REVISTA DA DEFENSORIA PÚBLICA
DEFENSORIA PÚBLICA ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ISSN 2177-8116

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR DANOS DECORRENTES DE ENCHENTES

GOVERNMENT LIABILITY FOR DAMAGES RESULTING FROM FLOODS

RESPONSABILIDAD CIVIL DEL ESTADO POR DAÑOS DERIVADOS DE INUNDACIONES

Ian Pedro de Alvarenga Ferreira[1]

RESUMO

O Brasil historicamente sofre com enchentes e a ocorrida recentemente no Rio Grande do Sul ilustra a gravidade do problema. Ao mesmo tempo, responsabilidade civil é um dos temas mais recorrentes em ações judiciais e os entes públicos figuram entre os mais demandados do país. Esses fatores demonstram a importância de se estudar a responsabilidade civil do Estado em casos de enchentes. Neste trabalho, buscou-se investigar até que ponto o Poder Público pode ser responsabilizado civilmente por danos resultantes de enchentes. Empregando o método hipotético-dedutivo, o estudo foi realizado a partir de revisão bibliográfica, da análise de precedentes do Supremo Tribunal Federal e do exame das prescrições constitucionais e legais correlatas. Estabelecidas as premissas para o enfrentamento do problema, foram delineadas, ao final, as situações em que o Estado pode ou não ser responsabilizado.

Palavras-chave: Responsabilidade Civil. Estado. Omissão. Enchentes.

ABSTRACT

Brazil has historically suffered from floods, and the recent one in Rio Grande do Sul highlights the severity of the problem. At the same time, tort law is one of the most recurring topics in lawsuits, with public entities being among the most frequently sued in the country. These factors highlight the importance of studying the Government Liability in cases of floods. This study aimed to investigate the extent to which the Government can be held liable for damages resulting from floods. Applying the hypothetico-deductive method, the study was conducted based on a literature review, an analysis of precedents from the Constitutional Court, and an examination of the constitution and the law. Once the premises for addressing the problem were established, the situations in which the State can or cannot be held liable were outlined.

Keywords: Tort Law. Government Liability. Omission. Floods.

[1] Bacharel em Direito; Procurador do Estado de Goiás; e-mail: ianferreira1108@gmail.com.

REVISTA DA DEFENSORIA PÚBLICA
DEFENSORIA PÚBLICA ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ISSN 2177-8116

RESUMEN

Brasil ha sufrido históricamente de inundaciones, y la reciente en Rio Grande do Sul ilustra la gravedad del problema. Al mismo tiempo, la responsabilidad civil es uno de los temas más recurrentes en los litigios, y las entidades públicas están entre las más demandadas del país. Estos factores demuestran la importancia de estudiar la responsabilidad civil del Estado en casos de inundaciones. Este estudio tuvo como objetivo investigar hasta qué punto las autoridades públicas pueden ser responsabilizadas civilmente por daños resultantes de inundaciones. Aplicando el método hipotético-deductivo, el estudio se realizó a partir de una revisión bibliográfica, un análisis de los precedentes del Tribunal Constitucional y un examen de las disposiciones constitucionales y legales relacionadas.Una vez establecidas las premisas para abordar el problema, se delinearon las situaciones en que el Estado puede o no puede ser responsabilizado.

Palabras clave: Responsabilidad Civil. Estado. Omisión. Inundaciones.

Data de submissão: 16/02/2025

Data de aceite: 19/01/2026

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é o país da América Latina mais propenso a enchentes, que, entre os anos de 2000 e 2019, afetaram mais de setenta milhões de pessoas no país (Organização das Nações Unidas, 2020, p. 17). Recentemente, o tema ocupou o centro do debate nacional devido às enchentes ocorridas, em maio de 2024, no Rio Grande do Sul, que afetaram 2.398.255 pessoas, entre as quais 806 feridos, 183 mortos e 27 desaparecidos (Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2024).

Aliado a isso, estudos conduzidos pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) revelam que, entre os assuntos mais recorrentes em demandas judiciais, a “Responsabilidade Civil / Indenização por Dano Moral” aparece em 5º lugar na Justiça Estadual e que, entre os dez maiores demandados em processos judiciais, nove são entidades da Administração Pública (Conselho Nacional de Justiça, 2022).

Esses dados demonstram a importância do tema responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes de enchentes.

Chuvas intensas e transbordamento de lagos e rios são grandes vilões quando o assunto é enchente. Não se descarta, porém, o papel exercido pela ação humana no enredo catastrófico. O aumento de superfícies impermeáveis, como asfalto e concreto, a deficiência de sistemas de drenagem, o entupimento de bueiros e canais, o assoreamento de rios, são ações que potencializam o risco de enchentes nas áreas urbanas, desenhando o cenário oportuno para o desastre "natural" (Freitas; Ximenes, 2012, p. 1601–1616).

As vítimas precisam superar a enchente e recompor seus danos. Consciente da participação humana nas enchentes, questiona-se a possibilidade de responsabilização civil pela sua ocorrência. Mais especificamente, questiona-se a possibilidade de o Estado - entidade cujos objetivos se direcionam para a construção de uma vida segura para o seu povo – ser obrigado a reparar os danos sofridos pelas vítimas da enchente.

