

OCUPAÇÕES IRREGULARES: Conflitos Entre o Direito à Moradia e a Responsabilidade Civil do Estado por Danos Ambientais

Bruna Fortunato

Bacharel em Direito pela Universidade de Passo Fundo – UPF, pesquisadora vinculada a Linha de Pesquisa Dimensões do Poder e atores sociais; bolsista da iniciação científica PIVIC/UPF, orientanda da professora doutora Elenise Felzke Schonardie. 1005001@upf.br

Elenise Felzke Schonardie

Doutora em Ciências Sociais; professora do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais (DCJS) da Universidade Regional do Noroeste do Rio Grande do Sul – Unijuí; professora do Programa de Pós-Graduação Mestrado em Direitos Humanos, Pesquisadora da Linha de Pesquisa Direitos Humanos, Meio Ambiente e Novos Direitos; Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo – UPF. elenisefs.adv@gmail.com

Resumo

Este artigo aborda a temática do direito à moradia e tem por objetivo demonstrar a responsabilidade civil do Estado nos casos de danos ambientais decorrentes de ocupações urbanas irregulares. Inicia-se com a abordagem do marco legal a respeito do direito fundamental à moradia, adentrando na questão da violação deste direito e a ocorrência das ocupações irregulares de espaços urbanos e a produção de danos ambientais. Conclui pela responsabilidade civil da municipalidade pelos danos ambientais oriundos das ocupações urbanas irregulares na luta pela efetivação do direito à moradia.

Palavras-chave

Danos ambientais; Direito à moradia. Meio ambiente. Ocupações irregulares. Responsabilidade civil do Estado.

IRREGULAR OCCUPATIONS: CONFLICTS BETWEEN THE RIGHT TO HOUSING AND CIVIL LIABILITY OF STATE FOR ENVIRONMENTAL DAMAGE

Abstract

This paper addresses the issue of housing rights and aims to demonstrate the liability of the state in cases of environmental damage resulting from irregular urban occupations . It begins with the approach of the legal framework regarding the fundamental right to housing, entering on the question of the violation of this right and the occurrence of the illegal occupation of urban spaces and producing environmental damage. Concludes the liability of the municipality for environmental damage arising from the irregular urban occupations in the struggle for realization of the right to housing .

Keywords

Environmental Damage; Right to housing . Environment. Illegal occupation . Liability of the state.

Sumário

1 Direito à moradia. 2 A violação ao Direito à moradia e as ocupações irregulares. 3 Responsabilidade civil do Estado por danos ambientais decorrentes de ocupações irregulares. 4 Considerações finais. 5 Referências

1 DIREITO À MORADIA

O direito à moradia está diretamente ligado à dignidade da pessoa humana, ou seja, trata-se de um direito fundamental que deve ser observado em relação a todos os indivíduos. Primeiramente, o direito à moradia foi consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, na qual o artigo 13 declara que toda pessoa tem direito à residência dentro de cada Estado, e em seguida, no artigo 25, afirma que:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle (<http://direitoamoradia.org/?page_id=975&lang=pt>).

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966 declara que todas as pessoas têm direito a uma condição de vida adequada, que possa assegurar alimentação, vestimentas e moradia, e que os Estados-partes devem tomar medidas para assegurar a efetivação desse direito. O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, também de 1966, expressa em seu artigo 17 que nenhuma pessoa poderá sofrer intervenções ilegais ou arbitrárias em sua vida, o mesmo aplica-se a sua família, seu domicílio e suas correspondências, assim como não são permitidas ofensas à reputação e honra, isto é, fica consagrada a inviolabilidade do domicílio, demonstrando a sua importância para os indivíduos, sejam homens ou mulheres.

Em 1978 a Organização das Nações Unidas estabeleceu o Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), o qual visa a mudar a situação de milhões de pessoas que sobrevivem em locais inadequados, sem acesso a água potável e saneamento básico, por exemplo. O Programa continua em vigor, com o objetivo de alcançar a efetivação do direito à moradia a todos, principalmente aos indivíduos que integram os grupos de excluídos em razão da situação de insuficiência econômica e vulnerabilidade social, e atenta para que sejam executados serviços e infraestrutura básicos que não agriam o meio ambiente (Organização..., 2014).

