

## CONSTRUÇÕES IRREGULARES EM ÁREAS DE RISCO: RESPONSABILIDADE CIVIL DO PODER PÚBLICO E O DEVER DE FISCALIZAR

*IRREGULAR CONSTRUCTIONS IN HAZARD ZONES: GOVERNMENTAL CIVIL LIABILITY AND THE DUTY OF OVERSIGHT*

DOI:

**Daniel Costa Lima<sup>1</sup>**

Mestrando em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável,  
Dom Helder Centro Universitário (BH).  
EMAIL: daniel.costalima20@gmail.com  
ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-1124-9127>

**Elcio Nacur Rezende<sup>2</sup>**

Pós-doutoramento na Universidade de Messina (Itália) e  
na Universidade Castilla – La Mancha (Espanha).  
EMAIL: elcionrezende@yahoo.com.br  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2369-8945>

**Geraldo Magela Silva<sup>3</sup>**

Mestrando em Direito Ambiental e Desenvolvimento  
Sustentável - Dom Helder Centro Universitário - BH- MG.  
EMAIL: geomagela417@gmail.com  
ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-3593-1388>

**RESUMO:** Este artigo analisa a responsabilidade civil do Poder Público frente à proliferação de construções irregulares em áreas de risco, com foco na omissão estatal e nos princípios da responsabilidade objetiva e solidária. Examina-se o dever de fiscalização do Estado e os efeitos jurídicos decorrentes da inércia administrativa, abordando casos concretos de desastres como deslizamentos e enchentes. O estudo ancora-se em doutrina, jurisprudência atualizada e na análise crítica de situações emblemáticas no cenário brasileiro, com o objetivo de avaliar a eficácia das políticas públicas e os mecanismos de prevenção e responsabilização. Verifica-se que a omissão específica, quando há dever legal de agir, configura hipótese de responsabilização estatal. A responsabilidade solidária entre os entes federativos também se apresenta como instrumento de efetivação do princípio da cooperação. Os casos do Morro do Bumba (Niterói/RJ), da Serra do Mar (SP), de Petrópolis (RJ) e das enchentes no Rio Grande do Sul (2024) são utilizados como base empírica para sustentar as conclusões. Conclui-se que a atuação omissiva do Estado compromete direitos fundamentais, exigindo atuação preventiva, fiscalização constante e implementação de políticas urbanas integradas e eficazes.

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, Dom Helder Centro Universitário (BH). Pós-graduado em Direito Público, Direito Privado, Direito do Trabalho e Advocacia Pública. Bacharel em Direito.

<sup>2</sup> Pós-doutor, Doutor e Mestre em Direito. Professor dos Programas de Pós-graduação em Direito do Centro Universitário Dom Helder e da Faculdade Milton Campos, Belo Horizonte/MG. Procurador da Fazenda Nacional.

<sup>3</sup> Geógrafo e Pós-graduado em Meio Ambiente e Sustentabilidade, Mestrando em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável - Dom Helder Centro Universitário - BH- MG.

**PALAVRAS-CHAVE:** Responsabilidade Civil do Estado; Poder Público; Omissão Estatal; Construções Irregulares; Áreas de Risco.

**ABSTRACT:** This article examines the civil liability of governmental authorities in the context of the widespread presence of irregular constructions in high-risk areas, with particular emphasis on state omission and the legal principles of objective and joint liability. The analysis focuses on the State's duty to monitor and supervise urban development and the legal implications of administrative inaction, using real-life disasters—such as landslides and floods—as case studies. The research draws upon legal scholarship, up-to-date jurisprudence, and a critical review of emblematic cases within the Brazilian context to assess the effectiveness of public policy, as well as mechanisms for prevention and accountability. It argues that specific omissions, where a legal duty to act exists, may give rise to governmental liability. The notion of joint liability among federal entities is also addressed as an essential mechanism for enforcing the constitutional principle of cooperative federalism. The cases of Morro do Bumba (Niterói/RJ), Serra do Mar (SP), Petrópolis (RJ), and the 2024 floods in Rio Grande do Sul are employed as empirical foundations to support the conclusions. Ultimately, the article contends that governmental omission undermines fundamental rights and calls for preventive measures, ongoing enforcement, and the implementation of coherent and effective urban policies.

**KEYWORDS:** State Civil Liability; Government Authorities; State Omission;. Irregular Constructions; Hazard Zones.

**SUMÁRIO:** 1 Introdução. 2 A responsabilidade civil do estado por omissão: fundamentos, controvérsias e a distinção entre omissão genérica e específica. 2.1 As teorias da responsabilidade por omissão: culpa do serviço (falta do serviço) frente ao risco administrativo. 2.2 A distinção entre a omissão genérica frente a omissão específica. 2.3 O nexó de causalidade na omissão. 3 As construções irregulares e o dever de fiscalizar. 3.1 Fundamentos constitucionais e legais do dever de fiscalizar. 3.2 O poder de polícia e os instrumentos de fiscalização. 3.2 A omissão no dever de fiscalização do Estado e a súmula 652 do STJ. 4 A análise de casos concretos e a jurisprudência aplicada. 4.1 O caso do Morro do Bumba (Cidade de Niterói/RJ). 4.2 Enchentes no Rio Grande do Sul (2024). 5 A urgência da resiliência urbana frente às mudanças climáticas no Brasil. 5.1 Marco legal e implementação de políticas. 5.2 A população vulnerável nas cidades brasileiras. E o descaso do poder público na falta de ações efetivas. 6 Considerações finais. 7 Referências.

## 1 Introdução

A ocorrência recorrente de desastres naturais em centros urbanos brasileiros, especialmente em regiões ocupadas irregularmente, suscita uma série de questionamentos jurídicos sobre a responsabilidade civil do Estado. Deslizamentos de terra, enchentes e soterramentos têm ceifado vidas e destruído patrimônios, sobretudo em áreas reconhecidamente de risco, onde a presença do poder estatal se revela deficiente ou inexistente. Neste cenário, emerge a problemática da omissão estatal no dever de fiscalizar, prevenir e remover construções ilegais em tais regiões.

A expansão urbana desordenada e a ocupação irregular do solo representam desafios crescentes nas cidades brasileiras, frequentemente resultando na instalação de moradias em áreas de risco, como encostas íngremes, margens de rios e áreas sujeitas a inundações. Esses

assentamentos precários, muitas vezes desprovidos de infraestrutura adequada e construídos em desacordo com a legislação ambiental e urbanística, expõem a população a graves perigos, culminando em tragédias recorrentes, como deslizamentos de terra e enchentes, que ceifam vidas e causam extensos danos materiais e ambientais. Diante desse cenário, emerge a complexa questão da responsabilidade civil pelos danos decorrentes, especialmente no que tange ao papel do Poder Público em face aos desastres.

