

A RESPONSABILIDADE ESTATAL FRENTE A DANOS ORIUNDOS DE OCUPAÇÕES IRREGULARES

Daniel Eidt Anschau¹

Rogério César Soehn²

SUMÁRIO: 1 INTRODUÇÃO. 2 RESPONSABILIDADE DO ESTADO. 2.1 ATOS LÍCITOS E ATOS ÍLICITOS. 2.2 EXCLUDENTES E ATENUANTES DA RESPONSABILIDADE ESTATAL 2.3 ANÁLISE DAS SENTENÇAS DOS TRIBUNAIS BRASILEIROS 3 PODER DE POLÍCIA. 4 OCUPAÇÕES IRREGULARES. 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS. 6 REFERÊNCIAS.

Resumo: A Constituição Federal de 1988 é um marco histórico no tocante a responsabilidade no Estado Democrático de Direito, a fim de reconhecer a teoria do risco e a objetividade de comprovar um dano causado pelo serviço ineficaz. O presente desenvolvimento científico abordará como temática principal a (im)possibilidade de responsabilizar o Estado frente a conduta omissiva em danos oriundos de ocupações irregulares. Nesse viés, serão exploradas as excludentes e atenuantes em que o Estado não responderá civilmente, porém, até que ponto o seu serviço, ou a falta dele, poderá ser tolerado pelos administrados e Tribunais de Justiça Brasileiros. O trabalho tem cunho bibliográfico, com pesquisa acerca dos recentes acórdãos proferidos nos Tribunais, para que haja a compreensão de como o tema em questão está sendo julgado e impugnado na esfera jurídica. Por fim, como o poder de polícia, presente na esfera administrativa, poderá fiscalizar e coibir eventuais responsabilizações do Estado, já que por meio de atos normativos e regulamentos, poderá atuar de forma repressiva e preventiva para garantir a incolumidade pública.

Palavras-chave: Responsabilidade. Omissão estatal. Poder de polícia. Fiscalização.

1 INTRODUÇÃO

O Estado é o ente responsável advindo de um contrato social, que assegure as prestações jurisdicionais, com ações justas, provenientes da observação de todos os direitos, garantias e princípios. A responsabilidade civil do Estado é essencial para garantir um Estado Democrático de Direito, visto que na ação ou omissão do Estado, que venha a caracterizar um dano para os administrados, auferindo a trilogia da teoria do risco, que fica evidenciada com a ação, dano e nexa causal, caberá uma ação de reparação para o particular.

Em primeiro plano, o Estado atuava na esfera omissiva, com um comportamento negativo, e posteriormente, a sua função estatal começa a

¹ Acadêmico do 6º semestre do Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário de Itapiranga – UCEFF. E-mail: daniel_eidt@hotmail.com

² Especialista em Segurança Pública pela PUC/RS. Graduado em Direito pela Universidade do Oeste de Santa Catarina/UNOESC. Professor no Curso de Direito do Centro Universitário de Itapiranga – UCEFF. Policial Civil em Santa Catarina. E-mail: rogerio@uceff.edu.br

necessitar alguns comportamentos ativos, de forma que passe a coibir assimetrias sociais. Diante disso, o Estado passa a atentar acerca do direito da propriedade, inicialmente individualizado e sem restrições, e posteriormente num viés coletivo, almejando a finalidade social da propriedade.

Entretanto, com a crescente expansão mercantil e globalização, há casos sociais gravíssimos em grandes centros urbanos, onde há a presença de comunidades, correntemente denominadas como favelas. Podem ser definidas como propriedades sem qualquer autoridade policial, livres de qualquer tributo fiscal, construídas com pedaços de latas e madeiras, sem qualquer fiscalização ou segurança estrutural.³

Para isso, como será a responsabilidade do Estado frente aos danos causados por construções em locais inapropriados, considerados irregulares e de perigo social? Questiona-se a justificativa pela qual a Administração Pública deverá indenizar a população prejudicada se não foi concedido licença ou autorização para a construção de imóveis nestas propriedades. Será possível responsabilizar por sua omissão pelo fato do Município não fiscalizar de forma correta?

