Cognitio Juris
ISSN 2236-3009

A RESPONSABILIDADE AMBIENTAL DOS PROPRIETÁRIOS DE FLUTUANTES EMPRESARIAIS NA CIDADE DE MANAUS/AM

THE ENVIRONMENTAL RESPONSIBILITY OF OWNERS OF BUSINESS FLOATING IN THE CITY OF MANAUS/AM

Cognitio Juris
Ano XIII – Número 45 – Março de 2023
ISSN 2236-3009

Autores:
Ariel Cristina Braz Mota *(In memoriam)*[1]
Glaucia Maria de Araújo Ribeiro[2]
Leda Mourão Domingos[3]
Yury Dutra da Silva [4]

RESUMO: O presente artigo tem como fim analisar a responsabilidade ambiental dos proprietários de flutuantes empresariais na cidade de Manaus, fazendo uma síntese da questão histórico-social, bem como destacando os pontos importantes e alterações jurisprudenciais recentes acerca do tema. Será ainda feito um estudo de caso referente à Ação Civil Pública do TJAM que tratou acerca das retiradas de flutuantes da orla da cidade de Manaus, haja vista relevância do assunto para fundamentar a discursão. A metodologia aplicada será a hipotética dedutiva, pois há de se considerar além do conhecimento a questão sociocultural dos manauaras quando se trata de flutuantes. A pesquisa será complementada pela análise de jurisprudências, artigos científicos e doutrinas relacionadas à temática. Conclui-se que na existência de dano ambiental, é mister a responsabilização do

agente poluidor/transgressor, dessa forma, há de se considerar a aplicação das tríplices responsabilidades, quais sejam: civil, criminal e administrativa.

Palavras-chave: Flutuantes. Responsabilidade ambiental. Licenciamento ambiental.

RESUME: The purpose of this article is to analyze the environmental responsibility of the owners of floating business in the city of Manaus, making a synthesis of the social-historical issue, as well as highlighting the important points and recent jurisprudential changes on the subject. A case study will also be carried out referring to the Public Civil Action that dealt with floating retirees in the city of Manaus, given the subject's view to fundamental the discourse. The methodology applied will be the deductive hypothetical, as it has to be considered beyond the sociocultural knowledge of the manauaras when it comes to floating. The research will be complemented by the analysis of jurisprudence, scientific articles and doctrines related to the subject. It is concluded that in the existence of environmental damage, it is necessary to hold the polluter/offender responsible, thus, the application of the triple responsibilities must be considered, which are: civil, criminal and administrative.

Keywords: Floating. Environmental responsibility. Environmental licensing.

INTRODUÇÃO

O vertente ensaio científico se propõe a analisar os aspectos jurídico-ambientais envolvendo uma particular estrutura arquitetônica amazônida: os flutuantes, os quais para mais que moradias, podem representar também empreendimentos, local de encontro ou alojamento com finalidades diversas. Os flutuantes aqui serão tratados como espécie, derivada das palafitas, assim como os flutuantes comerciais e demais modalidades de vivendas ou recintos "anfíbios".

Para fins de recorte, os flutuantes comerciais serão objeto precípuo e nuclear deste trabalho.

Contudo, por razões culturais óbvias, o entendimento acerca dessa modalidade particular de empreendimento não pode prescindir do estudo das moradias ribeirinhas como um todo.

Intenta-se desvelar a natureza jurídica desses empreendimentos, eventual natureza da responsabilidade ambiental decorrente dos danos por eles perpetrados, a modelação do correlato poder de polícia e possível sancionamento de seus titulares. Demais disso, o tipo de intervenção ou fiscalização que o poder público deve empreender sobre tais empreendimentos a fim de possibilitar uma homeostase econômico-ambiental.

A QUESTÃO HISTÓRICO-SOCIAL DOS FLUTUANTES EM MANAUS/AM

DAS CASAS COM PERNAS

As palafitas remontam ao início da ocupação de terras amazônicas. A sazonalidade das cheias dos rios da região implicou o estabelecimento de um modo de vida transumante, em que, por certo período, as famílias situam-se nas várzeas (áreas alagadas) e durante o restante do ano, em terra firme. A palafita perfaz um gênero de vida, consubstancia uma síntese representativa da relação entre cultura e natureza.

Essas construções, antecedentes históricos dos flutuantes, são fruto da adaptabilidade do ribeirinho aos períodos de cheia, em que se estruturam casas em níveis tais, com bases elevadas por meio de pilotis (grelha de pilares), a fim de evitar alagamentos em interregnos de enchente, bem como liberar o solo para eventual plantio. Pode-se dizer que, em larga medida, as palafitas são, para o ribeirinho, um mecanismo realizador da vivência orgânica com o meio ambiente.

A nível histórico, é difícil estabelecer um marco temporal ou um grande evento que distingua as modalidades de construção acima, noutras palavras, quando as comunidades amazônidas iniciaram a emulação de embarcações fixas (flutuantes), moradias sobre a água (alicerçadas sobre boias), e não apenas moradias acima da água (SILVA, 2008).

