

A RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO E DO PREFEITO NO CONTROLE DA OCUPAÇÃO DESORDENADA DE APRM E APP

Edson Rodrigues Veloso¹
Érica di Gênova²

RESUMO

O presente artigo analisa o regime de responsabilidade jurídica imputado ao Município e à figura do Prefeito decorrente da omissão no controle da ocupação desordenada em Áreas de Proteção e Recuperação de Mananciais e Áreas de Preservação Permanente. Sob a égide da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, da Lei Federal nº 8.429/1992 e do Decreto-Lei nº 201/1967, discute-se o dever de agir do poder público local na fiscalização urbanística e ambiental. O objetivo deste trabalho é demonstrar, com amparo no texto constitucional, na legislação federal de regência e na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, como a inércia fiscalizatória atrai a responsabilidade civil objetiva, solidária e de execução subsidiária do ente municipal, além de viabilizar a responsabilização pessoal do gestor público municipal nas esferas cível, político-administrativa e criminal.

Palavras-chave: Responsabilidade Civil. Prefeito. APRM. APP. Omissão Administrativa. Fiscalização Urbanístico-Ambiental.

¹ Diretor do Departamento de Assistência Judiciária e Defesa do Consumidor na Prefeitura de Diadema (2000/2012), especialista em Direito Constitucional, atualmente é Procurador do Município de Diadema.

² Procuradora do Município de Diadema

1. INTRODUÇÃO

A ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes constituem balizas estruturantes atribuídas aos entes municipais pelo constituinte de 1988. Não obstante tal determinação normativa, os centros urbanos e suas periferias metropolitanas evidenciam histórico quadro de inércia do poder público local quanto ao controle do uso e da ocupação do solo, culminando na proliferação de loteamentos e parcelamentos irregulares sobre ecossistemas dotados de expressiva vulnerabilidade, a exemplo das Áreas de Proteção e Recuperação de Mananciais e das Áreas de Preservação Permanente.

Nesse panorama, a ocupação desordenada do solo urbano e periurbano não pode mais ser interpretada como mero desdobramento de contingências socioeconômicas, tampouco admitida como falha administrativa desprovida de consequências sancionatórias. Ao revés, o ordenamento jurídico brasileiro estabelece um rigoroso microsistema de tutela ecológica e urbanística, no qual a fiscalização estatal assume a feição de poder-dever cogente e irrenunciável. A autoridade pública local não ostenta margem discricionária para transigir com intervenções ilegais ou postergar indefinidamente a adoção de medidas acautelatórias.

Diante de tais premissas, impõe-se examinar as consequências decorrentes da omissão fiscalizatória tanto para a pessoa jurídica de direito público interno quanto para o agente político que a chefia. A investigação busca elucidar a extensão da responsabilidade civil do Município, bem como as balizas para a responsabilização pessoal do Prefeito nas searas por improbidade administrativa, político-administrativa e penal, à luz da Constituição Federal, dos diplomas legais pertinentes e da interpretação firmada pelo Superior Tribunal de Justiça e pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

2. O PODER-DEVER DE AGIR DO MUNICÍPIO E O FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

A organização federativa delineada pela Constituição Federal de 1988 consagrou expressamente a competência dos Municípios para promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do

uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, nos exatos termos do art. 30, inciso VIII. Em convergência com tal diretriz, o art. 23, incisos VI e VII, da Carta Magna estabelece a competência material comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para proteger o meio ambiente, combater a poluição em qualquer de suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora.

Desse modelo constitucional decorre que as atividades de planejamento e fiscalização do ordenamento urbano não consubstanciam atos de mera conveniência ou oportunidade política. Trata-se de incumbência de caráter estritamente vinculada, por meio da qual a Administração Pública local deve fazer cessar as agressões à ordem urbanística e ao equilíbrio ecológico. A tolerância perante invasões clandestinas em zonas hídricas e florestais protegidas afronta o princípio da legalidade administrativa e o postulado da função socioambiental da propriedade urbana.