Este artigo tem por objetivo investigar a responsabilidade civil do Poder Público diante de construções irregulares em áreas de risco, com enfoque na omissão administrativa, na teoria da responsabilidade objetiva e na possibilidade de responsabilização solidária entre entes federativos. A análise partirá de referenciais doutrinários, jurisprudência consolidada e do estudo de casos concretos, como o deslizamento no Morro do Bumba (Niterói/RJ), a tragédia em Petrópolis (RJ), a ocupação da Serra do Mar (SP) e as enchentes no Rio Grande do Sul (2024).

A relevância do tema é inegável, dada a frequência e a gravidade dos desastres associados a ocupações irregulares em áreas de risco no Brasil, bem como a necessidade de definir parâmetros claros para a responsabilização do Estado, visando não apenas a reparação das vítimas, mas também o estímulo a políticas públicas mais eficazes de prevenção e controle urbano. A discussão se insere no âmbito do Direito Administrativo, do Direito Urbanístico e da Responsabilidade Civil, dialogando com princípios constitucionais como o direito à moradia digna, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a função social da propriedade.

O problema consiste em analisar a responsabilidade civil do Poder Público diante do aumento exponencial de construções irregulares em locais caracterizados como de risco, com foco na omissão estatal e nos princípios da responsabilidade objetiva e solidária, e como essa omissão contribui diretamente para a ocorrência de desastres socioambientais.

A hipótese discutida tem como perspectiva principal a omissão específica do Poder Público no dever de fiscalizar e prevenir a ocupação de áreas de risco. Aliado a esse infortúnio, persiste a ausência de políticas públicas eficazes de ordenamento territorial e realocação, configurando assim a responsabilidade civil objetiva do Estado pelos danos decorrentes de desastres socioambientais, mesmo em face da irregularidade das ocupações.

O referencial teórico se baseia da afirmativa feita por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, na obra *Direito Administrativo* (2020) quando afirma que "A responsabilidade objetiva do Estado funda-se na teoria do risco administrativo, segundo a qual basta a comprovação do dano e do nexo de causalidade com a atuação estatal, sendo desnecessária a demonstração de culpa. O Estado, como garantidor da ordem jurídica e da segurança social, deve suportar os prejuízos que sua atuação ou omissão causar aos administrados."

O artigo emprega metodologicamente a pesquisa bibliográfica e documental, com análise de doutrina especializada em Direito Administrativo, Direito Urbanístico e Responsabilidade Civil, legislação federal pertinente, e jurisprudência selecionada dos Tribunais Superiores (STF e STJ) e Tribunais de Justiça estaduais. A abordagem é qualitativa e analítica, buscando interpretar, correlacionar e aprofundar a análise das fontes para construir uma argumentação consistente e detalhada sobre a responsabilidade estatal.

A justificativa deste artigo está na crescente necessidade de fortalecer a responsabilização do Estado em face de construções irregulares em área de risco, diante da intensificação, não somente dos danos ambientais, mas também em face da insuficiência de medidas eficazes para prevenir principalmente os desastres ocasionados pelos empreendimentos.

## **2 A responsabilidade civil do estado por omissão: fundamentos, controvérsias e a distinção entre omissão genérica e específica**

A responsabilidade civil do Estado, enquanto obrigação imposta à Administração Pública de reparar danos causados a terceiros, passou por significativa evolução no direito brasileiro. Superada a fase da irresponsabilidade estatal, herdada do absolutismo, e a fase da responsabilidade civilista clássica, em que o Estado era equiparado a um particular, exigindo a demonstração de culpa, a Constituição Federal de 1988 consolidou, em seu artigo 37, § 6º, a teoria do risco administrativo para as condutas comissivas estatais.

O artigo 37, § 6º da Constituição Federal estabelece 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". Isso implica uma responsabilidade objetiva, que prescinde da comprovação de culpa ou dolo do agente

público, bastando a demonstração da conduta estatal, do dano e do nexo de causalidade entre eles.

Contudo, a aplicação desse regime aos atos omissivos do Estado permanece como um dos pontos mais controvertidos da responsabilidade extracontratual pública. Quando o dano não advém de uma ação direta do Estado, mas de sua inação, ou seja, quando o Estado permanece inerte e falha em agir quando possuía o dever jurídico de fazê-lo, a questão central é definir se incide a responsabilidade objetiva (risco administrativo) ou se seria necessária a comprovação de culpa da Administração (responsabilidade subjetiva).

De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a definição de Responsabilidade Objetiva – Teoria do Risco Administrativo pode ser entendida como:

A responsabilidade objetiva do Estado funda-se na teoria do risco administrativo, segundo a qual basta a comprovação do dano e do nexo de causalidade com a atuação estatal, sendo desnecessária a demonstração de culpa. O Estado, como garantidor da ordem jurídica e da segurança social, deve suportar os prejuízos que sua atuação ou omissão causar aos administrados. (DI PIETRO, 2017, p. 653.).

Segundo Alexandre Mazza, a definição de Responsabilidade Subjetiva – Culpa da Administração Pública pode ser entendida como:

A responsabilidade subjetiva do Estado, por sua vez, exige a comprovação de dolo ou culpa do agente público, configurando-se quando a Administração age com negligência, imprudência ou imperícia no cumprimento de seus deveres legais. Trata-se de hipótese em que a omissão do Poder Público representa falha no dever específico de agir. (Mazza, 2018, p. 497.).

À vista disso, é possível a compreensão dos fundamentos jurídicos da responsabilização estatal face à omissão, especialmente em contextos nos quais há um dever legal de agir por parte da Administração Pública. Essas ideias servirão como base para a análise das controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais e suas implicações práticas na configuração da responsabilidade civil do Estado.

## **2.1 As teorias da responsabilidade por omissão: culpa do serviço (falta do serviço) frente ao risco administrativo**

Historicamente, a doutrina administrativista brasileira, influenciada pelo direito francês, tendeu a aplicar a teoria da falta do serviço ou culpa do serviço para os casos de

omissão. Segundo essa corrente, defendida por autores como Hely Lopes Meirelles (2016) e, com nuances, por Celso Antônio Bandeira de Mello (2015), a responsabilidade do Estado por omissão seria, em regra, subjetiva. A responsabilização dependeria da demonstração de que o serviço público não funcionou como deveria (inexistência do serviço), funcionou mal (prestação defeituosa) ou funcionou tardiamente (atraso na prestação). Em essência, seria preciso comprovar a culpa administrativa, manifestada pela negligência, imprudência ou imperícia na gestão dos serviços e deveres estatais. A omissão, para gerar o dever de indenizar, deveria ser ilícita, o Estado tinha o dever legal de agir e não o fez (culposa), sendo essa falha a causa do dano.