Durante o trabalho, serão analisados acórdãos acerca da responsabilidade do Estado na modalidade omissiva, uma vez que acabam gerando uma condenação não só dos entes políticos, mas de toda a sociedade, já que é ela que ampara o referido ente. Será desenvolvido o poder de polícia e sua consequência de agir preventivamente a fim de evitar as construções irregulares, seja de forma inicial, ou que com o decurso do tempo se torne um risco a segurança social.

2 RESPONSABILIDADE DO ESTADO

Com o início de movimentos sociais franceses, posteriormente a outorga do Estado de Direito, e a implantação dos três poderes estatais, teve o início da concepção de uma eventual responsabilidade do Estado. De forma majoritária, houve pretensão de reparação dos particulares perante servidores públicos da

³ PIMENTA, M. **Para a remodelação do Rio de Janeiro**. Rotary Club, out. 1926, *apud*, RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; LAGO, Luciana Corrêa do. **A oposição favela-bairro no espaço social do rio de janeiro**. São Paulo em Perspectiva, vol.15, n. 1. São Paulo: jan/mar 2001, p. 144-154. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392001000100016>. Acesso em: 07 ago. 2019.

época. Alguns, com êxito, conseguiram a sua reparação, começando a ser abonada a irresponsabilidade estatal por ações ou omissões.⁴

O primeiro caso de responsabilidade estatal foi registrado na França, envolvendo o atropelamento de Agnès Blanco, sendo lesada por um veículo de uma empresa estatal manufatureira de tabaco. Seu pai, se sentindo injustiçado com acidente de sua filha, recorre ao Judiciário para pleitear pretensão indenizatória. Devido a inusitada solicitação, o caso foi levado ao Tribunal de Conflitos. Para Edimur, o arresto se curvou a uma responsabilidade objetiva do Estado. Todavia, a fase ficou caracterizada com a responsabilidade mediante comprovação de dolo ou culpa, isto é, teoria subjetiva da responsabilidade.⁵

A teoria adotada na Constituição Federal de 1988, de forma pacífica, se dará de forma objetiva, sem a comprovação de culpa ou dolo pelo requerente. Está prevista no art. 37, § 6º, e cabe inferir a aplicação da teoria do risco, ou do risco administrativo. Contudo, há divergências doutrinárias perante a responsabilização do Poder Público na modalidade omissiva, com argumentos sustentados na percepção de que o Estado não seria o autor direto da ação, e por conseguinte, o ente não causa o dano, requisito imprescindível para a ocorrência de indenização. Esta corrente sustenta a ideia de que o Estado irá ressarcir os prejuízos resultantes do evento causados diretamente por ele, nada além disso.⁶

Posteriormente, apresenta-se a caracterizada teoria objetiva do estado, bastando comprovar a ação, resultado e nexa causal, ou seja, comprovando que o Estado teve ação comissiva ou omissiva, causando um dano aos particulares.⁷ Conforme Meirelles:

Baseia-se no risco que atividade pública gera aos administrados e na possibilidade de acarretar dano a certos membros da comunidade impondo-lhes um ônus suportado pelos demais. Para compensar essa desigualdade individual, criada pela própria administração, todos os outros componentes da coletividade devem concorrer para a reparação do dano, através do

⁴ FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de direito administrativo positivo**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

⁵ FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de direito administrativo positivo**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

⁶ OLIVEIRA, Cláudio Brandão de. **Manual de direito Administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2004. p. 258-259.

⁷ OLIVEIRA, Cláudio Brandão de. **Manual de direito Administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2004. p. 258-259.

erário, representado pela Fazenda Pública.⁸

O Estado terá responsabilidade objetiva pela sua omissão ou culpa subjetiva, dependendo da situação. Para Edimur, o Estado deve-se atentar para prevenir o dano antes que ele aconteça, pois tem o dever legal de atuar:

Será caso de responsabilidade subjetiva quando o Estado, ou quem lhe faça as vezes, **deixar de agir quando tinha o dever legal de atuar comissivamente, mas se absteve**, deliberadamente ou não, de praticar ato que lhe competia. A culpa será subjetiva quando, embora o Estado não tivesse o dever legal de agir, objetivamente previsto, devesse, ante à situação concreta, adotar providências visando evitar consequências danosas ao administrado.⁹ (grifo nosso).