Assim, esses tratados do qual a República Federativa do Brasil é signatário, têm como mérito inicial vincular o Estado brasileiro à moradia como um direito oponível e exigível por parte de seus cidadãos. Algo que no plano da legislação interna só irá ocorrer com a Emenda Constitucional No. 26 de 14 de fevereiro de 2000, que insere o Direito à Moradia como um direito fundamental social, passando a constar do art. 6º do texto constitucional (Reis, 2013).

A legislação brasileira, por sua vez, reconheceu o direito à moradia na Constituição Federal de 1988, conforme anteriormente mencionado, pela Emenda Constitucional nº 26 de 2000, passando esse direito a compor o rol dos Direitos Sociais do artigo 6º, que tem a seguinte redação: “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (Brasil, 2014a).

Além do já mencionado artigo 6º, a Constituição traz em outros dispositivos o direito à moradia, por exemplo no artigo 5º inciso XI que trata da inviolabilidade da casa, também no artigo 7º inciso IV, que determina que o salário mínimo deve ser capaz de atender às necessidades básicas de cada pessoa, inclusive a moradia. Já o artigo 21 inciso XX, designa competência executiva da União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive programas de habitação.

Dando seguimento, no artigo 23 inciso IX a Constituição prevê a competência administrativa comum (para atuação) entre União, Estados e municípios para promover programas de construção de moradias e melhorias nas condições habitacionais e de saneamento básico, no entanto, como bem lembra Lucília Goulart Cerqueira Camargo Barbosa:

sendo assim, evidente está que o município deverá implementar a política habitacional municipal, buscando prioritariamente estruturar o setor para prestar adequadamente os serviços pertinentes, bem como buscar parcerias para a promoção de projetos habitacionais (2012, p. 135).

Após a Constituição Federal de 1988, contudo, o Brasil instituiu algumas leis que buscam garantir o direito à moradia, como a Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre as normas de regularização fundiária de assentamentos e do Programa Minha Casa Minha Vida.

Em vista do aparato legal que o direito à moradia tem atualmente,

[...] é inegável admitir que a pessoa humana, no mínimo, precisa de um espaço construído em que possa se sentir confortável e com privacidade para descansar e cultivar os laços sociais entre familiares e amigos. Trata-se de preceito básico para o desfrute de uma vida digna, pois todos necessitam de um lugar íntimo para sua sobrevivência, constituindo abrigo e proteção para si e para os seus. Vale ressaltar que, dessa noção de abrigo, nascem outros direitos como o direito à intimidade, à vida privada, à honra e à segurança, assim como os direitos sociais à saúde, à educação, ao trabalho, ao lazer, etc. (Barbosa, 2012, p. 118).

O direito à moradia faz com que vários outros direitos possam ser assegurados, como a educação, a saúde, o lazer e o trabalho, ou seja, aquele que não tiver uma moradia adequada dificilmente conseguirá exercer seu direito à educação, estará exposto a intempéries, insalubridades e, também, encontrará dificuldades para conseguir um emprego ou estabelecer outras formas de relações sociais, pois na grande maioria das vezes é exigido um comprovante de residência para a contratação do trabalhador.

Para ser concretizado tal direito, porém, devem ser cumpridas algumas condições, como a disponibilidade de infraestrutura urbana e equipamentos urbanos, existência de condições físicas e de salubridade adequadas, localização adequada e adequação cultural (Barbosa, 2012, p. 121).

Não basta dizer que o direito à moradia constitui o fato de o ser humano ter uma casa. Além disso, devem ser assegurados o acesso à água potável, recolhimento de esgoto e lixo doméstico, rede de fornecimento de energia elétrica, transporte público, serviços de educação, saúde e trabalho de fácil acesso.

A efetivação do direito à moradia emprega verdadeiro substrato físico para que todos os direitos sociais alicerçados no artigo 6º do texto constitucional possam ser assegurados pelo poder público, verificando-se a necessidade de priorização da política habitacional como forma de garantir a dignidade da pessoa humana (Barbosa, 2012, p. 142).

