

Da responsabilidade objetiva do Poder Público por sua omissão pelos danos ambientais e à ordem urbanística

Carolina Costa Val Rodrigues*

Fernanda Almeida Lopes**

Izabella Carolina Bispo dos Santos***

Sumário: 1 Introdução. 2 O meio ambiente. 3 Da tutela constitucional e infraconstitucional ambiental. 4 Dos danos ambientais e à ordem urbanística. 5 Da responsabilidade objetiva do Poder Público em matéria ambiental. 6 Da política nacional urbana e da relevância da atuação do município para sua efetividade. 7 Da responsabilidade objetiva do município pelos danos causados ao meio ambiente e à ordem urbanística por sua conduta omissiva no tocante a ocupação e parcelamento do solo. 8 Conclusão. 9 Referências bibliográficas.

1 Introdução

O presente artigo tem por escopo analisar a responsabilidade objetiva do Poder Público por sua omissão pelos danos ambientais e à ordem urbanística, causados pela intervenção humana no aspecto artificial do meio ambiente.

Para tanto, faz-se necessária uma abordagem conceitual acerca do meio ambiente, tendo em vista a relevância desse bem jurídico, considerado pelos doutrinadores como autônomo, difuso, de terceira geração e direito fundamental para a presente e para as futuras gerações, devendo, pois, ser preservado e resguardado por todos e de todas as formas viáveis.

Essa proteção visa evitar que ocorram danos ambientais e à ordem urbanística, frutos em grande parte da intervenção humana, que não leva em consideração o desenvolvimento sustentável, ocasionando desequilíbrios ecológicos, responsáveis por inúmeros transtornos e prejuízos para o ser humano.

Para evitar que ocorram os graves danos supracitados, o Poder Público deve agir com destreza na regulamentação e efetivação do seu papel de protetor do meio ambiente; por via de consequência, quando se omite nessa responsabilidade, deve responder objetivamente. Logo, não pode o Município quedar-se inerte nas atribuições que a lei lhe impõe, sob pena de ser objetivamente responsabilizado pelos danos causados por essa omissão.

2 O meio ambiente

Antes de adentrarmos o cerne do presente artigo, faz-se necessário apreciarmos o instituto do meio ambiente como um todo à luz do nosso ordenamento jurídico.

Incumbe esclarecer que a Lei nº 6.938/1981, Lei de Política Nacional de Meio Ambiente, em seu art. 3º, inciso I, define o meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

Dessa maneira, percebemos que o conceito de meio ambiente envolve vários aspectos. Nessa vertente, também a Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama nº 306/2002 definiu o meio ambiente como “um conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química, biológica, social, cultural e urbanística”.

De acordo com a doutrina, meio ambiente consiste em um bem jurídico autônomo que abrange elementos naturais, artificiais, bem como o patrimônio histórico e cultural, que propiciam o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas.

3 Da tutela constitucional e infraconstitucional ambiental

Em virtude da suprema importância do meio ambiente para a vida humana, este goza de várias proteções no âmbito do nosso ordenamento jurídico.

Indigitada proteção tem o respaldo constitucional. Senão, vejamos o que preceitua o art. 225, *caput*, da Carta Magna:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988).

Ademais, a nossa Constituição da República dispõe, no art. 170, que a proteção ambiental é de suma relevância para o interesse social:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

III - função social da propriedade;

[...]

IV - defesa do meio ambiente; (BRASIL, 1988).

No entanto, impende registrar que nem sempre o meio ambiente foi um bem tutelado constitucionalmente, haja vista que as constituições de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967/1969 eram omissas em relação à proteção ambiental.

Cumpramos, ainda, que o meio ambiente passou a ser tutelado no âmbito constitucional em virtude de uma série de reivindicações decorrentes de uma visão prote-

* Analista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Brasil, carolcostaval@yahoo.com.br.

** Analista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Brasil, falopes@mpmg.mp.br.

*** Oficial Judiciário do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, izabellacarolinab@hotmail.com.

cionista, surgida a partir da Conferência de Estocolmo, ocorrida em 1972.

Dessa forma, percebemos que a tutela constitucional do meio ambiente é uma conquista recente em nosso ordenamento, fruto de reivindicações que visavam combater a degradação ambiental.

Importante mencionar que a Constituição de 1988 deu um enfoque global à proteção ambiental, atribuindo legitimidade para a defesa do bem ambiental tanto para a coletividade como para o Poder Público.