Quanto a teoria da falta do serviço ou culpa do serviço, Hely Lopes Meirelles argumenta que:

Pela teoria da falta do serviço, o dever de indenizar surge quando o serviço público não funciona, funciona mal ou funciona tardiamente, configurando-se, assim, a omissão da Administração no dever de prestar adequadamente o serviço a seu encargo. (MEIRELLES, 2016. p. 652.).

Ainda quanto a teoria da falta do serviço ou culpa do serviço, Celso Antônio Bandeira de Mello destaca a configuração da teoria:

A falta do serviço se configura quando este não funciona, funciona mal ou funciona atrasadamente, de forma que o serviço se mostra defeituoso, imperfeito, insuficiente ou ineficiente para atender aos encargos que lhe são próprios, e, em decorrência, alguém sofre um dano. (BANDEIRA DE MELLO, 2015. p. 1051.)

Essa visão parte do pressuposto de que não se pode imputar ao Estado a responsabilidade por todos os eventos danosos ocorridos na sociedade simplesmente por não os ter evitado. Seria necessário um vínculo mais forte, uma falha concreta no dever de agir. Para Mello (2015), a responsabilidade objetiva do Art. 37, § 6º, aplica-se apenas quando o Estado, ao agir, cria um risco específico para os administrados.

Na omissão, o Estado não cria o risco, apenas falha em evitá-lo, o que atrairia a necessidade de perquirir a culpa. Por outro lado, uma corrente doutrinária e jurisprudencial crescente sustenta a aplicação da responsabilidade objetiva também aos casos de omissão, especialmente quando se trata de uma omissão específica. Autores como Yussef Said Cahali (2007), Sérgio Cavalieri Filho (2015) e Juarez Freitas (2010) argumentam que o texto

constitucional não faz distinção explícita entre atos comissivos e omissivos ao tratar da responsabilidade estatal baseada no risco administrativo.

O elemento central seria a causalidade entre a atividade administrativa (seja ela uma ação ou uma omissão no cumprimento de um dever) e o dano. Assim, o descumprimento de um dever jurídico específico de agir, imposto por lei ou pela Constituição, que resulta em dano a terceiro, ensejaria a responsabilidade objetiva. Nessa perspectiva, não caberia à vítima o ônus de provar a culpa da Administração (negligência, etc.), mas sim ao Estado demonstrar a ocorrência de alguma causa excludente de responsabilidade (culpa exclusiva da vítima, caso fortuito, força maior, fato de terceiro que rompa o nexo causal).

Gustavo Tepedino (2006) argumenta que a adoção da responsabilidade objetiva pela Constituição de 1988 representou uma opção política fundamental pela socialização dos riscos inerentes à atividade administrativa, superando a necessidade de prova de culpa, inclusive nos casos de omissão, alinhando-se ao disposto no artigo 43 do Código Civil de 2002 ("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 do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.").

## **2.2 A distinção entre a omissão genérica frente a omissão específica**

Para determinar as análises da responsabilidade por omissão, a doutrina e especialmente a jurisprudência, sendo esta do Superior Tribunal de Justiça, tem trabalhado com a distinção entre omissão genérica e omissão específica, como forma de conciliar as decisões sobre o tema. Dessa forma, a Omissão Genérica é caracterizada e compreendida como o dever geral de segurança e proteção que o Estado tem para com toda a sociedade.

Seria a lacuna (falha) em evitar danos decorrentes de eventos sobre os quais o Estado não tinha um dever concreto e individualizado de agir para impedir um determinado resultado específico. Um exemplo a ser citado seria os danos em via pública causados por crimes ou acidentes aleatórios não diretamente ligados a um descuido específico de manutenção ou sinalização da via. Nesses casos, a jurisprudência tende a exigir a comprovação da culpa administrativa (responsabilidade subjetiva), sob pena de tornar o Estado uma espécie de seguro universal, responsável por todo e qualquer ato infortúnio.

Em contrapartida, a Omissão Específica ocorre quando o Estado tem o dever legal e concreto e preciso de agir para impedir a ocorrência do dano, e sua inércia é causa direta ou condição necessária para o resultado lesivo. É a situação em que a lei impõe uma atuação ativa do Poder Público em determinadas circunstâncias, e este acaba por falhar em sua prestação. Citando como exemplo, destaca-se a omissão quanto a conservação de vias públicas que causam acidentes diversos. Além disso, ressalta-se também a omissão na custódia de presos que resulta em fuga e danos a terceiros, e também crucialmente, a omissão no dever de fiscalizar construções em áreas de risco já evidenciadas e conhecidas.

Nos casos de omissão específica, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem majoritariamente aplicado a responsabilidade objetiva. Entende-se que, ao descumprir um dever concreto imposto por lei, o Estado assume o risco pelos danos que sua negligência possa ocasionar. Dessa maneira, a prova da culpa por parte do Ente Estatal torna-se desnecessária, bastando comprovar a omissão específica (o descumprimento do dever legal de agir), o dano e o nexo de causalidade entre eles (STJ, AgInt no REsp 1.743.201/RJ, 2019).

### **2.3 O nexo de causalidade na omissão**

Ambas as teorias, Objetiva ou Subjetiva, exigem a demonstração do nexo de causalidade, sendo este elemento indispensável para a configuração da responsabilidade estatal por omissão. É preciso estabelecer um vínculo direto e relevante entre a inércia do Estado e o dano sofrido pela vítima. A omissão deve ter sido uma condição (*conditio sine qua non*) para o evento danoso, ou seja, se o Estado tivesse agido conforme o dever legal, o dano provavelmente não teria ocorrido ou teria sido significativamente atenuada.

No contexto das construções irregulares edificadas em áreas de risco, a análise do nexo causal envolve verificar principalmente: (a) se o Estado tinha o dever legal específico de fiscalizar aquela área/construção caracterizada como de área de risco; (b) se o Estado tinha conhecimento, ou era possível prever o risco existente naquele local específico; (c) se, apesar do dever e do conhecimento, omitiu-se em tomar as medidas cabíveis, dentre elas notificação a moradores da região, embargos de obras e edificações, interdição, realocação); e (d) se essa omissão foi determinante para que o desastre (deslizamento, enchente) ocorresse ou tivesse o alcance de destruição obtido, causando os todos danos, que em grande maioria são irreversíveis.