Assim, configurada a notícia ou a constatação fática de loteamentos irregulares, desmatamentos ou obras desprovidas de licenciamento, sobressai o dever do ente federado de mobilizar seu aparato de polícia administrativa. Cumpre ao Município expedir ordens de embargo, lavrar autos de infração com imposição de multas, apreender maquinários empregados na degradação e deflagrar a pronta demolição de estruturas clandestinas, de modo a resguardar a integridade dos corpos hídricos e da cobertura vegetal nativa. A jurisprudência paulista confirma que a fiscalização de loteamentos irregulares traduz poder-dever indeclinável do Município, assentado no art. 30, inciso VIII, da Constituição Federal e no art. 40 da Lei Federal nº 6.766/1979.

3. A RESPONSABILIDADE CIVIL SOLIDÁRIA E DE EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA DO MUNICÍPIO

No campo da reparação dos danos ecológicos, a legislação federal consagra a responsabilidade civil objetiva, lastreada na teoria do risco integral, conforme dispõe o art. 14, § 1º, da Lei Federal nº 6.938/1981. Essa sistemática dispensa a perquirição de culpa e afasta as excludentes tradicionais de responsabilidade civil, impondo ao causador da degradação a obrigação integral de restaurar o meio lesado e indenizar os prejuízos causados à coletividade.

No tocante à conduta estatal omissiva perante ocupações desordenadas e parcelamentos ilegais em áreas ecologicamente sensíveis, o nexo de causalidade se aperfeiçoa pelo descumprimento do dever específico de controle e vigilância. A pessoa jurídica de direito público enquadra-se no conceito amplo de poluidor indireto previsto no art. 3º, inciso IV, da Lei Federal nº 6.938/1981, na medida em que sua inércia contribui para a consumação, o agravamento ou a consolidação da degradação.

Sob a ótica jurisprudencial, o Superior Tribunal de Justiça pacificou o entendimento de que o ente federativo que descumpre seu múnus fiscalizatório responde de forma solidária com o degradador originário, resguardando-se, todavia, o benefício de ordem da execução, que ostenta natureza estritamente subsidiária. O poluidor direto, consubstanciado na figura do loteador clandestino, deve figurar no polo principal da cobrança e da execução das obrigações de recomposição, atuando o Município como devedor-reserva para assegurar a efetividade da tutela coletiva.

A orientação restou consolidada pela Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça por ocasião da edição da Súmula nº 652:

SÚMULA STJ nº 652 (PRIMEIRA SEÇÃO) [DIREITO AMBIENTAL - DANO AMBIENTAL]: A responsabilidade civil da Administração Pública por danos ao meio ambiente, decorrente de sua omissão no dever de fiscalização, é de caráter solidário, mas de execução subsidiária. (PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 02/12/2021, DJe 06/12/2021)

A Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, sob a relatoria do Ministro Herman Benjamin, reafirmou a responsabilidade objetiva, ilimitada, solidária e de execução subsidiária dos entes públicos pela inércia no controle urbanístico-ambiental:

EMENTA: DIREITO AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. COMPETÊNCIA AMBIENTAL ADMINISTRATIVA. ARTS. 3º E 14 DA LEI 6.938/81 E LEI COMPLEMENTAR 140/2011. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DANO AMBIENTAL. OMISSÃO DO ENTE FEDERADO. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA E SOLIDÁRIA, MAS DE EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL A QUO ALINHADO À JURISPRUDÊNCIA DO STJ. 1. O Distrito Federal, ora recorrente, sustenta, no Recurso Especial, ser parte ilegítima para responder pelo dano ambiental verificado no caso concreto, argumentando que não foi demonstrado nexo de causalidade entre