Essa hipótese será o objeto de estudo deste trabalho. Empregando o método hipotético-dedutivo, buscar-se-á responder à seguinte questão: até que ponto o Poder Público pode ser responsabilizado civilmente pelos danos resultantes de enchentes? Esse é o objetivo geral do artigo. Os objetivos específicos são: (i) analisar os pressupostos da responsabilidade civil do Estado, com ênfase em condutas omissivas; (ii) examinar os deveres dos entes federativos na prevenção de eventos hidrológicos; e (iii) concluir acerca da responsabilidade civil pelos danos causados por enchentes.

O trabalho será desenvolvido a partir da revisão bibliográfica da doutrina sobre o tema da responsabilidade civil do Estado, assim como da análise de precedentes do Supremo Tribunal Federal que versaram sobre a responsabilização do Estado por omissão em casos concretos, aliada ao exame das prescrições constitucionais (especialmente no que se refere à divisão de competências entre os entes federados) e dos diplomas legais correlatos à gestão hidrológica e à organização do solo urbano.

É difícil imaginar que uma ação praticada por agente público possa dar causa a uma enchente. Por isso, entende-se que o tema tratado se encontra dentro do assunto mais amplo: responsabilidade civil do Estado por omissão. Esse será o objeto de estudo do item 2.

A responsabilidade civil do Estado por omissão, como se concluirá no item 2, pressupõe a existência de uma omissão específica quanto a um dever legal de agir. A partir dessa conclusão parcial, passar-se-á, no item 3, ao estudo de deveres administrativos cuja ausência de exercício pode gerar uma enchente e danos daí decorrentes.

Fixadas essas premissas, será possível, no item 4, constatar que, diante de danos decorrentes de enchentes, existem hipóteses em que é possível a responsabilização civil do Estado e hipóteses em que a responsabilização não é juridicamente viável.

2 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO

No ordenamento jurídico brasileiro, o art. 37, §6º, da Constituição (Brasil, 1988) consagrou a responsabilidade civil objetiva do Estado. Como o dispositivo apenas prevê o elemento culpa para assegurar a ação regressiva das pessoas jurídicas contra os agentes públicos causadores do dano, a doutrina extrai do texto uma hipótese de responsabilidade civil objetiva do Estado (Cahali, 2014, p. 30). Assim, o dever de indenizar surge com a presença dos seguintes pressupostos: a) conduta praticada por agente público; b) dano; e c) nexo de causal (Cahali, 2014, p. 36).

Assim como nas demais modalidades, no contexto da responsabilidade civil do Estado, a conduta, elemento integrante do suporte fático, pode ser comissiva ou omissiva. Mas, quando tal conduta se apresenta na forma de omissão, há alguma diferença no tratamento da responsabilidade civil do Estado?

A primeira divergência que surge no estudo da responsabilidade civil do Estado por omissão é a determinação de sua natureza, se objetiva ou subjetiva[2].

[2] SCHUTA sistematiza a divergência doutrinária: "é possível arrolar como partidários da teoria subjetiva Celso Antônio Bandeira de Mello, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Lúcia Valle Figueiredo e outros, e como filiados à teoria objetiva Yussef Said Cahali, Odete Medauar,

Celso Antônio Bandeira de Mello defende a posição da responsabilidade civil subjetiva, entendendo que o art. 37, §6º, da Constituição (Brasil, 1988), ao fixar a responsabilidade civil objetiva do Estado quanto aos danos que seus "agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros", aplica-se apenas a atos comissivos. Na responsabilidade por omissão, o autor sustenta a necessidade de estar presente a chamada culpa anônima ou *faute de service* (Bandeira de Mello, 2006, p. 966-971). Entre os objetivistas, destaca-se o entendimento de Yussef Said Cahali, para quem a questão central na responsabilidade por omissão reside em determinar a existência do nexo de causalidade, assim como ocorre na responsabilidade civil por ação, sem necessidade de indagar sobre a existência de elemento subjetivo (Cahali, 2014, p. 218-224). Uma posição intermediária surge em Sergio Cavalieri Filho. Para o autor, a questão nodal é distinguir omissão genérica do Estado e omissão específica, sendo que, apenas no caso de omissão genérica, o lesado deve provar que a culpa (falta do serviço ou culpa anônima) concorreu para o dano (Cavalieri Filho, 2023, p. 317-321).

A divergência gira em torno da adequada interpretação do art. 37, §6º, da Constituição (Brasil, 1988), objetivando identificar se o dispositivo constitucional se aplica às omissões do Estado. Considerando que a interpretação da Constituição é, em última instância, uma atribuição do Supremo Tribunal Federal (STF), é importante conhecer a posição da Corte Suprema sobre o tema.

A jurisprudência do STF caminha no sentido de atribuir natureza objetiva à responsabilidade civil do Estado por omissão[3]. O entendimento parte da

---

Álvaro Lazzarini, Carvalho Filho, Celso Ribeiro Bastos, entre outros." (Schuta, 2009, p. 113-114).

[3] A respeito, confira-se o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 677.283 (Brasil, 2012). O Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 754.778 (Brasil, 2013a), o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 607.771 (Brasil, 2010) e o Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 852.237 (Brasil, 2013b), todos julgados pelo Supremo Tribunal Federal.

premissa de que, como o art. 37, §6º, da Constituição não fixou diferenciação entre omissão e ação, não cabe ao intérprete fazê-lo.