Em suma, a responsabilidade do Estado por omissão no dever de fiscalizar construções em áreas de risco tende a ser analisada sob a ótica da omissão específica, atraindo, conforme a jurisprudência dominante do STJ, a responsabilidade objetiva, desde que comprovado o nexo causal entre a falha no dever de agir e o dano resultante.

### **3 As construções irregulares e o dever de fiscalizar**

O dever de fiscalizar que envolve o Poder Público, no âmbito do ordenamento territorial urbano e da proteção ambiental, não se configura como uma simples opção discricionária, mas sim como um poder-dever vinculado, essencial à concretização das políticas públicas e também à prevenção de danos. A omissão nesse dever, pode acarretar a responsabilidade civil do Ente Estatal. Dessa forma, o Poder Público tem o dever de exercer na esfera urbanística e ambiental o controle, o que inclui a fiscalização de construções irregulares e a adoção de medidas para impedir a ocupação de áreas de risco.

#### **3.1 Fundamentos constitucionais e legais do dever de fiscalizar**

O ordenamento jurídico brasileiro estabelece de forma clara a competência e o dever, no contexto municipal, de controlar o uso e a ocupação do solo. A Constituição Federal de 1988 é essencial, visto que atribui aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (Art. 30, I), suplementar a legislação federal e estadual no que couber (Art. 30, II), e, de forma central, promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (Art. 30, VIII). Ademais, a Constituição também descreve sobre política urbana (Art. 182 - Capítulo II), reforçando o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, desenvolvimento que só se alcança com controle efetivo por parte do Estado.

Além da Constituição de 1988, o ordenamento jurídico brasileiro possui regulamentações infraconstitucionais que estabelecem diretrizes e competências para o planejamento urbano sustentável, o que reforça a obrigatoriedade de atuação estatal preventiva. Dentre eles, podemos citar o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que detalha e instrumentaliza essas competências.

No Art. 40 da referida lei, se define o Plano Diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas, áreas de especial interesse turístico ou inseridas na área de influência de empreendimentos com significativo impacto ambiental. O Plano Diretor deve conter, entre outros elementos, o zoneamento ambiental e as diretrizes para o uso e ocupação do solo, estabelecendo as regras que a fiscalização do município deve garantir. A lei também prevê outros instrumentos de política urbana, como o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos, todos dependentes, em alguma medida, da fiscalização para sua efetividade.

Para mais, destaca-se além das legislações mencionadas, a Lei nº 12.608/2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), que estabelece as diretrizes para a prevenção, mitigação e resposta a desastres, além de trazer um reforço significativo ao dever de fiscalizar as áreas consideradas de risco. A lei alterou o atual Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), com a finalidade de exigir que os Planos Diretores de municípios, que são suscetíveis a desastres, contenham o mapeamento das áreas de risco e o planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação, conforme estabelece o artigo 42-A. Além disso, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil estabelece como competência dos Municípios identificar e mapear as áreas de risco, além de fiscalizar as áreas de risco e impedir novas ocupações (Art. 8º, V e VI), sendo assim um dever específico e inafastável.

### **3.2 O poder de polícia e os instrumentos de fiscalização**

Para o cumprimento das obrigações impostas pela legislação, o Estado dispõe dos instrumentos inerentes ao denominado poder de polícia administrativa, conceituado por Hely Lopes Meirelles (2016, p. 150) como "a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado".

Ainda sobre o Poder de Polícia, Maria Sylvia Zanella Di Pietro destaca a importância do pressuposto para a preservação da ordem pública:

O poder de polícia administrativa é exercido pela Administração Pública para preservar a ordem pública, a segurança, a saúde, o meio ambiente, mediante a imposição de restrições aos direitos individuais. (DI PIETRO, 2002, p. 145.).

Destaca-se também o posicionamento do autor Celso Antônio Bandeira de Mello, que enfatiza as limitações de direitos que envolve o Poder de Polícia:

O p “Poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício de direitos individuais em benefício do interesse público, mediante atos normativos ou concretos, para compatibilizar o interesse de todos.”. (MELLO, 2017, p. 111.).

No campo de ação que envolve questões urbanísticas e ambientais, esse poder se manifesta principalmente por meio de licenciamentos, sendo este exercido de maneira prévia, verificando sua conformidade com a legislação antes do início de qualquer obra a ser constituída. Além dos licenciamentos, também se destaca a fiscalização, que se caracteriza pela atividade de verificação na localidade voltado ao cumprimento das normas e das condições da licença, caso ela já tenha sido previamente estabelecida. Para mais, inclui vistorias, monitoramento de áreas de risco, atendimento a denúncias e, caso sejam constatadas irregularidades, o Ente Federado deve notificar o infrator para regularizar a situação ou paralisar a obra, aplicando as multas quando necessário. No contexto do exercício do poder de polícia administrativa, a utilização dos instrumentos de fiscalização não é facultativa quando a situação exige intervenção do Estado.

Porém, diante de construções irregulares em áreas de risco conhecidas, a omissão em notificar ou adotar outras medidas cabíveis configura falha no dever de agir e grave violação do dever estatal de proteger, demonstrando a vulnerabilidade do poder de polícia. A atuação estatal tem se mostrado reativa, em vez de preventiva, revelando limitações dos programas existentes, como o PAC Encostas e o Minha Casa Minha Vida, que, embora relevantes, não solucionaram o problema estrutural das ocupações em locais perigosos. Persistem falhas na realocação de famílias, na integração das fiscalizações entre os entes federativos e no monitoramento contínuo de áreas críticas, evidenciando a fragilidade na efetivação do poder de polícia como mecanismo de proteção coletiva.

### **3.3 A omissão no dever de fiscalização do Estado e a súmula 652 do STJ**

Em 2021, o Superior Tribunal de Justiça editou a Súmula 652, que trouxe um importante posicionamento quanto à responsabilidade da Administração Pública por danos

ambientais decorrentes de sua omissão no dever de fiscalização: "A responsabilidade civil da Administração Pública por danos ao meio ambiente, decorrente de sua omissão no dever de fiscalização, é de caráter solidário, mas de execução subsidiária". Essa súmula, fruto de reiterados julgados da Primeira e Segunda Turmas do STJ (como o REsp 1.337.131/BA e o REsp 1.071.741/SP), reconhece a natureza solidária da obrigação de reparar os danos ocasionados, sendo obrigação do Estado a reparação em conjunto com o particular, estabelecendo uma ordem de preferência na execução dessa obrigação.