Como natural a qualquer construção cultural (LARAIA, 2007), processo acumulativo que é, há uma clara relação de espelhamento entre a carpintaria das casas flutuantes e das embarcações comumente utilizadas pelas comunidades ribeirinhas. Fato é que as origens e fundamentos dessas figuras são similares: a constante da água implica uma adaptação, uma simbiose não destrutiva ao ecossistema rico em águas.

DA CIDADE FLUTUANTE DE MANAUS

Na década de 1920, Manaus experimentava o declínio de mais um ciclo da borracha, crise econômica e um aumento populacional fomentado pelo êxodo de ribeirinhos e brasileiros oriundos da região nordeste, irmãos históricos dos nortistas.

Sem condições de arcar com os custos de uma moradia em terra firme, os migrantes (João Aprígio, homem paraibano, é o primeiro de que se tem registro) se viram levados a operar um milagre característico da região, viver sobre as águas. O que pode ser sustentável ao ribeirinho, que não se amontoa como as pessoas da cidade, ganhou contornos novos e indesejados, sobretudo na figura da hipérbole populacional. E é na criação desse habitat próprio que os desamparados da orla manauara construíram suas vidas, ou o mais perto disso que puderam.

Sobre boias de açacu, erigiu-se a “veneza brasileira”. Apenas 50 centímetros acima do nível do rio transitavam, moravam, vestiam, vendiam, corrompiam, sentiam. Tudo que se faz em sociedade, afinal. Encerrados por toras de madeira, as que fossem encontradas e servíveis, sob um forro de caibros de andiroba e telhado de palha (após, de zinco), criavam seus filhos.

Diferentemente dos rios, não há entre as “cidades“ um encontro, mas sim verdadeiro choque. Em seu ápice demográfico, a Cidade Flutuante chegou a possuir mais de 3.000 (três mil) famílias (Montenegro, 2005). Contudo, esse arranjo gozava de precariedades típicas de grandes ajuntamentos: ausência de saneamento, poluição ambiental, criminalidade desregrada e subnotificada, condições indignas de existência, dentre outros. Por óbvio que

essa cidade penetrante e usurpadora não poderia fazer frente ao poderio da “paris dos trópicos”, já extinta mas vívida no imaginário dos mais saudosistas da época – afinal, historicamente, não se situava tão distante. Juntou-se sempre a isso, e pela própria aculturação colonizadora, o perfil de Manaus como cidade que cresce alheia as suas conexões com a natureza. O choque, decerto, decorre também desse estranhamento de si mesma, a Cidade Flutuante era, ademais, uma espécie de degeneração do que Manaus poderia ter sido, sob o ponto de vista estrutural.

Ao arrepio de toda a base fundamental desse mesmo fenômeno, a solução encontrada pela governabilidade da década de 1960 foi a de simples extirpação, sem aproveitamento da engenhosidade que as palafitas representam, tampouco a cogitação de que esse modelo arquitetônico, se implementado em níveis adequados, poderia representar bem mais que o afugentamento dos moradores da cidade flutuante, mas uma alternativa ao caos urbano e ao modo de vida alienante das metrópoles.

Assim é que, como as favelas urbanas, muitas atracadas a morros, simbolicamente demarcando a expulsão geográfica que remonta a Canudos (mas essa é outra história), a cidade flutuante tem como nascedouro uma problemática social, exprime e estampa o abandono do pobre pelo poder público, alheios a um etéreo contrato social – a eles não foi dito qualquer coisa sobre esse tal ajuste; só conhecem o Estado como um pai ausente. Representa a cidade flutuante, dessarte, a alternativa, engenhosa em vários aspectos, encontrada pelos desamparados para continuarem a ter um teto, um lugar de repouso e uma área de sociabilização.

Portanto, essa cidade sobre as águas já nasce maculada. Enquanto as palafitas e flutuantes ribeirinhos clássicos constituem ponte de equilíbrio entre homem e natureza, a “floating city” reverberava da calamidade social experimentada pelos menos abastados. Mas nem por isso deixou de demarcar espaço cultural, isso porque o abandono, o desprezo, o espanto e o preconceito não foram ainda capazes de impedir o processo de apreensão e disseminação de

informações, de comportamentos, de saberes e tradições. A cultura, a bem da verdade, não vê como barreiras os altos muros da desigualdade social.

DA MANAUS MODERNA E DA REVITALIZAÇÃO DA MEMÓRIA

Sob o ponto de vista da semiótica, as palafitas de Manaus podem ser definidas como um texto cultural, um conjunto de códigos representativos de uma realidade a ser perscrutada pelos estudiosos (LOTMAN, 1998). Ainda nessa linha, é possível identificar algumas funções essenciais aos textos culturais: comunicação, geração de sentido e, por fim, memória. Sim, a memória de que tanto se ressente o nortista.

A qualquer transeunte aéreo ou fluvial, as casas sobre as águas informavam acerca do descaso, da situação de desalento de inúmeras pessoas relegadas literalmente às margens de uma das maiores cidades do Brasil. Ao mesmo passo, dava-se a apreensão da força dos desamparados, da esperança dos nortistas. Em diapasão consectário, esse ecossistema, com vida própria, desenvolvia, modificava e instaurava suas próprias verdades, seu particular sistema de crenças e valores. Ao cabo, tais estruturas arquitetônicas, hoje já quase extintas, armazenavam a memória de um processo histórico desigual, dissonante dos ideais de uma hipócrita belle époque.