No tocante à atuação do Poder Público, em relação à proteção ambiental, na atual Constituição, assevera Romeu Thomé que:

[...] as políticas públicas a serem adotadas pelo Estado devem ser sustentáveis, visando conciliar o crescimento econômico com a proteção do meio ambiente e com a equidade social. Indubitavelmente resta consagrada a proteção ambiental com um dos objetivos ou tarefas fundamentais do Estado - Socioambiental - de Direito (THOMÉ, 2012, p. 119).

À vista do exposto, percebe-se que é dever do Poder Público implementar políticas, respeitando o equilíbrio ambiental, observando-se, assim, o princípio da intervenção estatal obrigatória na defesa do meio ambiente.

Temos, também, como legislação acerca do tema em voga a Lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente e que foi recepcionada pela Constituição de 1988.

A lei supracitada traz em seu bojo princípios, objetivos e instrumentos para a efetivação da preservação dos recursos naturais do país.

Conforme se extrai do seu texto, quando ocorrer uma degradação ambiental, deverá ser imposta ao degradador, que pode ser pessoa jurídica, a obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, independentemente da existência de culpa, nos termos do art. 14, § 1º.

Assim, conclui-se que a responsabilidade em matéria ambiental é objetiva, sendo irrelevantes as análises de existência de culpa.

A Lei nº 7.347/1985 disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente e à ordem urbanística.

Urge salientar que outras leis e normas regulam a proteção ao meio ambiente.

4 Dos danos ambientais e à ordem urbanística

Para definirmos o que é dano ambiental, necessária se faz uma análise jurídica interdisciplinar.

O dano ambiental deve ser compreendido como qualquer alteração ou destruição, parcial ou total, dos recursos ambientais, com a consequente degradação do equilíbrio ecológico.

A Lei nº 6.938/81 também conceitua dano ambiental e a poluição em seu art. 3º, incisos II e III:

Art. 3º Para 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:

prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

criem condições adversas às atividades sociais e econômica; afetem desfavoravelmente a biota;

afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos (BRASIL, 1981a).

Em nosso âmbito jurídico, prevalecem, em relação aos danos ambientais, dois princípios, quais sejam o da prevenção e o da precaução, que buscam evitar a ocorrência dos danos ambientais, para não ser necessário repará-los. No entanto, muitas vezes, não há essa prevenção e precaução, em grande parte, por omissão do Poder Público.

Ocorrendo o dano ao meio ambiente, este necessariamente deverá ser submetido a uma análise técnica interdisciplinar, que determinará a extensão da degradação ambiental, bem como quais as medidas seriam ambientalmente adequadas para a reparação *in natura*, e, quando não for possível tal reparação, quais medidas mitigariam tais danos, além de se estipular a valoração monetária para a compensação desses. Destaca-se que a prioridade é a reparação do dano *in natura*, quando for possível.

Cabe frisar que temos, também, a dimensão extrapatrimonial do dano ambiental, que consiste em ser aquele dano que afeta a ordem social e moral coletiva. Tal dano se encontra disciplinado no art. 88 da Lei nº 8.884/1994, bem como no Código de Defesa do Consumidor.

De acordo com o doutrinador Carlos Alberto Bittar Junior (1994), esse dano extrapatrimonial refere-se à violação de valores compartilhados pela comunidade, cuja lesão possui o condão de atingir a qualidade de vida, o bem-estar coletivo.

5 Da responsabilidade objetiva do Poder Público em matéria ambiental

Para Romeu Thomé, o sentido da palavra “responsabilidade” decorre etimologicamente da expressão “responsável”, que:

[...] se origina do latim *responsus*, do verbo *respondere* (responder, pagar), que transmite a ideia de reparar, recuperar, compensar, ou pagar pelo que fez. Designa o dever que alguém tem de reparar o prejuízo decorrente da violação de um outro dever jurídico (THOMÉ, 2012, p. 572).

Nossa Constituição da República, em seu art. 225, § 3º, preceitua que o agente que causar danos ao meio ambiente responderá em três esferas, quais sejam civil, administrativa e penal.

Nesta pesquisa jurídica, adentraremos mais especificamente as responsabilidades administrativa e civil.

Em relação à responsabilidade civil, podemos subdividi-la em responsabilidade contratual, quando advém de um contrato, ou extracontratual, quando inexistente relação jurídica prévia.