Então, a partir do considerado, podemos concluir que a moradia é um meio de efetivação da dignidade da pessoa humana, pois por intermédio dela é possível que outros direitos fundamentais sejam efetivados, como referido anteriormente e, em especial o direito de viver em um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Devido ao crescimento desordenado das cidades, no entanto, o direito à moradia vem sendo diariamente violado, pois muitas pessoas, sem outra opção, acabam por instalarem suas moradias em lugares precários, de grande risco ambiental, sem as devidas estruturas e acesso a equipamentos urbanos. Por isso, faz-se importante analisar as ocupações irregulares e a violação ao direito à moradia.

2 A VIOLAÇÃO AO DIREITO À MORADIA E AS OCUPAÇÕES IRREGULARES

Para compreender as ocupações irregulares e a violação ao direito à moradia, é fundamental fazer uma análise histórica no processo de ocupação das cidades brasileiras, uma vez que onde mais ocorre essa violação é nos centros urbanos.

A história das cidades brasileiras se confunde com o grande êxodo rural que ocorreu entre os anos de 1940 e 1991. Assim, houve o crescimento dos centros urbanos de forma desregrada sem a infraestrutura adequada (Saule, 2007, p. 48).

De acordo com a análise de Lucília Goulart Cerqueira Camargo Barbosa,

[...] o processo de crescimento das cidades se intensificou em meados do século XX, com o processo de industrialização, já que, até então, a vida urbana estava adstrita a funções administrativas voltadas à garantia da ordem e coordenação da produção agrícola (2012, p. 175).

Ocorre que as cidades brasileiras, no início e meados do século passado, não estavam preparadas para o crescimento desenfreado que viriam a experimentar, de forma que o Estado não possuía políticas públicas que contribuíssem na promoção

de moradias adequadas para a grande parcela da população que se encontrava em situação de vulnerabilidade social e econômica. Devido a isso, muitas pessoas acabaram se dirigindo para espaços precários, inadequados para ocupação humana, de grande risco ambiental, por não possuírem poder aquisitivo (condições econômicas viáveis) para se instalarem em lugares com condições de moradia adequada.

O poder público adotou estratégia errada de enfrentamento, desviando-se da real situação que se apresentava, planejando as cidades apenas para as classes detentoras do capital e esquecendo-se da necessidade de amparar, com habitações populares, esse enorme contingente advindo do meio rural. [...] as cidades brasileiras passaram a sofrer com problemas como a especulação imobiliária, o que levou grande número de pessoas a buscar outros meios de acesso à moradia, instalando-se em áreas periféricas, irregulares e sujeitas a problemas e riscos ambientais, que não eram atendidas pelos serviços públicos (Mattia;Santini, 2014).

Na década de 30 o Estado propôs uma política social de habitação, destinando muitas moradias ao aluguel. Em 1946 foi criada a Fundação da Casa Popular, que financiava habitações, mas que mesmo assim foram insuficientes para diminuir a falta de moradias adequadas. Durante o período ditatorial a intervenção do poder público na criação de habitações foi grande, no entanto esses investimentos beneficiaram principalmente as classes médias e altas. Já em 1986 o Banco Nacional de Habitação foi extinto e desde então, até o final do século 20, não houve uma política habitacional duradoura (Barbosa, 2012).

Em outras palavras, houve uma certa preocupação por parte do Estado em buscar soluções ao problema da falta de moradias a um grande contingente da população formado por pessoas de baixa renda ou socialmente excluídas. Tais preocupações, porém, não foram suficientes, pois muitas vezes para conseguir ter acesso a esse direito foram impostas diversas condições que deveriam ser preenchidas, o que dificultava o ingresso desses sujeitos nos programas habitacionais.