É sabido que não convém ao Estado (lata acepção) recordar de suas mazelas e mais lhe vale um indivíduo sem paixões ou ódios pujantes, um cidadão neutro, hábil a ser moldado conforme os ventos políticos do momento.

Nessa tônica, a exemplo do ocorrido na década de 1960 e nas décadas vindouras, a mais notória mudança paisagística, a grande “limpeza urbana” promovida em Manaus nos anos 2000 foi implementada pelo famigerado PROSAMIM. Por meio desse projeto, diversas comunidades palafíticas foram desfeitas e erigidas sobre seus escombros as construções mais insípidas da região, as “casas de tijolo laranja”. No lugar da revitalização, da otimização, instaurou-se a premissa da Manaus moderna, mais limpa, menos cheia dos

indesejados hábitos interioranos, sem contato com as práticas do caboclo, por mais engenhosas que sejam (e o são).

Junto com a nova cidade, a Manaus sem memória, sem raízes, refém de toda sorte de colonização cultural.

Mais recentemente, numa espécie de gentrificação das palafitas e dos flutuantes, surgiu a "onda dos flutuantes". Esses novos espaços, valendo-se de toda a premissa das palafitas sobre a água, estabelecem uma elitização de espaços que remontam às moradias desenvolvidas pelos ribeirinhos, mas que não servem necessariamente aos mesmos fins para os quais originariamente insculpidos. São, em verdade, estabelecimentos empresariais, com organização estrutural, profissionalismo e atividades voltadas à disponibilização, sobretudo de serviços – com finalidade lucrativa – aos consumidores que disponham de recursos suficientes para frequentar tais lugares.

Para além da problemática envolvendo a própria alocação de tais aparatos em diversos pontos da orla da cidade de Manaus e adjacências, cuja regulamentação não é integralmente obedecida pelos empreendedores, tem-se a questão do dano ambiental perpetrado por esses estabelecimentos e as consequências decorrentes.

Decerto que esses novos flutuantes não são os únicos com natureza empresarial e potencialidade lesiva ao meio ambiente. A própria Cidade Flutuante possuía diversas atividades empresariais em curso durante sua existência. Comércios, prestadores de serviço, construtores, fabricantes de bens etc. Todos esses empreendimentos guardam o traço identificador de uma atividade profissionalmente organizada e voltada ao lucro. A esses particulares flutuantes se volta à análise jurídica mais profunda deste estudo, para o que, como já dito, faz-se essencial o conhecimento acerca de suas fontes históricas, geográficas, políticas e antropológicas.

A RESPONSABILIDADE EM MATÉRIA AMBIENTAL

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88) de 1988 reconheceu em seu artigo 225, *caput*, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, abrangendo todos os aspectos naturais, artificiais, culturais, físicos e imateriais que circundam os seres humanos e que interferem na sua sadia qualidade de vida.

Mais adiante, o parágrafo 3º do artigo acima mencionado, traz expressamente que as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Nesse diapasão, para fins a que se destina o presente estudo, necessário conceituarmos a priori o que seria o dano ecológico. De acordo com Silva (2013, p. 323), "dano é qualquer lesão ao meio ambiente causada por condutas ou atividades de pessoa física ou jurídica de Direito Público ou Privado". Neste mesmo entendimento, Ferraz (2020, p. 3-5) destaca que "podemos estipular como dano ecológico toda lesão defluente de qualquer agressão à integridade ambiental, adiantando que são dois possíveis agressores ao ambiente ecológico: ou o Poder Público ou o particular".

Segundo Freitas (2014) em seu texto "o Dano ambiental", a Autora afirma que:

"O dano pode ser conceituado como qualquer diminuição ou subtração de um bem jurídico, o prejuízo causado por uma ação ou omissão de um terceiro que lesione um bem juridicamente protegido, gerando obrigação de ressarcimento".

Assim, as condutas que acarretam dano ao meio ambiente são passíveis de Responsabilidade Civil, Penal e Administrativa. Para tanto, é preciso compreender qual é o regime de responsabilidade de cada uma dessas esferas às quais serão a seguir delineadas.

2.1.1 Responsabilidade Administrativa

Para Silva (2013, p. 325), a Responsabilidade Administrativa origina-se de infração a normas

administrativas, as quais resultam ao infrator alguma sanção de natureza também administrativa, tais como: advertência, multa simples, interdição de atividade, suspensão de benefícios e dentre outras.

Desse modo, a responsabilidade administrativa fundamenta-se quando ocorre qualquer infração à norma legal ou regulamentar relativa à matéria ambiental nas esferas federal, estadual ou municipal (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), nos limites da competência prevista em lei.

De modo a ilustrar o exposto, tem-se a Lei de Crimes Ambientais, Lei n. 9.605, de 12.02.1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas trazendo em seu artigo 70 o conceito de infração administrativa como a ação ou omissão que viole as regras jurídicas, dispondo em seguida sobre as formas de punição.