Para isto, é possível observar uma responsabilidade objetiva do Estado perante construções feitas em locais inapropriados, pois o Estado terá a função de agir e coibir a construção em locais que causem riscos a incolumidade pública, como por exemplo, construções em grandes morros, sujeitos a grandes deslizamentos de terras. Congruentes as afirmativas de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Quando o dano foi possível em decorrência de uma *omissão* do Estado (o serviço não funcionou, funcionou tardia ou ineficientemente) é de aplicar-se a teoria da responsabilidade *subjetiva*. Com efeito, se o Estado não agiu, não pode, logicamente ser ele o autor do dano. E, se não foi o autor, só cabe responsabilização caso esteja *obrigado a impedir o dano*. Isto é: só faz sentido responsabilizá-lo se *descumpriu dever legal* que lhe impunha obstar ao evento lesivo.¹⁰

Diante do exposto, é essencial distinguir a possibilidade de indenização por meio de atos lícitos e ilícitos, decorrentes da ação ou omissão do Estado.

2.1 ATOS LÍCITOS E ILÍCITOS

Na modalidade lícita, o Estado irá causar um dano com determinação lesiva, mas com um ato em conformidade com a lei. Em atos jurídicos, Celso de Mello exemplifica, por meio de fechamento do perímetro central da cidade a veículos

⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: RT, 1999. p. 547.

⁹ FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de direito administrativo positivo**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

¹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. ed. 31. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 1031.

automotores, por razão da tranquilidade, gerando um dano patrimonial anormal aos donos de edifícios-garagem. Em via material, pode-se citar o nivelamento de uma rua, com as devidas autorizações e cautelas, obtendo-se uma casa em nível mais rebaixado que o leito da rua, causando a desvalorização daqueles imóveis.¹¹

Para atos ilícitos, Celso de Mello aborda como exemplo de ato jurídico e material, a decisão de apreender, sem procedimento legal, a edição de jornal ou revista e o espancamento de um prisioneiro, respectivamente.¹²

2.1 EXCLUDENTES E ATENUANTES DA RESPONSABILIDADE ESTATAL

É necessário analisar as situações em que o nexo de causalidade da responsabilidade do Estado será atenuando, isto é, a atuação estatal não será a única causa do ano, tendo uma atenuante em sua sentença. Como exemplo, cite como uma atenuante a culpa concorrente da vítima, onde o Estado e a vítima vão ser concorrentes no dano.¹³ Conforme Celso Bandeira de Mello:

Com efeito, pode ocorrer que o dano resulte de dupla causação. Hipóteses haverá em que o evento lesivo seja fruto de ação conjunta do Estado e do lesado, concorrendo ambos para a geração do resultado danoso. Ainda aqui não haverá excludente da responsabilidade estatal. Haverá, sim, atenuação do quantum indenizatório [...].¹⁴

Além disso, o autor aborda a culpa exclusiva do lesado, como por exemplo, veículo militar estacionado e que veículo particular, com motorista imprudente, venha a colidir com o automóvel militar, não terá indenização ao particular, já que não há nexo de causalidade entre a ação e o resultado.¹⁵ Da mesma forma, o caso fortuito, que decorre de atividade humana ou falha da administração pública, como exemplo se dará em rompimento de cabo elétrico, causando dano a terceiro, não irá

¹¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. ed. 31. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 1031.

¹² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. ed. 31. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 1031.

¹³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. ed. 31. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 1031.

¹⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. ed. 31. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 1043.

¹⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. ed. 31. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 1031.

excluir a sua responsabilidade.¹⁶

No tocante a força maior, parte da doutrina se posiciona como excludente da responsabilidade estatal, já que decorre de acontecimento imprevisível, inevitável e estranho à vontade das partes. No entanto, Maria Di Pietro reconhece que é possível a responsabilidade do Estado por força maior se houver omissão do Poder Público na prestação de serviço, demonstrando como chuvas que provocam enchentes na cidade, inundando casas e causando danos, diante de um serviço negligente de limpeza dos rios ou bueiros por parte do ente Estatal. Isto acontece a partir do *faute du service* (culpa do serviço público), ou culpa anônima, o dano não aconteceu pela atuação do agente, mas sim, da omissão do Estado.¹⁷ O autor Cláudio Brandão de Oliveira seguiu na mesma posição:

Deve ser observado que a mera alegação de que o dano foi resultante de evento da natureza não exclui a responsabilidade do Estado. O Estado oferece serviços públicos para impedir danos decorrentes dos eventos da natureza, como, por exemplo, serviço de contenção de encostas e de escoamento das águas das chuvas.¹⁸

