

AS IMPOSIÇÕES E OBRIGAÇÕES MUNICIPAIS NA BUSCA PELA QUALIDADE DE VIDA E PROMOÇÃO DO BEM COMUM NAS CIDADES

THE CITIES' IMPOSITIONS AND OBLIGATIONS IN THE SEARCH FOR LIFE QUALITY AND PROMOTION OF COMMON GOOD

MARCO ANTONIO GRILO DOS SANTOS LIMA¹

GABRIEL OLIVEIRA DE PINHO²

SUMÁRIO: Introdução. Estudo de Caso Concreto. Lei de Parcelamento do Solo Urbano. Estatuto da Cidade. Código Florestal. Considerações finais. Referências

RESUMO: O constante processo de ocupação e desenvolvimento das cidades brasileiras tem prosseguido aquém do devido planejamento urbano, resultando em severos danos à qualidade de vida de seus habitantes e propiciando eventos trágicos, como as inundações e deslizamentos cíclicos do município de Petrópolis. A presente pesquisa pretende - com base bibliográfica primordial nas legislações pertinentes ao tema - não somente apresentar e analisar as imposições e obrigações municipais na busca pela qualidade de vida e promoção do bem comum das cidades, delimitando-se ao caso concreto da Cidade Imperial, como também expor o prejuízo público causado pela inação da Prefeitura, que acaba por agravar ainda mais o meio-ambiente, base de sua sustentação.

Palavras-chave: Petrópolis. Lei de Parcelamento do Solo Urbano. Estatuto da Cidade. Plano Diretor. Código Florestal

ABSTRACT: The constant process of occupation and development of Brazilian cities has continued to fall short of proper urban planning, resulting in severe damage to the quality of life of its inhabitants and providing tragic events, such as floods and

¹ Mestre em Direito na linha de pesquisa Fundamentos da Justiça e dos Direitos Humanos pela Universidade Católica de Petrópolis – UCP e Pesquisador do Grupo de Pesquisa de Direitos Humanos, Cidadania e Estado da Universidade do Grande Rio - UNIGRANRIO.

² Pesquisador do Grupo de Pesquisa de Direitos Humanos, Cidadania e Estado; e Graduando em Direito pela Universidade do Grande Rio – UNIGRANRIO

cyclical landslides in the municipality of Petrópolis. The present research intends - primarily based on the bibliographic legislation relevant to the subject - not only to present and analyze the municipal impositions and obligations in the search for quality of life and promotion of the common good of cities, delimiting itself to the concrete case of the Imperial City, but also exposing the public damage caused by the City Hall's inaction, which ends up further aggravating the environment, which is the basis of its sustainability.

Keywords: Petrópolis. Urban Land Installment Law. City Statute. Master plan. Forest Code

INTRODUÇÃO

Em 2022, aproximadamente duzentos e treze milhões de brasileiros estão distribuídos por todo o território nacional de acordo com os dados prestados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)³. São centenas de anos de história que conceberam o sexto maior país em número de habitantes do mundo⁴.

Nesse contexto, um dos principais marcos da cronologia brasileira foi o chamado *baby boom*, uma explosão demográfica que ocorreu no período compreendido entre os anos de 1950 e 1970, consequência da redução da mortalidade infantil gerada pelo fim da Segunda Guerra Mundial e dos altos índices de fecundidade⁵.

No fim desse período, a população brasileira havia saltado de 51,9 para 93,1 milhões⁶, um aumento percentual de cerca de 80%, que somado ao processo de constante urbanização do país - pela primeira vez na história teve como produto uma nação que vivia mais em meio urbano do que em meio rural⁷ - gerou graves processos de favelização, falta de saneamento básico, poluição e degradação do meio ambiente.

O município do Rio de Janeiro, que até 1960 era capital do Brasil, em 1970 tinha 13% da sua população morando em favelas; 663.970 brasileiros e brasileiras viviam nessa situação, número que antes da explosão não ultrapassava 170.000⁸.

³ IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Projeções e estimativas da população do Brasil e das Unidades da Federação**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html>>. Acesso em: 23 de abril de 2022.

⁴ ONU – Organização das Nações Unidas. **2019 Revision of World Population Prospects**. Disponível em: <<https://population.un.org/wpp/>>. Acesso em: 04 de maio de 2022

⁵ CAMARANO, Ana Amélia. O novo paradigma demográfico. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro. v. 18, n. 12, p. 3446, Dez. 2013. Disponível em: <http://old.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013001200001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 04 de maio de 2022.

⁶ IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010**. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>>. Acesso em: 06 de maio de 2022.

⁷ IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Departamento de População e Indicadores Sociais. **Tendências demográficas : uma análise dos resultados da sinopse preliminar do censo demográfico 2000**. Rio de Janeiro. 2001.

⁸ IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010**. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>>. Acesso em: 06 de maio de 2022.