Por fim, apesar das peculiaridades e divergências doutrinárias existentes quanto ao regime da responsabilidade no âmbito administrativo ambiental, qual seja subjetiva ou objetiva, destaca-se para o presente estudo, que a responsabilidade civil por dano ambiental é objetiva (Art. 37, § 6º, CRFB/88/88), enquanto a responsabilidade ambiental administrativa é subjetiva, conforme elucida o Informativo n. 650 do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

2.1.2. Responsabilidade Criminal

Na lição de Silva (2013, p. 329):

A responsabilidade criminal emana do cometimento de crime ou contravenção, ficando o infrator sujeito à pena de perda de liberdade ou a pena pecuniária. Há, pois, dois tipos de infração penal: o crime e a contravenção. O primeiro constitui-se de ofensas graves a bens e interesses jurídicos de alto valor, de que resultam danos ou perigos próximos, de onde as duas categorias de crime – de dano e de perigo -, a que a lei comina pena de reclusão ou de detenção, acumulada ou não com multa. O segundo refere-se a condutas menos gravosas,

apenas reveladoras de perigo, a que a lei comina sanção de pequena monta, prisão simples ou multa. Na verdade, a lei é que vai dizer o que é contravenção e o que é crime.

Desse modo, os crimes contra o meio ambiente só existem na forma definida em lei, tendo como exemplo os positivados pela Lei n. 9.605/98 quando trata de crimes contra fauna (arts. 29-37), contra flora (arts. 38-53), crimes de Poluição e outros Crimes Ambientais (arts. 54 – 61), definindo de forma clara e manifesta a diferenciação de cada conduta e sua lesão ao meio ambiente.

Por fim, chega-se à conclusão de que uma das funções primordiais do Direito Ambiental é a proteção do meio ambiente em todos os sentidos, uma vez que não podemos olvidar que o meio ambiente equilibrado e à reparação aos danos ambientais, vai muito além de interesses humanos, mas sim, constitui-se numa obrigação para a sociedade e as futuras gerações.

2.1.3. Responsabilidade Civil

Conceitua-se a Responsabilidade Civil como a imposição ao infrator da obrigação de ressarcir o prejuízo causado por sua conduta ou atividade. Pode ser contratual, extracontratual de ato ilícito ou até mesmo por ato lícito (responsabilidade por risco) (SILVA, p. 336).

In casu, a responsabilidade é objetiva fundada na culpa da vítima tendo que provar não só a existência do nexo entre o dano e a atividade danosa, mas também a culpa do agente. Neste ponto, como fundamento jurídico, além do art. 37, §6º e art. 225, §3º da CRFB/88 há que se observar o artigo 14,§ 1º de Política Nacional do Meio Ambiente, Lei n.º 6.938/81, ao tratar sobre a obrigação do poluidor a indenizar e a reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiro, independente de culpa.

2.3. Poder de Polícia Ambiental

A ideia do poder de polícia é bastante ampla, mas em geral é uma arma usada pelo Estado para condicionar e limitar a liberdade e os interesses do indivíduo privado em nome dos

direitos da comunidade, com o objetivo de alcançar o bem comum e salvaguardar os direitos básicos.

É útil enfatizar o princípio normativo que estabeleceu a autoridade policial no direito brasileiro, conforme codificado na Lei nº 5172 de 25 de outubro de 1966, frequentemente referida como o Código Tributário Nacional. Como está no artigo 78.

O poder policial é definido como a atividade da administração pública que, ao restringir ou disciplinar um direito, interesse ou liberdade, regula a prática de um ato ou abstenção de fato no interesse público de segurança, higiene, ordem, costumes, a disciplina da produção e do mercado, o exercício de atividades econômicas sujeitas à concessão ou autorização do Poder Público, a tranquilidade pública ou o respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Além disso, conforme definido pelo advogado Marçal Justen Filho (2011), o poder policial administrativo é a autoridade para regular o exercício da autonomia privada, a fim de garantir o cumprimento dos direitos básicos e da democracia, respeitando ao mesmo tempo as normas de legalidade e proporcionalidade.

A partir da análise do conceito acima mencionado, fica claro que a atividade administrativa do poder policial é voltada para a prevenção através do estabelecimento de regras de conduta, orientadas principalmente pelos princípios da proporcionalidade e da legalidade, sendo esta última crítica porque regulamenta os limites e restrições a sua aplicabilidade.

Assim, o ato criado por tal autoridade só será legal e eficaz se for garantido e previsto por lei, e toda e qualquer sanção aplicada ao caso específico, dentro do escopo de aplicação do poder policial, deve igualmente ter uma base e disposição legal.

Nestes termos, Marçal Justen Filho (2011) ensina que, para enfatizar a relevância deste conceito, é necessário enfatizar a natureza infralegislativa da ação da autoridade policial

administrativa. O conceito legal assegura a todos que somente a lei estabelece obrigações de agir e se abster. A atividade da polícia administrativa não é nova, mas sim rotineira. A ação da autoridade policial administrativa concretiza as limitações impostas pela legislação.

Além disso, o ato administrativo deve ser exigido, adequado e consistente com as disposições legais e com a Constituição Federal, a fim de evitar que as limitações sejam excedidas por abuso de autoridade, desvios de propósito ou excessos executados.