omissão específica e o dano, de modo que o Acórdão na origem estaria a violar dispositivos processuais e da legislação ambiental. 2. Contudo, a tese apresentada vai de encontro à jurisprudência desde muito consolidada do STJ, no sentido de que União, Estados, Distrito Federal e Municípios têm, por igual, o dever-poder de polícia ambiental na salvaguarda do meio ambiente, podendo sua omissão quanto a tal mister ser considerada causa direta ou indireta do dano, ensejando, assim, sua responsabilidade objetiva, ilimitada, solidária e de execução subsidiária. Precedentes, entre muitos outros: "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" (AgRg no REsp 1.497.096/RJ, Relator Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 18.12.2015); "A responsabilidade do Estado por dano ao meio ambiente decorrente de sua omissão no dever de fiscalização é de caráter solidário, mas de execução subsidiária, na condição de devedor-reserva" (AgInt no REsp 1.326.903/DF, Relator Min. Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 30.4.2018, grifei); REsp 604.725/PR, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJ 22.8.2005, p. 202; AgInt no REsp 1205174/PR, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 1.10.2020. 3. Agravo conhecido para negar provimento ao Recurso Especial. (AREsp n. 1.728.895/DF, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 16/3/2021, DJe de 17/12/2021.)

Com efeito, a responsabilidade do Município harmoniza-se com a indivisibilidade da tutela dos bens comuns difusos, inviabilizando que o ente invoque escassez orçamentária genérica para justificar a inércia perante a degradação de áreas legalmente protegidas.

4. A RESPONSABILIZAÇÃO PESSOAL E POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DO PREFEITO

A omissão institucional na contenção de assentamentos clandestinos não se esgota no patrimônio do ente público municipal, repercutindo na esfera pessoal do Prefeito, chefe do Poder Executivo e coordenador superior da política urbana local. Diante da comprovação de inércia dolosa ou tolerância indevida perante a ocupação de áreas protegidas, o governante sujeita-se a sanções em múltiplos âmbitos autônomos.

No âmbito da improbidade administrativa disciplinada pela Lei Federal nº

8.429/1992, o gestor que intencionalmente se furta ao dever de aplicar as normas ambientais para angariar dividendos políticos ou favorecer grupos específicos pode responder por ato lesivo aos princípios da administração pública, nos termos do art. 11 da referida lei. A nova conformação da Lei de Improbidade Administrativa reclama a comprovação cabal do dolo específico, consubstanciado na vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito e inviabilizar a eficácia dos mandamentos protetivos.

Na esfera político-administrativa, o Decreto-Lei nº 201/1967 elenca as infrações funcionais dos chefes do Executivo municipal. A deliberada recusa em fazer cumprir as determinações do Código Florestal ou da legislação de proteção aos mananciais pode configurar a infração prevista no art. 1º, inciso XIV, desse diploma, que sanciona a conduta de negar execução a lei federal, estadual ou municipal sem motivo legítimo, ensejando a abertura de processo de cassação perante o Poder Legislativo local ou a responsabilização pelo Tribunal de Justiça competente, respeitada a prerrogativa de foro funcional.

Por sua vez, no âmbito criminal, a Lei Federal nº 9.605/1998 preceitua em seu art. 2º que aquele que, ciente da prática criminosa e tendo o dever de agir para evitá-la, concorre para a infração ambiental, responde pelas sanções cominadas na medida de sua culpabilidade. O agente político que toma conhecimento formal da supressão clandestina de vegetação em Área de Preservação Permanente e se omite injustificadamente atrai a incidência do art. 13, § 2º, do Código Penal, podendo responder na condição de garante da legalidade ambiental.

5. ATUAÇÃO JURISPRUDENCIAL SOBRE A PROTEÇÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS NO ESTADO DE SÃO PAULO

O Poder Judiciário tem enfrentado reiteradamente demandas envolvendo a destruição de mananciais e florestas protetoras no Estado de São Paulo, especialmente nas bacias hidrográficas das represas Billings e Guarapiranga e em faixas ciliares. As Câmaras Especializadas e os órgãos fracionários do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo mantêm jurisprudência no sentido de obstar teses defensivas calcadas na reserva do possível ou no direito genérico à moradia como salvo-conduto para invasões predatórias.