A responsabilidade civil extracontratual pode ser tanto subjetiva quanto objetiva, conforme leciona Thomé:

A responsabilidade civil extracontratual pode ser classificada em subjetiva ou objetiva. [...] A responsabilidade subjetiva é aquela fundada na ideia de culpa (*lato sensu*). O nexo de imputação é uma atuação culposa, imputada ao agente a título de dolo ou culpa. [...] A teoria objetiva é baseada na ideia de risco da atividade. De acordo com a teoria (que é utilizada nos casos de responsabilidade por danos ambientais), não há que se analisar a existência de dolo ou culpa (THOMÉ, 2012, p. 572).

Quando se trata da responsabilidade civil por dano ambiental, esta é objetiva, devendo o causador do dano repará-lo, e, caso não seja possível, promover a indenização deste.

Cumprido salientar que o nosso ordenamento jurídico é claro ao determinar, no art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/1981, que “é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar e reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade”.

Assim, a teoria da responsabilidade objetiva prevalece no âmbito do Direito Ambiental, sendo essa teoria baseada no risco integral.

Importante, ainda, mencionar que, além da responsabilidade ambiental ser considerada objetiva, é também solidária.

Em relação, especificamente, à responsabilidade do Poder Público, incumbe apreciarmos o preceituado pela renomada doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Vejamos:

Quando se fala em responsabilidade do Estado, está-se cogitando dos três tipos de funções pelas quais se reparte o poder estatal: a administrativa, a jurisdicional e a legislativa [...] a responsabilidade extracontratual do Estado corresponde à obrigação de reparar danos causados a terceiros em decorrência de comportamentos comissivos ou omissivos, matérias ou jurídicos, lícitos ou ilícitos, imputáveis aos agentes públicos (DI PIETRO, 2010, p. 643).

Portanto, quando se menciona a responsabilidade do Estado, é importante saber que está relacionada às três funções do Estado, quais sejam: administrativa, judiciária e legislativa.

No tocante ao tratamento da responsabilidade civil do Estado, impende inferir que esta foi se alterando no decurso do tempo, sendo que, nos primórdios, quando ocorreu o surgimento do Estado, prevalecia a não responsabilização deste pelos danos causados, sendo adotado, assim, o sistema da irresponsabilidade. Essa teoria da irresponsabilidade nunca foi bem vista, já que

se mostrava evidente seu caráter tirânico e iníquo, tendo sido superada primeiramente pelos Estados Unidos e pela Inglaterra.

Posteriormente, adotou-se a teoria da responsabilidade subjetiva do Estado, que levava em consideração a ocorrência da culpa, conforme já foi definida nesta pesquisa jurídica.

Dessa forma, essa teoria veio com o intuito de mitigar a teoria da irresponsabilidade, tendo em vista que trouxe situações em que o Estado seria responsabilizado.

Em nosso ordenamento, atualmente, prevalece a responsabilidade objetiva do Estado, embora haja corrente que acredite que, em algumas hipóteses, o Estado responderia subjetivamente, *in verbis*:

O art. 3º, inc. IV, da Lei nº 6.938/81 permite a responsabilização do Poder Público por danos ambientais, devendo-se aqui apontar a divergência doutrinária e a jurisprudência sobre se o Estado responderia em todas as circunstâncias de forma objetiva; ou se essa modalidade de responsabilização incidiria apenas quando se tratasse de dano perpetrado mediante ação de agentes estatais, quando, então, teria plena aplicabilidade o art. 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988 (CAPPELLI; MARCHESAN; STEIGLEDER, 2012, p. 164).

Assim, no tocante à responsabilidade do Estado por omissão do ente estatal, existem posicionamentos minoritários que acreditam que não se aplicaria a responsabilidade objetiva do Estado, aplicando-se, em algumas hipóteses, a responsabilidade subjetiva do Estado. A esse posicionamento filia-se Celso Antônio de Mello, dentre outros doutrinadores.

No entanto, não teceremos maiores comentários acerca desse posicionamento, haja vista ser torrencial a corrente em sentido contrário.

A doutrina majoritária, portanto, determina que, em casos dos danos causados pela omissão estatal, o Estado responderá objetivamente. Dentre os doutrinadores, encontram-se Machado, Mancuso e Milaré.