A proporcionalidade que orienta a autoridade policial corresponde à proporcionalidade que sustenta os direitos limitados. Neste ponto, vale notar que o artigo 2, parágrafo único, VI, da Lei n.º 9784 (Lei de Procedimento Administrativo) exige "adequação de meios e fins, proibindo a imposição de obrigações, restrições e sanções além daquelas estritamente necessárias para servir ao interesse público", uma regra que é inquestionavelmente aplicável ao escopo das medidas de poder policial.

Considerando que os princípios essenciais da autoridade policial são a legalidade e a proporcionalidade, é fundamental enfatizar as características necessárias para assegurar a eficácia e a validade do ato administrativo, notadamente a conectividade, a discrição e o poder auto executório.

A coercibilidade é uma qualidade associada ao princípio da proporcionalidade, pois as medidas impostas pela Administração Pública devem ser seguidas pelo particular, mesmo que sejam obrigatórias e possam até ser aplicadas pela força.

Édis Milaré (2011) aborda esta característica, dizendo que a investigação de supostas violações e a aplicação de punições administrativas são duas das manifestações mais significativas da autoridade policial da Administração Pública. A coercividade é uma das características deste poder, que se manifesta através de sanções administrativas que são fornecidas abstratamente por lei e implementadas concretamente por agentes autorizados do Poder Público.

É fundamental enfatizar que a Administração Pública tem o poder discricionário de definir os limites, restrições e sanções impostas aos direitos privados, e que uma vez estabelecidas tais condições, elas devem ser seguidas e cumpridas pela Administração, pois os atos realizados serão vinculativos e válidos somente se todos os requisitos legais aplicáveis forem cumpridos.

Neste sentido, é útil lembrar a observação de Marçal Justen Filho (2011) de que as capacidades de poder policial abrangem tanto a disciplina discricionária quanto a vinculante. Não apenas os poderes discricionários estão entrelaçados ao poder policial. Numerosas atribuições são regidas pela lei de forma vinculativa.

A auto execução refere-se à autoridade da Administração Pública para usar o poder policial de forma independente, impondo limitações e punições às pessoas na proteção dos direitos coletivos, sem recorrer ao Poder Judiciário.

Em relação a este atributo, é necessário enfatizar os ensinamentos da doutrina Paulo de Bessa Antunes (2009), que afirma que o ato policial é autoexecutório, protegendo o direito constitucional à inviolabilidade do domicílio; por exemplo, isto significa que o Poder Executivo não precisa buscar autorização para agir em casos específicos, desde que a infração seja atual.

Devido ao fato de ser uma autoridade governamental exercida pela Administração Pública com a intenção de limitar os direitos individuais a fim de satisfazer as necessidades comunitárias, ela pode ser exercida tanto no setor administrativo quanto no judicial. É fundamental distinguir entre a polícia administrativa e a judicial.

Afirma-se até, com frequência, que se separa a polícia administrativa da polícia judiciária com base no caráter preventivo da primeira e no caráter repressivo da segunda. A segunda seria a atividade desenvolvida por um órgão – a polícia de segurança – que combinaria funções de polícia administrativa com a função de reprimir a atividade delinquente através

da instrução policial criminal e da captura de infratores da lei criminal, o que qualificaria a polícia de segurança como uma atividade de polícia judiciária. Seu elemento distintivo seria sua tendência repressiva, em contraste com o caráter preventivo da polícia administrativa (2009, MELLO).

Como resultado do exposto, deve-se notar que a Administração Pública, em sua qualidade de poder policial administrativo, tem autoridade para agir de forma repressiva sempre que um interesse privado prejudique o interesse coletivo, impondo restrições de direitos, suspensão de atividades, advertências e multas, o que é distinto da ação repressiva da Polícia Judiciária, que visa coibir delitos criminais.

É fundamental ressaltar, entretanto, que a maioria das medidas tomadas pela administração no exercício do poder policial são de natureza preventiva, visando evitar e impedir que os direitos coletivos e o interesse público sejam prejudicados por atos ou direitos individuais, disciplinando e limitando seu exercício.

Portanto, o exercício do poder de polícia administrativa ambiental tem por fundamento o artigo 225 da CRFB/88 que prevê o direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, atribuindo ao Poder Público o encargo de assegurá-lo. Na seara ambiental, o poder de polícia visa proteger e preservar os bens ambientais não só para as presentes, mas também para as futuras gerações.

2.4. Princípio do Poluidor versus Transgressor e o novo paradigma trazido pela recente Súmula 652 Superior Tribunal de Justiça

De acordo com Informativo n.º 650/STJ, que trata acerca do caráter subjetivo da responsabilidade administrativa ambiental, há de se considerar ainda outro ponto a ser tratado, qual seja, a diferença existente entre o conceito de poluidor versus transgressor. Em síntese, a figura do poluidor equipara-se à responsabilidade civil e a do transgressor ou infrator à responsabilidade administrativa.