Por fim, há a excludente por culpa de terceiro, obtendo-se a excludente de responsabilidade do Estado, onde não houve qualquer participação dos agentes públicos.¹⁹

2.3 ANÁLISE DAS SENTENÇAS NO TOCANTE A RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO

Durante a pesquisa, constatou-se que há a possibilidade de responsabilização do ente Estatal por motivo de força maior, se concorrer uma omissão do Poder Público na prestação de um serviço²⁰, na problemática, a de fiscalizar e coibir a edificação em determinados lugares.

Como atualmente o ordenamento jurídico não faz menção frente a qual teoria

¹⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 725.

¹⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 725.

¹⁸ OLIVEIRA, Cláudio Brandão de. **Manual de direito Administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2004. p. 260.

¹⁹ OLIVEIRA, Cláudio Brandão de. **Manual de direito Administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2004. p. 260.

²⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

específica deve ser aplicada na omissão estatal, cabe análise a doutrinadores e jurisprudências. De imediato, ressalta-se que não há uma corrente pacificada nos tribunais brasileiros.²¹

Em recurso especial julgado pelo STJ, sobre a ocorrência de dano decorrido de entulhos em frente às locações, discutiu-se acerca da responsabilidade do Estado, quando o dano derivar de um ato omissivo do poder público. A Ministra Eliana Calmon apontou que há divergência doutrinária para a utilização da teoria subjetiva ou objetiva da responsabilidade do Estado, mas que para ela, prevalece a teoria subjetiva do ato omissivo, só obtendo indenização se houver culpa do preposto.²² Ainda no voto, ela menciona exemplos do professor Sérgio Cavalieri Filho:

Veículo muito velho, sem condições normais de trânsito, causa um acidente por defeito de freio ou falta de luz traseira. A administração não pode ser responsabilizada pelo fato de esse veículo ainda estar circulando. Isso seria a responsabilidade por omissão genérica. Mas se esse veículo for liberado em uma vistoria, ou passou pelo posto de fiscalização sem problemas, já teremos uma omissão específica.²³

Em seguida, aborda-se o caso de uma aluna de uma escola municipal do Estado do Rio de Janeiro, que teve a perda total do globo ocular direito, diante de ataques de sua colega de classe. Foi ajuizada ação indenizatória²⁴ perante a prefeitura municipal, com alegação de culpa objetiva do Estado em seu dever de fiscalizar e monitorar os alunos, sendo diretamente responsável pela integridade dos seus alunos nas dependências da escola.²⁵

Apresentou-se Recurso ao Supremo Tribunal Federal, que confirmou a

²¹ LAGOS, Leonardo Bas Galupe. **A responsabilidade civil do Estado por omissão: objetiva e subjetiva?**. Revista da Advocacia-Geral da União (AGU). Brasília: Ano 15. n° 02, abr./jun. p. 203.

²² BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Resp. 721.439, Rel. Min. Eliana Calmon, 2 T., DJ 31/08/07. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8900876/recurso-especial-resp-721439-rj-2005-0017059-9/inteiro-teor-14021595>. Acesso em: 27 jun. 2019.

²³ BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Resp. 721.439, Rel. Min. Eliana Calmon, 2 T., DJ 31/08/07. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8900876/recurso-especial-resp-721439-rj-2005-0017059-9/inteiro-teor-14021595>. Acesso em: 27 jun. 2019.

²⁴ Ementa: Indenização – Responsabilidade objetiva do Poder Público – Teoria do Risco Administrativo – Pressupostos primários de determinação dessa responsabilidade civil – Dano Causado a aluno por outro aluno igualmente matriculado em rede pública de ensino – Perda do globo ocular direito – Fato ocorrido no recinto de Escola Pública Municipal – Configuração da responsabilidade civil objetiva do Município – Indenização patrimonial devida – RE não conhecido.