Foi de forma a sanar essa problemática e garantir a mínima qualidade de vida e promoção do bem comum nas cidades, que foi promulgada em 19 de dezembro de 1979, como marco inicial do direito urbanístico brasileiro, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano⁹, também denominada Lei de Lehmann.

Outras legislações, como o Estatuto da Cidade¹⁰, de 10 de julho de 2001 e o Código Florestal¹¹, de 25 de maio de 2012, surgiram nesse mesmo viés, fazendo emergir em seu âmbito a centralidade dos municípios como protagonista e mais importante ator no sentido de implementar as ações e políticas públicas concernentes à busca pela função social das cidades, a fim de que a todos seja permitido a realização plena.

O presente estudo, por conseguinte, buscará demonstrar o prejuízo público já ocorrente e recorrente em função das ocupações e assentamentos irregulares, abordando ainda relevantes questões a serem consideradas na busca de soluções em vista das ocupações que em sua grande maioria tem se mostrado incompatível com a preservação do meio ambiente, constatação de uma realidade latente que não enfrenta o problema mantendo-se inerte diante da situação posta e, paradoxalmente, termina por agravar ainda mais o próprio meio-ambiente, base de sua sustentação.

Será analisado, como situação de fato, o desenrolar dos acontecimentos históricos que sucederem as consequências catastróficas das chuvas torrenciais que atingiram a cidade histórica de Petrópolis em 15 de fevereiro de 2022 causando a morte de 232 pessoas e desabrigando outras 1.117¹², investigando-se, nesse

⁹ BRASIL. **LEI Nº 6.766, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 06 de maio de 2022.

¹⁰ 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 06 de maio de 2022

¹¹ BRASIL. **LEI Nº 12.651, DE 25 DE MAIO DE 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 06 de maio de 2022

¹² CAMPOS, Ana Cristina. **Sobe para 232 número de mortos na tragédia de Petrópolis.** Rio de Janeiro. 02 de março de 2022. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-03/sobe-para-232-numero-de-mortos-na-tragedia>>

questo, as circunstâncias em que o desastre se estabeleceu concorrentemente com a verificação da aplicação, pelo município, do rol de mandamentos legais produzidos com vistas a impedi-lo.

Como objetivo da pesquisa, procura-se identificar o problema do uso irregular do solo urbano, delimitando-o pelas omissões administrativas do governo municipal que, por via de consequência, resultam no não atingimento da função social da cidade. De forma mais específica, pretende-se no presente trabalho descrever, analisar, verificar e explicar quais são os instrumentos legais disponíveis para se contornar a realidade atual, bem como traçar o caminho para que se possa concretizar o direito fundamental de uma cidade socialmente equilibrada, sustentável e funcional a fim de se atingir a melhor qualidade de vida possível para seus munícipes.

ESTUDO DE CASO CONCRETO – A CIDADE IMPERIAL

O município de Petrópolis é também popularmente conhecido como a Cidade Imperial brasileira, e foi criado em 16 de março de 1843 por um decreto de Dom Pedro II de forma a servir de assentamento para os vindouros imigrantes alemães da época e sede para construção do palácio de verão, ambos sob a orientação do engenheiro Júlio Frederico Koeler¹³, também responsável pela elaboração do plano urbanístico que por muitos anos guiaria a ocupação da cidade que atualmente é a mais populosa de toda a região fluminense e detentora de seu maior PIB¹⁴ e IDH¹⁵.

Construída sobre uma área de encostas íngremes repletas de rochas falhadas e fraturadas, onde em certas localidades o total pluviométrico anual está acima de

[-de-petropolis#:~:text=Publicado%20em%2002%2F03%2F2022,94%20homens%20e%2044%20menores>](#). Acesso em 06 de maio de 2022

¹³ Rabaço, H.J. (1985). **História de Petrópolis**. Petrópolis: Instituto Histórico de Petrópolis. 140p

¹⁴ IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades; Infográficos; Rio de Janeiro; Petrópolis**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/petropolis/panorama>>. Acesso em 09 de maio de 2022

¹⁵ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). **Atlas do Desenvolvimento Humano. Ranking decrescente do IDH-M dos municípios do Brasil**. 2010.

2.000 mm¹⁶ (apud Guerra e Favis-Mortlock, 1998; Gonçalves e Guerra, 2006; Guerra et al, 2007), a cidade teve um aumento da ocupação de seu território devido a atividades antrópicas, que somadas ao mau e indevido uso do solo, propiciaram a ocorrência de diversas catástrofes ambientais¹⁷.

Koeler não acompanhou o processo de êxodo rural, o qual teve seu pico entre os anos de 1960 e 1980 - durante esse período boa parte da população abandonou os campos em busca de uma vida melhor nas cidades¹⁸ - de forma que a expansão da malha urbana petropolitana sobrepuiu todos limites de seu planejamento. Petrópolis, portanto, restou aquém de qualquer efetivo plano para a urbanização em massa que se seguia, propiciando-se diversas invasões e loteamentos irregulares, arraigados em desmatamento, que modificaram completamente o funcionamento da cidade¹⁹.