A orientação judicial se projeta primordialmente na imposição de obrigações de fazer consistentes na demolição de edificações irregulares e na recuperação da vegetação nativa suprimida, com fixação de medidas coercitivas idôneas para garantir o resultado prático da tutela. A imposição de multa diária contra o poder público encontra pleno respaldo no art. 537 do Código de Processo Civil, como forma de constranger a máquina administrativa a cessar a inércia e executar os comandos judiciais de regularização e isolamento da área.

A 2ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo confirmou a validade das autuações municipais e a imposição de medidas coercitivas para conter parcelamentos do solo em desacordo com a ordem legal, ressaltando o dever estrito imposto pelo art. 30, inciso VIII, da Constituição Federal e pelo art. 40 da Lei Federal nº 6.766/1979:

EMENTA: ATO ADMINISTRATIVO. Auto de fiscalização e imposição de multa. Execução de obras em loteamento irregular. Alegação de ilegitimidade do Município para a autuação, por se tratar de território sob jurisdição do INCRA. Inocorrência. É dever constitucional e legal do Município a fiscalização e controle dos loteamentos e parcelamentos irregulares. Inteligência do art. 30, VIII, da CF e art. 40 da Lei nº 6.766/79.

ATO ADMINISTRATIVO. Auto de fiscalização e imposição de multa. Execução de obras em loteamento irregular. Alegação de nulidade da autuação, por desatender aos requisitos do Decreto Municipal nº 41.534/2001. Inocorrência. Autuação que diz respeito ao parcelamento, uso e ocupação do solo no Município de São Paulo, o que está disciplinado na Lei nº 16.402/2016 e não no Decreto invocado pela parte. Autuação válida e regular. Sentença mantida. Recurso improvido. (TJSP; Apelação Cível 1050793-63.2020.8.26.0053; Relator (a): Claudio Augusto Pedrassi; Órgão Julgador: 2ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 10ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 07/12/2022; Data de Registro: 07/12/2022)

Em idêntica direção, a 6ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça bandeirante reconheceu que o Município tem o poder-dever vinculado de intervir em loteamentos irregulares, assentando o descabimento de alegações de discricionariedade e respaldando a aplicação de multas processuais em caso de desobediência:

EMENTA: Ação Civil Pública – Loteamento irregular – Sentença de procedência - Recurso voluntário do Município – Desprovisionamento de

rigor. Preliminares – Prescrição – Inocorrência – Interesse de ordem pública que se situa num plano de indisponibilidade – Ilegitimidade passiva – Poder-dever da Municipalidade de fiscalizar e regularizar o parcelamento do solo – No mérito, incontroverso que o loteamento foi irregularmente implantado – O Município tem o poder dever de agir para fiscalizar e regularizar loteamento irregular, pois é o responsável pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, atividade essa que é vinculada, e não discricionária – Cabimento de aplicação de multa ao ente público por eventual descumprimento. Precedentes. R. Sentença mantida – Recurso desprovido. (TJSP; Apelação Cível 1003357-23.2017.8.26.0568; Relator (a): Sidney Romano dos Reis; Órgão Julgador: 6ª Câmara de Direito Público; Foro de São João da Boa Vista - 2ª Vara Cível; Data do Julgamento: 12/08/2020; Data de Registro: 12/08/2020)

Além disso, nos casos em que a inércia administrativa prolongada culmina na consolidação de núcleos habitacionais com moradias precárias ocupadas por populações em situação de hipossuficiência, a jurisprudência estabelece a conjugação das medidas de desocupação e recomposição ambiental com a inclusão das famílias em programas habitacionais regulares, resguardando-se a dignidade da pessoa humana sem comprometer a integridade dos mananciais hídricos.