²⁵ FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de direito administrativo positivo**. 3. ed., rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p. 547.

decisão do TJ-RJ, pois entende que o Poder Público é encarregado de monitorar a integridade física de seus alunos.²⁶ Registre-se parte do Recurso Extraordinário ao STF:

[...] constitui encargo indissociável do dever que incumbe o Estado de dispensar a proteção efetiva a todos os estudantes que se acharem sob a guarda imediata do Poder Público nos estabelecimentos oficiais de ensino. Descumprida essa obrigação, e vulnerada a integridade corporal do aluno, emerge a responsabilidade civil do Poder Público pelos danos causados a quem, no momento do fato lesivo, se achava sob a guarda, vigilância e proteção das autoridades e dos funcionários escolares[...].²⁷

Em apelação cível proposta pelo Estado do Rio Grande do Sul e pelo Município de Alvorada, a autora entrou com ação de reparação por danos materiais e morais provenientes da inundação da sua residência no dia 29/04/2008, 09/08/2009 e 04/02/2011. A autora teve a sua casa inundada pois houve a transbordo do Arroio Feijó, pequeno rio próximo a sua residência. O pleito se fundamentou na ausência de dragagem e limpeza do referido curso d'água, caracterizando modalidade omissiva.²⁸ Ementa:

APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE ESTATAL POR OMISSÃO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS. TRANSBORDAMENTO. ARROIO FEIJÓ. INUNDAÇÃO DE RESIDÊNCIAS. DANOS MORAIS CONFIGURADOS NO CASO. QUANTUM REDUZIDO.

1. RESPONSABILIDADE: É incontroverso que a Administração Pública responde pelos danos causados por seus agentes em razão de atos (comissivos ou omissivos) praticados no exercício de suas funções ou por ocasião delas. Responsabilidade civil objetiva, que não significa adoção de risco integral, mas apenas afastamento da necessidade da prova da culpa. Há que se demonstrar a presença dos demais elementos da responsabilidade civil, como uma conduta estatal, um dano e o nexo de causalidade entre aquela e este. Havendo tal nexo, é de se indagar, na sequência, se era razoável se exigir a atuação do ente público para evitar o dano.

2. No caso, a prova coligida aos autos é suficiente para demonstrar os danos morais, a omissão específica dos réus, bem como o nexo de causalidade entre ambos, estando presentes todos os requisitos

²⁶ FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de direito administrativo positivo**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p. 547.

²⁷ FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de direito administrativo positivo**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p. 547.

²⁸ BRASIL. **Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul**. JUSBRASIL. Disponível em: <https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/699348666/apelacao-civel-ac-70080636871-rs/inteiro-teor-699348676?ref=juris-tabs>. Acesso em: 04 ago. 2019.

necessários para ensejar a responsabilização civil. Precedentes deste Tribunal de Justiça em casos idênticos.

3. *Quantum* indenizatório que comporta redução para R\$ 8.000,00 (oito mil reais), importância essa que se mostra mais adequada para o caso. Precedentes.

No voto do Des. Eugênio Facchini Neto e relator do caso, ressaltou-se um ponto de suma importância para o presente artigo. Quando há a condenação de um ente público, estamos, na verdade, condenando todos os contribuintes da unidade federativa, já que os entes não produzem riqueza, apenas arrecadam. Ademais, responsabilizar o Estado por sua omissão em não alocar recursos públicos para evitar danos futuros e impede a utilização de recursos de outra forma e em benefício de todos.

Entretanto, ainda em seu voto, o desembargador reconhece as outras decisões e condenações pelo mesmo rio Arroio Feijó, e o Estado e Município nada fizeram para evitar futuras pretensões. O Desembargador proferiu o seu voto em dar parcial provimento ao apelo, afastando o Município de Alvorada ao cumprimento da obrigação de fazer. Com isso, acabou reduzindo o valor da indenização por danos morais para R\$ 8.000,00. Os demais desembargadores Carlos Eduardo Richinitti e Tasso Caubi Soares Delabary, seguiram o voto do relator.²⁹

3 PODER DE POLÍCIA

O poder de polícia está vinculado a uma forma do Poder Público que permite condicionar, restringir, conter o exercício de alguma atividade, o uso e gozo de bens e direitos pelos particulares, e sempre visa a supremacia do interesse público. Fernanda Marinela conceitua:

É possível conceituar Poder de Polícia como a atividade da Administração Pública que se expressa por meio de atos normativos ou concretos, com fundamento na supremacia geral, e, na forma da lei, de condicionar a liberdade e a propriedade dos indivíduos mediante ações fiscalizadoras, preventivas e repressivas, impondo aos administrados comportamento compatíveis com os interesses sociais sedimentados no sistema