Foi nesse viés que na década de 60 ocorreram os primeiros movimentos de massa terrestre da região, um prenúncio do esgotamento do meio ambiente e das futuras catástrofes que viriam a afligir a população petropolitana, causados pelo característico alto índice pluviométrico da região somado à recente ocupação desordenada e inconsequente da área²⁰. O estudo das imposições e obrigações municipais do governo de Petrópolis, principalmente no que tange suas omissões, transcorreu a seguir com base no contexto histórico acima exposto.

LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO – A LEI DE LEHMANN

¹⁶ GUERRA, Antônio; GONÇALVES, Luiz; LOPES, Patrícia. **EVOLUÇÃO HISTÓRICO-GEOGRÁFICA DA OCUPAÇÃO DESORDENADA E MOVIMENTOS DE MASSA NO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS, NAS ÚLTIMAS DÉCADAS**. Revista Brasileira de Geomorfologia - Ano 8, nº 1, p. 36 (2007).

¹⁷ Ibid, p. 40

¹⁸ CAMARANO, Ana; ABRAMOVAY, Ricardo. **ÊXODO RURAL, ENVELHECIMENTO E MASCULINIZAÇÃO NO BRASIL: PANORAMA DOS ÚLTIMOS 50 ANOS**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); texto para discussão nº 621 de 1999

¹⁹ Rabaço, H.J. (1985). **História de Petrópolis**. Petrópolis: Instituto Histórico de Petrópolis. 140p

²⁰ GUERRA, Antonio; GONÇALVES, Luiz; LOPES, Patrícia. **EVOLUÇÃO HISTÓRICO-GEOGRÁFICA DA OCUPAÇÃO DESORDENADA E MOVIMENTOS DE MASSA NO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS, NAS ÚLTIMAS DÉCADAS**. Revista Brasileira de Geomorfologia - Ano 8, nº 1, p. 36 (2007).

O marco inicial da legislação urbanística brasileira, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano, também denominada Lei de Lehmann em razão de seu proponente: o advogado e senador Otto Lehmann, adveio – logo após o *boom* populacional – em um cenário arraigado em invasões e loteamento clandestino, de forma a organizar o uso e o ordenamento das propriedades, estabelecendo normas gerais para o parcelamento do solo urbano, com vistas a regulamentar o processo de urbanização de uma gleba – áreas de terreno que ainda não foram repartidas – mediante sua divisão e redivisão em parcelas destinadas ao exercício das funções urbanísticas²¹.

Ademais a própria lei define em suas disposições preliminares o conceito de loteamento e desmembramento, os quais regem o parcelamento urbano, sendo aquele, referente a subdivisão da gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias já existentes²²; e este a subdivisão de uma gleba em lotes destinados a edificação, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes²³.

De acordo com o Fundo Nacional do Meio Ambiente, órgão do Governo Federal²⁴, ao se tratar de Petrópolis, a maioria dos casos de instabilidade das áreas terrestres, resultantes do desequilíbrio do manto de decomposição das rochas, foram causados por ações de:

a) desmatamento e/ou escavações, caso em que não é permitido o parcelamento do solo urbano, segundo o artigo 3º, V, da Lei de Lehmann, vez que corresponde à área de preservação ecológica e/ou área onde a poluição impede a subsistência de condições sanitárias suportáveis;

b) realização de aterros em lugares inadequados para construção para fins de ocupação, hipótese também condenada pelo mesmo artigo da lei em questão, que em seus incisos III e IV, veda o

²¹ SILVA, León Delácio de Oliveira e; OLIVEIRA, Leonardo Teles; OLIVEIRA, Eduardo Teles de. **Direito urbanístico**: resumo para concursos, vol. 19. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 69.

²² BRASIL. **LEI Nº 6.766, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 06 de maio de 2022.

²³ Idem

²⁴ FNMA/INSTITUTO ECOTEMA. **Zoneamento Ambiental da APA Petrópolis**. Petrópolis, 2001. 451p.

parcelamento tanto em terrenos com declive superior à 30% como em áreas onde as condições geológicas não aconselhem a edificação;

c) e ausência ou subdimensionamento do sistema de drenagem e proteção, vedado, da mesma forma, pelo artigo terceiro, que dispõe em seu inciso I, a proibição, no caso de não providenciamento do devido escoamento das águas, do parcelamento em terrenos alagadiços e sujeitos a inundação.