Nesse caso, basta a comprovação da ação ou omissão, do dano e do nexo de causalidade para ser reconhecida a responsabilidade da Administração Pública, não sendo, assim, necessária a comprovação da culpa da Administração Pública ao prestar o serviço inadequadamente ou não prestá-lo. É imprescindível destacar que a própria Corte Suprema deixou assente o posicionamento ora defendido.

A esse respeito, oportuno rememorar o que estipula o art. 37, § 6º, da Constituição da República:

Art. 37. [...]

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa (BRASIL, 1988).

Em relação à atividade que ocasiona o dano, não se exige que esta seja antijurídica, já que, conforme assevera, no âmbito da responsabilidade objetiva, o que é imputado antijurídico é o risco.

No tocante ao nexo de causalidade, o fato de a ação ou omissão ter gerado o dano já se mostra suficiente para que ocorra a responsabilização de forma objetiva.

Quanto à responsabilidade administrativa ambiental, esta decorre do poder de polícia ambiental, e os entes estatais detêm atribuições para exercê-lo.

O poder de polícia ambiental, por seu turno, encontra-se conceituado no art. 78 do Código Tributário Nacional.

O poder de polícia é uma prerrogativa do Poder Público de intervir na esfera jurídica do particular, em prol da defesa dos interesses da coletividade.

Cumpra salientar que a responsabilidade jurídica administrativa em matéria ambiental é objetiva, sendo que o Poder Público tem o dever-poder de fiscalizar e, caso necessário, utilizar seu poder de polícia.

Dessarte, o meio ambiente é patrimônio comum da coletividade, bem de uso comum do povo, sendo sua proteção dever de todos, com vistas a assegurar um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Insta destacar que, nos casos de omissão do Poder Público que gerem degradações à ordem urbanística e ambiental, todo o corpo social herda os danos ambientais.

6 Da política nacional urbana e da relevância da atuação do município para sua efetividade

A Política Urbana Nacional encontra respaldo jurídico em nossa Constituição da República de 1988, no capítulo que se refere à ordem econômica e financeira, devido à profunda relação entre as atividades econômicas e financeiras e as degradações ambientais.

Logo, cabe ao Poder Público implementar políticas que busquem o desenvolvimento sustentável da sociedade.

Nesse cenário de busca por um desenvolvimento sustentável, a Política Urbana do Solo deve impor limitações em prol do bem social. A Política Urbana está, assim, estreitamente ligada ao meio ambiente e à questão social.

Lado outro, desde os primórdios da sociedade, os homens buscam viver em grupos, ocasionando, com isso, o surgimento dos espaços urbanos e das cidades, e, consequentemente, são gerados os problemas urbanos, frutos em grande parte dos loteamentos irregulares.

Nossa Constituição da República, em seus arts. 182 e 183, estabeleceu a política constitucional para as cidades, nos seguintes termos:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvi-

mento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

[...]

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (BRASIL, 1988).

Percebe-se que o legislador atribui ao Município um papel relevante no tocante à política urbana, impondo a este a exigência de elaborar o Plano Diretor, caso tenha mais de vinte mil habitantes, objetivando regular a função social da propriedade urbana.

Nossa Lei Maior dispõe que o direito de propriedade individual é garantido constitucionalmente. No entanto, em prol do interesse social, deve ser exercido dentro de certos limites, principalmente no tocante à utilização democrática desta, que deve atender às necessidades sociais da propriedade, mediante a observância das exigências sociais e ambientais impostas em nosso ordenamento. Portanto, deve atender à função social da propriedade.

Várias são as legislações que tratam da Política Urbana do Solo, dentre as quais existe a Lei nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, que regulamentou os dispositivos supracitados, quais sejam arts. 182 e 183, trazendo em seu bojo diversas diretrizes em relação à política urbana.

Cumpra mencionar que esse estatuto não possui autoaplicabilidade. Dessa forma, para se efetivar, dependerá da elaboração de outras leis.

Dessarte, o Estatuto da Cidade trouxe diretrizes basilares aos Municípios e ao Poder Público em geral, com o intuito de que seja realizada a função social da propriedade, bem como para que as exigências previstas na Constituição sejam efetivamente cumpridas.

No tocante à legislação que regulamenta a matéria urbanística, temos, ainda, a Lei nº 6.766/1979, que dispõe sobre o parcelamento urbano, determinando requisitos urbanísticos e ambientais que devem ser observados para a implementação do loteamento.