Diante desses fatos, algumas entidades civis e movimentos populares uniram-se com o propósito de que no texto da nova Constituição Federal de 1988 fossem incluídos instrumentos e regras destinados ao reconhecimento e institucionalização de direitos para aqueles que vivem nas cidades. E ainda, que o poder público ficasse

responsável por aplicar tais instrumentos, voltados a regular o uso e a destinação da propriedade urbana. As aclamações foram atendidas, surgindo então o direito à cidade (Saule, 2007, p. 48).

Desta forma, o direito à cidade busca assegurar os direitos fundamentais dos cidadãos e, que a cidade atenda as funções sociais de moradia, trabalho, transporte e lazer, conferindo-se a administração municipal a competência para aplicar os instrumentos de política urbana, cujas bases estão definidas na Constituição Federal (artigos 182, 183 e 30) em vigor. Os dispositivos constitucionais acerca da política urbana foram regulamentados por meio do texto da lei 11.257 de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade.

Ocorre que desde a efetivação do direito à moradia como um direito fundamental até os dias atuais, a especulação imobiliária tornou-se cada vez mais forte em razão do predomínio do paradigma econômico sobre o social e político. Assim, quem possui poder aquisitivo consegue instalar-se em locais seguros, dotados de toda infraestrutura urbana necessária para moradia e o bem-viver. Aqueles sujeitos, porém, desprovidos de boas condições econômicas, ou seja, que não possuem um bom poder aquisitivo, acabam dirigindo-se para lugares precários, irregulares, insalubres, distantes e sem infraestrutura urbana básica, com muitos riscos para a sua vida e distante do ideal de moradia e vida dignas.

A falta de alternativas viáveis para aquisição de moradia legalizada por parcela significativa da população brasileira gera graves consequências para o meio ambiente, tendo em vista que invariavelmente essa população passa a ocupar de maneira irregular áreas ambientalmente protegidas, como manguezais, encostas de morros, beira de córregos, etc. (Barbosa, 2012, p. 121).

Com efeito, em muitas ocasiões, esses sujeitos excluídos daquilo que se denomina cidade legal (espaço dotado de infraestrutura urbana), acabam por ocupar áreas protegidas que não são destinadas à moradia (espaços não edificáveis) e por isso, apresentam-se em circunstâncias de riscos para sua própria vida. No caso de serem ocupadas áreas verdes, como áreas de preservação permanente, há não apenas a violação do direito à moradia, mas, igualmente, a violação ao meio ambiente que ali, naqueles espaços, estava protegido por determinação legal.

Outra alternativa encontrada pelos sujeitos excluídos, sem acesso a uma moradia digna, é ocupar prédios abandonados nos próprios centros das cidades, locais desamparados, largados pelo poder público, nos quais a desordem e a criminalidade se instalam de forma confortável. Ou então, esses sujeitos excluídos sublocam tais espaços que possuem acesso à água, energia elétrica, coleta de lixo e esgoto (dando a sensação de pertencerem à cidade legal). Esses espaços muitas vezes chamados de becos ou de cortiços não possuem condições de salubridade e segurança. Outra questão é que a qualquer momento esses sujeitos podem sofrer ações de despejo, resultando em indivíduos sem moradia e com seus direitos fundamentais violados (Bedeschi, 2014).

Essas pessoas, contudo, não estão nesta situação de precariedade econômica e habitacional por livre escolha, mas sim por não terem outra escolha. Nos anos 80, Joaquim Falcão (apud Werneck, 2011, p. 147) fez um estudo sobre invasões urbanas ocorridos em Recife, no qual relata que as invasões são “um direito de moradia que se sobrepõe a um direito de propriedade especulativa. Não invadiram, em nenhum momento, terreno produtivo. Só invadiram terrenos mantidos para depósito de valorização e congêneres.”