Nesse viés, compete à prefeitura de Petrópolis, em exercício de seu controle urbanístico, e de forma a garantir o bem-estar da população petropolitana, a tarefa de detectar, coibir e determinar a correção dos parcelamentos clandestinos e irregulares que venham a ocorrer dentro de sua região administrativa. Esse controle, de natureza vinculada, se dá por meio das medidas de polícia repressiva, as quais se desdobram no poder-dever de aplicar multas, expedir notificações, executar administrativamente embargos, interdições e demolições.²⁵

As negligências do poder público, sejam referentes à falta de comando, de fiscalização ou de exercício do poder de polícia sobre as invasões e loteamento clandestino, são prejudiciais à toda a população local, sendo facultada a promoção de ação civil pública de forma a responsabilizar o município pelas suas omissões na forma dos crimes de improbidade administrativa e prevaricação, e pelo delito comissivo por omissão do artigo 50 da Lei de Lehmann.

ESTATUTO DA CIDADE

Emana do capítulo II, título VII da Constituição Federal, a responsabilidade do Poder Público municipal pela política de desenvolvimento urbano, que tem por objetivo, conforme as diretrizes gerais fixadas em lei, o ordenamento do desenvolvimento das funções sociais da cidade e o garantimento do bem-estar de seus habitantes²⁶, dando origem, para este fim, ao Estatuto da Cidade, instrumento

²⁵ FREITAS, José Carlos de. **Direito Urbanístico. Manual de Direitos Difusos**. Coord. Vidal Serrano Nunes Júnior. São Paulo: Editora Verbatim, 2009.

²⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 13 de junho de 2022.

este, basilar à legislação urbanística. No estudo de caso em questão a atuação da política urbana, idealmente, se dará de forma a garantir:

- a) uma cidade sustentável aos seus habitantes, emergindo o direito à moradia e ao saneamento ambiental;
- b) o planejamento do desenvolvimento das cidades e da distribuição espacial da população do município, de modo a evitar e corrigir as problemáticas associadas ao crescimento urbano e seu impacto sobre o meio ambiente;
- c) e a ordenação e o controle do uso do solo, de forma a gerenciar o seu parcelamento, evitar a sua degradação ambiental e a exposição da população a riscos de desastres²⁷.

Para tanto, a Cidade Imperial está munida de instrumentos pertinentes ao planejamento municipal, dentre os quais emerge a figura do plano diretor como “instrumento básico, geral e fundamental da política de desenvolvimento e expansão urbana”²⁸. O mesmo possui, um conteúdo mínimo, arrolado nos incisos do artigo 42 do Estatuto da Cidade, e ainda alguns requerimentos extras, como para o caso de Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios como áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

Dessa forma, o artigo 42-A prevê não somente o mapeamento das áreas sujeitas a inundações e deslizamentos, como também:

- a) o planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre;
- b) as medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres;
- c) as diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares e;

²⁷ 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 24 de junho de 2022

²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Processual Civil. Embargos de declaração no recurso extraordinário. Inexistência de quaisquer dos vícios do art. 535 do CPC. Rediscussão de questões decididas. Impossibilidade. **EMB .DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 607.940 DISTRITO FEDERAL**. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Brasília, 17 de março de 2016

d) a identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais, com vistas à redução da impermeabilização das cidades²⁹.

Por conseguinte, o diagnóstico utilizado como base para a elaboração do Plano Diretor de Petrópolis³⁰ identificou riscos de diversas naturezas e causas, agravados pela tendência à recorrência de chuvas fora dos padrões, e definiu como política de enfrentamento das inundações e deslizamentos deles resultantes, a elaboração de um Plano de Gestão de Riscos, de responsabilidade da Secretaria de Habitação e da Defesa Civil do Município no aspecto dos deslizamentos, e do Instituto Estadual do Ambiente do Rio de Janeiro (INEA) nos aspectos das faixas de risco de alagamento.

Da responsabilidade pertinente à Secretaria de Habitação e da Defesa Civil do Município, fora elaborado o Plano Municipal de Redução de Risco, parte do Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários de Petrópolis, onde estão previstas as ações estruturais e não estruturais de competência do Município no enfrentamento dos deslizamentos, sendo em sua maioria, de caráter mitigatório, como é o caso dos planos de contingência (elaborados anualmente). De forma preventiva aos desastres, emergiu a necessidade de intervenções físicas da prefeitura nas áreas mapeadas para a redução das ameaças, vulnerabilidades ou da população em risco em áreas abrangentes e localizadas³¹.

Também foi definida, como de suma importância, a produção de unidades habitacionais através do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) em Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) - dentre outras áreas - de forma a suprir o

²⁹ 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 24 de junho de 2022

³⁰ Prefeitura Municipal de Petrópolis. **PLANO DIRETOR DE PETRÓPOLIS – DIAGNÓSTICO – VERSÃO 1**. Disponível em: <https://www.petropolis.rj.gov.br/pmp/phocadownload/Planejamento/comcidade/diagnostico/diagnostico_05_04.pdf>. Acesso em: 24 de junho de 2022

³¹ Idem

déficit habitacional e permitir a desapropriação das moradias que constituem áreas de risco³².