Dessa maneira, primeiramente deve-se buscar a satisfação do crédito (reparação do dano, pagamento de indenização) junto ao causador direto (o particular poluidor/construtor irregular). Somente se este não cumprir a obrigação, total ou parcialmente (por insolvência, por exemplo), é que a execução poderá ser direcionada contra o ente público omissor, que figura como um garantidor subsidiário. Conseqüentemente, a responsabilidade civil do Estado por omissão caracteriza-se como objetiva quando se trata do dever específico de agir previsto em lei, evidenciando que a inércia administrativa, especialmente em contextos de fiscalização e proteção, enseja responsabilização estatal independentemente da comprovação de culpa, trazendo somente uma disposição de precedência em relação a reparações.

Todavia, alguns doutrinadores apresentam críticas à súmula, apontando que a subsidiariedade na execução pode, na prática, dificultar ou retardar a reparação efetiva do dano à vítima, especialmente se o particular for insolvente ou de difícil localização. A vítima teria que primeiro esgotar os meios de execução contra o particular antes de poder acionar o Estado, o que poderia tornar a reparação mais morosa e incerta, enfraquecendo a proteção conferida pela solidariedade. Argumenta-se que a solidariedade clássica, onde a vítima escolhe contra quem executar, seria mais eficaz na garantia da reparação integral e célere do dano:

Ainda sobre o tema, destaca os autores Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo:

A exigência de esgotamento da execução contra o particular como condição para acionar o Estado fragiliza a tutela dos direitos fundamentais, pois transfere à vítima o ônus de suportar os riscos da insolvência do agente direto do dano (ALEXANDRINO; PAULO, 2023, p.31.).

Diante dessas perspectivas, a Súmula 652 do STJ, embora busque equilibrar a responsabilidade entre o particular e o Estado, gera um debate relevante sobre a efetividade da reparação do dano. A complexidade da responsabilização do Poder Público por omissão se manifesta, portanto, não apenas na definição da natureza da responsabilidade (objetiva ou subjetiva), mas também na forma como essa responsabilidade é operacionalizada e na garantia de que a vítima seja efetivamente indenizada de forma célere e integral.

#### **4 A análise de casos concretos e a jurisprudência aplicada**

A compreensão dos aspectos jurídicos relacionados à responsabilidade civil do Estado por omissão, especialmente no que se refere à fiscalização de construções em áreas de risco, demanda uma análise cuidadosa da prática judicial e da forma como os tribunais vêm enfrentando tais situações. A jurisprudência nacional tem se debruçado de maneira cada vez mais consistente sobre esse tema, estabelecendo diretrizes para a responsabilização do poder público, quando se verifica falha no dever legal de fiscalização e prevenção de danos.

##### **4.1 O caso do Morro do Bumba (Cidade de Niterói/RJ)**

Em abril de 2010, um deslizamento de terra em uma região da cidade de Niterói/RJ, conhecido como Morro do Bumba causou a morte de mais de 20 pessoas, tornando-se um marco na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema. Investigações posteriores indicaram que a área era de risco e que a prefeitura de Niterói possuía conhecimento das ocupações irregulares. A falta de fiscalização efetiva e a ausência de ações preventivas foram elementos centrais para a caracterização da responsabilidade civil do município. O fator determinante para a condenação do Município de Niterói foi a comprovação robusta, sendo considerado fato público e notório, de que a administração municipal tinha pleno conhecimento dos riscos geológicos da área, que há alguns anos tinha por finalidade um depósito de lixo, e da ocupação irregular que ali se consolidava. Essa ciência prévia por parte do município, qualificou a omissão como específica e grave.

De forma incisiva, o STJ endossou o entendimento de que o Município não apenas se omitiu na fiscalização para impedir novas construções, mas também falhou em tomar medidas preventivas eficazes para proteger a população que já estava instalada naquele

local, como por exemplo, executando obras de contenção ou programas de realocação, salientando apenas a alertas técnicos. A decisão do Tribunal estabeleceu um nexo causal direto entre a omissão prolongada e consciente do Município e a tragédia ocorrida. Argumentou-se que, se o dever de fiscalizar e prevenir tivesse sido cumprido, o deslizamento e suas consequências fatais poderiam ter sido evitados ou, no mínimo, drasticamente reduzidos.

Conquanto a ocupação fosse irregular, ao longo do período de construção das moradias irregulares, o Estado, ciente do risco e da vulnerabilidade, tinha o dever de agir. Dessa forma, se afasta a possibilidade de alegação de culpa exclusiva da vítima como excludente de responsabilidade.

#### **4.2 Enchentes no Rio Grande do Sul (2024)**

As enchentes que atingiram o Estado do Rio Grande do Sul em 2024 configuram um exemplo dramático e recente da fragilidade do poder público no cumprimento de suas obrigações legais e constitucionais voltadas à prevenção de desastres e à proteção de populações vulneráveis. O evento, embora marcado por fortes chuvas e fenômenos naturais extremos, não pode ser compreendido apenas como um episódio climático, mas como resultado da negligência prolongada de políticas públicas voltadas ao ordenamento territorial, à fiscalização ambiental e à manutenção de infraestrutura urbana.

A análise dos fatos ocorridos naquele contexto revela a existência de áreas densamente habitadas em regiões sabidamente suscetíveis a inundações e deslizamentos, muitas delas historicamente catalogadas por órgãos ambientais e de defesa civil. Apesar disso, foram identificadas falhas na implementação de sistemas de alerta precoce, ausência de planos preventivos atualizados e omissão na fiscalização de ocupações irregulares em zonas de risco. Essa conduta omissiva por parte do poder público, especialmente em nível municipal e estadual, aproxima-se de uma violação direta do dever jurídico de proteção da vida, da moradia e da integridade física dos cidadãos.

Partindo do pressuposto de que o STJ já firmou o entendimento no sentido de que a responsabilidade civil do Estado por omissão é admissível, quando houver descumprimento de dever legal específico de agir previsto em lei, a responsabilização pode ser reconhecida não pela ocorrência do evento natural em si, mas pela falha no dever de prevenir, planejar e

agir diante de riscos amplamente conhecidos e mapeados. Dessa forma, se exige do poder público o mínimo de diligência compatível com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da prevenção e da função social da cidade.

Portanto, a análise do caso das enchentes de 2024 no Estado do Rio Grande do Sul, à luz da jurisprudência consolidada e do aparato normativo constitucional, fica evidenciado a importância do poder de polícia administrativa e da atuação preventiva do Estado como mecanismos jurídicos centrais na contenção de desastres urbanos e na proteção de direitos fundamentais.