O autor ainda descreve o depoimento de uma das mulheres invasoras que diz: “Não vou dizer que está certo invadir, mas a terra estava deserta. Se essa é uma realidade de quem não tem casa própria, acho que a gente fez um direito” (apud Werneck, 2011, p. 147). Então, é possível perceber que tais pessoas não invadiram com o propósito de obter vantagens, mas sim por ter essa necessidade e esta ser a única opção. Joaquim Falcão (apud Werneck, 2011, p. 148) destaca em tal declaração que “não é a gente fez direito, e sim, a gente fez um direito, isto é, criou um conceito de direito, criou normas que são diferentes daquelas que defendem uma terra deserta.” Desta forma, cabe reconhecer que essas pessoas apenas desejam possuir um teto para si e para sua família, não com o propósito de prejudicar outras pessoas, mas sim ter um mínimo do direito à moradia, ao qual o Estado deveria promover as condições básicas de acesso. Então, esses sujeitos excluídos de exercer seu direito à moradia digna buscam esse direito da forma que lhes é possível.

Assim, importante refletir sobre qual deve ser a postura do Estado quando dessas ocupações irregulares ocorrem danos ambientais que acabam por atingir não apenas os bens ambientais, mas, também, as pessoas em situações de risco

que se encontram nesses espaços que foram ocupados irregularmente. Ou seja, a responsabilidade civil do Estado por danos ambientais decorrentes de ocupações irregulares é um efeito colateral, necessário, uma externalidade decorrente da violação ao direito de moradia.

3 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR DANOS AMBIENTAIS DECORRENTES DE OCUPAÇÕES IRREGULARES

Atualmente é crescente a ocorrência de danos ambientais, tanto no meio ambiente natural como no urbano. Muito se questiona sobre a origem destes eventos, que na maior parte das vezes acontecem devido à interferência do homem na natureza. Assim, cabe uma sucinta análise ao conceito de dano ambiental.

Pela leitura do artigo 3º, incisos II e III da Lei 6.938/1981 é possível chegarmos a um conceito legal de dano ambiental:

Art. 3º – Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

[...]

II – degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;

III – poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- c) afetem desfavoravelmente a biota;
- d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
- e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

[...] (Brasil, 2014b).

O resultado de uma ação ou omissão que cause prejuízo ao meio ambiente ou afete a segurança, saúde e bem-estar da população, ou altere as características de determinado lugar é o que se entende por dano ambiental. Silvio Venosa (2013,

p. 227) destaca que “o dano ambiental caracteriza-se pela pulverização das vítimas, daí por que ser tratado como direito de tutela a interesses difusos. Os danos são de ordem coletiva e apenas reflexamente se traduzem em dano individual.”

O direito ao meio ambiente equilibrado é direito de todos, reconhecido pela Constituição Federal de 1988 (artigo 225), sendo de extrema importância para as mínimas condições de vida do ser humano. Destarte, qualquer dano que o meio ambiente venha a sofrer afetará a vida de todos os indivíduos, de maneira indistinta, que se encontrem no seu raio de abrangência.

Devido à dimensão e complexidade dos efeitos dos danos ambientais, sua reparação é de difícil realização. O simples pagamento de determinada quantia em dinheiro não é suficiente neste campo. Diante da complexidade, a reparação quando possível deve ocorrer visando ao retorno ao estado anterior e uma penalização em dinheiro, podendo ser aplicadas ambas as sanções cumulativamente, sem esquecer que tal condenação deve ter um cunho pedagógico, como observado nos princípios da Política Nacional do Meio Ambiente, lei 6.938/81.

Em muitos dos casos, os danos são causados por ações malplanejadas ou mal executadas pelo homem, como o que acontece com as ocupações irregulares, pois dependendo do lugar em que os sujeitos se fixarem, como no casos de áreas verdes ou de preservação permanente, podem causar graves danos ao meio ambiente. É importante frisar que muitos desses assentamentos urbanos irregulares ocorrem em lugares especialmente protegidos, como áreas de proteção ambiental, por exemplo, e a ocorrência de um evento danoso terá proporções consideráveis, afetando características singulares, que estão especialmente protegidas devido a sua importância.

A maioria das ocupações irregulares, todavia, como já demonstrado neste texto, acontece devido à falta de poder aquisitivo de homens e mulheres excluídos do mercado formal de trabalho, excluídos social e economicamente da cidade legal, pois em razão da supervalorização de terrenos em locais com infraestrutura adequada, veem-se jogados à própria sorte, ao total desamparo da lei e do Estado. O Estado, no entanto, por meio do poder público municipal, é que possui competência para regular a ordenação e ocupação do solo urbano. E quando esse ente público deixa

que espaços não edificáveis, áreas verdes e demais espaços especialmente protegidos sofram ocupações irregulares, ocasionando danos ambientais, deverá responder por esses danos.