²⁹ BRASIL. **Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul**. JUSBRASIL. Disponível em: <https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/699348666/apelacao-civel-ac-70080636871-rs/inteiro-teor-699348676?ref=juris-tabs>. Acesso em: 04 ago. 2019.

normativo.³⁰

Conveniente as palavras da Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

[...] relativo ao poder de polícia é um daqueles em que se colocam em confronto dois aspectos: de um lado, o cidadão quer exercer plenamente os seus direitos; de outro, a Administração tem por incumbência **condicionar o exercício daqueles direitos ao bem-estar coletivo**, e ela o faz usando de seu poder de polícia. (grifos da autora).³¹

Ademais, a doutrina faz distinção entre poder de polícia em sentido amplo e em sentido estrito. No primeiro, os atos estão associados a atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade, como se dá em forma ampla. Estão inclusas ações editadas pelo Poder Executivo, pelo Poder Legislativo, em suas funções atípicas e típicas, e atos advindos do Poder Judiciário, em função atípica de administrar.³²

Os atos em sentido estrito estão ligados às intervenções, de forma geral e abstrata, como os regulamentos, tanto concretos quanto específicos, e as autorizações, isto é, com o mesmo fim de prevenir e bloquear as ações de particulares que contrariam o interesse público.³³

No tocante aos atos que expressam o poder de polícia, que sempre devem respeitar o interesse público sobre o particular, a doutrina divide em três formas. Os atos preventivos são expedidos, como regra, por regulamentos e portarias. Por exemplo, atos disciplinando as condições de vendas de bebidas em estabelecimentos comerciais.³⁴

Os atos do poder de polícia repressivo são atos expedidos de forma específica e direcionada, para que os administrados sigam a lei e regulamentos, como, por exemplo, o fechamento de restaurante que não cumpriu as regras sanitárias. Por fim, os atos em sua função fiscalizadora, que são essenciais para

³⁰ MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 281.

³¹ Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 121.

³² MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 281.

³³ MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 285.

³⁴ MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 285.

coibir danos lesivos aos particulares em ocupações irregulares, pois irão vistoriar e prevenir que particulares construam em desconformidade com os regulamentos. No mesmo sentido, pode-se exemplificar a vistoria realizada em veículos automotores para certificar a segurança pública.³⁵

4 OCUPAÇÕES IRREGULARES

As ocupações irregulares são aquelas construções, moradias que foram feitas sem a devida obediência a leis ou regulamentos expedidos pelo Poder Público. Contudo, a problemática se dará no poder de polícia fiscalizador para coibir a construção em zonas de risco à população. A responsabilidade civil do Estado vai estar caracterizada pela falta de serviço ou omissão na sua forma de agir, diante da obrigação de realizar as obras necessárias para a sua precaução, para evitar consequências lesivas aos administrados.³⁶

Para Haide Maria Hupffer, *et al*:

[...] importa registrar que o assentamento de populações em encostas sujeitas à instabilização de terras com ou sem chuvas e em áreas inundáveis são os conceitos de áreas de risco mais desenvolvidos na engenharia, e não se discute a obrigação do Estado de prevenir o assentamento de populações em áreas de risco. Convém lembrar que cabe ao Estado produzir mapas geotécnicos e, com base nesses documentos, **fiscalizar o assentamento de populações nesse tipo de área, porque, se essa decisão for deixada ao livre-arbítrio das forças de mercado, as populações de mais baixa renda e mais excluídas socialmente e economicamente sempre serão induzidas à ocupação de áreas de risco**, sejam elas de instabilização de taludes, sejam inundáveis.³⁷ (grifo nosso).

Em 2008, os autores Bohn, Silva e Bevia, denunciam um acontecimento de escorregamento de terras no Vale do Itajaí, no Estado de Santa Catarina, em morros de Coripós (Blumenau). Para os autores supracitados, a instabilização ocorrida já foi descoberta antes mesmo dela acontecer, pois houve inúmeros estudos geológicos,

³⁵ MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 285.

³⁶ JARDIM, Clarissa Ferreira. **Responsabilidade civil do Estado diante de catástrofes naturais**. v. 36, n. 1. p. 61-82, jan./jun. Porto Alegre: Direito & Justiça, 2010.

