV. In: Exame Econômica. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/economia/desigualdade-no-brasil-e-a-maior-em-sete-anos/>. Acesso em: 10 jun. 2019.



Dias 2 e 3 de setembro de 2019 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

ARMSTRONG, Peter. It's a problem for society: **Climate change is making some homes uninsurable**. In: Cbc News. Disponível em: <https://www.cbc.ca/news/business/it-s-a-problem-for-society-climate-change-is-making-some-homes-uninsurable>. Acesso em 05 de junho de 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 1 (IN - 01), publicada pelo Ministério da Integração Nacional (MIN), em face da Lei nº 12.608**. Publicado em 24 de agosto de 2012. Estabelece procedimentos e critérios para a decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos Municípios, Estados e pelo Distrito Federal, e para o reconhecimento federal das situações de anormalidade decretadas pelos entes federativos e dá outras providências; Disponível em: http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=822a4d42-970b-4e80-93f8-dae395a52d1&groupId=301094. Acesso em: 15 mai. 2019.

BECK, Ulrich. In: NAVARRO, Jorge; JIMÉNEZ, Daniel; BORRAS, María Rosa (Trad.). **La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad**. Barcelona: Paidós, 2001.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 10. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012.

CUTTER, Susan. A ciência da vulnerabilidade: modelos, métodos, e indicadores. In: **Journal of International Humanitarian Legal Studies**. Leiden, vol 1 , 2010, p.96

DAMACENA, Fernanda Dalla Libera; CARVALHO, Délon Winter de. **O Estado Democrático de Direito Ambiental e as catástrofes ambientais: evolução histórica e desafios**. In: Pensar, Fortaleza, v. 18, n. 2, p. 470-494, mai/ago. 2013).

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32ª ed. Editora Forense. 2017.

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**. In: Revista Opinião Jurídica, Fortaleza, ano 9, n. 13, p.322-354, jan./dez. 2011).

ISAIA, Cristiano Becker. A Proteção Constitucional a Direitos Transindividuais e a Necessidade de se Repensar a Relação Entre Ilícito Civil, Dano e Processo: O Exemplo privilegiado da Tutela Inibitória, Ressarcitória na Forma Específica e de Remoção do Ilícito nas Ações Ambientais e de Consumidores. In: NASCIMENTO, NASCIMENTO, Valéria R; SALDANHA, Jânia L. S. **Os Direitos humanos e o constitucionalismo em perspectiva: espectros da DUDH e da Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

KRELL, Andreas J. Comentário ao artigo 225, *caput*. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

5 CONGRESSO INTERNACIONAL DE
DIREITO E CONTEMPORANEIDADE
EDIÇÃO 2019



Dias 2 e 3 de setembro de 2019 - Santa Maria / RS

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

MENDES, Gilmar Ferreira & BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional.** 12. ed. Rev. E atual. São Paulo: Saraiva, 2017

SOUZA, Carlos Eduardo Silva e. **Danos catastróficos:** da gestão de riscos e perigos à reparação. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo, 2014.

TUCCI, C. E. M. (Org.). **Drenagem Urbana.** Porto Alegre: Editora da Universidade; ABRH; Edusp, 1995.

TYBUSCH, Francielle Benini Agne. **Vidas deslocadas:** o caso Mariana-MG como modelo brasileiro para aplicação do direito dos desastres. Curitiba: Íthala, 2019.