Ao julgar o tema de Repercussão Geral nº 592 (RE nº 841.526/RS), o STF reafirmou sua posição, ao tratar da responsabilidade civil do Estado por morte de detento (Brasil, 2016). Nesse julgamento, o STF determinou que o art. 37, §6º, da Constituição é aplicável tanto para ação, quanto para omissão. No entanto, constatou que, no caso de omissão, é necessária a existência de pressupostos específicos. Assim, delineou um regime jurídico diferenciado para os casos de responsabilidade civil do Estado por omissão.

Na linha do entendimento do STF (Brasil, 2016), há que se fazer uma leitura diferenciada dos pressupostos de responsabilidade civil do Estado (conduta praticada por agente público, dano e nexo de causal) nas situações de omissão. A conduta identificar-se-á como uma omissão específica do Estado em cumprir um dever legal. O dano será analisado tal qual na conduta comissiva. O nexo causal, por sua vez, será verificado pela demonstração de que, caso a ação devida tivesse sido praticada pelo Estado, o dano teria sido evitado.

Nessa linha, o preenchimento do suporte fático previsto no art. 37, §6º, da Constituição (Brasil, 1988), nos casos de condutas omissivas do Estado, pressupõe a existência de três requisitos especiais: a) existência de uma omissão específica; b) existência de um dever legal de agir; e c) a possiblidade de evitar o evento danoso.

2.1 OMISSÃO ESPECÍFICA

O primeiro passo é definir omissão específica, distinguindo-a de omissão genérica. Conforme Cavalieri Filho "a omissão específica pressupõe um dever especial de agir do Estado, que, se assim não o faz, a omissão é causa direta e imediata de não se impedir o resultado danoso." Por outro lado, "a omissão genérica", continua o autor, "tem lugar nas hipóteses em que não se pode exigir do Estado uma atuação específica" (Cavalieri Filho, 2023, p. 317-321).

A omissão é um fato que pode ser narrado de forma genérica ou específica. Frequentemente, a generalidade na omissão atribuída ao Estado surge da falta de informação na exposição dos fatos. A alegação genérica de que o Estado foi omisso por não impedir um resultado danoso não permite avaliar se o Estado realmente poderia ter evitado tal resultado.

O requisito da omissão específica, portanto, relaciona-se com o exame do nexo causal. Sem especificar a conduta omissiva, torna-se impossível determinar se a ação não realizada pelo Estado poderia ter evitado o dano: a investigação do nexo causal fica comprometida.

Para ilustrar essa questão, considere o tema avaliado pelo Supremo Tribunal Federal: responsabilidade civil objetiva do Estado por morte de detento. Existem várias situações em que o Estado não pode ser responsabilizado pela morte de um detento, porque, não ostentando a qualidade de segurador universal, é incapaz de prevenir todas as mortes em um presídio. No entanto, há casos em que o Estado pode ser responsabilizado. Para determinar se uma situação sujeita o Estado à responsabilização, há a necessidade de se especificar a sua conduta omissa com a maior quantidade de informações possíveis.

O Estado não pode ser responsabilizado por não impedir o suicídio de um detento. No entanto, a responsabilização se torna viável se o detento apresentar, de forma evidente para a ciência psiquiátrica, sintomas de um estado mental instável que o predisponha a atos autodestrutivos. Da mesma forma, o Estado não pode ser responsabilizado pela morte natural de um detento, a menos que exista, em seu prontuário médico, a indicação de um tratamento específico necessário que não tenha sido providenciado. Mesmo em casos de homicídio de um preso, a atribuição de responsabilidade civil ao Estado não pode ser feita de maneira genérica; é imprescindível detalhar os fatos e demonstrar as ações que o poder público poderia ter tomado para prevenir o evento danoso[4].

[4] Todos os exemplos foram retirados do voto do relator no julgamento do Recurso Extraordinário nº 841.526 (Brasil, 2016).

Particularizadas as circunstâncias tanto quanto possível, há a atribuição de uma omissão específica ao Estado. Com isso, avança-se para o próximo requisito: a existência de um dever legal de agir. Não é suficiente apenas afirmar que o Estado não executou uma ação específica; deve haver uma norma jurídica que imponha ao Estado a obrigação de agir: é fundamental que exista um dever legal de agir.

2.2 DEVER LEGAL DE AGIR

A responsabilidade civil por omissão surge sempre de uma conduta ilícita; decorre da conduta contrária ao ordenamento jurídico, quando há uma imposição legal para que o Estado aja, mas o ente público, descumprindo o comando legal, nada faz. Assim, um dos requisitos para o surgimento da responsabilidade civil por omissão é a existência de uma norma jurídica que imponha ao Estado um dever específico de agir.

O artigo 5º, inciso XLIX, da Constituição estabelece que "é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral" (Brasil, 1988). O dispositivo constitucional prevê o dever de o Estado assegurar o respeito à integridade física e moral dos presos. A norma é concretizada em nível infraconstitucional pela Lei nº 7.210/84 (Lei de Execuções Penais), que detalha diversos deveres do Poder Público visando à preservação da integridade física e moral dos detentos (Brasil, 1984)[5].