Diante da repetição de eventos trágicos relacionados a desastres ambientais, fica evidente a necessidade de implementar um conjunto coerente de ações que articulem o planejamento urbano com a educação ambiental e assegurem a transparência na gestão dos riscos, garantindo assim mecanismos efetivos de responsabilização. Paralelamente, é imprescindível que as políticas públicas incorporem os princípios da justiça socioambiental e da equidade territorial, viabilizando o reassentamento digno e seguro de pessoas que estão expostas em áreas de risco. Para além disso, destaca-se a urgência de fortalecer as estruturas de fiscalização, investir em tecnologias modernas de monitoramento geotécnico e hidrológico, e fomentar a cooperação entre os entes federativos, de modo a possibilitar um planejamento territorial integrado e eficaz.

## **5 A urgência da resiliência urbana frente às mudanças climáticas no Brasil**

As cidades brasileiras enfrentam desafios crescentes devido às mudanças climáticas, com eventos extremos como enchentes e deslizamentos ameaçando populações vulneráveis em áreas de risco. Segundo o IPCC (2022), as áreas urbanas concentram 85% dos impactos climáticos no país, exigindo políticas públicas imediatas. A omissão estatal viola o princípio constitucional da dignidade humana (Art. 1º, III, CF/88), agravando desigualdades socioambientais.

A legislação nacional, como a Lei nº 12.608/2012, estabelece diretrizes para gestão de riscos, mas sua implementação é insuficiente, conforme alerta Maricato (2015). Estudos do CEMADEN mostram que apenas 10% dos municípios possuem planos de contingência atualizados. Soluções baseadas na natureza, como recomenda o PNUMA (2021), poderiam reduzir em 40% os danos por alagamentos em médio prazo.

A responsabilidade civil do Estado é clara: a inação configura violação do dever de proteção, como julgou o STF no caso de Petrópolis (2022), Ord (2020) reforça que riscos previsíveis exigem ações preventivas, não reativas. Programas como o Cidades Resilientes do Ministério do Meio Ambiente precisam de ampliação urgente, com metas vinculantes e orçamento adequado.

A governança climática exige cooperação multinível, integrando comunidades locais no planejamento, conforme preconiza o ODS 11. Dados do IBGE (2023) indicam que 60% das mortes por desastres ocorrem em aglomerados, evidenciando a necessidade de justiça ambiental. Como afirma Nobre (2021), "adaptação climática é questão de sobrevivência, não escolha política", demandando compromisso ético e técnico.

As mudanças climáticas representam um dos maiores desafios neste início do 3º milênio, desencadeando riscos e impactos sociais, econômicos e ambientais em áreas urbanas no Brasil. Tendo como foco as áreas de maior vulnerabilidade social do país na qual as áreas propiciam a alagamentos como as margens dos rios urbanos e as encostas no qual foram ocupadas de forma desordenada e sem um parecer técnico dos órgãos públicos. Esferas públicas que são os verdadeiros responsáveis em fiscalizar e orientar de forma normativa o ordenamento jurídico no uso e ocupação do solo urbano.

### **5.1 Marco legal e implementação de políticas**

De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) aproximadamente 50 milhões de pessoas moradores de cidades vem enfrentado efeitos das mudanças dos climas em áreas de risco. No Brasil 73% da população vive em municípios suscetíveis a riscos hidrológicos e geodinâmicos seja ocasionado por maiores períodos de chuvas ou secas.

Os grandes desafios que a cidade brasileira enfrentará com os riscos das mudanças climáticas no meio ambiente urbano caso não coloque planos e metas de contenção aos riscos hidrológicos em áreas de vulnerabilidade climáticas atingirá o econômico, o social e ambiental trazendo maiores gastos aos cofres públicos. Projetos urbanos que priorizam medidas em infraestruturas resilientes que venham a minimizar os alagamentos baseados em soluções da natureza em vez de infraestruturas cinzas as pavimentações permeáveis como as infraestruturas verdes e azuis que deram certos em outras cidades globais como as

idades esponjas na china e uma solução que poderá ser aplicada às novas remodelações da ocupação do solo urbano.

O sistema social reflete as condições determinadas por fatores físicos, socioeconômicos e ambientais, que ampliam a fragilidade de indivíduos, comunidades ou sistemas frente a ameaças, configurando o que se define como vulnerabilidade (UNISDR, 2017). Nesse contexto, o risco de desastre está diretamente associado à probabilidade de perdas humanas, danos materiais ou impactos sobre infraestruturas, sendo calculado com base na interação entre ameaça, exposição, vulnerabilidade e capacidade de resposta (UNISDR, 2017).

No cenário brasileiro, observa-se um crescimento populacional em áreas de risco, decorrente da ausência de planejamento urbano adequado (MARICATO; OGURA; COMARU, 2010). Esse fenômeno é agravado por dinâmicas do mercado imobiliário e pela histórica insuficiência de políticas públicas habitacionais, que limitam o acesso a locais seguros para moradia (CARDOSO, 2012). Diante da acelerada urbanização e da complexidade em resolver o déficit habitacional rapidamente, é inevitável o aumento da população exposta a desastres. Embora nem todas as ameaças sejam previsíveis, seus efeitos podem ser mitigados por meio de estratégias que reduzam vulnerabilidades (GONÇALVES, 2012).

Para minimizar os danos causados por desastres, é essencial mapear ameaças e vulnerabilidades, pois a identificação prévia de grupos expostos permite a implementação de medidas estruturais (como obras de contenção) e não estruturais (como políticas de conscientização). Essa abordagem também ajuda a entender por que um mesmo evento pode gerar impactos desiguais em diferentes grupos sociais.

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 da ONU propõe cidades mais inclusivas, seguras e resilientes, com foco na proteção de comunidades em assentamentos precários. Entre suas metas está a redução de mortes, afetados e perdas econômicas decorrentes de desastres naturais, além da promoção de ações que diminuam desigualdades urbanas e integrem populações periféricas, alinhando-se à erradicação da pobreza.

Inclusão social: o desenvolvimento sustentável das cidades é crucial nas atividades econômicas, social e cultural, mesmo com grandes desafios das cidades brasileiras em suas discrepante desigualdade social e omissão dos órgãos públicos pelo meio ambiente urbano equilibrado e preservado a degradação dos recursos naturais urbanos como os rios, áreas

verdes o desordenamento urbano brasileiro enfrenta desafios para garantir qualidade de vida e meio ambiente sadio para as populações nas áreas de riscos.