Dessa forma, nos moldes do art. 14, *caput,* da Lei de PNMA e na Lei de Crimes Ambientais, o transgressor ou infrator é responsável administrativamente pela sanção ambiental imposta. Por outro lado, o poluidor, conforme dicção do artigo 3º, IV e art. 14, §1º da Lei de PNMA, é responsável civilmente pelo dano ambiental e, por isso, suportar as sanções de natureza civil.

Apesar da confusão existente em muitos julgados, acertadamente o STJ vem aplicando a distinção entre os termos. Para Rodrigues (2021), a responsabilidade civil por dano ambiental é subjetivamente mais abrangente do que as responsabilidades administrativa e penal, não admitindo estas últimas que terceiros respondam a título objetivo por ofensa ambientais praticadas por outrem.

Por último, em 02/12/2021, a Primeira Seção do STJ, aprovou nova Súmula e aprimorou o entendimento sobre a responsabilidade da administração pública em torno da omissão pelos passivos ambientais. Trata-se da Súmula 652 à qual dispõe que 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.

Para Miranda (2021), o poder público omisso, conquanto solidariamente responsável, responde subsidiariamente, podendo ser executado quando o degradador direto não cumprir a obrigação, ou não puder por ela responder, constituindo-se em mais um avanço para a reparação de danos ao patrimônio ambiental.

LICENCIAMENTOS DOS FLUTUANTES

O Licenciamento Ambiental é um mecanismo positivado pelo Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88) em seu §1º, IV do art. 225 e, ainda, regulamentado por Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), especialmente pelas n. 001/86 e 237/97, que definiram, a exemplo, instrumentos como o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) a fim de promover segurança dos

recursos naturais quando utilizados pelo homem.

No âmbito do Estado do Amazonas, o Decreto 10.028 de 04 de fevereiro de 1.987 trata acerca do Sistema de Licenciamento de atividades com potencial impacto do Meio Ambiente e da aplicação de penalidades, reforçando as principais modalidades de licenciamento ambiental expedidas, quais sejam a Licença Prévia, de Instalação e de Operação. Ademais, há ainda de se falar da Lei n.º 3.785, DE 24 de julho de 2012 que trata acerca do licenciamento ambiental no Estado do Amazonas.

Após a finalização do processo 0056323-55.2010.8.04.0012, que tratou acerca da retirada dos flutuantes localizados na margem do Rio Negro, na cidade de Manaus, houve a mobilização dos órgãos ambientais da cidade, especialmente o Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (IPAAM) e Secretaria do Meio Ambiente e Sustentabilidade (Semmas) para regularização dos flutuantes da cidade por meio do licenciamento ambiental desses empreendimentos.

A principal justificativa para a imposição da regulamentação por meio do licenciamento ambiental reside no aumento exacerbado da quantidade de flutuantes na região sem qualquer controle ou fiscalização, tornando-os ilegais no que tange à construção (uso de madeira ilegal), além de poluição gerada por meio do despejo de detritos sem tratamento, o que causa significativos danos ambientais.

Importar destacar também que após a promulgação da Lei das Águas, Lei 9.433/97, a gestão dos recursos hídricos passou a ter parâmetros mais rígidos no que tange à utilização desse bem natural limitado. Há de se destacar que a legislação adotou um sistema de integração participativa entre os órgãos ambientais e os entes federativos, a fim de promover uma proteção ampla e efetiva.

Nesse sentido, hoje o licenciamento ambiental dos flutuantes de Manaus é realizado pelo IPAAM, órgão estadual, nos termos da Lei Complementar 140/11 e Constituição do Estado do

Amazonas. O órgão em questão possui um questionário próprio para prestação de serviços em flutuantes, definindo os requisitos para concessão das Licenças Prévia, de instalação e operação.

ESTUDO DE CASO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 0056323-55.2010.8.04.0012

O processo em questão trata-se de uma Ação Civil Pública (ACP) ajuizada em 10/10/2021 pelo Ministério Público do Estado do Amazonas em face de 74 flutuantes empresariais e residenciais localizados na orla de Manaus/AM e do Município de Manaus, com o objetivo de retirá-los dos espaços ocupados sob alegação de que os proprietários estariam poluindo as águas com o despejo irregular de detritos.

A sentença de primeiro grau foi favorável à retirada dos flutuantes ao considerar que os recursos hídricos são findáveis, e que o uso irregular desse bem natural promove grave cenário de falta de água potável para as gerações futuras e desequilíbrio hídrico, determinando que o IPAAM realizasse o licenciamento ambiental dos flutuantes que se adequarem aos requisitos técnicos para funcionamento e aos que se recursassem culminaria ao desmantelamento. Outrossim, determinou a obrigatoriedade de realização de um plano de bacia para a ocupação dos rios por flutuantes, de forma a organizar e gerenciar a utilização dos recursos hídricos, promovendo o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O processo tramitou junto ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), em um Recurso Especial movido pelo Município de Manaus que questionou a imposição isolada a ele para o cumprimento da obrigação de retirada dos flutuantes, uma vez que a competência para licenciamento ambiental é estadual, cabendo, no seu entender, o direcionamento da obrigação ao Estado do Amazonas.

Ocorre que em fase recursal o pleito foi indeferido uma vez que, como já exposto anteriormente, a responsabilidade em danos ambientais é objetiva solidária, não havendo obrigatoriedade de litisconsórcio passivo necessário entre eventuais corresponsáveis.