Se o Estado se omite no cumprimento dos deveres legais, como fornecer cuidados médicos adequados aos presos ou manter instalações prisionais que atendam aos padrões legais, isso constitui uma omissão específica em relação a um dever legal agir. Esse foi um dos fundamentos que lastreou a posição do STF no julgamento do tema de Repercussão Geral nº 592 (Brasil, 2016).

[5] Por exemplo, o artigo 14 da Lei de Execuções Penais assegura aos presos o acesso a atendimento médico, farmacêutico e odontológico (Brasil, 1984). O artigo 88, parágrafo único, da mesma Lei, define os requisitos básicos para as unidades prisionais onde os detentos são alojados (Brasil, 1984).

2.3 POSSIBLIDADE DE EVITAR O EVENTO DANOSO

Como visto, a atribuição de uma omissão específica ao Estado, detalhando como o ente se omitiu em prevenir o dano e apontando as ações específicas que deixou de executar, torna possível a análise do nexo causal. A análise do nexo causal em casos de omissão é de natureza jurídica, não meramente fática (Cavalieri Filho, 2023, p. 82). Envolve uma avaliação hipotética: seria possível prevenir o dano, se as ações não realizadas tivessem sido efetuadas?

No julgamento do tema de Repercussão Geral nº 592, o STF, utilizando a analogia, adotou, como parâmetro, o disposto no art. 13, § 2º, do Código Penal (CP) (Brasil, 1940). Segundo o dispositivo, não basta que o agente tenha o dever jurídico de prevenir um resultado danoso; é essencial também que ele possua "a real possibilidade de realizar a ação devida".

Há situações em que o evento danoso é inevitável e a omissão não tem influência significativa na cadeia causal do dano. Assim, mesmo na presença de um dano e de uma omissão específica do Estado, como, por exemplo, a falha em fornecer aos detentos celas que atendam aos padrões mínimos, é importante investigar a relevância causal dessa omissão. Deve-se examinar se, ao cumprir o dever legal, o Estado teria condições de evitar o dano.

Essa análise não pode ser realizada de forma apriorística, mas sim considerando as particularidades de cada caso concreto. Com base nas provas disponíveis e aplicando as regras da experiência (art. 375 do Código de Processo Civil) (Brasil, 2015), a questão-chave a ser respondida é: o dano poderia ter sido prevenido, se as ações não realizadas pelo Estado tivessem sido efetuadas?

Neste capítulo, foram estabelecidas as bases teóricas sobre a responsabilidade civil do Estado por omissão que nortearão este trabalho. Além de explorar os pressupostos gerais, analisou-se os requisitos específicos dessa hipótese de responsabilidade civil. Entre esses requisitos específicos, um deles demanda estudo apartado.

Isso porque a especificação da omissão é solucionada com a apresentação detalhada dos fatos. A avaliação sobre a possibilidade de evitar o evento danoso é feita com base no caso concreto, analisando-se os elementos de prova à disposição. Por outro lado, a identificação do dever legal de agir requer exame do ordenamento jurídico para determinar, se, diante das circunstâncias fáticas, o Estado tinha o dever de empreender ações concretas no sentido de evitar o dano.

Alinhado ao escopo deste trabalho, buscar-se-á identificar deveres legais atribuídos ao Estado com o objetivo de prevenir danos ocasionados por enchentes.

3 DEVERES ADMINISTRATIVOS

Todos os poderes atribuídos à Administração Pública têm o caráter de poder-dever. São situações jurídicas ativas cujo exercício se direciona para a satisfação do interesse público e não podem deixar de ser exercidas (Di Pietro, 2022, p. 112). O estudo do tema “Poderes Administrativos” é, também, visto por outro ângulo, o estudo de deveres administrativos.

Tanto os poderes, quanto os deveres da Administração Pública encontram lastro normativo nas normas distribuidoras de competência. Afinal, competência envolve, a um só tempo, a atribuição de um dever, bem como os poderes necessários para o seu exercício (Canotilho, 2002, p. 539).

As normas distribuidoras de competências estão situadas na Constituição Federal. Uma das características típicas de uma forma federativa de Estado é a repartição constitucional de competências. “A federação, a rigor, é um grande sistema de repartição de competências” (Almeida, 2007, p. 17), operacionalizado pelo instrumento de criação do Estado: a Constituição.

Na Constituição de 1988, a distribuição de competências concentrou-se no Título III (da organização do Estado), abrangendo os artigos 18 a 43 (Brasil, 1988). No entanto, tais dispositivos não esgotam a matéria. Sempre que a Constituição designa a um ente federativo deveres e os meios para cumpri-los,

está distribuindo competências[6]. Essas competências, distribuídas pela Constituição, têm o seu exercício regulamentado em normas infraconstitucionais.

No âmbito deste trabalho, torna-se necessário aprofundar o estudo de competências específicas, como: a) a prestação de serviço público de saneamento básico; b) a promoção do ordenamento territorial urbano; e c) a prevenção contra eventos hidrológicos críticos.