A Constituição federal em seu artigo 225 que garante o direito ao meio ambiente equilibrado, responsabilizando o estado o dever de fiscalizar e prevenir os crimes ambientais observa-se a ineficácia do aparato jurídico em defesa da sociedade onde o papel protetor do estado se torna ineficiente, moroso e omissos nos crimes ao meio ambiente equilibrado. A Lei Nº 12.608/2012 que estabelece diretrizes para a gestão de riscos, incluindo mapeamento de áreas vulneráveis e o Plano Nacional de Adaptação (PNA): Prioriza ações em regiões metropolitanas, com foco em habitação segura e infraestrutura verde. No Brasil cumpri-se em seus aparatos jurídicos e normativos de fato a proteção à vida das pessoas que ocupam as áreas mais vulneráveis urbanas ou necessita de um maior engajamento políticos e econômicos entre os órgãos federativos do país.

O município é o de maior importância por conhecer com maior precisão suas vulnerabilidades e ter maior percepção do risco na população que ali se habita. O que se observa dos municípios brasileiros, principalmente os mais afastados dos grandes centros econômicos do país, é a carência de serviços técnicos e servidores qualificados para fomentar projetos e conhecimentos científicos na implantação das políticas municipais voltadas aos riscos climáticos locais. No qual os serviços paliativos na contenção e socorros aos riscos climáticos já ocorridos nos atendimentos às vítimas que sofreram os danos, mas falta um plano de ação preventivo e eficaz no enfrentamento futuros do risco.

Sendo o princípio da precaução de acordo com a LEI Nº 6.838/1981 que exige ações antecipatórias e preventivas diante de ameaças climáticas. Reforça a importância da responsabilidade objetiva do estado no combate aos danos ambientais.

## **5.2 A população vulnerável nas cidades brasileiras. E o descaso do poder público na falta de ações efetivas**

O IBGE (2018) revelou que cerca de 8 milhões de brasileiros residiam em zonas suscetíveis a enchentes e deslizamentos, expondo falhas nas políticas públicas de gestão territorial. Entre esses moradores, 9,2% eram crianças menores de 5 anos e 8,5% idosos acima de 60 anos, com variações regionais — como no Norte, onde 13% das pessoas em risco eram crianças, contra 6% de idosos. Esses dados evidenciam a necessidade de ações

prioritárias para grupos vulneráveis, cuja exposição a desastres naturais é agravada pela desigualdade socioespacial e pela falta de infraestrutura urbana adequada.

A pesquisa também destacou disparidades regionais: no Nordeste, 9,1% da população em risco eram crianças e 8,4% idosos, enquanto no Centro-Oeste esses índices eram de 9,7% e 8,4%, respectivamente. Já no Sul, os idosos representavam 9,7% dos moradores de áreas vulneráveis, superando ligeiramente a média nacional. Esses números revelam não apenas uma geografia da vulnerabilidade, mas também a urgência de políticas diferenciadas por região, especialmente para grupos mais sensíveis a desastres ambientais. A omissão histórica do poder público no planejamento urbano torna esses dados ainda mais críticos, exigindo ações integradas entre gestão de riscos e inclusão social.

No qual clama por maior resiliência e capacidade de lidar com os eventos de forma mais humanizada e efetiva. Crianças, idosos e pessoas de necessidades especiais diversa que devem ser priorizadas com efetiva ação do Estado no direito a manutenção a vida e que em riscos extremos são os mais propícios às perdas e danos a sua dignidade de continuar a vida e segurança no contexto no qual está inserido seus direitos vem sendo violados no contexto do risco ambiental.

A de vir que os marcos legais como: Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA - Lei nº 8.069/1990): Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003): Lei Brasileira de Inclusão (LBI - Lei nº 13.146/2015): Leis Complementares: Incluem a Lei de Cotas (8.213/1991) para PCDs, o Decreto 6.949/2009 (Convenção da ONU) e a Lei 10.048/2000. Estas pessoas não desfrutam da direita a cidade de forma democrática o que contesta ainda mais a falta de eficácia das políticas sociais voltadas para essas pessoas no contexto social urbano do país. Nas áreas de maior vulnerabilidade social e ambiental. Mostra que a efetividade dessas normas exige fiscalização e políticas públicas articuladas entre os órgãos estadual, federal e municipal.

Como destacado por Ord. (2020), "o aquecimento global representa apenas uma faceta da crise ambiental, sendo a degradação sistêmica dos ecossistemas uma ameaça mais imediata e complexa à sobrevivência humana". O autor alerta para o risco de colapso abrupto das cadeias tróficas, que poderia inviabilizar a capacidade de resiliência da civilização. Nesse contexto, o Direito Ambiental internacional, através de instrumentos como o Princípio da Precaução (Declaração do Rio/92), deve ser reinterpretado para enfrentar

essas ameaças existenciais, exigindo medidas extraordinárias de proteção. Principalmente aos grupos mais vulneráveis e predispostos aos riscos das mudanças do clima.

Ord (2020,) propõe que "a seguridade existencial deve ser construída através da minimização de fatores de risco e maximização de fatores de segurança, numa equação que combina governança global e inovação tecnológica". Essa abordagem encontra respaldo no Artigo 225 da Constituição Federal brasileira, que impõe ao Estado o dever de preservar ecossistemas para as presentes e futuras gerações. A aplicação desses preceitos requer, conforme o autor, uma reformulação dos sistemas jurídicos nacionais para incorporar avaliações quantitativas de riscos existenciais, particularmente em cenários de mudanças climáticas aceleradas.

## **6 Considerações finais**

O presente artigo evidenciou a complexa temática da responsabilidade civil do Poder Público frente às construções irregulares em áreas de risco, enfatizando a relação entre a omissão estatal e a materialização de desastres socioambientais. A análise aprofundada demonstrou que a inércia administrativa do Estado, especialmente quando configurada como omissão específica, ultrapassa a mera falha burocrática em agir, assumindo contornos de violação de deveres jurídicos e, conseqüentemente, de direitos fundamentais no âmbito da coletividade.

Em resposta ao problema apresentado afirma-se que a omissão do Poder Público no dever de fiscalizar e coibir construções irregulares em áreas de risco, especialmente quando há conhecimento prévio da situação e um dever legal específico de agir, configura responsabilidade civil do Estado pelos danos decorrentes de desastres socioambientais.

A hipótese foi confirmada na medida em que se assevera que a jurisprudência e a doutrina majoritária reconhecem a responsabilidade objetiva do Estado por omissão específica, especialmente no que tange ao dever de fiscalização em áreas de risco, reforçando a necessidade de atuação proativa do Poder Público para prevenir desastres.