Finalmente, conglobando toda a análise acima exposta, foi elaborado o Plano Diretor Municipal Petropolitano³³, de forma a ser parte constituinte da política habitacional da cidade a produção de moradias para populações de baixa renda, e ainda, sendo prevista no âmbito das diretrizes e objetivos básicos para ações da Política Ambiental e Paisagística de Petrópolis, a realocação de populações de áreas de risco e a implantação de programas, tanto de reflorestamento, como de desassoreamento dos rios e lagos, de forma a prevenir os alagamentos e deslizamentos citados.

A fiscalização quanto ao cumprimento das condições e procedimentos prescritos e regulados pela lei do Plano Diretor, e seus regulamentos, é exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal conforme o disposto pelo art. 31 da Constituição Federal. Todavia, em seu âmbito não há previsão de efetiva sanção pelo descumprimento da presente norma, cabendo observar ainda que nenhuma das hipóteses previstas no art. 52 do Estatuto da Cidade para incurrência do Prefeito em crime de improbidade administrativa, englobam as negligências do Poder Municipal de Petrópolis.

Dessa forma, ergue-se o instituto da responsabilidade civil como instrumento para sancionar o ente público por suas omissões, causadoras de danos catastróficos à população, cabendo ainda ressaltar que evidentemente não há possibilidade de escusa por imprevisibilidade ou inevitabilidade do evento causador das enchentes e deslizamentos, visto que, como explicitado no decorrer do presente artigo, os primeiros movimentos de massa da região, agouros do esgotamento do meio ambiente, datam da década de sessenta³⁴ - acentuada a previsibilidade dos acontecimentos vindouros - e as políticas preventivas não foram sequer executadas

³² Idem

³³ Prefeitura Municipal de Petrópolis. **LEI MUNICIPAL Nº 7.167, DE 28/03/2014**. Revê e atualiza o Plano Diretor de Petrópolis. Disponível em: <<https://sig.petropolis.rj.gov.br/cpge/PD2014.pdf>>. Acesso em 24 de junho de 2022

³⁴ GUERRA, Antonio; GONÇALVES, Luiz; LOPES, Patrícia. **EVOLUÇÃO HISTÓRICO-GEOGRÁFICA DA OCUPAÇÃO DESORDENADA E MOVIMENTOS DE MASSA NO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS, NAS ÚLTIMAS DÉCADAS**. Revista Brasileira de Geomorfologia - Ano 8, nº 1, p. 36 (2007).

em sua completude³⁵, ainda que tenha sobrado dinheiro nos cofres públicos para tanto³⁶.

CÓDIGO FLORESTAL

A expansão urbana acelerada, associada ao êxodo rural e ao déficit habitacional que acometeu o Município de Petrópolis no período compreendido entre as décadas de 60 e 80, teve como consequência a ocupação desordenada da cidade, ocasionando um grande aumento do número de habitações irregulares ao longo dos rios, lagos e lagoas da região - áreas de preservação permanente - e propiciando sua poluição e assoreamento. Como seqüela, sobre-excedeu-se o esgotamento do meio ambiente, florescendo em seu âmbito catástrofes cíclicas que afligem constantemente a população petropolitana e são causadas pelo característico alto índice pluviométrico da localidade.

Nesse viés, a Lei 12.651, de 25 de Maio de 2012, estabelece normas destinadas a proteger a vegetação nativa das áreas de preservação permanente e reserva legal, provendo instrumentos econômicos e financeiros para tanto, e objetivando o desenvolvimento sustentável³⁷. A margem dos corpos hídricos são definidas pela norma em questão como áreas de preservação permanente, recebendo o nome de faixas marginais de proteção, e sendo, por definição, essenciais à proteção, defesa e conservação dos cursos hídricos. Sua demarcação é de responsabilidade do Instituto Estadual do Meio Ambiente (INEA), e deverá ser

³⁵ Nesse viés, deputados apontaram pelo não cumprimento das medidas recomendadas no relatório final da CPI que investigou as tragédias ocorridas na região serrana, dentre elas, a presença de casas irregulares em encostas e margens de rios da região foi um dos principais destaques. (LUCIUS, Leon. **ALERJ LEMBRA 10 ANOS DA CPI DAS CHUVAS NA REGIÃO SERRANA FLUMINENSE**. ALERJ. 11 de janeiro de 2021. Disponível em: <<https://www.alerj.rj.gov.br/Visualizar/Noticia/50019?AspxAutoDetectCookieSupport=1>>)

³⁶ Segundo dados apurados pela imprensa por meio do Portal da Transparência, em 2021 o Estado do Rio de Janeiro gastou apenas 47% do orçamento previsto para o programa de prevenção e resposta a desastres, que ocupou a 42ª colocação no ranking dos 72 programas do ente público. (NOGUEIRA, Icaro. **Gestão Castro gastou apenas metade do previsto em prevenção de tragédias no RJ**. Folha de S. Paulo. 16 de fevereiro de 2022. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/02/gestao-castro-gastou-apenas-metade-do-previsto-e-m-prevencao-de-tragedias-no-rj.shtml>>

³⁷ BRASIL. **LEI Nº 12.651, DE 25 DE MAIO DE 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 06 de julho de 2022

feita com base no Código Florestal 12.651/2012 e no Decreto Estadual 42.456/2010, também é de responsabilidade da autarquia a demarcação das faixas de risco de alagamento, essenciais à confecção do Plano de Gestão de Riscos do Município de Petrópolis³⁸.