Outras legislações que merecem destaque acerca da matéria urbanística, quais sejam, Decreto-Lei nº 3.365/1941, que dispõe sobre a desapropriação por utilidade pública, e Decreto-Lei nº 4.132/1962, que dispõe sobre casos de desapropriação por interesse social e sobre sua aplicação.

Percebe-se, assim, que temos, no país, um emaranhado de normas sobre o aspecto urbanístico, ora em análise.

7 Da responsabilidade objetiva do município pelos danos causados ao meio ambiente e à ordem urbanística por sua conduta omissiva no tocante à ocupação e ao parcelamento do solo

A Constituição da República definiu que a competência para proteção ambiental é comum entre União,

Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme disciplinado no art. 23, incisos I, III, IV, VI, VII e IX. Ao passo que, no art. 24, incisos VI, VII e VIII, dispôs que a competência para legislar sobre itens ambientais é concorrente - entre a União, Estados e Distrito Federal -, podendo, ainda, o Município, nos termos do art. 30, suplementar a matéria.

Insta salientar que ao Município foi atribuído, pela legislação constitucional e infraconstitucional, um relevante papel no tocante às políticas ambientais e urbanísticas.

A Constituição da República enfatiza, assim, o papel da municipalidade como ordenadora do espaço urbano:

Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; (BRASIL, 1988).

Atribuiu-se, portanto, uma grande responsabilidade ao Município, no que tange à promoção do adequado desenvolvimento e ocupação urbana e territorial, em políticas que visem ao desenvolvimento urbano. Nesse sentido, o magistério do ilustre doutrinador Édís Milaré:

[...] o Município deve estar preparado ou preparar-se para a missão constitucional que lhe incumbe através da Lei nº 10.257/2001. Sua condição de ente federativo torna-o mais responsável em face da Política Urbana porque, mesmo atuando na esfera local, ele deverá responder pelo bom êxito de uma política nacional, naquilo que lhe toca. É o caso de se recordar que o Município, embora 'parte' da Federação, tem a missão do 'todo' (a União), uma vez que estão em jogo os interesses maiores da nação (MILARÉ, 2005, p. 691).

Cabe ao Município criar o Plano Diretor, nos casos em que a população supere 20 mil habitantes. Indigitado plano estabelece vários requisitos que deverão ser observados para a implementação do loteamento e ocupação do solo, como a determinação do módulo mínimo em que pode ser parcelada a gleba, o qual varia de acordo com cada município.

Compete ao Município, também, regulamentar o zoneamento ambiental em âmbito municipal, o qual consiste em regular a ocupação e destinação de áreas de acordo com suas características geográficas, visando, assim, possibilitar uma adequada ocupação do solo.

Dessa forma, deve o Município regulamentar os loteamentos e a ocupação do solo. O loteamento não pode e não deve ser entendido apenas como um acontecimento jurídico pelo qual se fraciona a propriedade e se criam direitos decorrentes de contratos bilaterais entre o loteador e o adquirente do lote, mas sim como um fato da mais alta relevância para nossa sociedade. Deve, pois, ser implementado com o estrito cumprimento da legislação do local onde se situa, em prol da adequada ordenação do espaço urbano.

Assim, a alteração ou a criação de áreas urbanas é função pública, atribuída, essencialmente, ao Município.

A Lei nº 6.766/1979 assevera sobre a obrigação do Município em relação aos loteamentos e parcelamento do solo.

Percebe-se que o Município exerce o papel de controlar e regulamentar o parcelamento do solo, com o escopo precípua de evitar a ocorrência de edificações irregulares, que ocasionam o desenvolvimento urbano desordenado, responsável por causar uma série de transtornos e danos irreparáveis e irreversíveis à ordem ambiental e urbanística.

Trata-se da incumbência dada ao Município para exercer o poder de polícia, exigindo a regularização de loteamentos. Senão, vejamos o que dispõem os arts. 40 e 53 da legislação supracitada, acerca da matéria, *verbis*:

Art. 40. A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes (BRASIL, 1979).

Art. 53. Todas as alterações de uso do solo rural para fins urbanos dependerão de prévia audiência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, do Órgão Metropolitano, se houver, onde se localiza o Município, e da aprovação da Prefeitura Municipal, ou do Distrito Federal, quando for o caso, segundo as exigências da legislação pertinente (BRASIL, 1979).