3.1 DEVER DE PRESTAR O SERVIÇO PÚBLICO DE SANEAMENTO BÁSICO

No Brasil, o serviço público de saneamento básico sempre foi considerado de interesse local, sendo sua titularidade atribuída ao Município (Schier, 2003, p. 7). Conforme a leitura feita pela doutrina e pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 2299-RS), o art. 30, V, da Constituição atribui aos Municípios a titularidade do serviço público de saneamento básico, por ser inegavelmente de interesse local (Schier, 2003, p. 7).

Não obstante a titularidade Municipal, promover o saneamento básico é uma competência comum entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (art. 23, IX, da Constituição) (Brasil, 1988). Nesse sentido, em se tratando de um serviço que demanda condições geográficas peculiares, poderá ser necessário que o Estado, no exercício da competência que lhe foi outorgada pelo art. 25, §3º, da Constituição, institua região metropolitana para organizar, planejar e executar o serviço ora em apreço (Brasil, 1988). Nesse caso, em razão do interesse comum, o serviço será titularizado pelo Estado em conjunto com o Município (Schier, 2003, p. 8).

À União foi atribuída a competência de fixar as diretrizes gerais para o saneamento básico (art. 21, XX, CRFB/88). Essas diretrizes foram definidas pela União com a promulgação da Lei nº 11.445/07 (Brasil, 2007).

[6] Bons exemplos são a distribuição horizontal de competências tributárias, que pode ser observada, exemplificativamente, nos artigos 153, 155 e 156, e a distribuição vertical de competências evidenciada nos artigos 179, 180, 215, 225, 241 (Brasil, 1988).

A citada Lei positivou a titularidade dos Municípios quanto ao serviço público de saneamento básico (art. 8º, I, da Lei 11.445/07) (Brasil, 2007). Quando, em razão de condições geográficas peculiares, houver a necessidade de instituição de região metropolitana, os Estados serão titulares do serviço em conjunto com os Município integrantes da região metropolitana (art. 8º, II, da CRFB/88) (Brasil, 1988). Cabe ressaltar que é facultativa a adesão do Município, titular do serviço de interesse local, às estruturas das formas de prestação regionalizada (art. 8º-A, da Lei 11.445/07), não podendo o Estado, portanto, por meio de criação de região metropolitana, avocar, para si, a titularidade do serviço (Brasil, 2007).

É evidente a conexão entre o saneamento básico e as enchentes urbanas. A urbanização frequentemente leva à substituição de áreas verdes por superfícies impermeáveis, resultando em menor infiltração de água no solo e aumentando o escoamento superficial. Isso ressalta a importância de infraestruturas e serviços urbanos eficientes para a drenagem e manejo das águas pluviais, como: a) drenagem urbana; b) transporte de águas pluviais; c) detenção ou retenção de águas pluviais para controle de cheias e tratamento; e d) disposição final de águas pluviais, atividades essas previstas no art. 3º-D da Lei 11.445/07 (Brasil, 2007).

Além disso, o serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos também é fundamental na prevenção de enchentes, uma vez que o sistema de drenagem pode ser comprometido, se bueiros e canais estiverem obstruídos por lixo.

Em suma, o titular do serviço público de saneamento básico, para prevenir a ocorrência de enchentes, tem dever legal de promover a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas e a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

3.2 DEVER DE ORDENAMENTO TERRITORIAL URBANO

Os Municípios devem promover o adequado ordenamento territorial (art. 30, VIII, CRFB/88), bem como executar a política de desenvolvimento urbano

(art. 182, *caput,* CRFB/88) (Brasil, 1988). A Constituição atribuiu protagonismo ao Município na atividade de urbanismo - o conjunto de medidas estatais, destinadas a organizar os espaços habitáveis, para propiciar melhores condições de vida ao homem em comunidade (Ferrari, 2002, p. 3).

A fim de evitar os problemas decorrentes de uma urbanização desordenada, a Constituição tornou obrigatório o planejamento urbano. O art. 182, §1º, da CRFB/88 exigiu que os Municípios com mais de vinte mil habitantes elaborassem o Plano Diretor, instrumento legal básico do urbanismo (Ferrari, 2002, p. 9).

O Município também assumiu a competência de conduzir o procedimento de loteamento, desde a fase preliminar, em que, antes de elaborado o projeto de loteamento, o interessado deve solicitar diretrizes ao Município (art. 6º da Lei 6.766/1979), até a fase do projeto definitivo, o qual é submetido à aprovação do mesmo ente municipal (art. 9º da Lei 6.766/1979) (Brasil, 1979).

O cumprimento eficiente dos deveres relacionados à ordenação do território urbano é fundamental na prevenção de enchentes. Isso se deve ao fato de que muitas das causas potenciais desses desastres estão ligadas ao uso inadequado e à ocupação desordenada do solo, assim como à urbanização realizada sem um planejamento apropriado (Freitas; Ximenes, 2012, p. 1601–1616).

Portanto, as normas que disciplinam o ordenamento territorial urbano, visando, entre outros objetivos, à prevenção de enchentes urbanas, impõem deveres específicos aos Municípios.