A demarcação da FMP é fundamental para proteger os corpos hídricos da ocupação irregular de suas margens. Edificações erguidas nas margens de rios e lagoas estão permanentemente sujeitas a enchentes, provocadas pelo transbordo natural em períodos de chuva e agravadas pela impermeabilização do solo, que impede a drenagem das águas pluviais, o que pode colocar em risco não apenas a qualidade ambiental, como também a vida das pessoas. (INEA, 2010, p.9)³⁹

Ademais cabe ressaltar que, de acordo com o artigo 4º, inciso I, do Código Florestal, as faixas marginais de proteção tem largura mínima de:

- a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
- b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
- c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
- d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
- e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

Todavia, com base no Relatório que fomentou o Plano Diretor do Município de Petrópolis, “a simples aplicação dos parâmetros estabelecidos pelo Código Florestal para a proteção das margens dos rios, não será suficiente para uma fidedigna delimitação das áreas de risco de cheias”⁴⁰, devendo ser aplicada, no caso

³⁸ Prefeitura Municipal de Petrópolis. **PLANO DIRETOR DE PETRÓPOLIS – DIAGNÓSTICO – VERSÃO 1.** Disponível em: <https://www.petropolis.rj.gov.br/pmp/phocadownload/Planejamento/comcidade/diagnostico/diagnostico_05_04.pdf>. Acesso em: 06 de julho de 2022

³⁹ INEA. **Cartilha Faixa Marginal de Proteção.** Série Gestão Ambiental 2. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.inea.rj.gov.br/wp-content/uploads/2019/01/2-Faixa-Marginal-de-Prote%C3%A7%C3%A3o-154-Mb.pdf>> Acesso em:: 06 de julho 2022.

⁴⁰ Prefeitura Municipal de Petrópolis. **PLANO DIRETOR DE PETRÓPOLIS – DIAGNÓSTICO – VERSÃO 1.** Disponível em:

concreto, uma metodologia que se utilize do “cálculo de contribuição das bacias de cada curso de água, a capacidade de suas respectivas calhas e a velocidade das suas águas, de modo a se estabelecer o nível de alagamento para a recorrência de chuvas em diversos períodos”⁴¹.

Não obstante, se extrai do Relatório de Inspeção da área atingida pela tragédia das chuvas na Região Serrana do Rio de Janeiro⁴², publicado pelo Ministério do Meio Ambiente, que as áreas mais afetadas pelos eventos catastróficos são justamente as APPs, cabendo ressaltar ainda que 92% dos deslizamentos estão associados à atividades antrópicas, seja para construção de moradias, estradas ou terraplanagem. Dessa forma, o estudo constata, que nos locais com vegetação nativa conservada, esses acontecimentos trágicos têm incidência de 8% em relação à totalidade de eventos.

Ainda no âmbito do relatório, fora recomendada a tomada de certas medidas com vistas a prevenir vindouras tragédias, todavia, segundo a Associação de Preservação do Meio Ambiente e da Vida (Apremavi)⁴³, não houve registros posteriores de ações dos entes governamentais para implementação das sugestões. Dentre as recomendações destacam-se, pela sua fundamentalidade, a fiscalização e implementação rigorosa do Código Florestal associada a reformas legislativas que requeiram de forma mais incisiva o agir do Poder Público por meio de medidas complementares de proteção às áreas de preservação permanente.

O não cumprimento do Código Florestal pela prefeitura insta a aplicação do instituto da Responsabilidade Civil Ambiental, aplicando-se com rigor a teoria do risco integral⁴⁴ - de onde provém o caráter objetivo da responsabilidade - encontrando-se descabida a alegação de excludentes de responsabilidade - de

<https://www.petropolis.rj.gov.br/pmp/phocadownload/Planejamento/comcidade/diagnostico/diagnostico_05_04.pdf>. Acesso em: 06 de julho de 2022

⁴¹ Idem

⁴² Ministério do Meio Ambiente. **Áreas de Preservação Permanente e Unidades de Conservação x Áreas de Risco. O que uma coisa tem haver com a outra ?**. Relatório de Inspeção da área atingida pela tragédia das chuvas na Região Serrana do Rio de Janeiro. Brasília - DF, 2011. Disponível em: <<https://apremavi.org.br/wp-content/uploads/2022/02/publicacao-app-e-ucs-x-areas-de-risco-mma.pdf>>

⁴³ ZANELATTO, Vitor. **Petrópolis e o esforço dos governantes em ignorar o passado**. Apremavi. 22 de fevereiro de 2022. Disponível em: <<https://apremavi.org.br/petropolis-e-o-esforco-dos-governantes-em-ignorar-o-passado/>>

⁴⁴ A teoria do risco integral tem previsão constitucional (art. 225, § 3º, da CF) e legal (art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981), postulando sobre a obrigação do agente causador para com o dano que fez incidir, afastando-se os excludentes da responsabilidade civil

forma a bastar a ocorrência dos desastres citados por omissão⁴⁵ do ente público responsável - no caso em questão, a prefeitura de Petrópolis.