Portanto, ressalta-se a competência do Município para exercer o poder de polícia administrativa, fiscalizando e exigindo o cumprimento da legislação relacionada ao parcelamento do solo.

Caso o Poder Público se omita na sua obrigação de fiscalização, permitindo que se programem loteamentos clandestinos, à revelia das normas urbanísticas, deverá este responder objetivamente pelos danos causados por sua omissão, tendo em vista que prevalece em nosso ordenamento jurídico a responsabilidade objetiva no âmbito do direito ambiental.

Assim, em relação ao parcelamento do solo, quando o Município é omissor e mantém-se inerte em relação ao cumprimento das obrigações que lhe são devidas por imposição legal, os loteamentos devem ser adequados às exigências legais, devendo ainda ser reparados os danos porventura causados.

Nesse sentido é o entendimento da egrégia Corte do Estado de Minas Gerais, senão vejamos:

Apelação cível. Ação civil pública. Improbabilidade administrativa de responsabilidade por danos causados à ordem urbanística. Extinto o processo sem julgamento do mérito, por impossibilidade jurídica do pedido. Apelação do Ministério Público. Pedido de cassação da sentença. Responsabilidade do Município quanto às exigências legais para o parcelamento do solo. Loteamento urbano como se fosse rural. Clandestinidadade. Descumprimento das determinações contidas na Lei nº 6.766/79. Pedido juridicamente possível. Recurso a que se dá provimento, para cassar a decisão de primeiro grau e

determinar o retorno dos autos à comarca de origem (TJMG, Apelação Cível nº 1.0702.05.260033-6/001, 8ª Câmara Cível, Rel. Des. Roney Oliveira, j. em 10.04.2008, p. em 25.04.2008, grifo nosso).

O Superior Tribunal de Justiça tem a mesma linha de intelecção, vejamos:

Recurso especial. Ação civil pública. Regularização do solo urbano. Loteamento. Art. 40 da Lei nº 6.766/79. Município. Legitimidade passiva. - Nos termos da Constituição Federal, em seu art. 30, inciso VIII, compete aos Municípios 'promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.' Cumpre, pois, ao Município regularizar o parcelamento, as edificações, o uso e a ocupação do solo, sendo pacífico nesta Corte o entendimento segundo o qual esta competência é vinculada. Dessarte, 'se o Município omite-se no dever de controlar loteamentos e parcelamentos de terras, o Poder Judiciário pode compeli-lo ao cumprimento de tal dever' (REsp 292.846/SP, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, DJ de 15.04.2002). No mesmo sentido: REsp 259.982/SP, da relatoria deste Magistado, DJ de 27.09.2004; Resp 124.714/SP, Rel. Min. Peçanha Martins, DJ de 25.09.2000; REsp 194.732/SP, Rel. Min. José Delgado, DJ de 21.06.99, entre outros. Nesse diapasão, sustentou o Ministério Público Federal que 'o município responde solidariamente pela regularização de loteamento urbano ante a inércia dos empreendedores na execução das obras de infraestrutura' (f. 518). Recurso especial provido, para concluir pela legitimidade passiva do Município de Catanduva (REsp 432531/SP, Rel. Ministro Franciulli Netto, Segunda Turma, j. em 18.11.2004, DJ de 25.04.2005, p. 265).

O dispositivo que consolida o poder de polícia da Administração Pública, embora utilize a expressão *poderá*, deve ser interpretado como a existência de um dever para os agentes da Administração Pública, cujo cumprimento é ato vinculado. Nesse sentido, já lecionou a doutrina:

A ação do Poder Público é sempre um poder-dever. Se o Município tem o poder de agir em determinado setor, para amparar, regulamentar ou impedir uma atividade útil ou nociva à sociedade, tem, correlatamente, o dever de agir, como pessoa administrativa que é, armada da autoridade pública e de poderes próprios para a realização de seus fins (MEIRELLES, 1981, p. 117).

Com efeito, embora a exigência quanto ao cumprimento da legislação ambiental seja do loteador, bem como quanto à implementação de obras de infraestrutura e equipamentos, o Município tem o dever de fiscalizar, acompanhar e exigir que os lotes sejam implementados e comercializados quando cumpridos todos os requisitos. Nesse diapasão, veja-se:

Se cabe ao Município aprovar o parcelamento do solo para fins urbanos, há que se reconhecer a seu favor a competência para fiscalizar a respectiva execução, tomando para tanto as medidas cabíveis para impedir qualquer irregularidade (GASPARINI, 1988, p. 138).