No que se refere à responsabilidade civil do Estado a Constituição Federal de 1988 adotou a teoria da responsabilidade objetiva. Ou seja, quando um dano ocorre devido a uma ação ou omissão de um agente do Estado, este deverá responder independentemente de culpa, nos termos do artigo 37, parágrafo 6º da Constituição.

Nos casos de responsabilidade por dano ambiental o artigo 225, parágrafo 3º da Constituição Federal, também assevera que “As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados” (Brasil, 2014a).

Deste modo, a Constituição Federal reconhece a responsabilidade civil, penal e administrativa sobre os danos causados ao meio ambiente, no entanto, na leitura deste dispositivo não fica claro se é responsabilidade objetiva ou subjetiva. A lei 6.938/81, contudo, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, em seu artigo 14, §1º, prescreve que a responsabilidade por danos ambientais é objetiva, *in verbis*:

Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente (Brasil, 2014b).

Pela leitura feita dos artigos 225, § 3º da Constituição Federal e 14, § 1º da Lei 6.938/1981, claramente chegamos à conclusão de que aquele que causar o dano ambiental deverá responder por ele, independentemente de culpa, no campo da responsabilidade civil. Segundo Toshio Mukai (2004, p. 61), porém, não fica claro se o Brasil adotou a teoria da responsabilidade objetiva do risco criado ou a do risco integral.

Alguns doutrinadores, no entanto, entendem que ficará afastada essa responsabilidade se comprovado que o dano foi resultado de ação de terceiros, caso fortuito ou força maior e no caso de pessoas jurídicas se o fato é diverso da atividade que esta desempenha (Rizzardo, 2013, p. 697). Isso significa que, parte da doutrina advoga pela aplicação da teoria da responsabilidade objetiva do risco criado, a qual admite hipóteses de exclusão da responsabilidade.

De acordo com Hely Lopes Meirelles (2009), a Constituição Federal, no que se refere aos entes estatais, adotou a teoria da responsabilidade objetiva do risco administrativo, não chegando ao extremo do risco integral, pois distingue a lesão causada pelos agentes do poder público, das lesões causadas por terceiros ou fenômenos da natureza. Há, todavia, posicionamentos divergentes. Não resta dúvida de que o texto constitucional acolheu a teoria da responsabilidade civil objetiva da administração por danos causados ao meio ambiente, entretanto, para que a proteção ambiental ocorra de forma plena, deveria ser adotada a teoria do risco integral e não a do risco administrativo (Schonardie, 2005, p. 106).

Diante desses entendimentos, verifica-se que o Estado tem responsabilidade objetiva do risco administrativo quanto aos danos ambientais, em que são aceitos excludentes como a culpa da vítima e força maior, por exemplo. Nos casos de dano ambiental decorrentes de ocupações irregulares, no entanto, verifica-se que houve falha do Estado no momento em que não fiscalizou a ocupação do solo ou permitiu que houvesse a instalação de pessoas em locais impróprios. Assim, em termos de responsabilidade civil, verifica-se que há solidariedade entre o Estado e os causadores do dano.

Mas, se uma agressão contra a pessoa, ou contra a propriedade, for conhecida e anunciada com tal antecedência e vistos de certeza, que a polícia administrativa deva e possa evitá-la, e não obstante, graças à inércia injustificável das autoridades, o atentado se realizar, animado ou auxiliado pela indiferença dos agentes de segurança pública, ao Estado incumbe indenizar o dano causado (Lessa apud Mukai, 2004).

De tal modo ocorre com as ocupações irregulares, uma vez que, por meio de estudos exigidos pela própria lei (Estatuto da Cidade) o poder público sabe quais áreas podem ser edificadas e quais podem apresentar risco para o meio am-

biente e para a vida humana. Sendo assim, pode e deve o poder público interferir nas ocupações irregulares, para que essas não ocorram e consequentemente não causem danos ao meio ambiente. Caso não o faça, deve ele – o Estado – responder solidariamente pelo dano causado.