A Administração é solidária, objetiva e ilimitadamente responsável, nos termos da Lei 6.938/1981, por danos urbanístico-ambientais decorrentes da omissão do seu dever de controlar e fiscalizar, na medida em que contribua, direta ou indiretamente, tanto para a degradação ambiental em si mesma, como para o seu agravamento, consolidação ou perpetuação, tudo sem prejuízo da adoção, contra o agente público relapso ou desidioso, de medidas disciplinares, penais, civis e no campo da improbidade administrativa (REsp 1.071.741/SP – 2ª Turma – j. 24.03.2009).⁴⁶

Por derradeiro, importa acrescentar a hipótese da reparação de dano conjugada com a supressão da atividade ou omissão lesiva ao meio ambiente, como efeitos da responsabilidade civil na esfera do Direito Ambiental, passíveis ainda, no caso da ação civil pública, de imposição cumulativa referente a uma mesma degradação ambiental⁴⁷

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho se propôs em seu âmbito à não somente apresentar e analisar as imposições e obrigações municipais na busca pela qualidade de vida e promoção do bem comum das cidades, delimitando-se ao caso concreto da Cidade Imperial, como também identificar as omissões executivas diante da legislação urbanística e ambiental pertinente à temática, com destaque à Lei de Parcelamento do Solo Urbano, o Estatuto da Cidade e o Código Florestal.

Nesse contexto, foi exposta a situação em questão, associada à um breve panorama histórico da ocupação da região, que serviu de fio delimitador para a verificação do uso irregular do solo urbano, com vistas à inação administrativa da prefeitura, se tornando latente a caracterização do não atingimento da função social

⁴⁵ A hipótese da responsabilidade civil ambiental por omissão é fulcrada, nos termos do inc. IV, do art. 3º da Lei nº 6.938/81, que define como poluidor “a pessoa física ou jurídica, de direito público e privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”

⁴⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **RECURSO ESPECIAL N. 604.725-PR (2003/0195400-5)**. Estado do Paraná e Ministério Público Federal. Relator: Ministro Castro Meira. RSTJ, a. 27, (239): 23-424, julho/setembro 2015.

⁴⁷ Art. 225, § 3º, da CF; art. 4º, VI e VII, e art. 14, caput, e § 1º, da Lei n. 6.938/1981; arts. 3º e 11 da Lei n. 7.347/1985. Em doutrina: MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente**. 2ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004, p. 304-305.

da cidade, restando exposto o prejuízo público causado, responsável por agravar ainda mais o meio-ambiente historicamente fragilizado.

Por conseguinte, a importância do estudo em questão está no enfrentamento das tragédias cíclicas da região por meio de uma abordagem não somente mitigatória como também preventiva, que se dá a partir da aplicação dos instrumentos legais disponíveis, capazes de propiciar a concretização do direito fundamental à uma cidade socialmente equilibrada, sustentável e funcional, a fim de que se atinja a melhor qualidade de vida possível para seus munícipes.

Em conclusão, os institutos da responsabilidade civil e da responsabilidade civil ambiental, assim como a improbidade administrativa e a prevaricação, se mostraram extremamente pertinentes à matéria, de forma a suprir as lacunas punitivo pedagógicas dos instrumentos legais urbanísticos e ambientais. Entretanto, sua aplicação se encontra distante da idealidade de uma norma eficaz, urgindo no âmbito da esfera legislativa a necessidade de reformas que promovam a movimentação do ente público, com enfoque no município - por seu protagonismo na implementação de ações e políticas públicas concernentes à busca pela função social da cidade - impelindo uma postura ativa à prefeitura.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 13 de junho de 2022.

BRASIL. **LEI Nº 6.766, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 06 de maio de 2022.

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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 06 de maio de 2022

BRASIL. **LEI Nº 12.651, DE 25 DE MAIO DE 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 06 de maio de 2022

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Processual Civil. Embargos de declaração no recurso extraordinário. Inexistência de quaisquer dos vícios do art. 535 do CPC. Rediscussão de questões decididas. Impossibilidade. **EMB .DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 607.940 DISTRITO FEDERAL**. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Brasília, 17 de março de 2016

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **RECURSO ESPECIAL N. 604.725-PR (2003/0195400-5)**. Estado do Paraná e Ministério Público Federal. Relator: Ministro Castro Meira. RSTJ, a. 27, (239): 23-424, julho/setembro 2015. Paraná.