3.3 DEVER DE PREVENÇÃO CONTRA EVENTOS HIDROLÓGICOS CRÍTICOS

A Constituição, em seus artigos 20 e 26, estabelece a divisão da propriedade das águas entre a União e os Estados (Brasil, 1988). O artigo 20, inciso III, reserva à União o domínio sobre os lagos, rios e quaisquer correntes de águas em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado,

sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham (art. 20, III, da Constituição) (Brasil, 1988). Assim, lagos, rios e correntes de carácter interestadual, internacional ou fronteiriço são de domínio da União (Marrara, 2018, p. 10). Já os Estados são titulares da maior parte dos corpos hídricos brasileiros (Marrara, 2018, p. 17), sendo de seu domínio as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União (art. 26, I, da CRFB/88) (Brasil, 1988).

A Lei nº 9.433/1997 orienta a gestão das águas no Brasil, estabelecendo a Política Nacional de Recursos Hídricos (Brasil, 1997). Para o presente trabalho, destaca-se, sobretudo, o objetivo e dever de prevenir a ocorrência de eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequados dos recursos naturais (art. 3º, inciso III), como é o caso das enchentes.

Uma forma, por exemplo, de prevenção dos eventos hidrológicos críticos, particularmente no caso de enchentes, é realizar obras de desassoreamento. Essas obras envolvem a remoção e a limpeza de sedimentos que se acumularam ou que foram depositados ao longo do tempo em corpos hídricos (Heinrich et al., 2015, p 626–636).

Portanto, havendo corpo de água de titularidade do Poder Público cuja prevenção de eventos hidrológicos críticos demande a realização de obras ou serviço, há o dever legal específico de fazê-lo. O cumprimento desse dever é fundamental na prevenção de enchentes.

Estudados os deveres atribuídos pelo ordenamento jurídico aos Entes Federados que se relacionam com a prevenção de enchentes, a próxima etapa é abordar a questão central deste trabalho: até que ponto o Poder Público pode ser responsabilizado civilmente pelos danos resultantes de enchentes?

4 RESPONSABILIDADE CIVIL POR ENCHENTES

Até o momento, pode-se extrair duas conclusões parciais do presente estudo. A primeira é que a responsabilidade civil do Estado por omissão exige,

além dos pressupostos gerais da responsabilidade civil (conduta, dano e nexo causal), requisitos específicos: omissão específica; dever legal de agir; e a possiblidade de evitar o evento danoso. A segunda conclusão é que o ordenamento jurídico estabelece deveres para os Entes Federativos que se relacionam com a prevenção de enchentes, notadamente no âmbito do saneamento básico, do ordenamento territorial urbano e na gestão da titularidade de águas.

Essas conclusões parciais servirão como premissas na investigação acerca da potencial responsabilização do Estado por danos decorrentes de enchentes.

4.1 HIPÓTESE DE RESPONSABILIZAÇÃO DO PODER PÚBLICO

A presença de todos os elementos que compõem o suporte fático previsto no art. 37, §6º da Constituição é essencial para o surgimento da responsabilidade civil do Estado (Brasil, 1988). Assim, analisar-se-á a possível identificação de cada um destes elementos, no contexto específico de uma enchente urbana.

O primeiro requisito cuja presença é imprescindível é o dano. Assim, é necessário demonstrar que a enchente resultou em danos à vítima, seja uma lesão ao patrimônio (dano material), como perda de móveis e eletrodomésticos, seja uma lesão a direitos da personalidade (dano moral), como um abalo psicológico ou a contaminação por alguma doença.

O próximo requisito a ser considerado é a conduta, que, na hipótese tratada, assume a forma de omissão. É preciso demonstrar uma omissão por parte do Poder Público. Mais do que isso, a omissão afirmada deve ser especificada. Por exemplo, pode-se demonstrar que a falha na coleta de lixo por parte do Município resultou no entupimento de canais e bueiros, obstruindo o escoamento das águas pluviais. Da mesma forma, é possível apontar a paralisação de uma obra pública estadual destinada à prevenção de enchente, como o desassoreamento de rios. Outro exemplo seria o Município ter autorizado construções em áreas sujeitas a alagamentos, sem exigir

condicionantes adequadas para garantir a segurança e a habitabilidade desses locais. Enfim, o importante é, em vez de afirmar genericamente que o Poder Público não impediu a enchente, demonstrar, de maneira específica, a omissão pela qual o Poder Público não a impediu.

Avançando, o próximo requisito é a existência de um dever legal imposto ao Poder Público. Sem dever de agir, não há omissão. É possível fazer uma correlação com os exemplos citados no parágrafo anterior e os deveres administrativos estudados no capítulo três. Se o Município falha em realizar a coleta de lixo, está sendo omisso no seu dever legal de promover serviços públicos de saneamento básico. Da mesma forma, se o Estado paralisa obra de desassoreamento de rio estadual, é omisso no seu dever legal de prevenção contra eventos hidrológicos críticos. Se o Município autoriza construção em zonas alagadiças sem as condicionantes necessários, é omisso no seu dever legal de promover o adequado ordenamento territorial urbano.

A definição do ente federativo responsável é viabilizada pela especificação da omissão e a explicitação do dever legal de agir. Se o dever legal omitido decorrer de competência municipal, o Município deve ser responsabilizado. De forma similar, afirmando-se omissão de dever legal estadual, a eventual ação judicial deve ser direcionada a este Ente. Outrossim, nada impede que se alegue omissão por parte de mais de um Ente Federado. É possível, assim, que União, Estados e Municípios sejam todos incluídos no polo passivo de uma ação indenizatória, responsabilizando-se cada qual na medida em que a sua omissão contribuiu para o evento danoso.