É possível, contudo, verificar na decisão do Superior Tribunal de Justiça, infracitada, que em casos de ação civil pública, a qual compete em casos de danos ambientais, o litisconsórcio é facultativo, mesmo sendo a responsabilidade solidária.

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LITISCONSÓRCIO PASSIVO FACULTATIVO. AUSÊNCIA DE NULIDADE. COMPROVAÇÃO DOS DANOS. SÚMULA 7/STJ. ANÁLISE DE LEI LOCAL. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 280/STF.

1. Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina com o fito de paralisar construção de loteamento residencial em área de proteção ambiental, especificamente a Bacia do Rio Diti-nho, e obter reparação pelos danos ambientais causados pelas obras já realizadas.

2. O pedido foi julgado procedente pelo Juízo de 1º grau, tendo a sentença sido confirmada pelo Tribunal de Justiça. *Após, em Embargos de Declaração, a recorrente argüiu nulidade processual por ausência de formação de litisconsórcio passivo necessário com a Fundação de Amparo à Tecnologia e ao Meio Ambiente – Fatma, órgão estadual que concedeu a licença de instalação do empreendimento, mas não obteve êxito.*

3. A tese recursal não prospera, tendo em vista que *a responsabilidade por danos ambientais é solidária entre o poluidor direto e o indireto, o que permite que a ação seja ajuizada contra qualquer um deles, sendo facultativo o litisconsórcio.* Precedentes do STJ.

4. No caso, figuram no pólo passivo da lide o ente municipal e os particulares responsáveis pelo empreendimento. *Embora a fundação estatal que concedeu indevida licença de instalação também pudesse ter sido acionada, a sua ausência não conduz à nulidade processual.*

5. A alteração do entendimento do Tribunal de origem, de que o empreendimento é danoso ao meio ambiente, demandaria reexame dos elementos fático-probatórios dos autos. Incidência da Súmula 7/STJ.

6. Inviável a apreciação, em Recurso Especial, de matéria cuja análise dependa de interpretação de direito local. Súmula 280/STF.
7. Recurso Especial parcialmente conhecido e não provido (Superior Tribunal de Justiça. Resp. n.º: 1079713 / SC, Relator: Herman Benjamin, 2009) (grifos nossos).

Embora não se trate de ocupação irregular para fins de moradia, a situação fática levada a julgamento junto ao STJ poderia haver, no caso, a participação do órgão estadual na lide, pois concedeu a licença para instalação do empreendimento em área de proteção ambiental. Por se tratar de litisconsórcio facultativo, entretanto, não é imprescindível para a continuidade da ação.

É possível compreender, no entanto, por meio da legislação e do próprio julgamento apresentado, que a questão da responsabilidade civil do Estado em casos de omissão deste é bastante coerente, uma vez que se busca a proteção ambiental por se tratar de um bem de uso comum, que interfere na vida de todos. Por isso, busca-se não dar pretexto para falhas do poder público e assim responsabilizá-lo quando a ocorrência de danos ao meio ambiente é resultado de sua omissão.

Por derradeiro, quanto ao que diz respeito às ocupações irregulares, ocorridas no espaço urbano das cidades, cabe ao poder público local impedir sua ocorrência, adotar medidas administrativas de enfrentamento dessas ocupações, fazendo constar em seus planos de zoneamento urbano, zonas de relevante interesse social (Zeis) que possam absorver essa população de baixa renda e garantir-lhes o acesso e efetivação do direito à moradia. Como tais ocupações ocorrem, como manifestação e reivindicação do direito à terra urbana, segundo a Constituição Federal de 1988 compete ao município ordenar a forma de destinação e ocupação do solo urbano. Por essas razões, aduzimos a responsabilidade civil objetiva do risco administrativo da municipalidade em casos de danos ambientais decorrentes de ocupações irregulares no espaço urbano.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proteção ambiental é fundamental para que a própria existência do ser humano seja assegurada em um meio ecologicamente equilibrado. Diante dos inúmeros danos que o meio ambiente vem sofrendo, em especial os decorrentes do

crescimento desordenado das cidades e consumo incontrolável de matérias-primas, muitas pessoas não se importam com os prejuízos que podem causar à natureza, ignorando que esta é essencial para a manutenção da vida em todas as suas formas. O crescimento urbano desenfreado acarreta danos ao não observar as normas de proteção ambiental, e também, gera a exclusão de muitas pessoas dos espaços que possuem infraestrutura adequada para habitações, violando da mesma forma o direito fundamental à moradia.