CAMARANO, Ana Amélia. O novo paradigma demográfico. **Ciência coletiva**, Rio de Janeiro. v. 18, n. 12, p. 3446, Dez. 2013. Disponível em: <http://old.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013001200001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 04 de maio de 2022.

CAMARANO, Ana; ABRAMOVAY, Ricardo. **ÊXODO RURAL, ENVELHECIMENTO E MASCULINIZAÇÃO NO BRASIL: PANORAMA DOS ÚLTIMOS 50 ANOS**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); texto para discussão nº 621 de 1999

CAMPOS, Ana Cristina. **Sobe para 232 número de mortos na tragédia de Petrópolis. Rio de Janeiro**. 02 de março de 2022. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-03/sobe-para-232-numero-de-mortos-na-tragedia-de-petropolis#:~:text=Publicado%20em%2002%2F03%2F2022,94%20homens%20e%2044%20menores>>. Acesso em 06 de maio de 2022

FNMA/INSTITUTO ECOTEMA. **Zoneamento Ambiental da APA Petrópolis**. Petrópolis, 2001. 451p.

FREITAS, José Carlos de. **Direito Urbanístico. Manual de Direitos Difusos**. Coord. Vidal Serrano Nunes Júnior. São Paulo: Editora Verbatim, 2009.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010**. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>>. Acesso em: 06 de maio de 2022.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades; Infográficos; Rio de Janeiro; Petrópolis**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/petropolis/panorama>>. Acesso em 09 de maio de 2022

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE – Cidades, Brasil, Panorama**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>>. Acesso em: 23 de abril de 2022.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Projeções e estimativas da população do Brasil e das Unidades da Federação**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html>>. Acesso em: 23 de abril de 2022.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Departamento de População e Indicadores Sociais. **Tendências demográficas : uma análise dos resultados da sinopse preliminar do censo demográfico 2000**. Rio de Janeiro. 2001.

INEA. **Cartilha Faixa Marginal de Proteção**. Série Gestão Ambiental 2. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.inea.rj.gov.br/wp-content/uploads/2019/01/2-Faixa-Marginal-de-Prote%C3%A7%C3%A3o-154-Mb.pdf>> Acesso em: 06 de julho 2022.

LUCIUS, Leon. **ALERJ LEMBRA 10 ANOS DA CPI DAS CHUVAS NA REGIÃO SERRANA FLUMINENSE**. ALERJ. 11 de janeiro de 2021. Disponível em: <<https://www.alerj.rj.gov.br/Visualizar/Noticia/50019?AspxAutoDetectCookieSupport=1>>

Ministério do Meio Ambiente. **Áreas de Preservação Permanente e Unidades de Conservação x Áreas de Risco. O que uma coisa tem haver com a outra ?**. Relatório de Inspeção da área atingida pela tragédia das chuvas na Região Serrana do Rio de Janeiro. Brasília - DF, 2011. Disponível em: <<https://apremavi.org.br/wp-content/uploads/2022/02/publicacao-app-e-ucs-x-areas-de-risco-mma.pdf>>

NOGUEIRA, Icaro. **Gestão Castro gastou apenas metade do previsto em prevenção de tragédias no RJ**. Folha de S. Paulo. 16 de fevereiro de 2022. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/02/gestao-castro-gastou-apenas-meta-de-do-previsto-em-prevencao-de-tragedias-no-rj.shtml>>

ONU – Organização das Nações Unidas. **2019 Revision of World Population Prospects**. Disponível em: <<https://population.un.org/wpp/>>. Acesso em: 04 de maio de 2022

Prefeitura Municipal de Petrópolis. **LEI MUNICIPAL Nº 7.167, DE 28/03/2014**. Revê e atualiza o Plano Diretor de Petrópolis. Disponível em: <<https://sig.petropolis.rj.gov.br/cpge/PD2014.pdf>>. Acesso em 24 de junho de 2022

Prefeitura Municipal de Petrópolis. **PLANO DIRETOR DE PETRÓPOLIS – DIAGNÓSTICO – VERSÃO 1**. Disponível em: <https://www.petropolis.rj.gov.br/pmp/phocadownload/Planejamento/comcidade/diagnostico/diagnostico_05_04.pdf>. Acesso em: 24 de junho de 2022

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). **Atlas do Desenvolvimento Humano. Ranking decrescente do IDH-M dos municípios do Brasil**. 2010

RABAÇO, H.J. (1985). **História de Petrópolis**. Petrópolis: Instituto Histórico de Petrópolis. 140p

ZANELATTO, Vitor. **Petrópolis e o esforço dos governantes em ignorar o passado**. Apremavi. 22 de fevereiro de 2022. Disponível em:

<https://apremavi.org.br/petropolis-e-o-esforco-dos-governantes-em-ignorar-o-passado/>