Insta mencionar que a omissão municipal no tocante ao parcelamento do solo vem gerando inúmeros

inconvenientes para a sociedade, causado, inclusive, tragédias, em virtude de moradias construídas à revelia das normas e planejamentos urbanísticos, ocasionando danos irreparáveis.

Assim, razão não assiste ao Município se alegar o desconhecimento dos loteamentos irregulares, pois estes são visíveis a todos, conforme preceituou o Desembargador Renato Naline, na Apelação Cível nº 598.909.5/4-00-SP: "O Poder Público sabe que essas ocupações são visíveis, escancaradas. Não se constrói à noite".

Esses loteamentos irregulares, como já mencionados, são responsáveis por incontáveis transtornos e tragédias à ordem ambiental e urbanística. Milhares de pessoas morrem todos os anos, em virtude de desabamento de moradias construídas à revelia das normas e planejamentos urbanos, que deveriam ter sido impedidas ou regulamentadas pelo Poder Público Municipal. Contudo, muitas vezes, este se queda inerte, não exercendo seu papel, tornando-se, assim, coautor dessas tragédias.

Constata-se que o Município não pode abster-se de exercer o papel regulamentador do solo urbano, dada a extrema relevância e importância de tal ato, devendo, assim, responder independentemente de culpa, quando se omitir, em relação ao cumprimento de tais obrigações advindas de imposição da lei.

8 Conclusão

É inegável a importância do meio ambiente para a vida humana. Inegável, também, que, desde os primórdios, esse bem vem sofrendo intervenções que ocasionam sérios e irreparáveis danos ambientais e à ordem urbanística.

Nesse cenário, são necessárias medidas efetivas para cessar as degradações e proporcionar a perpetuação da vida humana.

A Constituição da República de 1988 prega que todos têm o direito fundamental a um meio ambiente sadio e equilibrado. Entretanto, incumbe a todos a tarefa de preservá-lo, não somente para esta geração, mas também para as futuras.

No entanto, não é isso que observamos, haja vista que o desrespeito às normas ambientais e urbanísticas mostra-se evidente, inclusive por parte do Poder Público, que deveria servir de exemplo.

No tocante ao ente público municipal, a este foi atribuída a importante missão de regulamentar e disciplinar a ocupação e parcelamento do solo, mas este, na maior parte das vezes, não exerce com maestria seu papel, ao revés, mantém-se inerte frente aos graves danos ocasionados pelo parcelamento de solo clandestino, ocasião em que deverá o Poder Público responder objetivamente pelos danos urbanísticos e ambientais acarretados por tal conduta.

9 Referências

ANGHER, Anne Joyce. *Vademecum universitário de direito Ridel*. 10. ed. São Paulo: Ridel, 2012.

BENJAMIM, Antônio Hermam. Responsabilidade civil pelo dano ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, jan./mar. 1998.

BITTAR FILHO, Carlos Alberto. Do dano moral coletivo no atual contexto brasileiro. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, 1994.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, 30 nov. 1937.

BRASIL. Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriação por utilidade pública. *Diário Oficial da União*, Brasília, 21 jun. 1941.

BRASIL. Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962. Define os casos de desapropriações por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. *Diário Oficial da União*, Brasília, 10 set. 1962.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 31 dez. 1979.

BRASIL. Lei nº 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, 31 ago. 1981a.

BRASIL. Lei nº 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, 10 jul. 1981b.

BRASÍLIA. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 432531/SP, Rel. Ministro Franciulli Netto, Segunda Turma, j. em 18.11.2004, DJ de 25.04.2005, p. 265.

CAPPELLI, Silvia; MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Direito ambiental*. 5. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

GASPARINI, Diógenes. *O município e o parcelamento do solo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1988.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 1.0702.05.260033-6/001, 8ª Câmara Cível, Rel. Des. Roney Oliveira, Minas Gerais, p. 25.04.2008.

SAMPAIO, Rogério Marrone de Castro. *Direito civil: responsabilidade civil*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

SILVA, José Afonso. *Direito ambiental constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade civil ambiental*. 2. ed. Porto Alegre: [s.n.], 2011.

THOMÉ, Romeu. *Manual do direito ambiental*. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2012.

...