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.

Desta maneira, pode-se inferir que o Estado, por intermédio do ente público municipal, responde de forma objetiva e solidariamente pelos danos causados ao meio ambiente, pois deveria cumprir sua obrigação de fiscalização e também adotar políticas públicas eficientes de destinação e ocupação do solo urbano, bem como atender aos anseios da população de baixa renda em conceder moradia a essas pessoas que não possuem meios para adquirir imóveis em locais privilegiados da cidade, que são dotados de condições estruturais adequadas para viver. O julgador, no entanto, ao fazer a análise do caso concreto, irá decidir entre a aplicação da responsabilidade objetiva do ente estatal com base na teoria do risco administrativo (admitindo-se algumas hipóteses de excludentes) ou com base na teoria do risco integral, a qual inadmite excludentes à responsabilização.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Lucília Goulart Cerqueira Camargo. A tutela do Direito à moradia como forma de promover a dignidade da pessoa humana em face do Direito ambiental brasileiro. In: *Revista Brasileira de Direito Ambiental*, São Paulo: Editora Fiuza, volume 32., 2012.

BEDESCHI, Luciana. *Legislação aplicável na promoção e manutenção do Direito fundamental à moradia de moradores de cortiços e pensões no centro da cidade de São Paulo*. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/reabilitacao-de-areas-urbanas-centrais/918-textos.html>>. Acesso em: 5 maio 2014.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2014a.

_____. *Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2014b.

_____. *Lei 10.257 de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2014c.

MATTIA, Ricardo Quinto; SANTIN, Janaina Rigo. *Direito urbanístico e estatuto das cidades*. Disponível em: <<http://www.revistadoatribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&sr c=rl&srguid=i0ad8181500000144c1f9771ed40f9cf2&docguid=I5a5271d0973c11e1a87f000085592b66&hitguid=I5a5271d0973c11e1a87f000085592b66&spos=8&epos=8&td=1484&context=3&startChunk=1&endChunk=1>>. Acesso em: 10 fev. 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 35. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MUKAI, Toshio. *Direito ambiental sistematizado*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU. *A ONU e os assentamentos humanos*. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-e-os-assentamentos-humanos/>> Acesso em: 1º maio 2014.

REIS, João Emilio de Assis. O Direito à moradia como obrigação estatal no contexto constitucional brasileiro. CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO. 2013, Curitiba. *Anais Eletrônicos...* Curitiba: Conpedi. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=cfa45151ccad6bf1>>. Acesso em: 9 maio 2014.

RIZZARDO, Arnaldo. *Responsabilidade civil*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

SAULE, Nelson Junior. O Direito à cidade como Direito fundamental emergente brasileiro. In: _____. *Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2007.

SCHONARDIE, Elenise Felzke. *Dano ambiental: a omissão dos agentes públicos*. 2. ed. Passo Fundo: Ed. Universidade de Passo Fundo, 2005.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. STJ. Recurso Especial nº 1079713/SC. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, DF, 31 out. 2009. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/portal_stj/>. Acesso em: 15 maio 2014.

WERNECK, Augusto. Função social da cidade. Plano diretor e favelas. A regulação setorial nas comunidades populares e a gestão democrática das cidades. In: BONIZZATO, Luigi; COUTINHO, Ronaldo. *Direito da cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

VENOSA, Silvio de Salo. *Direito civil: responsabilidade civil*. 13. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013. Vol. 4.

Recebido em: 17/1/2014

Aceito em: 17/4/2015