³⁷ HUPFFER, Haide Maria. et al. **Responsabilidade civil do Estado por omissão estatal**. Revista Direito GV. vol. 8 no.1. São Paulo: Jan/June, 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?frbrVersion=2&script=sci_arttext&pid=S1808-24322012000100005&lng=en&tng=en. Acesso em: 07 ago. 2019.

pesquisas e documentos, os quais foram remetidos ao Poder Público Municipal. Inclusive dez dias antes do desastre acontecer, foi enviado um memorando para a Prefeitura, a fim de que fosse evacuado completamente o local, retirando todas as pessoas que ali se encontravam. Em 20 de novembro de 2008, o morro Coripós deslizou sobre inúmeras casas, carregando grande quantidade de terra, árvores, lixo, esgoto e casas. Para os autores Bohn, Silva e Bevia, este é o exemplo celeste de conduta omissiva do Poder Público Municipal, passível de responsabilização.³⁸

5 CONSIDERAÇÃO FINAIS

Com o exponencial crescimento populacional mundial, as locações urbanas se expandem de forma descontrolada e muitas vezes, sem a devida fiscalização estatal para coibir a engenharia sem a devida regulamentação. A Constituição Federal de 1988 aborda de forma expressa a responsabilidade estatal como objetiva, na ação ou omissão, adota-se atualmente a teoria do risco administrativo, que advém da atividade pública, gerando prejuízo para alguns, e benefícios para outros.

Entretanto, a problemática do presente artigo se dá na análise de como o Estado será responsabilizado perante a danos de força maior, que causarem prejuízos substanciais a locações irregulares. A doutrina denomina esta responsabilidade como omissão, baseada na culpa anônima (*faute du service*), isto é, a culpa não ocorreu pela atuação do servidor público, mas sim da omissão Estatal.

Surge nessa via, o poder de polícia, abordado pelos grandes autores de Direito Administrativo, como pilar principal à garantia do bem-estar coletivo, com meios de assegurar a segurança social com medidas repressivas e preventivas. Neste sentido, detentores deste poder tem a autonomia de proibir e aplicar sanções imponentes para que não haja uma construção que coloque em risco a vida de uma ou mais famílias.

³⁸ HUPFFER, Haide Maria. et al. **Responsabilidade civil do Estado por omissão estatal**. Revista Direito GV. vol. 8 no.1. São Paulo: Jan/June, 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?frbrVersion=2&script=sci_arttext&pid=S1808-24322012000100005&lng=en&tng=en. Acesso em: 07 ago. 2019.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Resp. 721.439, Rel. Min. Eliana Calmon, 2 T., DJ 31/08/07. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8900876/recurso-especial-resp-721439-rj-2005-0017059-9/inteiro-teor-14021595>. Acesso em: 27 jun. 2019.

_____. **Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul**. JUSBRASIL. Disponível em: <https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/699348666/apelacao-civel-ac-70080636871-rs/inteiro-teor-699348676?ref=juris-tabs>. Acesso em: 04 ago. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de direito administrativo positivo**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. ed. 9. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2008.

HUPFFER, Haide Maria. et al. **Responsabilidade civil do Estado por omissão estatal**. Revista Direito GV. vol. 8 no.1. São Paulo: Jan/June, 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?frbrVersion=2&script=sci_arttext&pid=S1808-24322012000100005&lng=en&tling=en. Acesso em: 07 ago. 2019.

JARDIM, Clarissa Ferreira. **Responsabilidade civil do Estado diante de catástrofes naturais**. v. 36, n. 1. p. 61-82, jan./jun. Porto Alegre: Direito & Justiça, 2010.

LAGOS, Leonardo Bas Galupe. **A responsabilidade civil do Estado por omissão: objetiva e subjetiva?** Revista da Advocacia-Geral da União (AGU). Brasília: Ano 15. n. 02, abr./jun.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 16. ed., São Paulo: RT, 1999.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. ed. 31. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

OLIVEIRA, Cláudio Brandão de. **Manual de direito Administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2004.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; LAGO, Luciana Corrêa do. **A oposição favela-**

bairro no espaço social do rio de janeiro. São Paulo em Perspectiva, vol.15, n. 1. São Paulo: jan/mar 2001, p. 144-154. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392001000100016>. Acesso em: 07 ago. 2019.