Os dois últimos requisitos são o nexo causal e a possibilidade de evitar o dano. Esses elementos, porque intrinsecamente ligados, devem ser analisados em conjunto. Trata-se de demonstrar que, se o Ente Público tivesse desempenhado o seu dever legal, o dano teria sido evitado. A possibilidade de evitar o dano estabelece, portanto, o nexo causal entre a omissão do Ente Público e o dano ocorrido. Assim, com a demonstração de que, sem a omissão, o dano não teria acontecido, presente está o nexo causal.

Quando todos esses elementos estão presentes, o Poder Público pode ser responsabilizado civilmente pelos danos causados por uma enchente. Por

outro lado, a falta de qualquer um desses pressupostos impede a atribuição de responsabilidade. No subitem seguinte, explorar-se-á as situações em que a ausência desses elementos impede a responsabilização civil do Poder Público.

4.2 QUANDO O PODER PÚBLICO NÃO PODE SER RESPONSABILIZADO

Como são atribuídos deveres ao Poder Público no sentido de prevenir a ocorrência de enchentes, é possível a responsabilização civil do Estado por sua omissão. No entanto, as enchentes são eventos da natureza e, mesmo com a devida atuação estatal, é possível a ocorrência de danos. Em tais situações, um ou mais dos pressupostos de responsabilidade civil estarão ausentes, tornando inviável a responsabilização do Estado.

Neste subitem, serão analisadas hipóteses em que a falta de algum elemento do suporte fático da responsabilidade civil impede que o Estado responda por danos decorrentes das enchentes.

Não se pode prescindir da conduta, que, na hipótese tratada, toma a forma de omissão. Para responsabilizar o Estado por danos causados por enchentes, é necessário especificar qual foi a omissão pela qual deixou de prevenir o evento da natureza. Sem a identificação dessa omissão específica, atribuir responsabilidade ao Estado seria equivalente a tratá-lo como um segurador universal. Além disso, o suporte fático previsto em lei exige a identificação da conduta daquele que se busca responsabilizar. Por isso, sem omissão específica, não há que se falar em responsabilidade civil.

No mesmo sentido, só há responsabilidade civil, quando existe dano. Portanto, se uma enchente ocorre em um certo bairro, mas não afeta a residência de um dos moradores devido à sua localização geográfica privilegiada, essa pessoa não terá sofrido prejuízos. Consequentemente, ela não terá o direito de ser indenizada pelo Estado, visto que não houve dano a ser reparado.

Da mesma forma, a ausência de dever legal também exclui a responsabilização do Estado. Considere, por exemplo, o caso de alguém que constrói sua casa, mas instala incorretamente o telhado. Se uma chuva forte

resulta no desmoronamento do telhado e na inundação a casa, essa pessoa não pode responsabilizar o Estado pelos danos sofridos. Isso porque não existe um dever legal específico de o Poder Público instalar telhados em residências particulares.

A especificação da omissão e a explicitação do dever legal são fundamentais para determinar qual Ente Federativo é responsável. Portanto, se a alegação é de omissão quanto a dever legal do Município, o pedido de reparação civil deve ser direcionado ao próprio Município. Ajuizar ação de responsabilidade civil em face do Estado, alegando omissão quanto ao dever de saneamento básico ou ordenamento territorial urbano, conduz à ausência de legitimidade passiva. Considerando que o Município é o ente responsável pela prestação de serviços de saneamento básico e pela promoção do ordenamento territorial urbano, é ele que deve figurar no polo passivo da ação.

A análise mais complexa surge no exame no nexo causal e na possibilidade de evitar o dano.

No curso do processo judicial, a prova quanto a essa questão merece atenção especial. É viável a realização de prova pericial, para, com a ajuda de um *expert,* investigue-se a origem da enchente. Além disso, o Juiz pode aplicar a distribuição dinâmica do ônus da prova, conforme o artigo 373, § 1º, do Código de Processo Civil (Brasil, 2015), exigindo que o Ente Federado demonstre o cumprimento de seus deveres legais, o que impediria a sua responsabilização. Seja qual for o meio de prova utilizado, a questão precisa ser enfrentada.

A análise do nexo causal é o momento em que também serão analisadas as causas excludentes de nexo causal eventualmente sustentadas pelo Poder Público. O Estado pode demonstrar que os danos não decorreram de sua omissão, mas sim de força maior, culpa exclusiva da vítima ou fato de terceiro. Nesses casos, ainda que se demonstre a omissão de um dever legal específico, o Poder Público não será responsabilizado, porque haverá a ruptura do nexo de causalidade.

No ponto, destaca-se a observação feita por Cahali, que sustenta “a *inexigibilidade legal de obras públicas excessivamente onerosas e que*

pudessem debelar os efeitos danoso do fato da natureza: as enchentes remanescem, assim, como consequência exclusiva da força maior" (Cahali, 2014, p. 391). Essa visão se sustenta logicamente, pois exigir a execução de todas as obras possíveis, sacrificando recursos de áreas vitais do orçamento, como saúde e segurança, poderia acarretar danos ainda maiores. Nessas situações em que o gestor público decide não realizar obras excessivamente caras, suas decisões políticas devem ser respeitadas, evitando assim a atribuição de responsabilidade civil ao ente público.