6. DIRETRIZES DE POLÍTICAS PÚBLICAS PREVENTIVAS

A efetiva contenção da ocupação irregular em mananciais e áreas de preservação permanente exige a superação de posturas meramente reativas da gestão local, instaurando-se uma política pública orientada pelo princípio ambiental da prevenção. A postergação no exercício do poder de polícia consolida danos ecológicos muitas vezes de reparação complexa e impõe expressivos ônus financeiros aos cofres municipais.

Para tanto, impõe-se estruturar as ações locais em quatro pilares fundamentais. Primeiramente, cumpre adotar ferramentas tecnológicas de monitoramento geoespacial, mediante satélites de alta resolução e veículos aéreos não tripulados, permitindo a detecção precoce de arruamentos clandestinos e intervenções ilegais na vegetação antes da fixação irreversível de núcleos residenciais.

Em segundo lugar, revela-se indispensável articular os instrumentos do Plano Diretor municipal ao zoneamento ambiental e aos registros cadastrais

imobiliários, estabelecendo atuação integrada entre as secretarias de obras, habitação e meio ambiente e a Procuradoria do Município para deflagrar embargos administrativos e medidas judiciais cautelares no momento inaugural das ocupações.

Em terceiro lugar, a fiscalização deve ser acompanhada de planejamento habitacional voltado às famílias de baixa renda, mediante a instituição de Zonas Especiais de Interesse Social em vazios urbanos dotados de infraestrutura regular, desestimulando a busca por lotes clandestinos em periferias desprovidas de serviços essenciais. Por fim, faz-se mister incentivar o controle social e a participação comunitária nas instâncias colegiadas dos comitês de bacias e conselhos de defesa ambiental, permitindo que a coletividade e as entidades civis colaborem na vigilância dos recursos hídricos municipais.

7. CONCLUSÃO

A análise da legislação constitucional e infraconstitucional e dos precedentes judiciais demonstra que o ordenamento pátrio confere ao Município a missão cogente de ordenar o solo e resguardar as áreas protegidas essenciais à sustentabilidade hídrica e florestal. A inércia no exercício da polícia urbanístico-ambiental rompe com os postulados da legalidade e atrai a responsabilidade civil objetiva da pessoa jurídica municipal, respondendo o ente devedor de forma solidária com o poluidor direto, mas sob a modalidade de execução subsidiária, a teor da Súmula nº 652 do Superior Tribunal de Justiça.

Por sua vez, o descumprimento injustificado do dever de fiscalização projeta consequências gravosas sobre o agente político, que pode ser responsabilizado por atos de improbidade administrativa dolosos, infrações político-administrativas com esteio no Decreto-Lei nº 201/1967 e crimes ambientais previstos na Lei Federal nº 9.605/1998. A contenção desse ciclo de degradação e litígios judiciais demanda governança ativa, transparência territorial e priorização de políticas urbanísticas preventivas, elementos indispensáveis à integridade dos

mananciais e à segurança das comunidades urbanas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 06 out. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 06 out. 2026.

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. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 06 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 06 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 06 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 06 out. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 652**. A responsabilidade civil da Administração Pública por danos ao meio ambiente, decorrente de sua omissão no dever de fiscalização, é de caráter solidário, mas de execução subsidiária. Primeira Seção, julgado em 02 dez. 2021, DJe 06 dez. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Recurso Especial nº 1.728.895/DF**. Relator: Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 16 mar. 2021, DJe 17 dez. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 1050793-63.2020.8.26.0053**. Relator: Desembargador Claudio Augusto Pedrassi, 2ª Câmara de Direito Público, julgado em 07 dez. 2022.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 1003357-23.2017.8.26.0568**. Relator: Desembargador Sidney Romano dos Reis, 6ª Câmara de Direito Público, julgado em 12 ago. 2020.