Ademais, a sentença de 1º grau se restringiu a determinar que o Município retirasse os flutuantes dos locais onde se encontram, efetuando o desmonte daqueles em que os proprietários não pretendam licencia-los, bem como que disciplinasse a construção e instalação de flutuantes nos cursos d'água da cidade de Manaus, em interação com outros organismos do SISNAMA, razão pela qual não haveria usurpação de competência.

Dentre as determinações da decisão que impôs a retirada dos flutuantes ilegais localizados na orla de Manaus/AM está a imposição da criação de um plano de Bacia Hidrográfica do Rio Tarumã, que se trata de uma análise científica da situação da bacia para definir estratégias, metas, objetivos e ações que visem a forma de ocupação dos rios com fins a garantir os recursos naturais, os ecossistemas e a perpetuação da qualidade dos recursos hídricos.

Ressalta-se que a Bacia hidrográfica do Tarumã-Açú (PBH) está localizada na área de transição entre a zona urbana e rural do Município de Manaus, ocupando uma área de 1.372,73 km^2, abrangendo 12% do território de Manaus. Portanto, o PBH seria o mecanismo ideal para gerenciar a distribuição dos flutuantes nos rios do Estado, além de promover o adequado uso dos recursos hídricos da região.

Muito se discutiu acerca da ACP e notícias veicularam nos jornais da cidade alegando uma possível ação política por trás do processo a fim de exigir um licenciamento ambiental, com respectiva cobrança de impostos, para funcionamento dos empreendimentos. Todavia, ao analisar a questão ambiental, depreende-se que a ACP teve sua fundamentação em conformidade com o texto legal e os princípios de direito ambiental, sendo imprescindível a regulamentação desses locais para proteção do meio ambiente ecologicamente correto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De tudo que foi explanado, observa-se que a tutela administrativa do meio ambiente, bem como a sua defesa, encontra fundamento no artigo 225 da CRFB/88, cabendo ao Poder Público o dever de defender e preservar os recursos naturais para as gerações presentes e

futuras, exigindo-se o exercício das competências ambientais nos limites de cada ente federado.

Apesar da questão social acerca dos flutuantes, é certo que na existência de um dano ambiental, os infratores estão sujeitos às tríplices responsabilidades estudadas, isoladas ou cumulativamente. Daí por que o licenciamento ambiental nos ditames da lei aqui tratada é um instrumento fundamental de ação governamental com vistas à proteção do meio ambiente, de modo a assegurar a sustentabilidade em todos os seus aspectos físicos, socioculturais e econômicos.

Como vimos, os flutuantes na margem esquerda do Rio Negro e Tarumã-Açu que não possuem uma licença válida devem ser retirados da água dentro de 30 dias, de acordo com uma sentença de Diógenes Vidal Pessoa Neto, juiz em exercício do Tribunal Especializado Ambiental do Amazonas (TJAM). De acordo com a sentença, a Prefeitura de Manaus estará a cargo do procedimento de remoção.

A decisão confirma uma sentença de 2009 que considerou responsáveis 74 proprietários de imóveis flutuantes na orla marítima de Manaus, ou seja, o pedido de retirada do Ministério Público se aplica somente aos 74 proprietários que participaram do processo e devem demonstrar que obtiveram as licenças necessárias.

O objetivo da decisão, explicou o TJAM em seu parecer, é incentivar os proprietários de casas flutuantes a buscar a regularização do local. Se eles não obtiverem uma licença até o prazo, toda a estrutura será desmantelada dentro de 90 dias após a decisão ter sido tomada.

O julgamento, que foi tornado público em 16 de agosto, responde a um pedido feito em 2001 pelo Ministério Público Estadual (MPE/AM) através de uma Ação Civil protocolada sob o procedimento 0056323-55.2010.8.04.0012.

A decisão de cumprir a sentença também foi examinada pelo Tribunal de Justiça da Amazônia

(Segunda Instância) e pelo Superior Tribunal de Justiça e se tornou julgada, o que significa que não eram mais concebíveis impugnações.

Conclui-se que a decisão instrui a Prefeitura de Manaus a remover os flutuantes, mas também foram enviadas cartas à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, ao Ministério Público Estadual, ao Ministério Público Federal, ao Instituto de Proteção Ambiental da Amazônia, à Autoridade Portuária de Manaus e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

Portanto, acertadamente, são as decisões proferidas nos autos da ACP n. 0056323-55.2010.8.04.0010 do TJAM, que determinou aos proprietários dos flutuantes, a retirada dos locais onde se encontram e, inclusive, a proibição de retornaram ao local sem o licenciamento ambiental do órgão, bem como a determinação da elaboração de um plano de bacia hidrográfica, garantindo, com isso, a preservação dos rios e a perpetuação do patrimônio cultural que são os flutuantes na cidade de Manaus.