Em suma, a ocorrência de enchentes e os danos decorrentes podem levar à responsabilização civil do Estado por omissão. Porém, para que isso ocorra, é imprescindível a presença de todos os elementos, tanto gerais, quanto específicos, que constituem o suporte fático previsto no art. 37, §6º, da Constituição (Brasil, 1988). A falta de qualquer um desses elementos é suficiente para excluir a responsabilidade civil do Estado.

5 CONCLUSÃO

Este artigo examinou a possibilidade de responsabilização civil do Estado em casos de enchentes. Concluiu-se que a responsabilização é juridicamente viável, desde que presentes todos os elementos do suporte fático extraído do art. 37, §6º, da Constituição de 1988. Estes elementos incluem: a omissão específica do Estado em cumprir um dever legal, a ocorrência de um dano e o nexo causal entre a omissão e o dano, representado pela demonstração de que, caso a ação devida tivesse sido praticada pelo Estado, o dano teria sido evitado.

O estudo destacou os deveres jurídicos dos Entes Federados que se relacionam prevenção de enchentes, apontando que a omissão na execução desses deveres pode fundamentar a responsabilização civil do Poder Público.

Por fim, foram delineadas diretrizes para o tratamento jurídico do tema, identificando as situações em que o Estado pode ser responsabilizado e aquelas em que sua responsabilização não encontra respaldo jurídico. Espera-

se que as conclusões e reflexões aqui apresentadas contribuam na abordagem da matéria.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em 16/02/2025.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em 16/02/2025.

BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984.** Institui a Lei de Execução Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1984. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em 16/02/2025.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Brasília, DF, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 16/02/2025.

BRASIL. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm. Acesso em 16/02/2025.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em 16/02/2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Agravo regimental em Recurso Extraordinário nº 607.771**. Relator: Ministro Eros Grau, julgado em 20 de abr. de 2010, Diário da Justiça Eletrônico DJe-086, publicado em 14 maio 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Agravo Regimental em Recurso Extraordinário nº 677.283**. Relator: Ministro Gilmar Mendes, julgado

em 17 abr. 2012, Diário da Justiça Eletrônico DJe-089, publicado em 8 maio 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Agravo regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 754.778.** Relator: Ministro Dias Toffoli, julgado em 26 de nov. de 2013, Diário da Justiça Eletrônico Dje-251, publicado em 19 dez. 2013a;

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 852.237**. Relator: Ministro Celso de Mello, julgado em 25 de jun. de 2013, Diário da Justiça Eletrônico DJe-176, publicado em 09 de set. de 2013b.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em 16/02/2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário nº 841.526**. Relator: Ministro Luiz Fux, julgado em 30 de mar. de 2016, Diário da Justiça Eletrônico DJe-159, publicado em 01 de ago. de 2016.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 6. ed. Lisboa: Almedina, 2002.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil.** 16. ed. Grupo GEN, 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA**. Justiça em números 2022.** Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/. Acesso em 01/02/2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

FERRARI, Regina. Responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes de planejamento urbanístico. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Curitiba, v. 2, n. 7, 2002.

FREITAS, Carlos Machado de; XIMENES, Elisa Francioli. Enchentes e saúde pública: uma questão na literatura científica recente das causas, consequências e respostas para prevenção e mitigação. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, n. 6, p. 1601–1616, 2012. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S1413-81232012000600023. Acesso em: 1/02/2025.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Defesa Civil atualiza balanço das enchentes no RS – 20/8**. Porto Alegre, 20 de agosto de 2024. Disponível em: https://www.estado.rs.gov.br/defesa-civil-atualiza-balanco-das-enchentes-no-rs-20-8. Acesso em: 01/02/2025.

HEINRICH, Alessandra B.; METZGER, Jörg W.; FISCHER, Klaus M.; MATHIAS, Alvaro. L. Gerenciamento de sedimentos do desassoreamento do rio Belém na área urbana de Curitiba: um estudo de caso. **Revista Brasileira de Ciência do Solo**, v. 39, n. 2, p. 626–636, 2015. Disponível em: https://doi.org/10.1590/01000683rbcs20140091. Acesso em: 01/02/2025.

MARRARA, Thiago. Bens públicos na Constituição de 1988: repartição federativa, monopolização e classificação. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 18, n. 74, p. 125-146, out./dez. 2018. DOI: 10.21056/aec.v19i74.1048.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários. **Desastres Naturais**. 2020. Disponível em: https://reliefweb.int/report/world/desastres-naturales-en-am-rica-latina-y-el-caribe-2000-2019?_gl=1*4s1dkg*_ga*MTk1ODM5MDY5My4xNzM5NzIyNTcy*_ga_E60ZNX2F68*MTczOTczNTA0NC4yLjEuMTczOTczNTI0OS41NS4wLjA. Acesso em 16/02/2025.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Regime jurídico das concessões de serviço público municipal – Saneamento básico. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte**, v. 3, n. 11, jan./mar. 2003.

SCHUTA, Andréia. A responsabilidade civil do Estado por conduta omissiva. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 9, n. 36, p. 75-122, abr./jun. 2009.