Percebe-se que a evolução da responsabilidade estatal no direito brasileiro, resultando na adoção da teoria do risco administrativo para atos comissivos, ainda encontra desafios para a sua aplicação aos atos omissivos. Contudo, a jurisprudência e a doutrina têm convergido para a necessidade de responsabilização objetiva do Estado nos casos de omissão

específica, ou seja, quando há um dever legal e concreto de agir e a inércia do Poder Público é a causa direta ou condição *sine qua non* para a ocorrência do dano. Essa distinção é primordial para evitar a generalização da responsabilidade estatal, ao mesmo tempo em que garante a proteção dos cidadãos contra a negligência do ente público em situações onde sua intervenção é legalmente exigida e de extrema importância.

Ressalta-se a imperatividade do dever de fiscalização do Poder Público, em conjunto com os fundamentos constitucionais e legais exigidos pela atual legislação. A Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade e a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil estabelecem um arcabouço normativo concreto que impõe ao Estado, incluindo também os Municípios, a responsabilidade pelo ordenamento territorial e pela prevenção de riscos. O ato de fiscalizar, nesse contexto, não é uma faculdade discricionária, mas um poder-dever que deve ser exercido de forma contínua e eficaz para coibir ocupações irregulares e mitigar os perigos inerentes às áreas de risco, preservando assim a integridade física das pessoas e o meio ambiente como um todo. A não observância desse dever, como evidenciado pelos trágicos eventos de Morro do Bumba, Serra do Mar, Petrópolis e as recentes enchentes no Rio Grande do Sul, sublinha a urgência de uma atuação proativa e preventiva do Estado.

Os casos concretos analisados serviram como dolorosos exemplos das consequências da omissão estatal, demonstrando que a ausência de fiscalização e a falha na implementação de políticas urbanas adequadas resultam em perdas inestimáveis de vidas e patrimônios, além da afetação quase irreversível do ecossistema local. A responsabilidade solidária entre os entes federativos, também abordada no artigo, emerge como um mecanismo essencial para a efetivação da cooperação e para a garantia de que a proteção da vida e do meio ambiente não seja comprometida por lacunas de competência ou a prostração de um nível de governo.

Em síntese, o estudo reforça a tese de que a responsabilidade civil do Poder Público por omissão em áreas de risco não é apenas uma questão jurídica, mas um imperativo ético e social. A efetivação dessa responsabilidade exige não apenas a reparação dos danos pós-desastre, mas, sobretudo, a implementação de políticas públicas integradas que priorizem essencialmente a prevenção, o planejamento urbano sustentável e também uma fiscalização mais rigorosa. Somente assim será possível construir cidades mais seguras, onde o direito à moradia digna e a um meio ambiente ecologicamente equilibrado sejam

garantidos a todos os cidadãos, e onde a tragédia da omissão estatal seja, finalmente, superada pela ação diligente e responsável.

Conclui-se que a efetivação da responsabilidade civil do Poder Público por omissão frente a áreas de risco é crucial para a construção de cidades mais seguras e menos vulneráveis a calamidades, o que conseqüentemente exige a implementação de políticas públicas integradas que priorizem a prevenção, o planejamento urbano sustentável além da implementação de uma fiscalização rigorosa. Dessa forma, é possível asseverar o direito à moradia digna e a um meio ambiente ecologicamente equilibrado para todos, sem deixar de observar as responsabilidades e garantias de responsabilidade do Poder Estatal.

## 7 Referências

AVILA, L. V.; MATTEDI, M. A. Vulnerabilidade e desenvolvimento: perspectivas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 32, n. 94, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, 5 out. 1988.

BRASIL. **Lei nº 6.938/1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Diário Oficial da União, Brasília, 31 ago. 1981.

BRASIL. **Lei nº 8.069/1990**. Estatuto da Criança e do Adolescente. Diário Oficial da União, Brasília, 13 jul. 1990.

BRASIL. **Lei nº 10.741/2003**. Estatuto do Idoso. Diário Oficial da União, Brasília, 1º out. 2003.

BRASIL. **Lei nº 12.608/2012**. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Diário Oficial da União, Brasília, 10 abr. 2012.

BRASIL. **Lei nº 13.146/2015**. Lei Brasileira de Inclusão. Diário Oficial da União, Brasília, 6 jul. 2015.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

CARMO, R. L. Desigualdades e vulnerabilidade social: desafios para as políticas públicas. **Cadernos Metrópole**, v. 16, n. 31, 2014.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CUTTER, S. L. **Social vulnerability to environmental hazards**. New York: Oxford University Press, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

GONÇALVES, J. C. S. **Gestão de riscos e desastres urbanos**. São Paulo: Oficina de Textos, 2012.

IPCC. **Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability**. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

KOKKE, Marcelo; REZENDE, Elcio Nacur; GONÇALVES, Rubén Miranda. Punitive and Reparatory Environmental Protection: Comparative Analysis Between Brazil and Spain. **Veredas do Direito**, v. 22, 2025

LONDE, L. R. et al. Vulnerabilidade e saúde: uma abordagem integrada. **Saúde e Sociedade**, v. 27, n. 4, 2018.

MARANDOLA, E.; D'ANTONA, Á. O. Vulnerabilidade: conceitos e desafios para o pensamento e a ação. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 31, n. 1, 2014.

MARCHEZINI, V.; TRAJBER, R.; MUÑOZ, V. A. Vulnerabilidade escolar a desastres: um estudo de caso. **Educação e Pesquisa**, v. 44, 2018.

MARCHEZINI, V.; WISNER, B. Vulnerabilidade e resiliência: diálogos e desafios. **Ambiente & Sociedade**, v. 20, n. 3, 2017.

MARICATO, E. **Metrópole, legislação e desigualdade**. São Paulo: Estudos Avançados, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

NOBRE, C. **O futuro climático das cidades brasileiras**. São Paulo: Arte & Ciência, 2021.

ONU. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Nova York: Nações Unidas, 2015. *ODS 11: Cidades Sustentáveis*. Nações Unidas, 2015.

ORD, Toby. **The Precipice: Existential Risk and the Future of Humanity**. London: Bloomsbury Publishing, 2020. 480 p. ISBN 978-0316484916.

PNUMA. **Relatório Anual sobre Mudanças Climáticas**. Nairobi: Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, 2021.

UNISDR. **Relatório Global sobre Redução de Riscos de Desastres**. Genebra: ONU, 2017.

---

Como citar:

LIMA, Daniel Costa. REZENDE, Elcio Nacur. SILVA, Geraldo Magela. Construções irregulares em áreas de risco: responsabilidade civil do poder público e o dever de fiscalizar. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA – Journal of the Graduate Program in Law at UFBA**, Salvador, v. 35, p. 1-23, Jan/Dez - 2025. DOI: (endereço do DOI desse artigo).

---

*Originais recebido em: 10/07/2025.*

*Texto aprovado em: 23/08/2025.*