REFERÊNCIAS

A gênese da transumância no baixo rio amazonas: arranjos fundiários, relações de poder e mobilidade entre ecossistemas. Disponível em: https://www.redalyc.org/journal/3371/337156238007/html/. Acesso em: 02 jan. 2023.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

AMAZONAS. LEI N.º 3.785, DE 24 DE JULHO DE 2012. Dispõe sobre o licenciamento ambiental no Estado Amazonas, Revoga a Lei nº. 3.219, de 28 de dezembro de 2007, e dá outras providências. Manaus/AM: Assembleia Legislativa. Disponível em: http://online.sefaz.am.gov.br/silt/Normas/Legisla%E7%E3o%20Estadual/Lei%20Estadual/Ano%202012/Arquivo/LE%203785_12.htm. Acesso em: dez, 2021.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Informativo 650. Primeira seção. Processo ERESP

1.318.051-RJ, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Primeira Seção. Julgado em 08/05/2019, DJe 12/06/2019. Disponível em: https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/informjurisdata/article/view/3877/4103. Acesso em: 02 dez. 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, publicada no Diário Oficial da União em 05/10/1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: dez, 2021.

BRASIL. Lei n. 6.938/1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm. Acesso em: 12 dez. 2022.

BRASIL. Lei n. 9.605/1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao Meio Ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9605.htm. Acesso em: 15 dez, 2022.

BRASIL. Lei n.º 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Congresso Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 12 jan. 2023.

FERRAZ, S. Responsabilidade civil por dano ecológico. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura, v. 2, n. 4, p. 409-421. Disponível em: https://www.rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/127. Acesso em: 12 jan. 2023.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de direito ambiental brasileiro. 11 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2013.

FREITAS. Danielli Xavier. O dano ambiente. Disponível em:http://daniellixavierfreitas.jusbrasil.com.br/artigos/138882101/o-dano-ambiental. Acesso em: 29 jan. 2023.

Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas. Ipaam participa de mais uma Audiência Pública para tratar do ordenamento e regularização dos flutuantes do Tarumã-Açu. Disponível em: http://www.ipaam.am.gov.br/ipaam-participa-de-mais-uma-audiencia-publica-para-tratar-do-ordenamento-e-regularizacao-dos-flutuantes-do-taruma-acu/. Acesso em: 12 jan. 2023.

Instituo de Proteção Ambiental do Amazonas. Segunda reunião interinstitucional abre caminhos para ordenamentos dos flutuantes na orla de Manaus. Disponível em: http://www.ipaam.am.gov.br/segunda-reuniao-interinstitucional-abre-caminhos-para-ordenamentos-dos-flutuantes-na-orla-de-manaus/. Acesso em: 10 jan. 2023.

Instituto Durango Duarte. A “Exótica” Cidade Flutuante De Manaus. Disponível em: https://idd.org.br/reportagens/exotica-cidade-flutuante-de-manaus2/. Acesso em: 10 jan.

2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 7. ed. Belo Horizonte, MG. Fórum, 2011.

LARAIA, Roque de barros. Cultura: um conceito antropológico. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

LENZ, Matias Martinho et al. “Os Flutuantes de Manaus”, In: Revista da CODEAMA – Estudos Específicos nº 2.

LOTMAN, Yuri M. Universe of the mind. A semiotic theory of culture (translated from Russian by Ann Shukman). Bloomington, Indianapolis: Indiana University Press, 1990.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 18. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 26. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente: A gestão ambiental em foco. 7. ed. rev., atual. e reform. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MIRANDA, M.P.S. Reflexos da Súmula 652 do STJ na defesa do patrimônio cultural. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-dez-11/ambiente-juridico-reflexos-sumula-652-stj-defesa-patrimonio-cultural. Acesso em: 02 jan. 2023.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. O STJ e a responsabilidade administrativa ambiental subjetiva: notas para uma reflexão. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/302576/o-stj-e-a-responsabilidade-administrativa-ambiental-subjetiva–notas-para-uma-reflexao. Acesso em: 29 jan. 2023.

SILVA, Márcio Alexandre dos Santos. Levantamento histórico da incidência de palafitas na cidade de Manaus, com ênfase nos bairros de Educandos e São Raimundo. In: XXXI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, 2008, Natal. Anais do XXXI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. São Paulo: Intercom, 2008.

SILVA. José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

---

[1] (In memoriam) Mestranda do Programa de Pós Graduação *Strictu Sensu* em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas – UEA. Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Amazonas – UFAM. Pós Graduada em Direito Processual Civil pela

Universidade Cândido Mendes. Manaus, Brasil. E-mail: edilson_juniorhh@hotmail.com

[2] Doutora em Saúde Coletiva pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ-2018). Doutora em Direito e Justiça pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG-2022). Professora de Direito Administrativo da Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Manaus, Brasil. E-mail: gribeiro@uea.edu.br

[3] Mestranda do Programa de Pós Graduação *Strictu Sensu* em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas – UEA. Advogada. Pós Graduada em Direito Público pela Faculdade Damasio. Bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Amazonas. Manaus, Brasil. E-mail: leda.mourao@gmail.com.

[4] Mestrando do Programa de Pós Graduação *Strictu Sensu* em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas – UEA. Analista jurídico no MPAM. Bacharel em Direito pela UEA. Pós-graduado em Direito Penal e Processual Penal pela UniBras. Manaus, Brasil. E-mail: yuridutrasilva@gmail.com